



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

ANÁLISIS DEL PROCESO DISCURSIVO DE LAS POLÍTICAS DE
ÁREAS VERDES URBANAS: EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
(2006-2012)

Tesis presentada por

MARÍA LUISA BALLINAS AQUINO

Para optar por el grado de

DOCTORA EN ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES

Promoción 2013-2017

Director de tesis

DR. NITZAN SHOSHAN

Lector de tesis

DR. JOSÉ ÁLVARO HERNÁNDEZ

CIUDAD DE MÉXICO, FEBRERO DE 2018



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales

Generación 2013-2017

Constancia de aprobación de tesis

Ciudad de México, febrero de 2018.

Director de tesis

Dr. Nitzan Shoshan

Aprobada por el Jurado Examinador

Dr. José Álvaro Hernández Flores

Dra. Edith F. Kauffer Michel

Dra. Laura A. Hernández Martínez

DEDICATORIA

A mis padres: Manuel Ballinas y Mirna Aquino

A mis hermanos: José Manuel, Mirna Guadalupe y Luis Miguel

A mis familiares, amig@s y compañer@s

A mis maestr@s y alumn@s

A la familia Sánchez Sans

A la humanidad solidaria y agradecida

In memoriam

Al Dr. Ramfis Ayus (1966-2006)

A la Mtra. Zaeth Rither (1973-2015)

Al Ing. Jorge Alberto Ballinas (1970-2017)

AGRADECIMIENTOS

La vida es un regalo que se nos ofrece para compartir, por eso agradezco de manera especial el tiempo de formación en El Colegio de México, donde he tenido la oportunidad de recibir una parte de la experiencia profesional y de vida de mis profesores:

Dr. José Luis Lezama

Dra. María Perevochikova

Dra. Landy Sánchez

Dr. Gustavo Garza

Dr. Vicente Ugalde

Dr. Boris Graizbord

Dra. Verónica Crossa

Dra. Alejandra Trejo

Del CEAA: Dra. Marisela Connelly, Dr. Carlos Mondragón y Dr. Gilberto Conde.

Del CELL: Dra. Danielle Zaslavsky

Del CEE: Dr. Julen Berasaluce

Del CEH: Escuela de Verano CONCEPTA

Para la realización de esta tesis, agradezco el apoyo de:

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Dra. Silvia Giorgiulli, presidenta del COLMEX

Dr. Luis Jaime Sobrino, director del CEDUA

Dr. Valentín Ibarra, ex-coordinador del DEUA

Dra. Judith Domínguez, coordinadora del DEUA

Lic. Claudia Escobar, bibliógrafa del CEDUA.

Lic. Corina Ana Laura Ogarrio Escobar, secretaria del CEDUA

Lic. Karin Terán Gallegos, secretaria del CEDUA

Dr. Nitzan Shoshan, director de tesis

Dr. José Álvaro Hernández Flores, lector de tesis

Dra. Laura Adriana Hernández Martínez, lectora externa de tesis

Dra. Edith Kauffer Michel, lectora externa de tesis

Dr. Teun Van Dijk, tutor en la estancia de investigación

RESUMEN

Las áreas verdes urbanas son objeto de la política pública debido a su vinculación con beneficios ambientales, sociales y económicos. Dichos espacios han sido incluidos inicialmente dentro de las políticas de salud y de las políticas urbanas; sin embargo, si se realiza un recorrido en el tiempo, es posible identificar las transformaciones de los contextos socioeconómicos y normativos, que han favorecido la emergencia de las áreas verdes como objeto de una política específica, aún sobre la base de temas atendidos desde tiempos remotos, como son: el embellecimiento de las ciudades y la salud pública.

En medio de continuidades y novedades en las políticas públicas, en esta tesis se pretende analizar y comprender el proceso discursivo de la política de áreas verdes urbanas en la Ciudad de México (2006-2012) mediante el uso de algunas herramientas del análisis que permiten la aprehensión de diferentes momentos de la política pública. En este estudio se presenta una propuesta de análisis del proceso de la política pública aplicando algunas estrategias del análisis del discurso, mediante la realización de un desarrollo teórico-metodológico y la implementación de dicha propuesta en el análisis de un caso empírico, que permite conocer la situación o problema (dependiendo de la perspectiva) de las políticas de áreas verdes urbanas en el concierto urbano y ambiental.

La relevancia de esta investigación radica: 1) en la inclusión de diversas disciplinas en los marcos analíticos que facilitan el acercamiento al tema en su complejidad; 2) en la consideración de las diversas escalas (temporales, espaciales y temáticas) que se constituyen una pieza clave en el desarrollo de esta tesis; 3) en la configuración de conceptos que, en el encuentro entre lo teórico y lo empírico, se fueron esbozando hasta adquirir el desarrollo de lo que aquí se ha denominado *emblemas discursivos*, los cuales se identifican como movilizaciones discursivas para conseguir los fines discursivos de la política pública.

El análisis discursivo de la política de áreas verdes urbanas, desde el posicionamiento teórico y metodológico de este estudio, ha permitido la integración de textos provenientes de diversas disciplinas (interdisciplinar) y escalas (interesalar), donde los discursos se construyen y fluyen sin encontrar límites entre ellas, para formar parte de estrategias discursivas que permiten la legitimación de la acción pública.

Desde la perspectiva de este estudio, el análisis discursivo permite la aprehensión de las diversas etapas de la política pública, las cuales pueden ser observadas más allá de la segmentación de la propia política y permiten el acercamiento del analista a la comprensión del proceso de la política, puesto que en la diversidad de las escalas espacio-temporales y de los actores que se incluyen en el análisis, subyace un discurso¹ que moviliza una política de inicio a fin y de fin a inicio.

Los hallazgos que aquí se presentan han sido producto del encuentro entre teoría y el caso empírico que se ha analizado, por lo tanto, no es posible separar la amalgama que con dificultad se ha plasmado en este estudio, sin el deterioro ya sea de la reflexión teórico/empírica tanto en el área de los estudios urbanos y ambientales, como en los estudios del discurso. La separación de dichas aristas del “poliedro” que se ha construido en esta investigación, conduciría a la separación disciplinaria que detiene el análisis de las políticas públicas.

En la base de esta investigación, se encuentra el análisis del discurso escrito, el cual ha requerido de la integración de un corpus lo suficientemente heterogéneo para dar cuenta de las diversas disciplinas, escalas, instrumentos de política pública, fases de la misma política, actores sociales involucrados, y finalmente estrategias discursivas. Sin embargo, también ha sido importante el caso empírico para conseguir la homogeneidad (en términos de direccionalidad) de los textos que se integraron en el corpus, en donde se consideraron los textos núcleo (*Libros Blancos Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas y Programa de Certificación de edificaciones sustentables*), los co-textos que permiten la construcción de contextos cercanos (especialmente textos normativos locales) y los con-textos que introducen las dinámicas socioeconómicas y políticas globales. Todos los textos tienen relevancia para la conformación de marcos interpretativos de las realidades específicas que se pretenden estudiar, tal como es el caso de las políticas de áreas verdes urbanas en la Ciudad de México (2006-2012).

¹ En este sentido, el discurso se entiende como un conjunto de *momentos*, donde cada uno se encuentra en conexión con otros *momentos discursivos* que le anteceden o le proceden. Por tal motivo, más que hablar de etapas de la política pública (diseño, implementación o evaluación), se centra la atención en el proceso discursivo y en su coherencia o incoherencia en cada *momento* de la política pública, lo cual tiene efectos en la acción pública concreta.

Para conducir el estudio hacia la comprensión del proceso de la política de áreas verdes urbanas en un tiempo y espacio determinados, la tesis presente se estructura con seis capítulos, además de la introducción y conclusiones.

Los capítulos son: 1) Discusiones teóricas para el posicionamiento de la investigación; 2) Construcción teórica-metodológica para este estudio; 3) Contextos y coyunturas socioeconómicas de las políticas de áreas verdes urbanas; 4) Contextos y coyunturas normativas federales de las políticas de áreas verdes urbanas; 5) Contextos y coyunturas locales de las políticas de áreas verdes urbanas; y 6) Análisis comparativo de dos instrumentos de políticas de áreas verdes urbanas en la Ciudad de México (2006-2012).

En el primer capítulo, se tiene el objetivo de ubicar la investigación que aquí se realiza, en el marco de los estudios del discurso y de las políticas públicas, para que a partir de dicha discusión sea posible definir el posicionamiento del análisis que se desarrollará a lo largo de la tesis. En el segundo capítulo se hace la propuesta teórica-metodológica que guiará el estudio empírico que se presenta en los siguientes capítulos. Este apartado permite la presentación de conceptos que se estarán movilizando a lo largo de la tesis, y que forman parte importante de la comprensión que se realiza del estudio de caso, considerando especialmente la integración de conocimientos de diversas disciplinas, con lo cual se favorece el acercamiento al objeto de la política (áreas verdes urbanas), a la política pública y su interacción con la política, y al análisis del proceso de la política desde la perspectiva discursiva. Con el tercero, cuarto y quinto capítulo, los cuales se refieren a contextos y coyunturas de las políticas de áreas verdes, tanto en el ámbito socioeconómico como en el normativo, se pretende construir un marco interpretativo que permita una mejor comprensión del caso que aquí se analiza. El sexto capítulo se centra en el análisis de dos Libros Blancos relacionados con las áreas verdes urbanas: *Reverdece tu ciudad y gestión de áreas verdes urbanas* y *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables*, donde se encuentran inmersas las áreas verdes a nivel de suelo y las azoteas verdes.

Con este estudio se pretende aportar por una parte, la comprensión del caso que se analiza; mientras que por otro lado, se realiza una propuesta teórica-metodológica para el análisis de las políticas públicas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
1) Comprensión de las escalas	11
2) Intertextualidades de la política pública	15
3) Áreas verdes urbanas: perspectivas en disputa	17
4) Políticas de áreas verdes urbanas	19
5) Actores sociales, lenguajes y poder	20
6) De la estructura del texto	22
CAPÍTULO 1. DISCUSIONES TEÓRICAS PARA EL POSICIONAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	24
1.1 Políticas públicas: su comprensión para el análisis	24
1.1.1 Conformación del estudio de las políticas públicas	25
1.1.2 Actores de las políticas públicas	31
1.1.3 Construcciones de las políticas públicas: entre la situación/oportunidad y el problema/solución	35
1.1.4 Construcciones de las políticas ambientales	38
1.1.4.1 Objetivos de las políticas ambientales	41
1.1.4.2 Alcances y límites de los estudios de las políticas ambientales	44
1.2 Proceso discursivo de la política pública	45
1.2.1 Discurso como ejercicio de poder	46
1.2.2 Discurso como proceso dialógico	47
1.2.3 Discurso como expresión ideológica	49
1.3 Análisis del discurso	50
1.3.1 Proceso discursivo y texto	52
1.3.1.1 Producción del texto	58
1.3.1.2 Productividad del texto	61
1.3.2 Construcción del concepto, categorías y narrativas en la producción del texto	61
1.3.2.1 Construcción del <i>concepto</i>	62
1.3.2.2 Construcción de <i>categorías</i>	65

1.3.2.3 Construcción de <i>narrativas</i>	66
1.4 Discurso de las políticas de áreas verdes urbanas	68
1.4.1 Relevancia del objeto de estudio en la construcción discursiva de la política	69
1.4.1.1 Interconectividad	70
1.4.1.2 Salud ambiental	71
1.4.1.3 Productividad del espacio	72
1.4.1.4 Expansión poblacional	73
1.4.1.5 El desarrollo de la infraestructura urbana	74
1.4.1.6 Procesos globales-locales	75
1.4.2 Implicaciones urbanas en la política de áreas verdes	76
1.4.3 Discurso de la política de áreas verdes urbanas	79
CAPÍTULO 2. CONSTRUCCIÓN TEÓRICA-METODOLÓGICA EN ESTE ESTUDIO	82
2.1 Posicionamiento en el concierto de las políticas públicas	83
2.2 Comprensión del proceso de políticas	88
2.2.1 <i>Momentos continuos discursivos</i>	89
2.2.2 Discursos en los contextos de la política pública	93
2.2.3 Factibilidad discursiva a partir de las coyunturas políticas y económicas	96
2.3 Hacia la construcción metodológica del estudio de caso	98
2.3.1 Criterios para la conformación de un corpus de textos	102
2.3.2 Estrategia para el meta-análisis del proceso de las políticas de áreas verdes urbanas	105
CAPÍTULO 3. EMBLEMAS DISCURSIVOS EN EL ÁMBITO GLOBAL	108
3.1 Neoliberalismo y medio ambiente	110
3.1.1 Rasgos generales del neoliberalismo	111
3.1.2 Influencia del neoliberalismo sobre la política ambiental	114
3.1.3 Discursos neoliberales de la política ambiental	116
3.2 Globalización y medio ambiente	119
3.2.1 Rasgos generales de la globalización	120

3.2.2	Influencia de la globalización sobre la política ambiental	123
3.2.3	Discursos globalizadores de la política ambiental	124
3.3	Discursos producidos sobre el medio ambiente desde las Cumbres de la Tierra	125
3.3.1	Interacción del medio ambiente con el ser humano	131
3.3.2	Interacción del medio ambiente con el medio urbano	134
3.3.3	Relación entre países que se construye sobre el discurso ambiental	136
3.4	Discursos internacionales sobre las áreas verdes urbanas en las políticas urbanas	138
3.4.1	Texto: Memorias del Seminario Internacional sobre Áreas Verdes Urbanas	138
3.4.2	Texto: Construir ciudades	144
3.4.3	Texto: Ciudades del mañana	149
3.4.4	Síntesis del discurso de instancias internacionales	155
3.5	Conceptos y discursos asociados a las áreas verdes urbanas en textos académicos	157
3.5.1	Elementos que forman parte del concepto	158
3.5.2	Tipologías mencionadas en los textos analizados	160
3.5.3	Conceptos vinculados al concepto de áreas verdes urbanas	161
3.5.4	Categorías (macro-conceptos) en los cuales se integra a las áreas verdes urbanas	166
3.5.5	Análisis de los discursos en textos académicos sobre políticas de áreas verdes	171

CAPÍTULO 4. CONSTRUCCIÓN DE DISCURSOS NORMATIVOS DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

		172
4.1	Transformaciones institucionales: una comprensión histórica del tema ambiental	172
4.2	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	174
4.2.1	Movilización de conceptos ambientales en la Carta Magna	175
4.2.2	Competencias que la Carta Magna otorga a actores sociales en el tema ambiental	179
4.3	Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012	183
4.3.1	Sustentabilidad ambiental	185
4.4	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA)	190
4.4.1	Antecedentes de la LGEEPA	190
4.4.2	Objetivos de la LGEEPA	192
4.4.3	Tipología de las áreas verdes en la LGEEPA	194
4.4.4	Convergencias y divergencias entre los conceptos de la LGEEPA	195

4.4.5	Desarrollo urbano y áreas verdes	197
4.5	Programa General de Desarrollo Urbano del DF	200
4.5.1	Eje 6: Desarrollo Sustentable y de largo plazo	200
4.5.2	En otros sub-ejes del eje ambiental	204
4.6	Ley de Medio Ambiente del DF	205
4.6.1	Reformas y adiciones de la Ley Ambiental del DF	206
4.6.2	Concepto de AVU en la Ley Ambiental del DF	213
4.6.3	Relación del área verde y lo urbano	214
4.7	Agenda Ambiental de la Ciudad de México. Programa de Medio Ambiente 2007-2012	215
4.8	Programa de Acceso a la Justicia Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF	229
4.9	Síntesis discursiva de las áreas verdes urbanas en la normatividad	234

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE ÁREAS VERDES EN LA CIUDAD DE MÉXICO 2006-2012		237
5.1	Tipo de texto analizado: Libros Blancos	239
5.2	Libros Blancos de políticas de áreas verdes en la Ciudad de México 2006-2012	240
5.2.1	Estructura de los Libros Blancos de este estudio	242
5.2.2	Discurso general de los Libros Blancos	250
5.2.2.1	Participación ciudadana y tecnología	250
5.2.2.2	Vínculos intertextuales: programas-normatividades	253
5.2.2.3	Las áreas verdes en los programas <i>Reverdece tu ciudad</i> y <i>Azoteas verdes</i>	254
5.2.3	Objetivos generales de los Libros Blancos	257
5.2.4	Articulación de los objetivos específicos de los Libros Blancos	261
5.2.4.1	Objetivos específicos del Libro Blanco RAVU	261
5.2.4.2	Objetivos específicos del Libro Blanco PCES	265
5.2.5	Discurso sociopolítico en el posicionamiento y poder de los actores sociales	271
5.3	Intertextualidades como contextos cercanos: Del <i>emblema discursivo</i> al <i>discurso de la política</i> de áreas verdes urbanas	279

5.3.1 Construcción de contextos cercanos desde las dinámicas de las políticas de áreas verdes urbanas	279
5.3.2 Intertextualidades de los programas analizados	283
5.3.2.1 Especificaciones técnicas para poda, derribo y restitución de árboles (NADF-001-RNAT-2006)	283
5.3.2.2 Especificaciones técnicas para el fomento, mejoramiento y mantenimiento de áreas verdes públicas (NADF-006-RNAT-2012)	285
5.3.2.3 Especificaciones técnicas para la Certificación de Edificaciones Sustentables (NADF-013-RNAT-2007)	288
5.4 Análisis conceptual de la construcción discursiva de los textos programáticos en la política de áreas verdes urbanas	290
5.4.1 Conocimientos y lenguajes disciplinares en el discurso de las áreas verdes urbanas	290
5.4.2 Construcción del <i>concepto</i> de áreas verdes urbanas	295
5.4.3 Áreas verdes urbanas: <i>concepto</i> en relación con otros conceptos	299
5.4.4 Áreas verdes urbanas: <i>concepto</i> den relación con categorías (macro-conceptos)	306
5.5 Actores sociales, <i>emblemas discursivos</i> y poder: De los objetivos de la política pública a los objetivos de la comunicación política	312
5.5.1 Interacción de los actores sociales	314
5.5.2 El poder de los <i>emblemas discursivos</i> sobre los actores sociales presentes en los Libros Blancos analizados	316
5.5.2.1 Características del <i>emblema discursivo</i>	317
5.5.2.2 El <i>emblema discursivo</i> como un <i>momento</i> del proceso discursivo de las políticas públicas	320
5.5.2.3 El <i>emblema discursivo</i> como vínculo indisoluble en los textos, co-textos y con-textos	321
5.5.2.4 El <i>emblema discursivo</i> como espacio para la movilización de conceptos, categorías y narrativas	322
5.5.2.5 El <i>emblema discursivo</i> como agente de hegemonía	323
5.6 Los <i>discursos de las políticas</i> de áreas verdes urbanas	325

CONCLUSIONES	330
BIBLIOGRAFÍA	338

INDICE DE ESQUEMAS

<i>Esquema 1.</i> Representación de las relaciones multiescalares (elaboración propia).	14
<i>Esquema 2.</i> Modelo para el análisis del discurso de la política pública (elaboración propia).	57
<i>Esquema 3.</i> Propuesta teórico-metodológica para el análisis de una política (elaboración propia).	92
<i>Esquema 4.</i> Textos núcleo, co-textos y contextos para el análisis del proceso discursivo de la política pública específica (elaboración propia).	99
<i>Esquema 5.</i> Corpus de textos que se analizan en este estudio del proceso discursivo de las políticas de áreas verdes urbanas (elaboración propia).	104
<i>Esquema 6.</i> Construcción de significado del concepto central de las Cumbres de la Tierra (elaboración propia).	129
<i>Esquema 7.</i> Asociación de conceptos en el discurso de las Cumbres de la Tierra (elaboración propia).	130
<i>Esquema 8.</i> <i>Emblemas discursivos</i> y su descripción (elaboración propia).	156
<i>Esquema 9.</i> Macro-concepto de “biodiversidad” y los conceptos y acciones vinculados y vinculantes (elaboración propia).	170
<i>Esquema 10.</i> Uso de sustantivos que denotan acciones relacionadas con el ambiente y con el término ecológico (elaboración propia).	180
<i>Esquema 11.</i> Reformas constitucionales en el tema ambiental (elaboración propia).	182
<i>Esquema 12.</i> Emblemas discursivos en la normatividad federal (elaboración propia).	236
<i>Esquema 13.</i> Emblemas discursivos en la normatividad local (elaboración propia).	236
<i>Esquema 14.</i> Programas del Libro Blanco <i>Reverdece tu ciudad y gestión de áreas verdes urbanas.</i>	242
<i>Esquema 15.</i> Estructura del Libro Blanco <i>Reverdece tu Ciudad y gestión de áreas verdes urbanas.</i>	244
<i>Esquema 16.</i> Rubros ambientales del <i>Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables.</i>	247
<i>Esquema 17.</i> Estructura del Libro Blanco <i>Programa de Certificación de</i>	

<i>Edificaciones Sustentables.</i>	248
<i>Esquema 18.</i> Ejemplos de <i>puentes discursivos</i> y la fuente donde se encuentran (elaboración propia).	257
<i>Esquema 19.</i> Actores sociales que se mencionan en los objetivos de cada fase del programa (elaboración propia con información del texto).	266
<i>Esquema 20.</i> Tabla general tomada del Libro Blanco <i>Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables</i> (p. 29).	268
<i>Esquema 21.</i> Actores sociales en el Libro Blanco <i>Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas</i> (elaboración propia con información del texto).	272
<i>Esquema 22.</i> Datos de la natación implementada con la colaboración del gobierno del distrito federal (página web de la SMA de la Ciudad de México).	275
<i>Esquema 23.</i> Actores sociales que participan en el proceso de certificación de edificaciones sustentables (elaboración propia).	276
<i>Esquema 24.</i> Instituciones que participan en el COPES (p. 8).	277
<i>Esquema 25.</i> Organizaciones implementadoras y certificadoras (p. 9)	277
<i>Esquema 26.</i> Lenguaje positivo y negativo en temas que pueden relacionarse con algunos <i>emblemas discursivos</i> para cada Libro Blanco de la política de áreas verdes urbanas en la Ciudad de México (2006-2012) (elaboración propia).	281
<i>Esquema 27.</i> Criterios y tipologías de áreas verde (que incluye a la AV urbanas) en la LGEEPA y en la Ley Ambiental del Distrito Federal.	298
<i>Esquema 28.</i> Comparación de programas de áreas verdes urbanas en la Ciudad de México 2006-2012 (elaboración propia).	305
<i>Esquema 29.</i> Aceptaciones de la sustentabilidad en el libro blanco PCES (elaboración propia).	309
<i>Esquema 30.</i> Significaciones del emblema discursivo construido para fines de esta investigación (elaboración propia).	319

INTRODUCCIÓN

Las áreas verdes urbanas son objeto de la política pública debido a su vinculación con beneficios ambientales, sociales y económicos. Dichos espacios han sido incluidos inicialmente dentro de las políticas de salud y de las políticas urbanas; sin embargo, si se realiza un recorrido en el tiempo, es posible identificar las transformaciones de los contextos socioeconómicos y normativos, que han favorecido la emergencia de las áreas verdes como objeto de una política específica, aun cuando se mantiene el vínculo discursivo a temas que atienden a tiempos remotos, como el embellecimiento de las ciudades y la salud pública, entre otros.

El objetivo general de esta tesis es analizar y comprender el proceso discursivo de la política de áreas verdes urbanas en la Ciudad de México (2006-2012) mediante la construcción de una propuesta metodológica para la realización de un análisis discursivo que permite la aprehensión de diferentes *momentos* de la política pública. La importancia de esta investigación radica en la inclusión de diversas disciplinas en los marcos analíticos que facilitan el acercamiento al tema en su complejidad. La consideración de las diversas escalas (temporales, espaciales y temáticas) ha sido una pieza clave en el desarrollo de esta tesis, así como la configuración de conceptos, narrativas y discursos, en el encuentro entre lo teórico y lo empírico, los cuales se fueron entrelazando en el desarrollo de esta investigación.

El análisis discursivo de la política de áreas verdes urbanas, desde el posicionamiento teórico y metodológico de este estudio, ha permitido la integración de textos provenientes de diversas disciplinas y escalas, donde los discursos se construyen y fluyen sin encontrar límites entre ellas, para formar parte de estrategias discursivas que permiten la legitimación de la acción pública.

Por otra parte, en las áreas verdes convergen diversos actores sociales que inciden o interactúan con ellas, dependiendo de la concepción que se tenga del ser humano y de la naturaleza. Los actores sociales tienen su espacio de acción en el ámbito internacional, nacional y local; y pertenecen a grupos sociales con diversos intereses, entre los cuales se encuentran académicos, empresarios, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas, líderes sociales, etc. En este sentido, se puede decir que las áreas verdes urbanas son un espacio de encuentro, no sólo interpersonal, sino también de intereses vinculados a

“saberes” y “poderes” (*cfr.* Foucault, 1988). En dichos espacios convergen discursos y actores que en este estudio se ubican dentro de cuatro trayectorias: a) de los conocimientos a acción pública; b) de la comprensión de la política pública en general a la política específica; c) de la articulación de los contextos y coyunturas globales hacia la construcción de marcos interpretativos locales; d) del entendimiento de la política urbana a la inclusión en ella de la política de áreas verdes.

Un aspecto fundamental en este análisis es la perspectiva urbana, en la cual, las políticas de áreas verdes tienen un desarrollo discursivo presente desde la emergencia de las urbes, hasta la construcción de las ciudades del siglo XXI. Dichas ciudades se constituyen como espacios fisiográficos de múltiples interacciones, donde transcurre la vida de más de la mitad de la población mundial. Entre edificios antiguos y modernos, viviendas de interés social y mansiones, autos particulares y transporte público, instituciones gubernamentales y empresas privadas; se hace patente la presencia de espacios denominados “áreas verdes”, con formas diversas que sólo tienen en común la presencia de árboles, arbustos y/o pasto, como un signo de vida que se ofrece a ese constructo al que llamamos urbe.

En estas interacciones, las ciudades emergen como un entramado socio-natural “desordenado” que se construye a partir de series proliferantes de cuasi-objetos, los cuales se ensamblan para configurar una red socio-ecológicamente significativa y políticamente performativa (Swyngedouw, 2011). En este sentido, Latour (2005) afirma que la construcción del mundo social es más científica “si nos abstenemos de interrumpir el flujo de las controversias” para entender que las definiciones de los objetos en el mundo se encuentran más en lo performativo que en lo ostensivo (p. 44). Éstos son los entramados que conforman el vínculo entre sociedad y naturaleza, que sostienen la vida y las prácticas cotidianas (Swyngedouw, 2011), pero que también fundamentan las acciones públicas propuestas por instancias gubernamentales con la participación real o imaginaria de otros actores sociales.

El análisis del proceso discursivo de la política de áreas verdes urbanas, mantiene a la vista tanto las interacciones que suceden en las ciudades como aquellas que van más allá de dichos espacios pero que tienen incidencia en ellos, especialmente en la forma de entender la relación de la naturaleza con el mundo construido dentro de las urbes.

En esta introducción se mencionan algunos temas que tienen una presencia transversal durante esta investigación, tales como la comprensión de las escalas; las intertextualidades de

política pública; las disputas en torno al espacio verde; la presencia de actores sociales con sus lenguajes y poderes; y las comprensiones de las políticas de áreas verdes urbanas; para finalmente exponer la estructura de este texto.

1) La comprensión de las escalas

La comprensión de escalas¹ es necesaria para la deconstrucción contextual de los textos de política pública, los cuales pueden ubicarse en el tiempo y en el espacio, mientras se encuentran inmersos en conjunto de conocimientos disciplinares en movimiento.

El acercamiento al concepto de escala desde la perspectiva geográfica resulta de interés para determinar el posicionamiento en el uso de dicho concepto en este estudio y exponer la motivación que se tiene para incluir las escalas en el análisis del discurso de la política pública.

Al referirse al concepto de escala, Gutiérrez (2001) propone cuatro formas de comprensión: 1) como tamaño; 2) como nivel; 3) como red; y 4) como relación². La primera comprensión del concepto de escala refiere a lo cartográfico, con órdenes de magnitud y niveles de resolución; en cuanto a la comprensión de la escala como nivel, se pueden tener dos acercamientos que van desde la definición más delimitada por bordes, a otra en la cual las jerarquías pueden ser definidas por los aspectos económicos, políticos y sociales, por lo que se presentan tres niveles de escala que corresponden con tres sistemas espaciales: económico global, político nacional y la experiencia local; si se entiende la escala como red, se rechaza la vinculación a áreas y niveles determinados, puesto que los agentes operan con distintas influencias desde diversos niveles; finalmente, el concepto de escala como relación abre la posibilidad de observar no sólo a los elementos que forman parte de la escala, sino que adquieren relevancia

¹ Gutiérrez (2001) resalta que se ha teorizado poco sobre el concepto de escala, mientras que Valenzuela (2006) señala que posiblemente sea “el creciente interés por la interacción entre los procesos globales, regionales y locales, lo que renueva la reflexión geográfica sobre las escalas espaciales y temporales”.

² Desde esta conceptualización, Santos (2000) propone una escala referida a los acontecimientos, en donde el primer nivel se refiere al origen y el segundo al impacto. Se puede hablar también de escala de fuerzas operantes, donde se consideraría “la posición geográfica, económica o política desde donde actúan las variables” (Valenzuela, 2006, p. 133). La visión de conjunto permite la comprensión de la redistribución de poderes y recursos, de prerrogativas y tareas tanto entre actores sociales como entre escalas territoriales (Santos, 2004).

los cambios que ocurren en cuanto a las relaciones entre dichos elementos y el modo en que se destaca el papel de algunos de ellos (Gutiérrez, 2001).

En este estudio se reconoce que la escala se asocia a niveles (espaciales y temporales) en los cuales se movilizan determinados actores sociales, quienes se presentan con diversas condiciones, posiciones y relaciones, que se dinamizan de manera diferenciada cuando dichos actores se manifiestan en distintas escalas. Por ello, la observación de las escalas y su inclusión sistemática en este estudio se considera fundamental para el análisis del proceso discursivo de una política pública.

La Geografía Crítica ha explorado la dialéctica entre diferentes escalas (con formas de interrelaciones múltiples) cuando se analizan las relaciones económicas asimétricas, el intercambio desigual y los procesos de desarrollo desigual (Valenzuela, 2006). En el caso que aquí se presenta, se considera el discurso de la globalización y del neoliberalismo, donde se reproducen relaciones económicas, sociales y ambientales que requieren una comprensión compleja de la construcción en dicho medio, de las políticas de áreas verdes urbanas.

Por otra parte, también desde la perspectiva discursiva se presenta la consideración de diversos niveles de generalidad y de especificidad (*cf.* Van Dijk, 2017), donde la inclusión de la escala temática juega un papel importante, puesto que permite la observación del vínculo entre la forma de abordar la política pública en general, la política ambiental la política de áreas verdes urbanas.

Para efecto de estudiar el espacio donde se realiza la síntesis entre lo que sucede en las tres escalas que aquí se consideran (espacial, temporal y temática), se construye el concepto de *emblema discursivo*³ con el cual se pretende analizar el flujo de las ideas que dan soporte a la política pública específica inmersa en la interacción entre las diversas escalas. Para fines de este estudio el *emblema discursivo* se entiende como:

ideas⁴ que tienen expresiones discursivas y traspasan las escalas con fluidez. Dichos discursos tienen dos características fundamentales: a) aglomeran a un grupo amplio de actores sociales

³ En el apartado 2.2.3 se desarrolla el concepto de *emblema discursivo*, como el segundo de los tres *momentos discursivos* que se han propuesto en esta tesis (*lenguaje disciplinar-emblema discursivo-discurso de la política pública*).

⁴ La “idea” se comprende, en consonancia con lo propuesto por Bajtín (2012), como “un acontecimiento vivo que se lleva a cabo entre conciencias-vozes” (p. 188). No se considera una expresión subjetiva-individual, sino intersubjetiva-comunitaria.

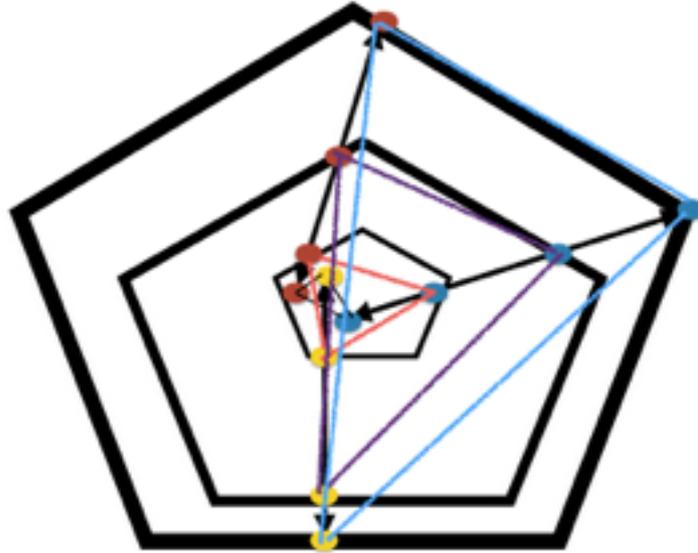
sea en su calidad de reproductores discursivos o de receptores que asienten ante tales discursos; y b) ejercen una función hegemónica⁵ mediante connotaciones axiológicas que otorgan al discurso una “bondad indiscutible”, conformándose como el “discurso correcto” (elaboración propia).

El discurso actúa mediante *emblemas discursivos*, que tienen una finalidad hegemónica, donde la figura del “experto” tiene un papel fundamental en el proceso de apropiación pacífica de determinadas premisas que se asumen en el ámbito de las políticas locales, debido a su valoración ética en términos de bondad.

Para analizar las interacciones que suceden en las ciudades y especialmente en las políticas de áreas verdes urbanas, los *emblemas discursivos* se convierten en un vehículo por medio del cual es posible considerar las diversas escalas (espaciales, temporales y temáticas) con su nivel de generalidad y de especificidad. El espacio mismo es multiescalar (Taylor, 1999), lo cual es posible afirmar también del tiempo y de los temas que se entrelazan en torno a una política pública.

En la escala espacial se incluyen y vinculan lo global, lo nacional y lo local, mediante la identificación del flujo de *emblemas discursivos* que esbozan algunas líneas de acción para las políticas de áreas verdes urbanas, las cuales se encuentran dentro de las competencias locales. Por otra parte, se consideran las escalas temporales, puesto que los documentos de política son emitidos para diversos períodos de tiempo; por ejemplo, los textos programáticos generalmente tienen períodos que corresponden a la gestión de una administración pública determinada. En cuanto a las escalas temáticas, en este estudio se pasa de la comprensión de las dinámicas discursivas establecidas desde los estudios de las políticas públicas, al nivel intermedio de la política ambiental hasta llegar a la política de áreas verdes urbanas en la cual se integran elementos discursivos que se construyen con diversos niveles de especificidad.

⁵ La hegemonía consiste en “que el grupo dominante logre que el subalterno acepte su condición de inferioridad por medios distintos a la coerción o a la violencia” (Conde, 2017, p. 9). Además, para Gramsci (1981) el sistema hegemónico permite la existencia de la democracia, con la característica de que el grupo dirigente es favorecido sobre los grupos dirigidos, “en la medida en que el desarrollo de la economía y por consiguiente de la legislación” (p. 123) lo establecen.



Esquema 1. Representación de las relaciones multiscales (elaboración propia).

En el esquema anterior, se representan tres escalas (pentágonos) y al actor social que se mueve en distintas escalas (flecha), encontrando diversa posición en cada una de esas escalas (puntos), lo cual implica también diversas relaciones (líneas de colores) tanto al interior de una escala como en el cruce de escalas entre actores sociales. Si además se considera que los pentágonos que representan a las escalas se encuentran en movimiento constante, la posición de los actores sociales también se encuentra en constante movimiento y junto con ello, también las relaciones entre dichos actores. Por otra parte, los puntos también podrían representar los conceptos, que son ubicados en distinta posición al construir el discurso de la política pública, con comprensiones diferenciadas dependiendo del lugar que ocupan en el conjunto de conceptos y de las relaciones que van construyendo narrativas con mayor grado de complejidad en términos de la misma articulación.

Una forma de explicar las diversas complejidades en cuanto a la articulación es la que se busca aprehender a partir del concepto de *momento discursivo*, construido en esta tesis para el

análisis del proceso de la política pública, el cual traspasa las escalas espaciales, temporales y temáticas, y no sigue un orden lineal y progresivo desde la perspectiva escalar, sino que se mueve a través de ellas en una comprensión tanto sincrónica como diacrónica. Sin embargo, cada *momento discursivo* hace referencia a distintas formas de complejidad en la elaboración discursiva y de especificidad con respecto a una política pública concreta. En este estudio se proponen tres *momentos discursivos: lenguajes disciplinares-emblemas discursivos-discursos de la política pública*. Dichos *momentos* se presentarán de forma detallada en el apartado 2.2.3 de esta tesis.

2) Las intertextualidades de la política pública

La intertextualidad es un término acuñado por Kristeva (1974), para proporcionar una comprensión del texto como ideograma⁶, en donde se pone atención a los distintos niveles de la estructura de cada texto en sus “coordenadas históricas y sociales”, lo cual implica el estudio del texto como intertextualidad, “en relación con (los textos de) la sociedad y la historia” (Kristeva, 1974, p. 16). La intertextualidad propuesta por Kristeva, implica el reconocimiento del modelo teórico de Mijail Bajtín, quien reconoce el diálogo entre diversas voces dentro de un texto, un diálogo que pone la atención en socava la autoridad de una sola voz. A dicho proceso Bajtín (2012) le denominó “polifonía”⁷, la cual resulta del hecho de que cada enunciado concreto encuentra siempre a los objetos referidos, mediante la superposición de enunciados previos, disputas y evaluaciones: “El objeto está rodeado e impregnado de ideas generales, de puntos de vista, de valoraciones y acentos ajenos” (Bajtín, 1989, p. 94). Los enunciados⁸ (palabra orientada hacia su objeto) se encuentran en un medio agitado y tenso de palabras que se entrelazan por medio de relaciones complejas de claroscuros: entre el objeto “condicionado” y el plurilingüismo social (Bajtín, 1989).

⁶ El ideograma es entendido como “el encuentro de la organización textual (de una práctica semiótica) dada, con los enunciados (secuencias) que asimila en su espacio o a los que remite en el espacio de los textos (prácticas semióticas) exteriores” (Kristeva, 1974, p.15).

⁷ En “Problemas de la obra de Dostoievski”, Bajtín (2012) afirma que en la obra literaria se plasma “una polifonía de voces en lucha e internamente desdobladas” (p. 452), tal como ocurre en la vida misma, y agrega que al mismo tiempo, Dostoievski “utiliza y concibe polifónicamente la combinación de géneros” (p. 216). Se presenta por lo tanto un movimiento bidireccional entre la vida y la obra literaria.

⁸ Un enunciado vivo o concreto se encuentra en “un contexto cultural semántico-axiológico (científico, artístico, político, etc.), o en una situación vital única” (Bajtín, 1989, p. 49).

En este estudio, las intertextualidades aportan la comprensión contextual del texto desde el mismo texto, puesto que ahí se encuentran aquellos elementos discursivos que son tomados de otros textos y que se integran en la política pública específica. Estas citas no sólo son importantes desde el punto de vista de los *conceptos*, *categorías*⁹ y *narrativas* que se movilizan, sino también como agentes de política, puesto que favorecen la legitimación del discurso de la política pública mediante la elaboración de objetivos “pertinentes”.

Los *conceptos* utilizados en el discurso de las políticas públicas provienen de diversas disciplinas y se entienden relacionados a objetos (situados en el tiempo y el espacio) con mayor nivel de concreción; mientras que las *categorías* pueden pertenecer a campos de estudio que integran muchas disciplinas, tienen mayor complejidad y en algunos casos puede coincidir con lo que Molle (2008) menciona sobre aquellos conceptos que emergen como ideales, a los cuales no es posible llegar pero que se convierten en el “motor” para poner en movimiento ideas y acciones.

En este estudio de políticas públicas, las *narrativas* se estudian principalmente mediante: la identificación de los objetivos, los cuales forman parte del “esqueleto” de un programa específico o de una política pública determinada; y el análisis de las relaciones entre los objetivos.

Entre los lenguajes que están presentes en la movilización de *conceptos*, *categorías* y *narrativas*, en este estudio se reconocen el lenguaje académico, el de políticas públicas y el político. Dentro del lenguaje académico para la conformación del discurso de la política de áreas verdes urbanas, se encuentra la presencia de diversas disciplinas, tales como: el derecho, la biología y ecología, las ciencias políticas, la sociología y la economía. En el lenguaje de las políticas públicas sobresalen en general, *categorías* que atienden a la necesidad constante de legitimación del discurso, por ejemplo: calidad de vida y sustentabilidad, entre otras. Finalmente el lenguaje político encuentra su expresión mediante *narrativas* movilizadas con la pretensión de favorecer la adhesión al discurso (y a las personas o grupos que movilizan dichas *narrativas*) mediante estrategias como: 1) la exaltación o primacía de personas, cosas (entre las que se encuentran las tecnologías) e ideas; 2) el énfasis en la primicia de

⁹ La diferencia entre concepto y categoría se basa en el nivel de generalidad y de concreción. En este estudio, las categorías se refieren a “macro-conceptos”. Los *conceptos* se vinculan a objetos concretos, como: áreas verdes, parque, techo verde; mientras que las *categorías* se refieren a conceptos con bajo nivel de concreción, que pueden referir a conjuntos de objetos o situaciones, y más aún, a procesos de largo alcance que mantienen ambigüedades, tales como: servicios ecosistémicos, calidad de vida, sustentabilidad, por mencionar algunos.

determinadas acciones de la política pública; 3) la exageración mediante el uso de adjetivos de cantidad, sean graduales o no graduales (comparativos); 4) el uso de *puentes discursivos*; y 5) el uso de *tríadas de conceptos y/o categorías*.

Antes de pasar a la exposición preliminar del caso empírico de esta tesis, es necesario señalar la importancia que tienen tanto los *momentos discursivos (lenguajes disciplinares-emblemas discursivos-discursos de la política pública)* en el marco de las diversas escalas, como las características semánticas del texto (*concepto, categorías y narrativas*) en el análisis de las intertextualidades. Ambas dimensiones (interescalas e intertextualidades) juegan un papel fundamental en el análisis del discurso de los textos de la política pública y su vinculación con los intereses sociales y políticos, mediante estrategias discursivas que facilitan la legitimación de una política pública.

3) Áreas verdes urbanas: perspectivas en disputa

En este estudio se presentan dos disputas fundamentales en torno a las áreas verdes urbanas. Por un lado, la disputa “urbana” entre las áreas verdes y los servicios e infraestructura, sobre todo a partir de los procesos de industrialización y de terciarización. Dicha disputa se plasma en textos como el que se presenta a continuación:

Los árboles compiten con la infraestructura urbana, ya que son considerados como un elemento más de las vialidades que pueden ser fáciles de modificar en su estructura e inclusive eliminar si fuese necesario o justificado. Los árboles se ven frecuentemente afectados por los trabajos de liberación de líneas aéreas de electricidad, teléfono y/o servicios de cable que justifican la poda del arbolado con el objetivo de mantener el servicio a la ciudadanía (PAOT, 2010, p.38).

En la contraparte de la disputa, se señalan las “bondades” de los espacios verdes y el incremento de su importancia para embellecer el entorno urbano, mejorar la calidad del aire y del agua, proporcionar espacios recreativos, promover la salud y mejorar la economía de la ciudad (Fung, So, Chen, Shi y Wang, 2008). Aunque desde la perspectiva de ciudad, se reconoce la importancia de las áreas verdes, también se señala la presión que ejercen los procesos de urbanización sobre ellas. Esta narrativa, ha justificado la intervención de

instancias internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes mediante acuerdos y financiamientos ejercen influencia sobre los países del mundo.

Por otra parte, se encuentra la disputa “ambiental”, que se manifiesta en el encuentro de conocimientos y posicionamientos epistemológicos provenientes de diversas disciplinas, y se conforma a partir de un conjunto de discursos concordantes, en donde sobresalen los “muchos beneficios” relacionados con los espacios verdes, los cuales se proponen como una estrategia de solución de problemáticas ambientales tales como: la regulación hídrica y bioclimática (*cf*: Jáuregui y Heres, 2008), la contaminación del aire (*cf*: Faryadi y Taheri, 2009; De Frutos y Esteban, 2009; Durán y Alzáte, 2009; Hayakawa, 2010), la pérdida de biodiversidad (*cf*: Echebarría y Aguado, 2003), el cambio climático, la eficiencia energética (*cf*: De Frutos y Esteban, 2009), la contaminación por ruido, entre otros.

Con frecuencia, al hacer referencia a las áreas verdes urbanas, se discurre en torno a los beneficios de índole social y sus repercusiones sobre la calidad de vida. Algunos estudios muestran que las áreas verdes disminuyen el estrés de las personas que viven en las ciudades (*cf*: Irvine, Devine Wright, Payne, Fuller, Painter y Gaston, 2009) para quienes dichos espacios se presentan con fines recreativos, culturales y lúdicos. De tal modo que las áreas verdes urbanas se construyen de *facto*, como un espacio privilegiado de encuentro entre lo cultural y lo ambiental.

Finalmente, es necesario considerar que tanto la disputa “urbana” como la “ambiental” están inmersas en el contexto neoliberal, por lo que la gestión de las áreas verdes, se encuentra vinculada a procesos de privatización, desregulación y liberación de dichos espacios, así como a estrategias de participación ciudadana, que influyen en el aumento de la gobernanza urbana y en la disminución de la responsabilidad del estado sobre estos espacios (Rosol, 2012).

4) Políticas de áreas verdes urbanas

Las políticas de áreas verdes urbanas, han estado presentes desde tiempos remotos, aun cuando en algunos casos sus expresiones son incipientes. La naturaleza ha sido retenida y/o aprehendida por la ciudad de diferentes formas, en el tiempo y el espacio: desde los jardines

colgantes de Babilonia (s. VI a.C) y las grandes obras arquitectónicas de la ilustración hasta las reservas ecológicas y las áreas verdes urbanas de nuestros tiempos. Más allá de las políticas formales, las áreas verdes urbanas se encuentran en las construcciones narrativas del arte, de manera especial en la pintura y en la poesía, como en el fragmento de la poesía de Raúl Zurita Canessa¹⁰ (1974):

Sabía Ud. algo de las verdes áreas regidas?
Sabía Ud. algo de las verdes áreas regidas por los
vaqueros y las blancas áreas no regidas que las vacas
huyendo dejan compactas cerradas detrás de ellas?
I. Esa área verde regida se intersecta con la
primera área blanca no regida
II. Ese cruce de áreas verdes y blancas se intersecta
con la segunda área blanca no regida
III. Las áreas verdes regidas y las blancas áreas no
regidas se siguen intersectando hasta acabarse las
áreas blancas no regidas
Sabía Ud. que ya sin áreas que se intersecten comienzan
a cruzarse todos los símbolos entre sí y que es Ud.
ahora el área blanca que las vacas huyendo dejan a
merced del área más allá de Ud. verde regida por los
mismos vaqueros locos? (p. 78)

La intersección de áreas diferenciadas (blanca y verde) en donde se definen los símbolos que sin ellas, “comienzan a cruzarse”...

Desde una perspectiva histórica se identifican significados dominantes en torno a las áreas verdes, los cuáles han sido movilizados para justificar la inclusión de dichos espacios en el desarrollo urbano, especialmente a partir de la industrialización. Tales significados se asocian al saneamiento urbano, la estética urbana, la segregación y el poder en la ciudad.

Un ejemplo de la importancia de las áreas verdes urbanas para fines sanitarios, se tiene en las acciones de Miguel Ángel de Quevedo (1862-1946), quien habiendo asistido a los Congresos Internacionales de Higiene en París (1900) y Berlín (1907), se convence de que “la urbanización amenazaba con degradar la atmósfera de las grandes ciudades y el propio clima

¹⁰ Poeta chileno nacido en 1950. Premio Nacional de Literatura de Chile (2001) y Premio Iberoamericano de poesía Pablo Neruda (2016).

de México” por lo que insiste en “la creación de parques, jardines y reservas forestales para aplacar las tolvaneras y purificar el aire” (Boyer, 2007, p. 99). Cabe mencionar que, entre los llamados “servicios ecosistémicos” que ofrecen las áreas verdes urbanas, se encuentran aquellos relacionados con el saneamiento ambiental, además de los servicios que favorecen la convivencia social, el goce visual y la experiencia espiritual. Estos beneficios son movilizados frecuentemente en las políticas de áreas verdes urbanas.

Entre los arquitectos y constructores del siglo XIX que ponían especial atención a los fines estéticos, sobresale la figura de Frederick Law Olmsted (1822-1903) quien vivió en el contexto de la revolución industrial y la creciente migración obrera hacia las ciudades de los Estados Unidos. Olmsted concebía a las áreas verdes como amplios espacios para el descanso psicológico y la recreación; mientras que la arquitectura francesa privilegiaba las formas ajardinadas (Austrich, 2003). Cabe realizar aquí dos observaciones: por un lado, los proyectos concretos emergen en medio de transformaciones en torno a la comprensión de lo estético, en el tiempo y el espacio; por otra parte, dichos proyectos se encuentran en el cruce entre el saneamiento ambiental y lo estético. Ambos influyen, de forma conjunta, sobre la salud mental de los habitantes de las ciudades.

Finalmente, desde la perspectiva de la ecología urbana, se ofrece la posibilidad de examinar la creación/recreación de la naturaleza y su manipulación para adaptarse a los valores políticos, ecológicos, económicos y culturales. Ello revela el cambio de supuestos históricos sobre el papel de la naturaleza en el contexto urbano como lugar de goce y de restauración ecológica, dónde se vinculan diferentes ideas sobre los procesos socioeconómicos, los cuales se manifiestan en formas específicas de segregación espacial y expresiones de poder. En este sentido, la relevancia del tema de las áreas verdes en las políticas públicas refleja relaciones de poder mediante la transformación y resignificación del espacio y la naturaleza, cuya expresión se hace patente en los procesos de urbanización que reconfiguran la estructura urbana y el orden social (Pincetl, 2007).

5) Actores sociales, lenguajes y poder

La forma de abordar esta investigación, es a partir del análisis del proceso de la política de áreas verdes urbanas, que hace posible el reconocimiento de las condiciones, posiciones y relaciones desde donde los actores sociales construyen sus discursos.

En la perspectiva de este estudio, se entiende a la política pública como una construcción social; la cual puede analizarse mediante la observación de las condiciones y características de un lenguaje que produce y reproduce “conocimientos”, los cuales se movilizan en el discurso con fines políticos y económicos, entre otros.

La vinculación de los actores y el lenguaje se puede encontrar en Bourdieu (2008), para quien “no existe un agente social que no aspire, en la medida de sus medios, al poder de nombrar y de construir el mundo al nombrarlo” (p.81). Por tal motivo, para la comprensión del proceso de políticas, el análisis del lenguaje (que incluye el manejo de *conceptos*, *categorías* y *narrativas*) se propone como la estrategia analítica. En este contexto, se afirma que los problemas ambientales están “construidos socialmente”, sobre la base del lenguaje de “expertos”, prácticas de investigación y tecnologías disponibles (Feindt y Oels, 2005). Sin embargo, se analiza la emergencia de un lenguaje dominante en estas construcciones, en el cual se incluye tanto a la definición del problema como de las soluciones ambientales que los actores definen a partir de *emblemas discursivos*. En este caso, se hace evidente una selección de las situaciones relevantes que “tendrían” que conformar el objeto de preocupación ambiental para el gobierno y para la ciudadanía. Una de las formas de expresar la relevancia del problema ambiental es mediante la creación de instituciones¹¹, las cuales brindan la posibilidad de inclusión de los temas ambientales en las agendas gubernamentales y favorecen el imaginario de que se ha iniciado un proceso de cohesión de las políticas ambientales. El tema de las instituciones ambientales, es de interés dentro del análisis, debido a que ellas se constituyen como espacios de reproducción y de transformación del discurso (Hajer, 1995).

Entre los actores sociales que intervienen en las políticas ambientales se encuentran las organizaciones internacionales, los actores gubernamentales y las formas de expresión ciudadana, que van conformando la opinión pública a través de la información que fluye tanto en los encuentros entre dichos actores (en congresos y conferencias) como en los medios de

¹¹ Desde el punto de vista de la Teoría Cultural, las instituciones se construyen sobre la base de los derechos humanos (Verweij, 2004). En este caso, las instituciones ambientales se van creando con la construcción de los derechos de tercera generación, donde tiene un lugar fundamental el derecho al medio ambiente sano. Sin embargo, se tiene una amplia interpretación del concepto de institución, que van del reconocimiento de las reglas formales de las organizaciones hasta estructuras informales que tienen permanencia en el tiempo (Hodgson, 2011). Las instituciones pueden considerarse como actores cuando se encuentran en el ámbito de la acción, aunque las teorías de los actores sociales, pueden tener comprensiones que van desde el actor teatral hasta el actor reflexivo, pasando por el actor estratégico y el actor-red (Sénécal, 2012).

comunicación masiva. En dichos espacios, fluyen los conceptos, las categorías y discursos que fundamentan las comprensiones del problema, de las propuestas de solución y de la aceptación de determinadas acciones ambientales. Por ello, se propone el análisis del discurso como una oportunidad de propuesta teórica metodológica para analizar la política ambiental¹².

6) De la estructura del texto

El objeto de este estudio representa una situación transc científica (término acuñado por Alvin Weinberg); dado que la política de áreas verdes urbanas, “se caracteriza por ser enunciada por el lenguaje de la ciencia, sin que pueda ser resuelta por ella” (Majone, 2014, p. 37). En este sentido, se parte de la idea de que las políticas son informadas por las diversas ciencias que brindan aportes, tanto para la discusión teórica como para las acciones construidas en torno al objeto (en este caso, las áreas verdes urbanas). Sin embargo, las políticas no se resuelven a nivel de la ciencia, sino que conllevan una serie de intereses económicos y políticos, que van configurando cada momento del proceso de la política pública. En este estudio se pretende analizar el proceso de las políticas de áreas verdes urbanas, desde la comprensión de los discursos que están presentes en algunos instrumentos de políticas surgidas en el período 2006-2012, las cuales tuvieron incidencia en la Ciudad de México.

Mientras que la tradición dominante del estudio de las políticas tiene como fin la integración del conocimiento y la acción; en la presente investigación se pretende conseguir la aprehensión de las dinámicas (encuentros y desencuentros) entre el conocimiento y las propuestas de acción pública, mediante el estudio del proceso discursivo de la política de áreas verdes urbanas. Con dicho objetivo, se presenta una investigación que permite pasar del diálogo teórico a la discusión empírica. En el apartado teórico se encuentran los capítulos (1 y 2) en los cuales se pretende por una parte, sentar las bases teóricas para el análisis empírico, y definir el posicionamiento epistemológico y teórico-metodológico del estudio presente. Los capítulos intermedios (3 y 4) se refieren a las coyunturas y los contextos que forman parte de la transición entre lo teórico y lo empírico, por las características del material que se analiza y la forma de entretener el contenido. Finalmente, en el capítulo 5, se realiza un análisis comparativo de dos Libros Blancos *Reverdece tu ciudad* y *Gestión de áreas verdes urbanas* y

¹² En dicho análisis no sólo es necesario identificar si la problemática específica ha sido incluida en la agenda organizacional, sino también si compete o si presenta interdependencia con otros temas (*cfr.* Crenson, 1974).

Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables que se refieren a las áreas verdes urbanas, los cuales se constituyen por programas implementados por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (2006-2012).

Los capítulos que se presentan a continuación son: 1) Discusiones teóricas para el posicionamiento de la investigación; 2) Construcción teórica-metodológica para este estudio; 3) Contextos y coyunturas socioeconómicas de las políticas de áreas verdes urbanas; 4) Contextos y coyunturas normativas federales y locales de las políticas de áreas verdes urbanas; y 5) Análisis comparativo de dos instrumentos de políticas de áreas verdes urbanas en la Ciudad de México (2006-2012).

CAPÍTULO 1. DISCUSIONES TEÓRICAS PARA EL POSICIONAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la elección del posicionamiento de este estudio es de utilidad hacer referencia a la metáfora propuesta por Lascoumes y Le Galés (2014) quienes mencionan que la importancia del análisis de las políticas públicas radica en “los intérpretes y el auditorio” (p. 33) y no en “la partitura y el compositor”. En este caso, se considera la relevancia (con fines analíticos) no sólo de los intérpretes y del auditorio, sino también de la partitura y del compositor, ya que el objetivo de esta investigación no es la efectividad de la política, sino la comprensión del proceso de política.

Mientras que para Lascoumes y Le Galés (2014) la implementación y las acciones de política están en el centro del análisis; en esta investigación, los lenguajes y discursos construidos desde determinados actores sociales, se colocan en el escenario a observar. En continuidad con la presentación metafórica, los actores no sólo constituyen a los intérpretes y al auditorio, sino que pueden representarse en la partitura y el compositor, dependiendo de las posiciones que se tienen para la toma de decisiones en el concierto de la acción pública.

Para este efecto, las discusiones teóricas se desarrollan en tres apartados que corresponden a los espacios académicos en los que esta disertación pretende integrarse: el análisis de los procesos de las políticas públicas, el proceso discursivo de las políticas públicas y los estudios del discurso.

El desarrollo de las discusiones teóricas del capítulo 1, sigue la lógica de las escalas temáticas al partir del tema general para llegar a lo más específico, quedándose en la antesala de lo que es el tema central de este estudio, que se construye a partir del capítulo 2.

1.1 Las políticas públicas: su comprensión para el análisis

En este apartado se pretende un acercamiento al análisis de las políticas públicas, no en el sentido dominante que tiene como fin resolver los problemas de la política-acción, sino como un análisis de la conformación de la política pública específica para la comprensión del proceso¹³. Para ello, se hace un breve recorrido por las diversas teorías y perspectivas que se

¹³ Se podría considerar un meta-análisis de las políticas públicas, puesto que se ocupa de la actividad de análisis a través de la retroalimentación (Parsons, 2012).

discuten en la comprensión de la política pública con los elementos que se integran para el análisis, como son los actores sociales y las escalas temáticas.

1.1.1 Conformación del estudio de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas surge con el texto fundador de H. D. Lasswell “La orientación hacia las políticas”. Dicho documento comienza con la siguiente frase:

La persistente crisis de seguridad nacional que vivimos nos obliga a usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instancias y los otros recursos del pueblo norteamericano. El talento altamente capacitado es siempre escaso y costoso. De ahí que la crisis plantee el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía¹⁴ (Aguilar, 2003a, p. 79).

La cita anterior es importante porque pone en contexto el surgimiento del estudio de las políticas y la finalidad que en ese período se presentaba, en el cual, la seguridad nacional se constituía como el móvil para el uso eficiente de los recursos. Dicha preocupación tiene relación con la experiencia de Lasswell como jefe de la División Experimental para el Estudio de Comunicaciones de Tiempo de Guerra en la Biblioteca de Congreso¹⁵. En dicho contexto, Lasswell se especializó en el análisis de textos propagandísticos surgidos “en el período de las entreguerras mundiales”, y aplica conceptos de la psicología clínica al estudio de actores políticos, económicos y religiosos.¹⁶ En este medio surge su propuesta *Policy Science* que tiene como programa de investigación: el conocimiento tanto “del” proceso de la política como “en el” proceso de la política (Aguilar, 2003a). El “conocimiento de” se constituye como una empresa cognitiva que implica análisis y estudio del proceso; mientras que el “conocimiento en” pretende incorporar datos y teoremas para informar los procesos de deliberación y decisión con el fin de mejorar la acción pública (Kauffer, 2009). En el primer

¹⁴ El texto fue publicado originalmente con el título “*The Policy Orientation*”, en *The Policy Sciences*, por D. Lerner y H.D. Lasswell, pp. 3-15. Stanford University Press, 1951. Traducido al español por María del Carmen Roqueñí.

¹⁵ Véase wikipedia libre, disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Harold_Lasswell (consultada el 3 de octubre de 2016).

¹⁶ Véase [infoamérica.org](http://www.infoamerica.org), disponible en: <http://www.infoamerica.org/teoria/lasswell1.htm> (Consultada el 3 de octubre de 2016).

caso, se considera el interés de las ciencias sociales por el proceso de decisión de la política como objeto de estudio; mientras que el segundo caso, se refiere a la capacidad que tienen las ciencias sociales en la racionalidad del proceso de decisión de la política.

Grosso modo, se puede decir que la investigación presente, se separa de la propuesta fundante de Lasswell en dos sentidos:

- 1) En la comprensión que se tiene del propio proceso de políticas: Mientras que para Lasswell este campo disciplinario debía orientarse a apoyar la acción y las decisiones del gobierno en un régimen democrático; en este caso, desde un momento histórico distinto, se centra la atención del proceso discursivo de la política, con la pretensión de comprensión, dejando de lado la incidencia en la toma de decisiones, puesto que parece que en la actualidad los procesos de la política pública atienden más a la necesidad de legitimar la acción pública mediante la movilización de determinados discursos, que al propósito perseguido en la propuesta fundante de Lasswell.
- 2) En las ciencias que participan en la elaboración de dicha comprensión: Para Lasswell la multidisciplinariedad es imprescindible para movilizar conocimientos de las diversas disciplinas desde un sentido más pragmático: para la toma de decisiones; sin embargo, en esta propuesta, la inclusión de diversas disciplinas tanto de las ciencias naturales como de las ciencias sociales y humanas, tiene como finalidad la construcción de principios comprensivos de la política pública.

En este sentido se reconoce que la posición de Lasswell está claramente sustentada sobre el pragmatismo y el positivismo lógico (Aguilar, 2003a). En este estudio se pretende la apertura a la “escucha” de diversas voces que elaboran sus propias concepciones en torno a las políticas públicas, con lo cual se provoca un diálogo que favorece el reconocimiento, tanto de posiciones y énfasis diferenciados, como de elementos recurrentes (Bajtín, 2012). Con tal finalidad, a continuación se presentan algunas comprensiones del concepto central en este subapartado: política pública. En las definiciones de dicho concepto se puede observar el énfasis puesto en los actores sociales, especialmente en el actor gubernamental, ya que la política pública aparece en asociación estrecha con las decisiones que permiten su inserción en la agenda gubernamental. Dichos actores consideran los datos provenientes de la medición de los impactos de la política pública vinculados a costos y beneficios, que desde la propuesta

de Broadnax, Anderson, Hofferber y Dye (1976), se complementa con la observación tanto de los efectos tangibles como de los simbólicos.

En algunas definiciones se resalta la forma de entender a la acción pública no sólo como acción del gobierno, sino también como acción ciudadana (Parsons, 2012), encontrando una diversidad conceptual, metodológica y analítica, las cuales se distinguen “por su énfasis en las causas, las diferentes formas y consecuencias sociales de la acción gubernamental o la no acción, en una variedad de contextos históricos contemporáneos” (Heidenheimer, 1985, p. 445); sin embargo, en el marco de la política pública, dicha acción se encuentra acompañada de tres condiciones que influyen en la posición del actor social gubernamental: autoridad, poder y legitimidad (Mény y Thoenig, 1992). Asimismo se señala el tipo de interacciones que sostiene con otros actores sociales para alcanzar los proyectos políticos: negociaciones, complicidades, conformaciones fingidas y conflictos (Agudo, 2009). Los rasgos que se presentan en las definiciones no agotan la forma de entender el papel del estado en la política pública; sin embargo, abre la posibilidad a la observación analítica de las condiciones, posiciones y relaciones de dicho actor social en las políticas específicas. En términos normativos, dicha observación tendría que incluir la consideración de las competencias de cada actor gubernamental; mientras que desde la perspectiva económica se tendría que vislumbrar la importancia de los recursos con los que cuenta dicho actor social para su actuación o aun, para la no actuación. Finalmente, no sólo se observan características que se podrían considerar como estructurales, sino que también es imprescindible atender a las dinámicas que surgen en la interacción del actor gubernamental con otros actores sociales.

Como se ha mencionado, algunas definiciones subrayan la importancia del actor gubernamental, en otras definiciones se incluye a otros actores de la sociedad, unas veces como receptores de las políticas, otras como colaboradores de la autoridad gubernamental y/o como gestores de las mismas. No es tan frecuente que en la definición se exprese de forma explícita la importancia de los actores económicos y las premisas del mercado, aunque se puede observar en estudios de casos específicos, la presencia e influencia de dichos actores en los procesos de políticas. Es recurrente en cambio, hacer referencia a acciones colectivas en general, como menciona Aguilar (2003b) al referirse a la política pública en términos de: “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción

como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” (p. 26).

La importancia que tienen los actores en las políticas públicas se puede observar también en la construcción de modelos, tales como los presentados por Lascoumes y Le Galés (2014) quienes reconocen tres formas de relación Estado-Sociedad: estatista¹⁷; pluralista¹⁸ y neocorporativista¹⁹. Mientras que Merino (2013) observa que el quehacer gubernamental con respecto a las políticas públicas se puede realizar de acuerdo a cuatro modelos: el vertical tradicional; el weberiano que se basa en una burocracia que descansa en el expediente legal; el que orienta al gobierno hacia las políticas públicas; y el del enfoque de la Nueva Gestión Pública, que tiende más a la lógica del mercado. Por su parte, Mény y Thoenig (1992) reconocen tres grupos de modelos: 1) el ‘social’ que privilegia al individuo y el pluralismo social, y sólo concibe el Estado desde una perspectiva funcionalista; 2) el grupo de los modelos que atribuyen al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos; y 3) el grupo que intenta encontrar el camino intermedio, dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la Sociedad, y que las políticas públicas permiten traducir.

Las formas de interacción entre los actores sociales que se representan en los modelos antes mencionados, permiten subrayar la importancia que tienen dichas interacciones en cuanto a quiénes participan y cómo es la habilitación²⁰ que tienen determinados actores para participar. Con ello, se atiende a la *condición y posición* de cada actor, como parte fundamental para la determinación de la estructura y funcionamiento de las políticas que se plantean desde cada modelo.

En esta interacción, Muller (2002), menciona que la presencia de “desajustes entre un sector o entre sectores, o entre un sector y la sociedad” (p. 48), conduce a la comprensión de la política

¹⁷ Las instituciones gubernamentales organizan los intereses comunes (Lascoumes y Le Galés, 2014).

¹⁸ El Estado es un ente regulador y receptor de demandas (Lascoumes y Le Galés, 2014).

¹⁹ A pesar de existir una fuerte presencia de los agentes públicos, ésta sólo tiene una función mediadora frente a los problemas sociales (Lascoumes y Le Galés, 2014).

²⁰ Se podría hablar de las competencias que tiene cada actor social dentro de determinados modelos. Dichas competencias de una forma directa o indirecta tienen fundamentos legales que permiten (o limitan) la acción pública de cada actor social.

pública como un “proceso de mediación social” (*idem*). Finalmente, los modelos son sólo acercamientos a la realidad, propuestas para entender una realidad que es más compleja que lo que ellos pueden aprehender.

Por otra parte, es posible señalar que los “desajustes” no sólo están presentes en las interacciones entre los actores sociales, sino también en la construcción de las mismas políticas públicas desde la idea de “desajustes” o “problemas” que requieren de atención; por lo tanto, se puede decir que desde la base de su comprensión, las políticas han sido consideradas como una forma de atención a situaciones “negativas” que pueden ser “transformadas” a través de la intervención en el ámbito de lo público. Una definición básica al respecto es la propuesta por Dewey (como se citó en Parsons, 2012) que menciona a las políticas públicas como la expresión de “lo público y sus problemas”. Al respecto diversos autores (Muller, 2002; Parsons, 2012) coinciden en la construcción de la política pública a partir de una situación que es considerada como un problema, ante el cual, las personas deben estar convencidas de que “deben y pueden hacer algo” para modificar tal situación (Kingdon, 1995). En este sentido, la acción de la política²¹ surge como “respuesta a un problema determinado que puede llegar a formar parte de la agenda política y de la agenda de las políticas públicas” (Parsons, 2012, p. 31). A manera de síntesis, Aguilar (2003a) menciona que uno de los principales retos de la política pública es: crear problemas y soluciones concebibles, de modo “que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo”²² (p. 72). En este sentido, se puede entender que hay una voluntad de acción dentro de determinados límites preestablecidos con fines políticos, para brindar satisfacción a la ciudadanía, aunque no sean los problemas más importantes los que se consideren para ser atendidos.

²¹ Desde dicha perspectiva, la política pública se puede entender como “[...] una **concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes**, tomadas principalmente por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían-, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Knoepfel, Larrue, Varone y Dieck, 2007, p. 12).

²² La gobernanza puede ser considerada como parte de una solución del problema específico “creado”, dado que implica una referencia explícita a mecanismos o actividades organizadas y coordinadas. “A diferencia del gobierno, la gobernanza se refiere a las “políticas”, más que a la “política” porque no es una estructura vinculante de toma de decisiones. Su destinatario no es ‘el pueblo’ como sujeto político colectivo, sino “la población” que puede verse afectada por cuestiones globales, como el medio ambiente, la migración o el uso de recursos naturales” (Urbinati, 2003, como se citó en Swyngedouw, 2011, p. 58).

Del conjunto de voces que se pronuncian en torno a la noción de la política pública, se pueden resaltar dos aspectos:

1) La forma dominante de entender la política pública tiene una carga “negativa” puesto que se vincula con la atención de “problemas”, mientras que sería posible construir las políticas públicas como espacios de “oportunidad”, aunque ello podría considerarse como una perspectiva periférica que en algunas ocasiones aparece entrelazada con la perspectiva dominante. Es necesario subrayar que, una característica general de las políticas públicas planteadas por la perspectiva dominante, es su incidencia sobre problemas prácticos, de entre los cuales, se eligen a aquellos que pueden ser resueltos y planeados (Aguilar, 2003a) en tiempos y espacios determinados de acuerdo con los objetivos planteados. Sin embargo, construir la política desde la perspectiva de oportunidad, requiere de la conformación y análisis de nuevas estrategias que reconocen tanto la influencia del ámbito global sobre lo local, como los intereses y recursos que se movilizan en torno al tema específico de la política pública.

2) En los discursos que definen la política pública entran en juego formas de valoración expresadas a través de los verbos²³: “saber”, “deber”, “poder”, “querer” y “hacer”. Ello permite afirmar que la escena de las políticas públicas tiene componentes intelectivos (saber), volitivos (querer), facultativos (poder), coercitivos (deber) y realizativos (actuar); los cuales se entrelazan a lo largo del proceso de políticas, desde su génesis hasta su desenlace²⁴. En este sentido, se pueden identificar los componentes de la política pública mediante el uso verbal referido a sujetos determinados, que en este caso serían los actores sociales que participan en el proceso de la política.

Los componentes que aquí se integran, conforman (de manera implícita o explícita) la discusión (interacción entre actores sociales) sobre políticas públicas, donde discurren y

²³ En este estudio, el discurso se entiende como actos de habla cuyas aristas están marcadas por componentes intelectivos, volitivos, facultativos, coercitivos y realizativos. Por otra parte, los textos de políticas son considerados discursos en la medida que se dirigen a públicos (interlocutores) que tendrán la posibilidad de ejercitarse en procesos interpretativos con mayor o menor nivel de complejidad. Dichos textos, como todo discurso, se construyen a partir de intencionalidades, desde perspectivas ideológicas determinadas, las cuales pueden favorecer o no, el diálogo entre las diferentes voces plasmadas en un mismo texto.

²⁴ Se utiliza el término *desenlace* para hacer alusión a la conclusión formal de una política pública específica, que tiene repercusiones multidimensionales observables más allá del período formal de su ejecución. En este sentido, se puede decir que se está ante un proceso que no es totalmente aprehensible.

concurren los discursos en medio de tensiones, las cuales se observan en los textos de políticas públicas que se analizan en este estudio.

1.1.2 Actores de las políticas públicas

Los actores sociales emergen en las políticas públicas “de diversas formas” y “para muchos fines”. La morfología de los actores sociales permite identificar, por una parte, a actores institucionalizados como los gobiernos y sus administraciones, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y las empresas privadas; mientras que, por otro lado, se encuentran actores no institucionalizados que actúan en calidad de ciudadanos y participan a título personal (aunque no siempre es posible) en el proceso de políticas. Entre los últimos, están tanto los beneficiarios como los “terceros” afectados de la política, que en algunas ocasiones adquieren cierto grado de institucionalidad, al ordenarse bajo determinados principios para la defensa de sus territorios y sus entornos. La incidencia que tienen los actores sociales sobre el proceso de la política depende frecuentemente de su institucionalización y la reglamentación correspondiente, que indica la condición, posición y relaciones del actor social en el marco de las políticas públicas, empero también las relaciones de los “terceros” afectados con otros actores de la política pública y políticos.

Al respecto, Arellano (2010) sugiere que las posiciones de los actores sociales se encuentran entre el liderazgo (individual o grupal) que favorece el desarrollo de la creatividad e innovación en la acción, y la institucionalidad sujeta a reglas que acotan las posibilidades de acción. Los actores, las instituciones, las normas y los procedimientos de las interacciones, son una parte importante en los estudios de políticas públicas (Lascoumes y Le Galés, 2014). Dichos aspectos ‘informan’ al proceso de la política a través del lenguaje, por lo que el análisis discursivo aparece como una posibilidad de análisis del proceso en conjunto.

Por otra parte, es posible vincular la estructura y funcionamiento de las redes de actores (en cuanto a condición/posición/relación) con los fines que persiguen. En este sentido, si el actor principal en una política determinada es el aparato gubernamental y sus instituciones, dicha política adquiere una verticalidad que empero, puede desvanecerse cuando se integra la participación de varios actores sociales en los distintos *momentos* de la política. De aquí la importancia de la elección del enfoque desde el cual se construye el análisis; por ejemplo, el enfoque de la acción pública, “permite construir un continuo analítico entre actores estatales y

de la sociedad civil” (Merino, 2013, p. 105); mientras que el enfoque institucional pone énfasis en la autoridad gubernamental como eje central del análisis.

Los cambios en la estructura y función de la red de actores sociales y de sus interacciones, producen transformaciones en los objetivos a partir de los cuales se construye el proceso de política. Por tal motivo, es imprescindible atender tanto a la forma de distribución los actores en las diferentes fases (Mény y Thoenig, 1992), como a los fines que cada actor social persigue, puesto que constituyen datos altamente significativos para el análisis.

La interacción entre el Estado y la Sociedad civil tiene como fin la coerción, la mediación o la concertación (Surel, 2008); sin embargo, el análisis de las interacciones puede incluir a más actores, con lo cual se incrementa la complejidad de la red, entre alianzas y conflictos, el ejercicio de poder y la emergencia de la dimensión simbólica. Se establece entonces, una posición determinada para cada uno de los actores (Surel, 2008).

Por otra parte, propuesta de Pierson (2000), contribuye al análisis de la historicidad de la política pública²⁵ a partir del estudio de las instituciones y de las transformaciones que ellas han tenido, lo cual conlleva cambios en las reglas de juego para los hacedores de política. En este sentido, Pierson (2000, p. 492) señala que el *path dependence*²⁶ “enfatisa cómo las decisiones institucionales iniciales se pueden llegar a autoreforzar a lo largo del tiempo”, lo cual conduce a la comprensión de la acción pública como un conjunto de “movimientos acumulativos” que dan forma tanto a la acción como a las instituciones (Kauffer, 2015, p. 351). En este estudio, se considera de relevancia el acercamiento al estudio de las políticas desde una perspectiva histórica, por lo que se integra un corpus de textos que van de 1972 hasta 2012, fecha en la que concluye la gestión gubernamental del estudio de caso. Sin embargo, para la construcción analítica, se distinguen los textos centrales, de aquellos que pertenecen al grupo de textos requeridos para la interpretación, debido a las diferentes formas de intertextualidad.

Con respecto a los actores, es importante señalar que la inclusión/exclusión de ellos dependerá principalmente de cuatro declaratorias: a) la construcción del ámbito de “lo

²⁵ Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, “la explicación de muchos aspectos de la política requiere de un análisis tanto diacrónico como sincrónico” (Pierson, 2000, p. 494).

²⁶ “*Path dependence* es traducido literalmente como “dependencia del sendero” que una pasado, presente y futuro” (Kauffer, 2015, p. 351).

público”; b) el contexto democrático neoliberal que abre la posibilidad a la participación de actores globales²⁷; c) el andamiaje normativo; y c) la búsqueda de la legitimidad. De esta forma se va configurando lo que algunos autores han llamado la “comunidad de políticas”.

Con relación a los actores que se integran dentro los procesos de políticas públicas, es necesario subrayar que dichas políticas están referidas no sólo a lo gubernamental que es público, sino a la sociedad (Aguilar, 2003) que participa tanto de manera pasiva (como objeto y fin de la política) como de forma activa (en el proceso de construcción de la política). Mientras que con relación al espacio, “lo público” puede hacer referencia a espacios abierto, a lugares accesibles, a espacios visibles que visibilizan, al lugar de manifestaciones políticas, espacio donde se construye la ciudadanía (*cf.*: Borja y Muxí, 2001; Rabotnikof, 2003). Ambas perspectivas, se tienen que considerar e integrar cuando se hace referencia a la política de las áreas verdes urbanas: “lo público” expresado en los actores sociales que participan y “lo público” expresado en las características *de* y *en* un espacio concreto. Por lo tanto, se puede decir que la distinción público-privada tiene connotaciones distintas debido a que emergen en universos discursivos diversos (Rabotnikof, 2003). Dichas connotaciones (de lo público y lo privado) ofrecen construcciones específicas de las relaciones entre los actores sociales, lo cual se analizará en los apartados relacionados con las áreas verdes urbanas, objeto de la política pública de este estudio.

En cuanto a la apertura de actores globales en el tema ambiental, el discurso de la sostenibilidad al colocar la crisis ambiental como una situación global, que tiene incidencia en todo y en todos, propone la necesidad de una acción unificada, colaboración y cooperación mutua (Swingedouw, 2013). Ello podría justificar la intervención de un país en otro, y de una institución sobre otra, lo cual tiene implicaciones políticas, económicas y sociales, bajo la bandera de lo ambiental. En este sentido, la interacción entre diversas escalas se propone como necesaria para el análisis discursivo porque dadas las características ambientales, dicho análisis sólo puede abordarse desde los flujos entre lo global y lo local.

En el andamiaje normativo ambiental se pueden encontrar dos formas de juridificación: de las actividades humanas para convertirlas en objeto de su regulación y de la naturaleza para que

²⁷ Se habla del contexto en singular, pero si se atiende a diversos casos específicos habría que hablar de los contextos, puesto que en cada uno de ellos, los mecanismos de participación están diferenciados, y más aun, la incidencia que puede tener la participación en la política pública puede ser distinta aunque se hable en términos de democracia.

sean objeto de protección (Betancur, 2001). En ambos casos, dicho andamiaje permitirá la identificación de actores sociales (condición, posición y relación) de acuerdo con el tema ambiental del que se trate, otorgando determinadas competencias a los actores sociales incluidos.

Otro aspecto a considerar es la legitimidad²⁸, la cual se puede analizar como dos caras de la misma moneda: desde los actores y/o desde las acciones. Lascoumes y Le Galés (2014) presentan a la legitimidad de los actores vinculada a la institucionalización del sector que se constituye como objeto de la política. En este sentido se menciona que cuando la legitimidad de los actores es incierta, se está ante un sector débilmente institucionalizado; mientras que, por el contrario, cuando los actores desarrollan su capacidad de formular problemas y de realizar la acción pública, es porque existe un sector fuertemente institucionalizado (Ugalde, 2014). Sin embargo, en la actualidad se puede plantear la legitimidad más allá del grado de institucionalización, debido a la presencia de movimientos sociales emergentes que tienen mayor credibilidad y consistencia frente a la ciudadanía, que algunas acciones gubernamentales. En este sentido se afirma que la legitimidad no sólo depende de la institucionalización, sino también del juego de poder asociado a la posibilidad de integrar diversos conocimientos en las argumentaciones de las políticas públicas. Dicha estrategia favorece el establecimiento de interacciones diferenciadas, que colocan en mejor posición a aquellos que “conocen” y “disponen” de recursos privilegiados en los intercambios socio-políticos; lo cual contribuye a modelar la imagen colectivamente “legítima” de la política en cuestión²⁹ (Surel, 2008). La legitimidad del actor emerge como una posibilidad de hacer factible un proyecto; mientras que por otra parte, la legitimidad de la acción pública hace posible un mejor posicionamiento del actor social. Este se convierte entonces en un espacio de diálogo entre la *policy* y la *politics*³⁰.

Finalmente, la inclusión/exclusión de determinados actores sociales en la discusión de las políticas públicas, influyen en la inclusión/exclusión de una política en la agenda

²⁸ Por ejemplo en la valoración de artículos científicos para su publicación, se crea la legitimidad a partir de la revisión por pares “expertos” en el área de estudio, lo cual no elimina la presencia de sesgos, pero da la sensación de “control”.

²⁹ He aquí la importancia de las comunidades de conocimientos.

³⁰ En este sentido, se encuentra la pregunta de Mény y Thoenig (1992): “¿Las políticas públicas determinan la política?” (p. 16).

gubernamental, la cual requiere también de un proceso de legitimación. Lo anterior es relevante, pese que con frecuencia:

[...] los gobernantes actúan impulsados por influencias externas o por la fuerza de sus convicciones personales. En tales casos se requieren argumentos posteriores a la decisión para dotarla de una base conceptual, para demostrar que encaja en el marco de la política existente, para aumentar el asentimiento, para descubrir nuevas implicaciones y para adelantarse a las críticas o contestarlas (Majone, 2014, p. 67).

De manera especial, los actores sociales que fungen como mediadores, tienen la función de influir en la construcción simbólica de la política pública a través de argumentaciones que fluyen a través de las diversas escalas espaciales, temporales y temáticas que confluyen en las políticas específicas.

En este estudio se considera que en los textos analizados, es posible reconocer la presencia de los actores y sus características (condición, posición y relación), lo cual facilita el reconocimiento tanto de las diversas comprensiones del objeto y objetivos de la política específica, como de estrategias de legitimación que se establecen en la interacción.

1.1.3 Construcciones de las políticas públicas: entre la situación/oportunidad y el problema/solución

Los conocimientos que se movilizan en la construcción de la política pública dependen de la forma de entender las diversas realidades que se colocan “en la mira” para ser intervenidas. En este sentido, se puede afirmar que la construcción de una situación/oportunidad difiere en los conocimientos que se movilizan en comparación con una elaboración del problema/solución. En ambos casos se pretende la intervención mediante una política pública; sin embargo, los conocimientos movilizados y la forma de construcción de la misma política va a tener diversos visos, dado que se presenta una comprensión diferenciada de aquello a lo cual se le pretende dar atención.

En este sentido, la construcción de la política pública como problema/solución o como situación/oportunidad, implica la distinción en la forma de entender el fenómeno social, lo cual se encuentra asociado a formas lingüísticas diferenciadas. Por lo tanto, se propone la idea de Irvine y Gal (2003) de hacer un esfuerzo por entender cual es la relación entre la forma

lingüística y el fenómeno social. En este caso, se pretende identificar el vínculo que existe entre el lenguaje y la forma de entender el fenómeno socioambiental (sea como situación/oportunidad o como problema/solución), puesto que de ello se podría constituir en un primer estadio para la atención socioambiental mediante los diversos instrumentos de política.

Si la construcción de la política pública se propone desde un enfoque del problema/solución se puede entender en términos de Wildavsky (como se citó en Arellano, 2010): “los problemas públicos no son atacables sólo de manera técnica, sino que el analista de políticas crea el problema” (p. 209). Por tal motivo, desde este enfoque dominante, es de vital importancia discutir en torno a las diversas formas de “crear” discursivamente el problema y las implicaciones prácticas que tienen en el proceso de las políticas públicas.

En este estudio se afirma que para el análisis de los procesos de las políticas públicas es imprescindible considerar el enfoque de la situación/oportunidad presente en el objeto vinculante de la acción pública. Se podría hablar de “incidencia sobre”, pero si se piensa al objeto como actante³¹, se tendría que reconocer que tanto el objeto en sí mismo incide en el proceso de las políticas, como las políticas y sus elementos constitutivos, afectan al objeto o a la situación determinada. En ese sentido se puede hablar de una mutua elección: sujeto-objeto. Por tal motivo, habiendo abordado las diferentes formas de apropiación del objeto por parte del sujeto; en este caso, se propone un giro de 180° que permita poner la mirada en el objeto y la forma como se constituye a sí mismo dadas sus características particulares³².

En esta propuesta, para la comprensión de las políticas públicas se pretende centrar la atención en el objeto de la política, el cual emerge como un actante, que en cierto modo, se define a partir de su condición y posición dentro del engranaje de la naturaleza y la sociedad. La relación entre el sujeto y el objeto, no se entiende de manera dicotómica, sino como una continuidad, en la cual se manifiesta una relación simétrica entre lo humano y lo no humano (Latour, 1996). Desde esta perspectiva, no sería factible la construcción de la política pública

³¹ Latour (1996) menciona que el actante es definido como “cualquier objeto que sea una fuente de acción” (p. 370); el cual se conforma como un “objeto circulante que sigue circulando y sigue obteniendo su isotopía de lo que otros actores le hacen” (p. 379).

³² Para ello, se parafrasea la propuesta pedagógica “el aprendizaje centrado en el alumno”, que considera que el alumno es el actor fundamental de su propio proceso. En este caso se puede hablar de: el proceso de la política pública centrado en el objeto o en la situación que se pretende transformar.

al margen de una comprensión profunda de las “dinámicas entre tensiones” del objeto particular de la política.

Si se considera que el medio ambiente (en este caso, el área verde urbana) tiene una dinámica de interacciones complejas que hacen posible su emergencia como espacio con características específicas, entonces se entiende que cada recurso que forma parte del medio ambiente, pueda considerarse como un actante, que tendría que ser comprendido antes y durante el proceso de las políticas públicas específicas.

Las implicaciones que tendría para la política pública lo antes mencionado, se manifiesta en el cambio en cuanto al centro de atención. En la investigación, no se pretende poner la atención en las acciones de gobierno o de otros actores sociales; sino en el espacio verde que se constituye como objeto de una intervención conjunta de los actores que participan en su construcción en términos discursivos. Desde esta perspectiva, las comunidades de políticas juegan un papel central en la comprensión del objeto empírico y en su aprehensión.

Aunque se ha difundido la idea de que la investigación aporta conocimientos e información para los diseñadores de políticas; en esta propuesta de investigación se pretende analizar otra forma de interacción entre los conocimientos y las políticas, la cual se realiza entre “eventos que ocurren demasiado rápido e ideas que maduran lentamente como para que se encuentren respuestas nuevas para cada situación apremiante” (Derthick y Quirk, como se citó en Majone, 2014, p. 2010).

En este sentido, las políticas públicas no sólo requieren de conocimientos nuevos, sino de su transformación en *emblemas discursivos* que permitan que las ideas sean consideradas en el proceso de la política pública. De otra forma, los conocimientos en sí mismos no son de interés a la política pública, puesto que no le provee del espacio legitimador que tiene el *emblema discursivo*. Se puede decir entonces que, más allá de la velocidad de los eventos y de la búsqueda de respuestas; los conocimientos están sometidos a una serie de coyunturas y contextos que hacen posible o impiden su inclusión en el proceso de las políticas³³.

Al referirse a la ausencia de una relación causal directa entre el conocimiento y las políticas, Majone (2014) afirma que ello se debe entre otras cosas, a la estructura laxa de las

³³ Este es un aspecto central en el desarrollo de la presente investigación, puesto que el proceso de la política pública no es unívoco, ni unidireccional; sino que por el contrario, es un espacio donde se entrelazan diversos factores (coyunturales y contextuales) que tienen lugar más allá de los mismos objetivos explícitos de la política, pero que al mismo tiempo se expresan en los textos de las políticas.

comunidades de políticas, debido a que sus miembros “tienen sus propios compromisos profesionales, intelectuales e ideológicos” (p. 211). Por tal motivo, aunque en la literatura se pretende identificar la política pública con la búsqueda del bien público, con la política (*politics*) y con el proceso social (Majone, 2003); ésta se encuentra lejos de conseguir dichos propósitos.

Cuando se aborda la interacción entre los conocimientos y las políticas, es necesario considerar el flujo de *conceptos*, *categorías* y *narrativas* en el debate político, así como la argumentación y la persuasión; puesto que ello permite el surgimiento de interpretaciones que conducen a formulaciones y reformulaciones de problemas y soluciones, a la acción pública programática (Majone, 2014) desde el enfoque dominante; y/o a la formulación de la situación/oportunidad desde un enfoque alternativo.

En el análisis del discurso ambiental (que se manifiesta en las políticas), se pueden considerar los aspectos señalados por Feindt y Oels (2005): el reconocimiento del papel del lenguaje en la constitución de políticas, la ausencia de una verdad objetiva, la consideración del conocimiento como contingente y discutible, el juego de poder y sus efectos manifiestos, la función emancipadora en los procesos de producción del conocimiento y en la formulación de políticas. Algunos de estos aspectos se consideran en esta investigación, vinculados siempre al lenguaje.

1.1.4 Construcciones de las políticas ambientales

En términos generales, algunos autores refieren que las políticas públicas son expresión de la voluntad del Estado por incidir en determinados campos: educación, salud, seguridad, medio ambiente, etc. (Isuani, 2012). Sin embargo, cada campo tiene una construcción socio-histórica distinta. En cuanto al tema ambiental, éste se va construyendo por observaciones de la vida cotidiana³⁴ y al mismo tiempo por una discusión surgida en el ámbito internacional desde el siglo XIX, especialmente a partir de la década de 1970, que conduce a la conformación de organismos especializados en el tema. De la emergencia de lo ambiental en la discusión académica y entre activistas, surge la necesidad de atención en el ámbito de las políticas

³⁴ Me refiero a lo ambiental en términos generales, puesto que la conciencia en torno a la contaminación y al deterioro ambiental surge en dinámicas fuera de la observación cotidiana.

públicas, como un campo de especialización; puesto que, si bien desde tiempos remotos lo ambiental ha estado presente, éste ha estado vinculado al tema de la salud.

Las políticas ambientales con facilidad se asocian a la idea de magnanimidad y benignidad, en continuidad con el imaginario en torno a la “naturaleza” y a lo “sostenible”. Estas ideas esconden la pregunta vital sobre el tipo de soluciones y ensamblajes que se desea producir, cómo se pueden alcanzar y qué clase de entornos se desea habitar (Swyngedouw, 2011). Lo anterior resulta interesante en la búsqueda de comprensión de la política de áreas verdes urbanas, dado que los imaginarios tienen la posibilidad de incidir sobre la conformación de los discursos y la práctica concreta. En este contexto, el medio ambiente no se considera una realidad dada, sino que se comprende como una construcción que se fundamenta en conocimientos de realidades, en las cuales lo concreto y lo abstracto se mezclan (Tsing, 2011). Aunque los problemas ambientales son presentados como construcciones neutrales hechas sobre la base del conocimiento de las ciencias naturales, lejos de la disputa interdisciplinaria (Syndedouw, 2011); ellos se encuentran sometidos a una serie de intereses políticos y económicos. La apariencia de la verdad absoluta, de una necesidad unívoca, deja en la penumbra los diversos contenidos que puede tener una noción ambiental, mientras se realizan acciones propuestas desde las políticas y la política, donde los saberes únicamente se convierten en conocimientos que permiten justificar lo que de antemano “todo el mundo conoce y reconoce”: la [aparente] prevalencia de la naturaleza sobre cualquier interés. Esto se convierte en una trampa que nos encierra en un laberinto de espejos que da la sensación de tener la posibilidad de cambiar y resolver, de traspasar puertas hacia realidades distintas, hacia esa utopía de un mundo feliz; sin darnos cuenta que estamos dando vueltas en el mismo lugar, y que el lenguaje es el espacio que se aprisiona para impedir la salida en el actuar.

Tanto en la construcción del problema/solución como de la situación/oportunidad, es necesario cuestionar en el caso empírico “*in situ*”: “¿Qué se considera como “el medio ambiente” en un programa de políticas? ¿Cómo se crea un nuevo “medio ambiente” en cada proyecto?” (Tsing, 2011, p. 197). La noción de medio ambiente y de naturaleza emergen “más allá de lo político, es decir, más allá del espacio de disputa pública, de la contestación y el desacuerdo” (Swyngedouw, 2011, p.43). En este sentido se entiende el limitado papel que juega la ciencia en las decisiones en torno a la política pública, por lo cual:

[...] se argumenta que la caracterización errónea de la función que la ciencia juega en el proceso de políticas ha llevado a expectativas irrazonables sobre el papel que la información científica puede jugar en el desarrollo de políticas ambientales, y la implementación consiguiente de mecanismos de política equivocados (Herrick, 2004, p. 421).

Al respecto, se entiende que la ciencia también está sometida a poderes fácticos que impiden que los conocimientos sean aprehendidos por el proceso de política como insumos directos para la acción, sino que se presentan como herramientas para la justificación y fundamentación discursiva de una política que se pretende legitimar mediante la estrategia del uso del lenguaje de la ciencia (*cf.* Foucault, 1988).

En medio de una realidad que aparenta ser neutral, para la elaboración de políticas ambientales se promueve desde las instancias internacionales la participación de “expertos” (pertenecientes a alguna comunidad del conocimiento) en instituciones y foros internacionales, desde donde se toman decisiones para proponer (o imponer) acciones ambientales.

La estrategia que permite la formación de dichos “expertos” se articula en torno al concepto de disciplina, puesto que ella tiene la capacidad de brindar significado y autoridad a los hallazgos científicos; tal como escribe Kuhn (1971), las disciplinas proporcionan reglas que limitan las soluciones aceptables y las formas de llegar a dichas soluciones. Esta se convierte en una estrategia de legitimación de una política ambiental.

La política pública atiende a la razón práctica y deja en la periferia a los planteamientos filosóficos y epistemológicos. En esa realidad emergen conocimientos que aparecen como un conjunto de nociones que fundamentan la política pero pueden ser utilizados al margen de los significados que la ciencia les ha conferido. Así se utilizan términos que significan cualquier cosa y poco a la vez.

El presente estudio no se centra en la calidad de la información, sino en la forma cómo el conocimiento es utilizado en el proceso de las políticas públicas, lo cual va desde el diseño hasta la evaluación. Sin embargo, es imprescindible reconocer que para los hacedores de políticas y para la mayor parte de la población, los conocimientos generados en distintas disciplinas, se aceptan como un “acto de fe”, puesto que no todas las personas cuentan con el

conocimiento específico, ni con el instrumental necesario para corroborar la veracidad de los datos.

En este sentido, Roe menciona que:

La integración de la información científica para apoyar una determinada política o régimen regulatorio es una propuesta ambiciosa que implica tanto la ciencia como el juicio [...] Los responsables políticos apelan con frecuencia a teorías y marcos administrativos que se adaptan a la complejidad, la incertidumbre y la experiencia de incompletitud (como se citó en Herrick, 2004, p. 430).

Con ello se justifica la necesidad de la movilización de conocimientos de diversas disciplinas para brindar una comprensión mayor al proceso complejo de políticas públicas. En este contexto, se establece como objetivo de este apartado, el reconocimiento de los aportes teóricos y metodológicos específicos de la construcción de las políticas ambientales, entre las que se encuentran las políticas de áreas verdes urbanas.

Lo que se pretende en esta investigación es (a través de la discusión en torno a los ejes que se presentan a continuación), reconocer que los conocimientos están vinculados con las políticas públicas, y es necesario ampliar la reflexión al respecto y generar canales de comunicación entre comunidades de conocimiento y la comunidad de políticas.

1.1.4.1 Objetivos de las políticas ambientales

Si la comprensión de la naturaleza en constante transformación incide en la conformación de las sociedades y viceversa, entonces resulta de interés el análisis de los objetivos que se persiguen cuando se pretende estudiar el entorno natural-social, cuya relación se entiende como un continuo. En este marco, surgen algunos cuestionamientos para el análisis: ¿Qué es lo que se pretende con la movilización de determinados *conceptos*, *categorías* y *discursos* en una política ambiental? ¿Cuáles son las estrategias discursivas que sirven a tales fines? ¿Qué implicaciones tiene y para quiénes? Los mismos cuestionamientos se pueden hacer en voz alta (lo explícito) y en voz baja (lo implícito), y quizá las respuestas sean distintas.

La reflexión anterior conduce a la búsqueda de los objetivos manifiestos (explícitos) y los objetivos que permanecen ocultos (implícitos) en los discursos presentes en los instrumentos

de políticas. Un ejemplo de objetivos explícitos, se encuentra en el texto de Hardoy, Mitlin y Satterthwaite (2001), los cuales refieren que en la política ambiental es importante la búsqueda de la calidad de vida urbana, mediante la vinculación de la vida a los ambientes de trabajo saludables, a los servicios que se relacionan con los recursos naturales y a la relación ecológicamente sustentable entre las demandas de los consumidores y las empresas. Así, cada autor que analiza una política y cada hacedor de política plasma (en sus textos) los objetivos explícitos ante las situaciones ambientales que pretende discutir o atender.

Dentro de los fines explícitos, en las políticas ambientales se pueden encontrar aquellos que se refieren a: 1) prevención de riesgos (naturales y artificiales); 2) mitigación de la contaminación; y 3) conservación y manejo de recursos naturales. Se puede decir que cada objeto de política ambiental, se detona a partir de cualquiera de los fines explícitos antes mencionados.

En un acercamiento a los objetivos implícitos, se puede considerar la perspectiva de Swingedouw (2011), quien entiende la política pública no sólo como la acción pública en sí misma, sino como los efectos que produce tanto en términos ambientales como económicos. Desde dicha propuesta, se tendría que considerar el análisis de los “saberes” construidos entre los actores sociales (agentes de política pública) y el poder que tienen para movilizarlos en el ámbito de la acción pública. En esta búsqueda de los objetivos ocultos, es necesario reconocer a aquellos que son parte explícita del discurso global dominante, pero se mantienen sólo de manera implícita en el discurso de los instrumentos de política local.

El análisis de los objetivos implícitos requiere, más que preguntas en torno a la comprensión del medio ambiente, las razones de fondo de una política; las cuales pueden observarse en el análisis de la intertextualidad dentro de un texto (co-textos cercanos) y con otros textos de la política pública, en los *emblemas discursivos* de los contextos y coyunturas socioeconómicos (contextos globales) y normativos (contextos intermedios), así como del discurso presente en un instrumento escrito de la política específica.

En la definición del objetivo de la política ambiental, se tiene que reconocer que las situaciones ambientales son complejas, por lo cual, las acciones públicas al respecto tendrían que observarse desde una transversalidad que favorezca la integración de áreas del conocimiento que se vinculan al tema ambiental, tales como la tendencia demográfica, la concentración urbana y la economía (Carrillo y Rivas, 2012). Por ello, se puede afirmar que el

objetivo de las políticas ambientales no puede estar desvinculado de los objetivos de las diversas políticas públicas, aunque en la realidad, con frecuencia se observa una diversidad de objetivos desvinculados. Al mismo tiempo, las políticas urbanas, sociales y económicas tendrían que reconocer el tema ambiental no sólo a nivel discursivo, sino también en las acciones públicas que se construyen.

Para conseguir dichos objetivos, se requiere de un conjunto de instrumentos³⁵ que hagan viable y efectivas las intervenciones destinadas a solucionar los problemas que afectan a la sociedad (Isuani, 2012). Dentro del mínimo de los textos de políticas urbano ambientales que pueden integrarse en el análisis discursivo, se encuentran: declaratorias de foros internacionales sobre medio ambiente y ciudad, legislación federal y estatal, planes de desarrollo urbano, programas específicos y estrategias punitivas de regulación (civil, mercantil y/o penal). Además, se podría agregar el análisis del discurso de los medios de comunicación, sobre todo si se considera la importancia de la persuasión. Este último aspecto queda fuera de los límites de esta tesis ya que se ubica principalmente en el ámbito de la oralidad, mientras que en esta investigación se centra la atención en el análisis de textos de política pública.

Además de la complejidad de las políticas urbano ambientales, en este estudio se reconoce que en la elaboración de las políticas se mantienen dos tendencias contrarias: por una parte, se proponen formas de atención de una situación ambiental de acuerdo con las posibilidades locales concretas; mientras que por otro lado, sin mayor análisis, se repiten las formas de solución indicadas desde el ámbito internacional y/o desde las experiencias “exitosas” difundidas. Ante dicha situación, las políticas ambientales requieren de la consideración de un vínculo entre las diversas escalas, dado que las situaciones que atienden, no tienen bordes definidos, aún cuando para fines de análisis y de gestión, se construyan categorías como “cuenca”, “área de reserva”, “ciudad”, “metrópoli”, etc. En este sentido, en el discurso de la política ambiental se integran diversas escalas y espacios geográficos delimitados, junto con sus representaciones simbólicas, tal como ocurre con el lema del activismo ecológico: “piensa globalmente actúa localmente” en donde las escalas se movilizan para señalar diferentes acciones, con repercusiones distintas sobre la situación ambiental, pero omitiendo la realidad

³⁵ Isuani (2012) propone “tres tipos de instrumentos: dispositivo normativo que estructure y oriente sus actividades; dispositivo de gestión que las sostenga y concrete; y recursos básicos (humanos, financieros y tecnológicos) que las tornen viables” (p. 316).

ambiental compleja a cambio de una simple relación dicotómica. Por otra parte, se puede afirmar que la delimitación de los espacios geográficos repercute tanto en la construcción de la idea de inclusión y exclusión, como en la asociación de un sitio determinado con la valoración positiva o negativa del espacio geográfico específico, por ejemplo cuando se hace referencia a la ciudad.

1.1.4.2 Alcances y límites de los estudios de políticas ambientales

Los alcances y límites de los estudios de políticas ambientales pueden ser teóricos y prácticos. Dentro de los alcances teóricos, se encuentra la fundamentación de los *procesos discursivos de políticas públicas*, que desde diversas perspectivas integran elementos generales que se pueden considerar en el análisis de una política específica. De manera especial se vislumbra la posibilidad de discutir la política ambiental desde la comprensión de significados a través del lenguaje.

En cuanto a los alcances prácticos, se señala reiteradamente que las políticas ambientales provocan transformaciones que se desbordan, en términos de tiempo y espacio. De ahí la relevancia de la atención responsable de estas políticas que tienen repercusiones más allá de lo objetivos establecidos a priori en los instrumentos de política específicos que guían la acción pública.

Así mismo, el reconocimiento de la transversalidad de lo ambiental tiene como consecuencia, la imperiosa necesidad de un trabajo interdisciplinario³⁶. Ello es reconocido en el discurso, aunque la realidad se encuentre aún lejos de la integración de grupos de investigación con personas que tienen formaciones desde diversas disciplinas, con posibilidades de comprensión de diversos lenguajes. Una situación que requiere de atención es la fragmentación disciplinaria en torno al tema ambiental (Azuela, 2006), con los diversos lenguajes disciplinares que en pocas ocasiones permiten la escucha mutua: el reto es la integración de las disciplinas en el concierto de discursos ambientales. Los desacuerdos también pueden encontrarse a nivel de las posiciones teóricas y metodológicas, así como de las perspectivas

³⁶ Queda pendiente discutir si con la interdisciplina no se estarían excluyendo los saberes locales. De manera análoga a la crítica del multiculturalismo cuyo fin es evitar el descenso. Cabe entonces preguntarse: ¿Qué sería de una sociedad sin disenso? ¿qué sería de una comunidad sin diversidad?

epistemológicas desde la cual cada grupo de investigadores construye su objeto de estudio (Tsing, 2011). Dentro de los límites se encuentran aquellos referidos a la falta de diálogo entre la construcción semiótica, axiológica y pragmática del tema ambiental.

Por otra parte, se reconoce que el mito de la toma de conciencia que traspasa el discurso ambiental (Azuela, 2006) no necesariamente conduce a la transformación de la acción pública. Otro límite de las políticas ambientales se refiere al principio de igualdad y justicia promulgado en torno principalmente al acceso a los recursos naturales³⁷; mientras que las luchas que ahí se libran, requieren de otros espacios de acción, abiertos en las políticas sociales y económicas. Para Swyngedouw (2011) la política democrática es también un espacio de crítica y transformación que se requiere cuando se reclama igualdad y justicia.

1.2 Proceso discursivo de la política pública

La integración de diversos elementos lingüísticos y extra-lingüísticos en el proceso discursivo, es imprescindible si se comprende el discurso como expresión social en donde “la forma y el contenido van unidos en la palabra entendida como fenómeno social; en todas las esferas de su existencia y en todos sus elementos -desde la imagen sonora hasta las capas semánticas más abstractas” (Bajtín, 1989, p. 77). En este sentido, cuando se habla del proceso discursivo, éste no puede realizarse sin la consideración de los aspectos sociales que ponen a la palabra en contexto y circunstancia.

En esta propuesta, una estrategia considerada para acercarse al estudio del discurso de la política pública³⁸, es mediante el conocimiento (sistema articulado de palabras); “el cual no es un producto neutro, que pueda ser tratado independientemente de quién lo produce” (Agudo, 2009, p. 67) y a quién se dirige. El conocimiento incide en la justificación de las políticas, y las políticas inciden en la necesidad de conformar determinados conocimientos vinculados a grupos de expertos. Como menciona Agudo (2009) el conocimiento se sustrae “de sus contextos de producción y de las comunidades epistémicas particulares para ser transferido o vendido a otras unidades de producción” (p.67).

³⁷ “En sociedades con divisiones de clases, nuestra experiencia de la naturaleza está siempre mediada por las convenciones de la propiedad que regulan nuestro acceso a los recursos y diferencian el mundo natural en relación con este acceso” (Tsing, 2011, p. 201)

El proceso del discurso se presenta a continuación en torno a tres ejes: como ejercicio de poder, como proceso dialógico y como expresión ideológica.

1.2.1 Discurso como ejercicio de poder

Las ideas y teorías que constituyen a las ciencias (en este caso: políticas, naturales y sociales), podrían ser consideradas de tres formas distintas, según lo mencionado por Molle, (2008): 1) como “palabras de moda”; 2) reflejo de evolución y refinación gradual de conocimientos y conceptos; 3) expresión del poder y de las visiones del mundo difundidas por quienes tienen dicho poder.

En este apartado, sin desconocer las dos primeras posiciones, se centra la atención en la tercera posición. Se plantea entonces, la necesidad de reconocer cómo los conceptos y discursos se constituyen en el ejercicio del poder de quienes conforman grupos de expertos pertenecientes a comunidades de políticas; mientras que por otra parte, se busca justificar el imperativo de realizar un meta-análisis de la política pública que desentrañe los “espacios llenos y vacíos” de significado. En el primer caso, se centra la atención en aquellos actores sociales que intervienen en la producción del discurso de las políticas públicas³⁹; mientras que en el segundo caso, se centra la atención en lo producido (objeto discursivo⁴⁰).

Tanto en el proceso de producción del discurso (vinculado a actores determinados), como en el análisis de lo producido, se considera la propuesta de Bourdieu (2003), quien desarrolla el concepto de “campo intelectual” en donde la relación del creador con su obra, se encuentra afectada por el sistema de relaciones sociales en las que se realiza el acto de comunicación. En este sentido, se menciona que existen propiedades de posición que no se reducen únicamente a las propiedades intrínsecas, debido a que se encuentran inmersas en un campo cultural, referido como un conjunto de relaciones entre los temas y los problemas (Bourdieu, 2003). La idea del campo intelectual regido bajo sus propias leyes y con una forma de legitimidad particular (Bourdieu, 2003), tiene incidencia en la conformación de comunidades científicas que se pueden vincularse de maneras diversas con el proceso de políticas públicas.

³⁹ Esto será ampliado en los capítulos que se refieren a los casos empíricos.

⁴⁰ La investigación de Shore y Wright se enfoca a cómo los objetos discursivos son utilizados en el diseño de políticas y para justificar agendas particulares, como medio para otorgar legitimidad a la política (como se citó en Molle, 2008, p. 132).

Las reglas establecidas en el campo intelectual (que inciden en las comunidades⁴¹), se establecen como una forma de ejercicio de poder, pero al mismo tiempo, se encuentran en diálogo constante⁴² con otro tipo de poderes, entre los que sobresalen el político y el económico. Ello conduce a las comunidades, a conformarse a partir de lo que Bourdieu (2003) llama “sociedad de bombos mutuos” (p. 16), en donde el público tiene poco qué decir, excepto cuando se trata de personas que tienen poder⁴³.

En este contexto, el discurso se entiende como “juego estratégico y polémico” (Foucault, 1988, p. 15) en el cual es imprescindible la comprensión de las “relaciones de lucha y poder” (*idem*, p. 28).

1.2.2 Discurso como proceso dialógico

En esta investigación, el discurso de áreas verdes urbanas es entendido como un proceso dialógico que gira en torno a dos ejes: 1) entre la política pública y el discurso en torno al objeto de la política; y 2) entre las ciencias naturales y las ciencias sociales.

Cuando se habla de política pública y de los conocimientos sobre el objeto de la política, las personas se encuentran frente a dos formas de operar distintas, dos lógicas (de la ciencia y de la política) que no necesariamente resultan opuestas, aunque sí requieren de una síntesis a partir de la toma de decisiones sobre cuáles serían las operaciones que, en una construcción pragmática, se requieren en el proceso de una política pública específica.

Si se considera que en el ámbito de la discusión teórica tanto en las políticas públicas como en el objeto de la política pública (en este caso las áreas verdes urbanas), emergen conceptos y discursos condicionados y al mismo tiempo, posicionados. Las operaciones que se eligen del marco referencial de la política pública y del discurso en torno al objeto de la política, definen los rasgos gruesos que prevalecen en el desarrollo de la política pública específica (desde su diseño hasta su evaluación, pasando por la implementación). El diálogo que se expresa en los

⁴¹ Se hace referencia aquí a las comunidades lingüísticas, epistémicas y de políticas.

⁴² Aunque a veces en relaciones de sometimiento .

⁴³ En tiempos pasados, los mecenas tenían autoridad (poder) para corregir las obras literarias de los artistas a los cuales financiaban (Bourdieu, 2003). Es posible aplicar aquí el término acuñado por Bourdieu (2003): “*peso funcional*” (p. 26).

dos ejes antes mencionados, es el que permite que el continuo sea posible en el análisis de las políticas públicas, a partir de la comprensión discursiva de las mismas, la cual es factible en la relación entre los miembros de cada binomio. Dichos binomios lejos de ser antagónicos, son elementos que combinan fuerzas centrípetas y centrífugas en el proceso de las políticas.

En el primer eje, se presenta el encuentro entre las construcciones teóricas y metodológicas desde la ciencia de las políticas, y los conocimientos interdisciplinarios que van a constituir el fundamento discursivo (científico y tecnológico) para atender las situaciones concretas que la política pretende resolver (objeto⁴⁴ de la política pública: tal es el caso de las áreas verdes urbanas).

En este sentido, Majone (2014) menciona que existe una relación dialéctica⁴⁵ entre políticas y meta-políticas⁴⁶, presente en “las ideas, conceptualizaciones y propuestas formuladas por los actores, analistas, académicos y expertos burocráticos de las políticas que comparten un interés activo en ella” (p. 192). Este eje dialéctico es el que entra en juego en la conformación de la comunidad de políticas; en la cual se amalgama el conjunto de ideas, teorías y argumentos, al igual que la tecnología, la economía y la política que van dando forma a instituciones y procesos de políticas, los cuales retroalimentan al mismo tiempo a las argumentaciones y conceptualizaciones (Majone, 2014).

En el segundo eje, se plantea el diálogo entre las ciencias sociales y las ciencias naturales, lo cual resulta imprescindible cuando se hace referencia a la política ambiental, puesto que el objeto de la política es la naturaleza, mientras que la política en sí misma y en relación con su objeto, se construye a partir de la interacción social. En este sentido, White (2013: 207) señala que la proliferación de disciplinas y la especialización del conocimiento permite la creación de muchas narrativas e impide el discurso significativo inter e intra disciplinario. Por tal motivo, se tiene que considerar la observación de los lenguajes que confluyen en la política de

⁴⁴ Se ha de entender aquí, que el objeto se construye, siguiendo a Bajtín (1991: 97) a partir de la palabra que se forma en la interacción dialógica: “la palabra concibe su objeto de manera dialogística”.

⁴⁵ Majone (1997) sigue la tradición griega de la dialéctica, en la cual se entiende que la argumentación tiene su fundamento en el uso de premisas razonables, por lo que mediante el intercambio de ideas y propuestas, se llega a un entendimiento compartido.

⁴⁶ Majone (1992) entiende la metapolítica como una teoría o metodología del análisis de políticas; mientras que Dror (1992: 125) afirma que las ciencias de política tienen su interés en las meta-políticas, puesto que atienden a la mejoría de métodos para la elaboración de políticas, y no a los problemas particulares (políticas). En este sentido se propone el diálogo entre políticas (con las situaciones que se atienden) y meta-políticas (con las formas de elaborar las políticas), puesto que en esta tesis se integran ambos retos.

áreas verdes urbanas, y distinguir las convergencias y las divergencias, así como las ventajas y desventajas que representan dichas situaciones en la construcción de un discurso común.

Finalmente, de manera general, se puede enfatizar lo que para Bajtín (2012) significa el proceso dialógico del discurso y de la existencia al analizar la obra de Dostoievski: “[quien] escucha a su época como un diálogo enorme, captando en ella no solamente las voces aisladas, sino ante todo, justamente, las *relaciones dialógicas* entre voces, su *interacción dialógica*” (p. 191).

En este sentido, el proceso dialógico se concibe como inherente a la construcción de narrativas en el proceso discursivo de las políticas públicas.

1.2.3 Discurso como expresión ideológica

El lenguaje propio de las ciencias es entendido, siguiendo a Bajtín (1991): “no como un sistema de categorías abstractas, sino como un lenguaje saturado ideológicamente, como una concepción del mundo, e incluso, como una opinión concreta que asegura un maximum de comprensión recíproca en todas las esferas de la vida ideológica” (p. 88).

Por tal motivo, se hace referencia aquí a un discurso construido en, desde y para un medio social⁴⁷ específico que interactúa constantemente con otros medios. En este sentido, se considera que en el discurso de la política pública, el lenguaje de las ciencias está presente, entre “verdades” y “poderes” que inciden en la construcción discursiva del proceso de política (*cf.* Foucault, 1988). Sin embargo, como comenta Majone (2014), incluso las políticas que parecen carecer de una base intelectual consciente, contienen una justificación. Este autor señala la necesidad de indagar sobre las características de los supuestos que justifican a la política. En este espacio es donde se puede encontrar la ideología, con sus referentes lingüísticos, muchas veces vinculados a los conocimientos; pero también con sus referentes no lingüísticos. En ambos casos, la ideología emerge como una justificación, más o menos explícita en el discurso de la política pública. Como menciona Bajtín (2012, p. 180) cuando se

⁴⁷ Desde lo propuesto en esta tesis, el medio social puede ser comprendido como una parte de los campos mencionados por Bourdieu, pero al mismo tiempo, capaz de interactuar con otros medios dentro del mismo campo o de otros campos. En este caso, se hace referencia a un medio social específico: el medio de las políticas públicas. Un medio que se entiende como un marco de comprensión dinámico (no es una estructura fija) que permite dar sentido a la palabra inserta en discursos teológicos, construidos sobre una base ética y estética donde descansa su legitimidad.

refiere a la obra literaria de Dostoievski: se reconoce el vínculo entre la ideología del autor y la del “héroe” representado en su obra, la cual es referida al mundo. Desde la perspectiva de esta investigación, es posible observar la relación entre las ideologías de los hacedores de políticas y aquellas que se expresan de manera más o menos explícita en los textos de las políticas.

En este caso, la ideología no tiene una connotación negativa, sino que se considera como la marca de “las relaciones políticas o económicas de existencia aplicado a un sujeto de conocimiento” (Foucault, 1988, p. 32), en donde dichas relaciones “no son un velo u obstáculo para el sujeto de conocimiento [en este caso, para el hacedor de políticas] sino aquello a través de lo cual, se forman los sujetos de conocimiento” (*idem*). Y en dicho contexto, el discurso se considera como un espacio de reproducción de una ideología, en la cual se expresan creencias y relaciones sociales compartidas (Van Dijk, 1999) de los actores sociales de las políticas públicas.

1.3 Análisis del discurso

El discurso ha sido estudiado desde las perspectivas lingüísticas que van de lo gramatical a la filosofía del lenguaje, hasta los acercamientos de disciplinas⁴⁸ como la antropología, la sociología y la psicología. Al ser tan diversas las perspectivas desde las cuales se pueden construir los análisis de los discursos, es necesaria la ubicación del estudio presente en el concierto de herramientas y estrategias teóricas-metodológicas provenientes de el campo de los estudios del discurso.

Un aspecto común de los estudios del discurso es que integra a diversas disciplinas relacionadas con la interacción humana y la comunicación humana, con la finalidad de definir teorías y metodologías capaces de captar el carácter dinámico de la acción y comprensión humana (Duranti y Goodwin, 1993). En este sentido, la tesis que aquí se desarrolla es posible puesto que el interés de la política pública también es la acción humana considerada dentro del ámbito de lo público, con lo cual se puede afirmar que las herramientas del análisis del

⁴⁸ “Mientras los lingüistas han estado experimentando con herramientas analíticas para la descripción de propiedades estructurales de códigos lingüísticos; antropólogos, sociólogos y otros científicos sociales han enfatizado la necesidad de entender la interacción humana como un conjunto de prácticas que no pueden ser completamente definidas antes que las actividades semióticas emergentes en las cuales se encarnan” (Duranti y Goodwin, 1993, p. 79).

discurso resultan pertinentes. Sin embargo, es necesario considerar a los diversos actores sociales con los objetivos que persiguen al actuar, por ejemplo:

Los economistas ven el actuar por lo general como un comportamiento estratégico, racional en sus objetivos, de personas que en el proceso económico quieren satisfacer del modo más favorable dada su necesidad de bienes. Orientándose por los bienes ofrecidos y los precios que se piden el *homo oeconomicus* se ve en situaciones de elección en las que toma decisiones por medio del actuar económico (Weinrich, 1981, p. 29).

De manera análoga se puede identificar objetivos generales comunes a grupos que tienen una formación en determinada disciplina, aunque existan espacios para la diversidad.

Por otra parte, el estudio presente coloca el énfasis en los textos (principalmente escritos aunque no exclusivamente) de la política pública que en este estudio se denominan como: con-textos, co-textos y textos núcleo. Ello se presenta de forma detallada en el siguiente capítulo puesto que forma parte de la propuesta de análisis desarrollada en esta tesis, en donde se reconoce la importancia de la historia y la economía en la construcción lingüística.

Diversas disciplinas pueden integrarse en el análisis si se considera la perspectiva de Bajtín, quien “escribe sobre los fenómenos de la lengua en términos “translingüísticos” o “metalingüísticos” a fin de explicar cómo el uso de la lengua es siempre más que formal lingüística gramatical” (Cresswell y Teucher, 2011, p. 110).

En esta base es posible construir el *emblema discursivo*, como una forma de análisis translingüístico que intenta integrar aspectos sociales presentes en los textos, así como las palabras en la relación con otras palabras, o los textos en relación con otros textos, lo que permite identificar la polifonía a la que refiere Bajtín. La contextualización por lo tanto, implica el análisis de intertextualidades semánticas y axiológicas, que hacen posible la comprensión del discurso mediante la integración de elementos lingüísticos (*conceptos, categorías y narrativas*) y de la reflexión sobre los grandes fenómenos socioeconómicos (globalización y neoliberalismo) y el poder de los actores sociales que interactúan en la construcción de una política pública.

1.3.1 El proceso discursivo y el texto

Una de las premisas que fundamentan este desarrollo es que el concepto y sus discursos se encuentran en la interfase textual entre el conocimiento y la acción pública, en dicho espacio convergen la construcción de verdades y el ejercicio del poderes; ambas, expresiones de intereses de actores sociales durante el proceso de la política pública. Dicha convergencia no es fortuita, sino que ocurre mediante un proceso continuo de reciprocidad necesaria, puesto que las verdades favorecen el ejercicio de poderes, y los poderes tienen una fuerte influencia en el establecimiento de verdades.

Una forma concreta de establecer la relación anterior, es la que se plantea en este capítulo, en donde se hace posible la observación del discurso científico como elemento importante del proceso de políticas; ya que, por una parte, el ámbito científico ofrece conocimientos que son movilizados en el discurso público, mientras que por otro lado, elabora un conjunto de significados en torno a los conceptos propuestos por quienes detentan el poder político.

En esta investigación se subraya que el discurso es dinámico y se construye en el devenir histórico no sólo con fines persuasivos, sino en orden a construir marcos de referencia que afectan⁴⁹ a la comprensión del proceso de política pública, aunque “la investigación clásica, se ha centrado en el papel del orden de los argumentos en los procesos de persuasión, es decir, en cambios de creencias y de opiniones” (Van Dijk, 1991, p. 104).

Tal es el caso de Majone (2014), quien centra la atención en la argumentación y en la persuasión en la formulación de políticas. Sin embargo, en este caso, no se coloca el énfasis en la argumentación que incide en la persuasión; sino que se trata de entender las dinámicas de los aspectos semánticos (*conceptos, categorías y narrativas*), así como de cada *momento discursivo (lenguajes disciplinarios, emblemas discursivos y discursos de las políticas públicas)* y su aporte a la comprensión del proceso de la política pública. En dicho proceso se pueden observar tanto la disputa del conocimiento como la del poder en dos sentidos: por un

⁴⁹ Los marcos de referencia (disciplinarios, sociopolíticos y mediáticos) pueden ser abiertos a marcos de referencia contruidos desde otros espacios discursivos; o pueden ser marcos de referencia cerrados, que se erigen como expresión de la concentración del poder para el establecimiento de verdades únicas. Si los marcos de referencia son abiertos, pueden afectar al proceso de la política pública, favoreciendo el diálogo interdisciplinario con las posibilidades de retroalimentación y mutuo aprendizaje. Si los marcos de referencia son cerrados, aparece la prevalencia del poder de una disciplina o de un grupo sobre los demás y la creencia en verdades únicas, acercándose a las verdades absolutas. Esta es una de las razones que permiten subrayar la importancia que este estudio brinda al papel que juegan de las comunidades (lingüísticas, epistémicas y de políticas) en el proceso de la política pública.

lado, en la fuerza con la que aparecen determinados *conceptos, categorías y narrativas* en el discurso de política pública; por otro lado, en la interacción del texto (científico y de políticas) con contextos específicos y coyunturas.

Como se ha dicho anteriormente, queda fuera de este estudio, el análisis sobre los cambios de creencias y opiniones, para centrar la atención en la forma de construir el discurso, el cual parece estar dirigido a las instancias financiadoras o a aquellas que evalúan la calidad de los procesos o a las empresas privadas, más que a la búsqueda de un efecto en la ciudadanía⁵⁰.

Por otra parte, cabe señalar que en este estudio se enfatiza la función de quién (o quiénes) construye el discurso-en-contextos y de los textos-en-situación, tal como se estudia desde la pragmática, dejando con menos luz el estudio del efecto que provoca el texto en quienes leen la política pública, salvo para quien está realizando el presente análisis.

Si se pensara en un diálogo entre pares, donde las diferencias en cuanto a condición y posición de los sujetos en interacción son mínimas, podría tener la misma relevancia el hecho de quien produce y quien recibe el texto (si se piensa en la ciudadanía); sin embargo, dadas las desigualdades en el ejercicio del poder, es necesario poner atención en el diálogo entre quienes producen el texto y las instancias que influyen en la construcción de conceptos y discursos “adecuados” para la política que se trate. En una situación de mínima coacción se podría decir con Van Dijk (1991) que un hablante expresa significados adecuados e intenta realizar, mediante esta emisión, un acto de habla con la pretensión de convencer al oyente para que actúe de cierta manera (que cambie su conocimiento, que haga o no haga algo), y escoge simultáneamente estrategias verbales para lograr metas comunicativas de forma óptima. En este sentido, la persona o personas que producen un texto podrían escoger entre diversas opciones de actos de habla, dependiendo de los fines que persigan, del contexto específico y de las coyunturas.

En esta investigación se considera que en una situación de coacción, la acción pública depende más del flujo de financiamientos y de los reconocimientos internacionales que facilitan el posicionamiento mediático del político-líder de una política pública. En este caso, la elección de conceptos y discursos, se podría encontrar limitada. Sin embargo, a través del

⁵⁰ Excepto el discurso de los medios de comunicación, el cual hace un uso limitado y parcial de la información presente en el instrumento de política pública.

análisis del texto de política pública se pueden reconocer las características de la producción del texto y hacia donde se dirige la intencionalidad del mismo.

En este estudio, se considera de relevancia los aspectos teleológicos tanto del discurso como de las políticas públicas, las cuales persiguen finalidades no sólo a nivel de la acción que requiere de una expresión mediante el lenguaje, sino también del discurso que moviliza los actos. En este sentido, se entiende que toda conducta verbal atiende a estrategias específicas del lenguaje, y que es el mismo lenguaje (interpretado dentro de marcos referenciales) el que nos informa sobre los fundamentos y fines de una política pública. Por tal motivo, al realizar el análisis del proceso de la política pública, una primera estrategia propuesta en esta investigación, es el vínculo de la discusión en torno a la política pública y a la construcción discursiva del objeto de la acción pública (en este caso, las áreas verdes urbanas).

Para conseguir dicho análisis, se propone la construcción de un corpus de textos de la política específica. Por tal motivo, se abre el telón para la comprensión de lo que se entiende por texto, y su vinculación estrecha con el discurso. En este sentido, Ricoeur, considera que un texto es todo discurso fijado por la escritura (2002). Sin embargo, la relación escribir-leer no es un caso particular de la relación hablar-responder (Ricoeur, 2002). Desde esta perspectiva, la diferencia no radica sólo en la forma de contener el mensaje; sino en el acto peculiar, puesto que:

[...] el diálogo es un intercambio de preguntas y respuestas, lo que no ocurre en la relación escritor-lector; el escritor no responde al lector; el libro se separa más bien en dos vertientes el acto de escribir y el acto de leer que no comunican; el lector está ausente en la escritura y el escritor está ausente en la lectura” (Ricoeur, 2002, p.128-129).

De manera formal, la comunicación es incipiente; sin embargo, se considera que “la escritura es un discurso en tanto intención de decir” (Ricoeur, 2002, p. 129). En cierto sentido, se puede decir que al existir intencionalidad, se encuentra presente el interlocutor⁵¹. Por otra parte, si la lectura no se puede comparar al acto de escuchar y preguntar directamente al interlocutor, sí se puede tener la experiencia de generar preguntas a partir de determinadas lecturas, así como de encontrar respuestas a dichas preguntas en los mismos textos. Tanto las preguntas como las

⁵¹ Cabe aquí una discusión más detallada, dado que para Ricoeur (2002, p. 131): “Cuando el texto toma el lugar del habla, ya no hay locutor propiamente hablando, al menos en el sentido de una autodesignación inmediata y directa del que habla en la instancia del discurso”.

respuestas en el caso de la relación escritura-lectura, aparecen más vinculadas a los marcos referenciales en los que el lector se mueve en el proceso interpretativo, tanto como a aquellos marcos que el lector adjudica al escritor.

Como menciona Ricoeur (2002): “La liberación del texto respecto de la oralidad supone una verdadera perturbación tanto de las relaciones entre el lenguaje y el mundo, cuanto de la relación entre el lenguaje y las diversas subjetividades implicadas, la del autor y la del lector” (p. 129).

Sin embargo, hay diversos elementos que están en juego cuando se atiende al discurso en sentido amplio, en comparación con el texto. Por ejemplo, la ausencia o presencia de interacción ha servido como distinción entre texto y discurso (Fernández, 2014). Más allá de la distinción entre texto y discurso, parece que es necesaria la distinción entre el texto y el acto de la comunicación oral; mientras que el discurso aparece en ambos procesos aunque de manera diferenciada.

En esta investigación se pretende ir más allá del análisis de la red de relaciones semántico-pragmáticas que atienden a la cohesión y a la coherencia, dando paso a la inclusión de elementos translingüísticos que se relacionan con los contextos y coyunturas; así como el análisis de la condición, posición y relación entre los actores de la política pública específica. En lugar de hacer una distinción entre el texto y el discurso en cuanto a características y contenido, se entiende al texto como una forma de contener el discurso⁵², en el cual está presente la interacción, aun cuando dicha interacción se pueda diferenciar de la que se encuentra presente en la oralidad; por otra parte, se reconoce el texto como productor, no como un producto estático; al mismo tiempo se afirma el dialogismo entre visiones distintas, conceptualizaciones del mundo diferentes, teorías y metodologías que están presentes en el texto, de manera más o menos explícita. El texto, como el discurso en general, contiene posicionamientos ontológicos, teóricos, metodológicos y teleológicos que van a fundamentar un proceso de inclusión/exclusión de determinados saberes⁵³.

⁵² Para Van Dijk (1991) el discurso tiene que estudiarse dentro de los diversos contextos, por lo tanto no se pueden ignorar las condiciones, funciones, efectos y circunstancias de producción y comprensión del discurso.

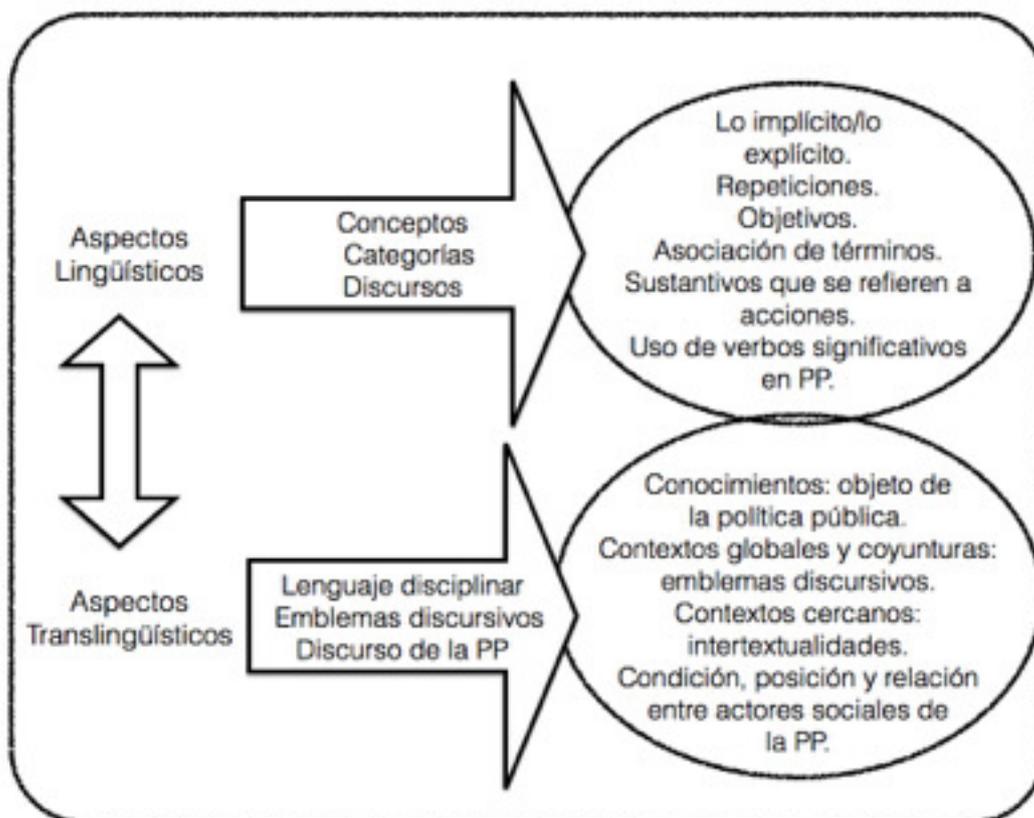
⁵³ Se entiende que el “saber” va más allá de los conocimientos, al enriquecerse con la experiencia de la propia existencia.

La propuesta metodológica para el análisis de los corpus de textos (de políticas) incluye tanto elementos lingüísticos (*conceptos, categorías y narrativas*) como translingüísticos (*lenguajes disciplinarios, emblemas discursivos y discursos de la política pública*). Se integra además, la discusión sobre el objeto de la política pública (objeto referido: las áreas verdes urbanas), el cual juega un papel relevante en términos del discurso, tanto en las construcciones lingüísticas como en las translingüísticas. Mediante la estrategia de integración de elementos lingüísticos y translingüísticos, se tiene la pretensión de aprehender el sentido pragmático del discurso, lo cual es esencial si se entiende el lenguaje como expresión social⁵⁴.

En esta tesis se propone que en el texto es posible identificar las “huellas” de las negociaciones entre los actores sociales, puesto que si los textos son expresión de poderes (que tienden a la hegemonía discursiva), entonces los textos son producto del ejercicio de dichos poderes. En este sentido, se abre la posibilidad de un método indirecto para el estudio del ejercicio de poder de los actores sociales, con las limitaciones que ello implica.

La aplicación de esta estrategia en textos de políticas públicas permitirá reconocer las formas de significar y de comunicar de cada uno de los ámbitos, mediante la comprensión de algunas características semánticas y pragmáticas que se presentan en el discurso del texto.

⁵⁴ Ricoeur afirma: “El discurso es el acontecimiento del lenguaje” (como se citó en Balaguer, 2002, p. 54).



Esquema 2. Modelo para el análisis del discurso de la política pública (elaboración propia).

En el esquema 2⁵⁵, se muestra una síntesis de los elementos discursivos que se van a considerar en el análisis del proceso de la política pública. En los triángulos se presentan los dos aspectos que se consideran en este estudio (lingüísticos y translingüísticos) y los elementos que tienen fines analíticos. Los *conceptos*, *categorías* y *narrativas* son elementos del aspecto lingüístico, que se refieren a tres niveles de complejidad en la construcción semántica, mientras que los aspectos translingüísticos se construyen a partir de tres *momentos discursivos* que también refieren a tres niveles de complejidad pero en la construcción de los textos de la política pública: *lenguaje disciplinar*, *emblema discursivo* y *discursos de la política pública*. En la parte circular, se presentan las estrategias para el análisis que se consideran de manera general en los aspectos lingüísticos y translingüísticos.

⁵⁵ La intersección entre los círculos nos indica que en los textos existe un análisis lingüístico y translingüístico simultáneo mediante la observación de las características enunciadas en cada círculo, las cuales se encuentran entrelazadas a lo largo de los textos que forman parte del corpus de este estudio.

En este modelo, se considera el devenir histórico a través de la inclusión de las escalas temporales y de coyunturas, por tal motivo como menciona Ricoeur, se entiende que: “el texto en su devenir histórico, no es sólo un producto, expresión de un significado emitido antes por su autor, sino también productividad, es decir, productor de nuevos significados” (como se citó en Balaguer, 2002, p. 55).

Ello se constituye en uno de los argumentos para fundamentar la propuesta de analizar las políticas de áreas verdes urbanas a partir de los discursos, que no son únicamente producciones con autoría relativamente velada, sino que conllevan una serie de producciones a lo largo de todo el proceso de política, mediante la generación de instrumentos operativos derivados de manera formal, tanto de la legislación vigente como de la planeación institucional.

No se estudia entonces la palabra escrita solamente en términos lingüísticos, sino los encuentros de dichos textos con marcos referenciales diversos que permiten su interpretación. Los diversos sentidos emergen en los lectores, quienes aplican dichos textos con la mediación de procesos interpretativos referenciados. Dichos mediadores⁵⁶ hacen posible que potencialmente, las palabras se transformen en acciones⁵⁷ de política pública, ya sea en concordancia o en discordancia con el texto.

1.3.1.1 La producción del texto

La forma de producción del discurso escrito deja “huellas” en el texto, que permiten identificar la participación de actores sociales, los poderes y saberes, así como los intereses que prevalecieron luego de las disputas entre actores sociales. Ello afecta tanto a la forma de construir el objeto de la política pública, como al mismo proceso de la política pública, tal como sucede por ejemplo con las áreas verdes urbanas, las cuales se constituyen como objeto de una intervención conjunta de los actores sociales que mediante saberes y poderes

⁵⁶ Los marcos referenciales son para la interpretación y la acción, como en una reacción química serían las condiciones requeridas para la reacción (temperatura, tiempo, presión, catalizadores, etc.). La interpretación y la acción serían en cierto modo producto de los elementos lingüísticos que se combinan, pero bajo ciertas condiciones requeridas para la significación, que es lo que aquí se denomina: marcos referenciales.

⁵⁷ Se entiende que la “no acción” en términos de política pública, puede ser una acción.

construyen el lenguaje de la política pública y juegan un papel central en la comprensión del objeto empírico y en su aprehensión.

Como observa Bourdieu (2008), en la producción de textos se presentan:

[...] luchas por las clasificaciones, luchas por el monopolio del poder por hacer ver y hacer creer, dar a conocer y hacer que se reconozca, imponer la definición legítima de las divisiones del mundo social y, a través de ellas, hacer y deshacer los grupos (p. 112).

Estos planteamientos referidos al ámbito de lo social se pueden aplicar al ámbito de lo conceptual; ya que la construcción de *conceptos*, *categorías* y *narrativas*, representan una forma de comprensión, y al mismo tiempo, una posibilidad de ejercicio del poder enunciativo, que en el contexto de la política pública puede transformarse en un poder axiológico y pragmático.

Una forma de comprender el mundo social se pone de manifiesto mediante las clasificaciones que se generan en torno a determinado ítem. El principio de división que menciona Bourdieu (2008) refiriéndose a la propuesta de Émile Benveniste: “introduce por decreto una discontinuidad decisiva en la continuidad natural” (p. 113). Esta discontinuidad puede encontrarse tanto en los límites que definen a un *concepto*, como en la generación de tipologías. En ambos casos, se presenta el diálogo entre la conformación de verdades y el ejercicio de poderes⁵⁸.

Resultado de ese diálogo son los bordes intelectivos propuestos por quien(es) organizan la realidad para aprehenderla en sus investigaciones, con base en estrategias y principios aceptados entre los actores sociales que influyen en la construcción de *conceptos*, *categorías* y *narrativas*.

En cuanto a la producción del texto se pueden considerar tres aspectos:

- 1) La comunidad desde donde se produce el texto: Uso del lenguaje y ejercicio de poder, manifestación ideológica.
- 2) A quiénes se dirige el texto: diversos públicos.

⁵⁸ “Poder decir” es una capacidad del ser humano “que viene a reforzar el análisis contemporáneo propio de la pragmática del discurso” (Ricoeur, 2006, p. 127), lo cual se entrelaza con el “poder hacer” que señala la posibilidad de “hacer que ocurran acontecimientos en el entorno físico y social del sujeto actuante” (Ricoeur, 2006, p. 129). En este sentido, resulta pertinente el estudio del discurso de las políticas públicas, en donde el “decir-haciendo” y “hacer-diciendo” se encuentran como dos caras de la misma moneda.

3) El contenido del texto: Los conocimientos que se movilizan mediante el uso de conceptos, categorías y narrativas.

Se puede observar a las comunidades de producción y de recepción del texto, con sus criterios de inclusión y de exclusión, con lo cual se puede afirmar que la construcción de comunidades y las conformaciones de conceptos, no son neutrales; sino que se encuentran vinculadas a intereses, ideologías y poder. A través de ello, se conforman los bordes⁵⁹ en donde se determina qué grupos sociales están facultados o por el contrario, son marginados; así como quiénes son los favorecidos y quiénes los ignorados (Molle, 2008); o en el caso de los *conceptos*, las *categorías* y las *narrativas*, cuáles son constituidas como parte fundamental del discurso de la política pública y cuáles son desechadas o marginadas en el discurso.

El grupo de expertos, en analogía con lo que Anderson (2013: 34) propone sobre los grupos sociales, se orienta por fuerzas centrípetas y jerárquicas, antes que hacia las fronteras y en sentido horizontal. Dicha aseveración permite la comprensión de la función de los grupos de expertos que se integran en comunidades mediante fuerzas que aglutinan a personas en torno a ideas dominantes, confiriéndoles un lugar dentro de un espacio jerarquizado a partir de los conocimientos expresados mediante el lenguaje (conceptos, categorías y discursos) y de las ágoras abiertas bajo determinadas estructuras⁶⁰ (que implican cierta normatividad⁶¹) y funcionalidades.

En un segundo lugar, se presenta el diálogo entre quien elabora el texto y a quiénes se dirige; donde el conocimiento movilizado en el texto puede ser resultado de un proyecto definido por instancias financiadoras del conocimiento o por el interés personal y/o comunitario, determinado en cierto modo, por la formación disciplinar, las experiencias previas, las ideologías subyacentes y el ejercicio de poder mediante *emblemas discursivos*.

⁵⁹ Los bordes se redefinen en atención a las transformaciones de las narrativas concretas, que desde la perspectiva de Bajtín (1991): “representan el punto de aplicación tanto de las fuerzas centrípetas como de las centrífugas. Los procesos de centralización y descentralización, de unificación y de separación, se cruzan en aquel enunciado que no sólo es suficiente para su lenguaje, sino también para su realización verbal individualizada, así como para el plurilingüismo, por ser partícipe activo de éste” (p. 90).

⁶⁰ Un aspecto interesante para discutir en la parte empírica, es si sucede o no, la construcción de un “nosotros” discursivo en los mismos textos de política. Es probable que debido a las formas de escritura tanto en el ámbito científico como en el de las políticas, no sea posible identificar el “nosotros” discursivo; aunque probablemente se encuentre en otro tipo de fuentes (mediáticas y políticas en términos de *politics*) que se vinculan a la política pública formal.

⁶¹ Desde la perspectiva de Anderson (2013: 122), el concepto puede convertirse en un modelo conocido, “que impone ciertas normas de las no pueden permitirse desviaciones demasiado notorias”.

Finalmente, se alude al mensaje mismo que se está construyendo en el texto, que es el contenido de lo que se pretende expresar, y que se convierte en el espacio privilegiado para la observación del “continuo” en la movilización de *conceptos, categorías y narrativas* dentro de los diversos textos que se conforman como instrumentos de política pública.

1.3.1.2 La productividad del texto

Desde la perspectiva de Kristeva, la productividad es “la puesta en ejecución en la escritura de la relación destinador-destinatario, escritura-lectura, como dos productividades que se recortan y crean un espacio al recortarse” (como se citó en De Toro, 1987, p. 103). En este contexto, se entiende que el texto es producido pero también es producente de sentido, el cual se construye en ese encuentro entre el texto y el lector, quienes convergen en determinado tiempo y espacio. El concepto de productividad del texto, se hace posible “en la medida de que todo texto es asimilación y transformación de muchos textos”, es lo que Kristeva denomina intertextualidad (*ídem*).

Esta perspectiva abre la posibilidad de relación entre los diversos tipos de textos que forman parte de las políticas públicas. En dicha relación, sucede una asimilación y al mismo tiempo una transformación con respecto a los *conceptos* y las *narrativas* que se movilizan en ambos discursos.

Otro aspecto que cabe resaltar, son “las tensiones por la productividad significativa en el discurso” (Gaspar, 1997, p. 425), donde se reconoce que no existe una sola forma de comprensión del texto sino que coexisten sentidos que se encuentran en lucha y tensión.

1.3.2 Construcción del *concepto, categorías y narrativas* en la producción del texto

En la construcción del concepto propuesta en este estudio, se integra la comprensión del concepto en relación. Esto significa que un concepto con su delimitación significativa, no se construye sino en la interacción con otros conceptos y aún, con conceptos que pertenecen a escalas superiores y elementos constitutivos que forman parte de él. Este acercamiento hace posible su comprensión dentro de discursos que se construyen en contextos específicos.

A continuación se desarrolla la propuesta de análisis de la construcción de *conceptos*, *categorías* y *narrativas* en la producción discursiva, que hará posible una mirada analítica en el acercamiento al proceso discursivo de la política pública, objetivo final de esta tesis.

1.3.2.1 Construcción del concepto

En primer lugar, se propone una construcción del concepto con base en las relaciones intra, inter y supraconceptuales⁶². De manera análoga (aunque en una escala diferente) cuando se habla del análisis del discurso, Van Dijk (1991) considera que “que las oraciones no deben estudiarse aisladamente sino en relación a las demás oraciones de un discurso” (p. 58).

En segundo lugar, se afirma que la construcción de un concepto implica la vinculación con otros conceptos, lo cual puede contribuir a la conformación discursiva de imágenes: construcciones simbólicas que más allá de las palabras, remiten a características específicas del objeto referido⁶³. Ello puede estar ocurriendo con las áreas verdes urbanas, las cuales emergen como un concepto en donde se hace presente el diálogo entre las características semióticas y semánticas⁶⁴ en el discurso. Por ello, cuando existe una referencia a dichos espacios, surgen un conjunto de conceptos que evocan a enunciados e imágenes. Se puede afirmar que el concepto puede concebirse como discurso puesto que se presenta en un fenómeno con límites definidos (Blanco, 2012).

Se puede decir que el concepto se construye en la interacción entre lo material y lo inmaterial, en un proceso social dinámico que encuentra en la interacción con otros campos conceptuales,

⁶² La propuesta que se presenta aquí para analizar el concepto, se identifica con la comprensión de la persona, como un ‘ser’ relacionado consigo mismo y con los otros. Cuando se habla de relación intraconceptual, se refiere a las variantes en cuanto a las significaciones que se encuentran vinculadas a un término determinado. Cuando se alude a lo interconceptual, se hace referencia a los diferentes términos que en cierto modo pueden ser intercambiables dado que comparten algunos aspectos relacionados con sus significaciones. Finalmente lo supraconceptual es la relación del concepto con aquellos macro-conceptos (categorías) que brindan un espacio de significación al concepto, el cual se entiende y discute de forma distinta cuando moviliza vinculado a categoría o a otra.

⁶³ En este caso se hace referencia a *emblemas discursivos*, los cuales se construyen a partir de elementos de significación desde la semántica y desde la semiótica. En el Diccionario de la Lengua Española se define al emblema como “cosa que es representación simbólica de otra”, en este caso, al hacer referencia a *emblemas discursivos* en el contexto de la política de áreas verdes, se propone una conformación vinculante entre las imágenes que emergen como signos del objeto de política (áreas verdes urbanas) y las narrativas que se construyen en torno a dicho objeto. Para fines de esta tesis, queda fuera la parte semiótica, considerada para un desarrollo posterior.

la definición de límites. Tales límites, pueden flexibilizarse o hacerse rígidos dependiendo de las dinámicas del proceso social que se manifiesta en el lenguaje:

El concepto puede también recoger la experiencia histórica, tal como lo menciona Koselleck, quien afirma que éste tiene una doble dimensión: por un lado, son factores de cambio social, puesto que inducen transformaciones sociales al condensar y canalizar expectativas; y, por otro, son también indicadores de cambio social como consecuencia de la acumulación de experiencias del pasado en cada uno de sus estratos temporales (Blanco, 2012, p. 20).

En este sentido, es posible afirmar que el *concepto* (y por extensión, las *categorías* y las *narrativas*) permite reconocer la experiencia de las políticas públicas expresada en el tiempo y el espacio, lo cual resulta una consideración fundamental para esta investigación. Ello se amplía en el segundo capítulo de esta tesis.

La construcción del *concepto*, está sujeta al devenir histórico, que hace posible las transformaciones en cuanto a sus significados y a las formas de expresión lingüística. Dichos cambios se deben a las variaciones socioculturales, que se constituyen en marcos referenciales, y que tienen implicaciones en las formas de vinculación del *concepto* consigo mismo (elementos que le integran y tipologías), así como con otros *conceptos* y con *categorías* (macro-conceptos) en donde son movilizados.

El concepto que se construye, contiene una parte sumamente flexible que se delinea únicamente *in situ*; pero también incluye una parte que se constituye como un núcleo comprensivo que lo vincula a un objeto concreto que permanece y que en algunos casos, sobrepasa las diferencias culturales, dando una base común de significación, mediante la evocación de imágenes. En general, es mucho mayor el campo de flexibilidad que el de permanencia; empero, sin la presencia de un núcleo común, no se podría hablar de cambio o transformación⁶⁵, sino de un nuevo concepto.

⁶⁵ En los conceptos se presentan transformaciones, cambios, diferencias, pero ellos permanecen sustancialmente en el interior del mismo horizonte conceptual (Duso, 1998, p. 47). En el caso de este estudio se puede tomar el término de horizonte conceptual cuando se refiere a un mismo concepto que se transforma, y se propone el término de núcleo conceptual cuando se habla de la interacción entre diversos conceptos. El horizonte conceptual se entiende aquí como el espacio de comprensión del concepto en relación con su marco referencial.

Desde la perspectiva de Bourdieu (2008) el concepto contribuye a producir la llamada realidad objetiva, mediante la construcción de una representación mental⁶⁶ en la cual los agentes manifiestan sus intereses e intenciones. Dichos conceptos se conforman a partir de propiedades (objetivas) simbólicas (Bourdieu, 2008). De esta forma, en el siguiente apartado, se plantea una forma de analizar las diversas propiedades atribuidas al concepto de áreas verdes urbanas, en donde lo simbólico se constituye como una representación, entendida desde la perspectiva de Bourdieu (2008) como un “enunciado performativo que pretende hacer realidad lo que enuncia” (p. 117).

En cuanto a la conformación simbólica de las áreas verdes urbanas, se discuten los niveles observados en las construcciones, así como las regularidades y discontinuidades en la comprensión de dicho concepto. Por ejemplo, la conceptualización de las áreas verdes es una forma de plasmar los conocimientos sobre dicho espacio; mientras que, la conformación del concepto, se hace posible mediante las diversas formas de vinculación entre el concepto central y otros conceptos, con los cuales se encuentra en un espacio de intersección nocional. Por otra parte, cabe considerar que, como menciona Duso (1998): “a veces, las palabras diversas se refieren a un mismo contenido, mientras que la misma palabra puede referirse a realidades diversas, que no tienen un horizonte conceptual común” (p. 40).

En resumen, para fines de esta investigación, el *concepto* se construye a partir de la relación (intra, inter, y supraconceptual o categorial), mediante marcos referenciales tanto del concepto central como de los conceptos asociados en el análisis. Cada marco referencial permite alargar o acotar el concepto en su conformación, mientras que el espacio común (intersección) entre dichos conceptos, hace posible en cierto modo la intercambiabilidad de los conceptos aun cuando no puedan considerarse sinónimos.

⁶⁶ Las estrategias que permiten el reconocimiento de la representación son la provocación y la manifestación (Bourdieu, 2008, p. 119).

1.3.2.2 Construcción de categorías

El *concepto* de áreas verdes urbanas forma parte también de *categorías*⁶⁷ amplias que se movilizan en las políticas ambientales, tales como: calidad de vida, sustentabilidad, biodiversidad, etc. Dentro de estas categorías, las áreas verdes urbanas se pueden encontrar como nodos en una red de conexiones simbólicas que brindan y/o vacían de significados a dicha categoría. La contradicción que se presenta en el encuentro de opuestos, permite que la categoría tenga flexibilidad en su uso dentro del discurso ambiental.

El análisis del *concepto* dentro de *categorías*, es una forma metodológica de acercarse a la comprensión de la palabra (y su abstracción: el concepto) como una entidad social, que se construye en relación con otros conceptos que pertenecen al mismo nivel de concreción o que tienen mayor o menor amplitud, pero finalmente se presenta una comprensión del concepto *in situ*, más aún *situm dynamicam*, lo que implicaría un conjunto de interacciones a nivel de los conceptos concretos vinculados con el concepto central (puesto con fines de estudio), que al mismo tiempo son producidos por sujetos sociales con marcos de referencia múltiples que permiten que se presenten diversas comprensiones del mismo concepto.

Estas categorías se pueden acercar a lo que Molle (2008) llama *conceptos nirvana*, los cuales encarnan un mundo ideal al que se tendría que tender pero con muy baja posibilidad de conseguirlo; sin embargo, son de gran utilidad para fines políticos porque brindan la sensación de progreso. Otras características de los conceptos nirvana es que en ellos, los impactos negativos internalizados y los antagonismos son reconciliados, aparecen como “palabras con calidez persuasiva que se presentan como dotadas de autoridad moral casi intachable” (Molle, 2008, p. 132) en el ámbito de la comunidad de políticas que pretende convencer de que el conocimiento es neutral y que los “expertos” tienen la autoridad para construir los problemas y soluciones en el campo de la política pública.

Un aspecto interesante en este análisis consiste en mostrar la influencia de las instancias internacionales de medio ambiente, como actores sociales que se especializan en la generación de estas categorías; mientras que, al mismo tiempo, los imponen mediante

⁶⁷ En esta investigación, la *categoría* tiene una comprensión cercana al “concepto nirvana” de Molle (2008), que puede al mismo tiempo significar todo y nada, es un término que denota ambigüedad por la amplitud de nociones vinculadas en la práctica discursiva, pero al mismo tiempo recibe una valoración de “bondad” que facilita la legitimación de la acción pública.

estrategias sutiles (incentivos económicos, fortalecimiento de la imagen política, inclusión de actores sociales clave en dichas instituciones) que derivan en relaciones de dependencia. Por ejemplo, detrás de la *categoría* de “calidad de vida” se detona una serie de acciones discursivas con las cuales se construyen tanto el problema como la solución ambiental que se plasma en instrumentos de política pública específicos. Otra categoría movilizadora con frecuencia es la de “pobreza” a la cual se asocia por ejemplo a grupos específicos como pueden ser los indígenas y las mujeres, aunque también se asocia a situaciones ambientales como el deterioro, y nuevamente esas asociaciones van a derivar en políticas. En este sentido, las instituciones adaptan sus discursos, a los *conceptos* y *categorías* “bondadosas” que les brindan legitimidad (Molle, 2008).

1.3.2.3 Construcción de narrativas

El diálogo entre el conocimiento y el poder (desde una perspectiva política) se manifiesta mediante narrativas, las cuales son definidas por Molle (2008) como una historia que brinda una interpretación de algún fenómeno físico/social, con un sentido no controversial que oscurece en cierto modo la complejidad de los procesos, mientras mantiene sus fundamentos ideológicos. Dicho autor, señala cómo algunas narrativas oscurecen el sentido controversial, aunque ello depende también de los contextos en los cuales se producen los textos. Por ejemplo, en general se encuentra mayor controversia en textos académicos que en los textos de políticas; en cierta medida por la función que tiene cada texto, pero al mismo tiempo, por las condiciones de movilización de conocimientos y los poderes⁶⁸ en las que éstos se producen.

Desde una perspectiva centrada en el lenguaje, Harré *et al.* (1999), señalan que:

⁶⁸Por ejemplo, al hablar de la hidrohegemonía, Conde (2017) hace la diferenciación entre “poder duro” y “poder blando”, y presenta la correspondencia con lo que Gramsci (1971) había llamado como “dominación” y “hegemonía”; en el primer caso (“poder duro” y “dominación”) las relaciones de poder son agresivas y coercitivas, mientras que en el segundo caso (“poder blando” y “hegemonía”) se consigue que el grupo subalterno acepte su condición de inferioridad. En el último caso se pretende “lograr que los otros deseen lo mismo que él [el poderoso] mediante numerosos instrumentos de poder blando [que van desde] pagos colaterales y corrupción hasta la persuasión y la promoción del deseo a emular el éxito. Esta forma de poder incluye lo que consideran un aspecto positivo de atracción, pero también uno negativo, de repulsión de ciertas agendas y temas para conservar un *statu quo* asimétrico” (Conde, 2017, p. 9).

[...] para el caso específico del lenguaje ambiental, se encuentran tres formas de aplicación lingüística: *vaguedad semántica*, *baja diferenciación semántica* y *codificación engañosa*. La *vaguedad semántica* incluye, de acuerdo con el autor mencionado, términos como: contaminación, progreso, avance, seguridad, entre otros. La característica común es que ninguno de esos términos tiene referentes claros en el contexto. La *baja diferenciación* se relaciona con la vaguedad pero la principal diferencia es que ésta se refiere a términos que abarcan fenómenos cualitativamente diferentes; por ejemplo la noción de crecimiento, puede referirse a crecimiento natural, crecimiento aritmético, crecimiento peligroso y otros tipos de crecimiento. Mientras tanto, la *codificación engañosa* incluye frases como: “cero-crecimiento” (cuando sí hay crecimiento en términos absolutos), fertilizantes (cuando dichos productos pueden hacer infértil el suelo), etc. (Harré *et al.*, 1999, p. 29).

Las críticas a los usos de determinados términos y conceptos dentro del lenguaje ambiental, permiten la observación de estrategias lingüísticas vinculadas a dicho lenguaje, que inciden sobre la significación que pueden tener las palabras tanto en contextos determinados como en contextos deliberadamente indeterminados. La discusión se dirige hacia los procedimientos con los cuales se transforman o vacían de significado a determinados conceptos utilizados en el lenguaje ambiental (*cf.* Molle, 2008; Harré *et al.*, 1999; y Swyngedouw, 2011).

En esta tesis se propone la observación de dos estrategias discursivas que son recurrentes en los textos, co-textos y con-textos⁶⁹ para la elaboración de *narrativas* que se integran en el discurso a lo largo del proceso de las políticas públicas, son: la formación de *tríadas de conceptos y/o categorías*, y la construcción de *puentes discursivos*.

Las *tríadas de conceptos y/o categorías* son relaciones que se establecen en el discurso entre determinados grupos sociales (personalizados o despersonalizados), procesos sociales y condiciones ambientales, por ejemplo: pobreza-presión sobre los recursos-deterioro ambiental. Estas tríadas fortalecen narrativas en los textos concretos, que pueden llegar a tener una presencia generalizada en diversos textos de política pública, transformándose en *emblemas discursivos*. En el capítulo 6 se presenta un cuadro con las principales tríadas encontradas en los textos analizados en esta tesis.

⁶⁹ Para fines de este estudio, los textos son los documentos centrales para el análisis, los co-textos son aquellos documentos que se encuentran citados por los textos centrales y pertenecen al ámbito de lo local, mientras que los con-textos son textos elegidos después de la reflexión teórica sobre las perspectivas desde las cuales se analizarán los textos centrales. En el caso de con-textos, las posibilidades de textos elegidos son mayores, aunque es necesario limitarse a aquellos que brinden aspectos nuevos a la discusión y se encuentren dentro de las perspectivas temáticas que forman parte del marco interpretativo.

En cuanto a los *puentes discursivos*, se ha llamado así a relaciones entre conceptos y/o categorías que se movilizan en la política pública, en donde el énfasis es puesto en el punto de partida y el punto de llegada, con una idea conectiva que resulta de menor importancia para fines evaluativos, pero que tiene gran relevancia en términos discursivos porque brinda la posibilidad de insertar la narrativa en un tema de interés social o ambiental, aunque el punto de partida y de llegada no tengan relación directa con dicho tema, por ejemplo: la *participación ciudadana* en el *manejo de las áreas verdes* incide en la *democratización de las sociedades*. En el caso anterior el punto de partida es la *participación ciudadana*, mientras que el punto de llegada es la *democratización de las sociedades*. En este caso, se podría prescindir del *manejo de las áreas verdes*, sin embargo, si el texto se quiere colocar en el marco de un texto ambiental, dichos puentes resultan de gran valor discursivo. En el capítulo 6 se presenta un cuadro con los principales *puentes discursivos* presentes en los textos analizados en esta tesis.

1.4 Discurso de las políticas de áreas verdes urbanas

En este marco, se pretende identificar las estrategias del lenguaje que hacen posible la construcción de significados en torno a las áreas verdes urbanas desde la posición de las comunidades de política pública (que incluyen a comunidades epistémicas). Para ello, es necesario identificar ¿Cómo se significan dichos espacios? ¿Cuál es el aporte de las comunidades de conocimiento en los procesos de significación? Con la finalidad de tener un acercamiento a las respuestas de las preguntas anteriores, se presenta una revisión de la construcción de las áreas verdes urbanas en textos académicos que desde disciplinas de las ciencias naturales y de las ciencias sociales, contribuyen en la significación de dichos espacios.

Las áreas verdes urbanas son de interés especialmente porque se constituyen en espacios donde convergen tres cruces de dinámicas: por una parte, se encuentra el cruce entre conocimientos de las ciencias naturales y de las ciencias sociales, puesto que ambas tienen incidencia en la forma de comprender el objeto de esta política; por otro lado, está el cruce entre lo ambiental y lo urbano, los cuales tienen la necesidad de coexistir entre disputas discursivas desde una perspectiva pragmática; finalmente, la política de áreas verdes urbanas (como toda política) se construye en medio de las tensiones entre la *policy* y la *politics*.

En continuidad con los cruces antes mencionados, se proponen tres apartados en el acercamiento a la política de áreas verdes urbanas:

- 1) Relevancia del objeto de estudio (áreas verdes urbanas) en la construcción de la política.
- 2) Implicaciones urbanas en la política de áreas verdes.
- 3) Alcances y límites del discurso político de la política de áreas verdes urbanas.

En esta construcción tripartita, se pretende analizar el discurso de la política de áreas verdes urbanas a partir de los conocimientos científicos que se movilizan, las tensiones que aparecen en la praxis de esta política urbana-ambiental, y los alcances y límites que están presentes en un discurso que se presenta como síntesis de los intereses públicos (bienestar y bien común) y los intereses privados, ambos vinculados al ejercicio del poder.

1.4.1 Relevancia del objeto de estudio (áreas verdes urbanas) en la construcción discursiva de la política

Las áreas verdes urbanas (AVU)⁷⁰ resultan un espacio atractivo para la identificación de los diversos saberes y poderes que se expresan en el ámbito de lo discursivo y que tiene repercusiones en la acción pública que se realiza sobre dichos espacios. La comprensión de las AVU en su complejidad, implica poner en juego los conocimientos de las ciencias sociales y naturales, los cuales pueden ser considerados tanto de forma particular como entrelazados entre sí para formar el tejido de procesos tales como: 1) la interconectividad; 2) la salud ambiental; 3) la productividad del espacio; 4) la expansión poblacional; 5) el desarrollo de infraestructura urbana; y 6) los procesos globales-locales. Dichos procesos también se encuentran vinculados entre sí mediante la movilización de conocimientos comunes que se expresan en *conceptos* surgidos desde diversas disciplinas, *categorías* (macro-conceptos) que tienen una conformación supradisciplinar, y *narrativas* que cuando forman parte de los *emblemas discursivos*, consiguen traspasar los bordes entre diversas escalas espaciales.

A continuación se llama al aporte de diversos autores en cuanto a los procesos mencionados, con lo cual es posible identificar *conceptos*, *categorías* y *narrativas* que se van fraguando desde los conocimientos construidos en las ciencias en torno al objeto de la política pública, en este caso: a las AVU.

⁷⁰ De esta sección y hasta concluir el capítulo 2, debido a la centralidad del concepto de áreas verdes urbanas y para facilitar la escritura del texto, se usarán las siglas AVU.

1.4.1.1 Interconectividad

Cuando se estudia a las AVU con la pretensión de diseñar y ejecutar acciones en dichos espacios; se presenta el desarrollo discursivo de perspectivas ecosistémicas en torno a la interconectividad. Desde este posicionamiento se enfatiza la necesidad de entender la relación entre la configuración espacial y los parches de jardines, así como la biodiversidad presente en ellos, lo cual tiene repercusiones en la conformación de corredores verdes (Goddard *et al.*, 2009, p. 95) que pueden utilizarse como espacios de tránsito peatonal. Se observa por lo tanto, que en el contexto urbano, el concepto de “corredores verdes” se asocia a la movilidad, mientras se resalta la idea de la conectividad en términos de continuidad estructural y funcional del paisaje en el tiempo y el espacio. Asimismo, en el proceso de interconectividad [y su construcción discursiva], se reconocen los niveles de interacción que representan la eficiencia de los corredores y la significancia de la red de nodos (Kong, 2010).

Por otra parte, dentro de la categoría de “salud del ecosistema” se inserta el estudio de la conectividad entre las áreas verdes para asegurar su “resiliencia” (Peña, 2011), debido a que a mayor diversidad de los ecosistemas y biodiversidad de especies, se tiene mayor capacidad para mantener la integridad de las funciones básicas (Peña, 2011). Dicha *narrativa* se construye mediante la vinculación de dos categorías: “salud del ecosistema” y “resiliencia”, las cuales se conectan a través del concepto de AVU.

En cuanto al tema de la planeación urbana, se afirma la importancia de la integración de las estrategias de arborización cuyo objetivo es (en teoría, aunque no siempre en la práctica) la restauración de la conectividad estructural y funcional, por medio de corredores biológicos creados mediante grandes arboledas en torno a ejes viales, rondas hídricas, senderos peatonales, áreas verdes y parques; lo cual, requiere la consideración de la sucesión vegetal de los ecosistemas mediante la plantación de especies nativas que favorezcan al desarrollo de la fauna del lugar (*cf.* De Frutos y Esteban, 2009). Así mismo, los espacios arbolados producen el alimento para la fauna del lugar y favorecen la cadena trófica (*idem*).

En breve, se puede decir que la interconectividad de las áreas verdes tiene fines discursivos tanto ecosistémicos como urbanos; puesto que brindan servicios ambientales mientras que se

conforman como la base para la construcción de infraestructura urbana, sobre todo la relacionada con el tránsito peatonal y de ciclistas.

1.4.1.2 Salud ambiental

Históricamente las áreas verdes han sido vinculadas con la sanidad de las ciudades y con la salud de las poblaciones. En la actualidad, diversas disciplinas de la medicina (principalmente la epidemiología) han integrado en su bagaje teórico, la noción de triada ecológica que comprende al agente causal, el huésped y el ambiente. Autores como Jim (2004) y Li *et al.* (2005) hacen una intermediación entre las áreas verdes y la salud humana, mediante la valoración de la calidad ambiental que puede considerarse como un elemento de la calidad de vida. Mientras que Goddard *et al.* (2009) sustituye la *categoría* de calidad ambiental por el de servicios ecosistémicos, para llegar a la calidad de vida y el subsecuente bienestar en términos de salud.

Por otra parte, Schipperijn *et al.* (2010) vincula los beneficios potenciales a la salud con la presencia de espacios verdes públicos (cerca de las viviendas); lo que es considerado por los planificadores de la ciudad y por las políticas de salud. Dicho autor, introduce en su discusión, el término de salud ambiental y el de recursos saludables.

La Salud Ambiental como una disciplina que integra diversos aspectos de la salud humana que se relacionan con factores ambientales, que pueden ser físicos, químicos, biológicos, sociales y psicosociales (OMS). Los estudios en esta disciplina, se refieren a los efectos, tanto adversos como positivos, relacionados con la exposición a agentes ambientales (Duarte-Tagles, Salinas-Rodríguez, Idrovo, Búrquez y Corral-Verdugo, 2015). Por otra parte, dichos efectos inciden sobre las tres dimensiones clásicas (propuestas por la OMS) de la salud: física, mental y social⁷¹.

Las AVU tienen incidencia en la salud física debido a que actúan como tamiz de la luz intensa; regulador del clima (humedad, temperatura); barrera de ruido; contenedor de partículas suspendidas en el ambiente (humo y polvo); y absorben gases tóxicos (CO, CO₂,

⁷¹ Los parques urbanos contribuyen a la salud (física y mental), y al bienestar de las comunidades urbanas (Baur y Tynon, 2010).

SO₂, NO₂ y O₃), los cuales provienen principalmente de vehículos⁷² (*cf.*: Faryadi y Taheri, 2009; De Frutos y Esteban, 2009; Durán y Alzáte, 2009; Hayakawa, 2010). Por otro lado, las afectaciones negativas son consideradas en el establecimientos de riesgos, tal como menciona Poggio y Vrscaj (2009) al referirse a la contaminación del suelo que tiene que ser integrada en la planeación urbana, mediante la evaluación del peligro para la salud humana (HHR).

Por otra parte, existen diversos estudios que documentan los efectos benéficos de las áreas verdes sobre la salud mental (Duarte-Tagles *et al.*, 2015). Existen reportes sobre el mayor bienestar psicológico, así como el incremento de la capacidad de recuperación frente a la fatiga mental, debido a la exposición a superficies con vegetación (Duarte-Tagles *et al.*, 2015). Actividades como la jardinería, las caminatas por espacios verdes y la contemplación de paisajes, se vinculan con el alivio de algunos síntomas de la depresión y con el incremento de la autoestima y la disposición para la interacción social; mientras que la ansiedad, la frustración y la depresión, se relacionan con ambientes que no cuentan con espacios verdes (Duarte-Tagles *et al.*, 2015).

En cuanto a los aspectos sociales, Fung *et al.* (2008) consideran que el área verde es un uso importante del suelo urbano, puesto que permite mejorar la habitabilidad en las ciudades. Sin embargo, las AVU también pueden tener una connotación negativa, como cuando son relacionados con la inseguridad para la comunidad por la presencia de animales que generan algún daño al ser humano (Ballinas, 2007).

En las políticas urbanas, así como en la planeación y administración de las áreas verdes, es necesario reconocer los beneficios y los daños a la salud, que permitan identificar las formas más adecuadas de uso y los factores que influyen para su uso (Schipperijn *et al.*, 2010).

1.4.1.3 Productividad del espacio

La productividad del espacio, para fines de este estudio, se entiende en términos de beneficios económicos y políticos, lo cual es una cuestión a tomar en cuenta en las políticas públicas, ya que sin estas consideraciones, sería difícil que las decisiones de los grupos de poder, se encaminen hacia el cuidado ambiental. Los resultados a corto plazo son frecuentemente

⁷² Una hectárea de área verde produce 0.6 toneladas de oxígeno por día, filtra 85% del polvo y disminuye hasta 4°C la temperatura (Dollah, Ardi, Mulyadi, Pertiwi y Dirawan, 2014).

buscados, para ser capitalizados en lo económico y en lo político, por lo que, en muchas ocasiones las consideraciones ecosistémicas se mantienen de forma marginal en la gestión de las áreas verdes, la cual otorga mayor importancia a los aspectos estéticos, que, siendo visibles, pueden generar dividendos políticos para los tomadores de decisiones o para determinados grupos de poder.

Caben aquí, los patrones espaciales de las áreas verdes, relacionados no sólo con funciones ecológicas, sino también con las funciones socioeconómicas del paisaje (Kong *et al.*, 2007). Por ejemplo, se pueden observar patrones de valoración de la vivienda vinculada con la cercanía de las áreas verdes (*idem*).

Por otra parte, los jardines residenciales tienen una valoración por la posibilidad de conservación de la biodiversidad nativa, con lo cual se fomenta el crecimiento de la apreciación de la práctica de conservación, de la estética y del valor intrínseco de las plantas nativas (Doody, Sullivan, Meurk, Stewart y Perkins, 2010). La productividad en términos ecológicos puede traducirse en productividad en términos económicos cuando se internalizan dichas externalidades.

1.4.1.4 Expansión poblacional

La tensión-presión de la población sobre el área verde en las ciudades se ha incrementado durante el siglo XX, período en el cual la rápida expansión urbana, donde grandes áreas de paisaje natural fueron destruidos y enormes metrópolis aparecieron en todo el mundo. La presión sobre los espacios verdes fue y sigue siendo intensa (Ishikawa, 2003), por lo que resulta imprescindible reflexionar sobre las diversas formas de planeación urbana y comprensiones de las áreas verdes en el concierto de las ciudades (Peña, 2011). En este sentido, en la elaboración de políticas públicas se tiene el reto de realizar la gestión de las AVU mediante diversas estrategias que favorezcan la calidad de vida individual y colectiva (Ballinas, 2014).

Por otra parte, se encuentran estudios que se refieren a la distribución y superficie de las áreas verdes en relación con la población, mientras proponen el análisis de la accesibilidad a dichos espacios (*cf.*: Reyes y Figueroa, 2010; McConnachie y Shackleton, 2010). Dicha accesibilidad puede ser considerada en relación con la distancia y el tiempo, pero también con respecto a

los costos; en cualquier caso, se puede decir que “la disponibilidad de espacios verdes accesibles y atractivos es una parte integral de calidad de vida urbana” (Van Herzele y Wiedemann, 2003, p. 109)

Las áreas verdes también se relacionan con la expansión urbana mediante el diseño de cinturones verdes cuya función está asociada no sólo a la recreación y a la generación de beneficios ambientales, sino también a la limitación futura tanto de la expansión urbana como del espacio interior de la ciudad (Li *et al.*, 2005).

1.4.1.5 Desarrollo de infraestructura urbana

Las áreas verdes, son espacios donde se reflejan las ideologías dominantes con relación a la morfología urbana y al orden social, a partir de la emergencia de los procesos de urbanización que transforman y resignifican el espacio, siendo indicativos de las relaciones de poder y de las concepciones de la naturaleza (Pincetl, 2007).

Entre las diferentes comprensiones del área verde, se encuentra la que hace referencia a un espacio colonizado por plantas y animales, al que un gran número de residentes tiene acceso a pie (Burgess, Harrison y Limb, 1988); mientras que por otro lado, el concepto utilizado para los estudios sobre políticas públicas utilizado por Turner (2006) es el de infraestructura verde, que atiende al espacio de acceso público⁷³ que es ambientalmente agradable desde el punto de vista humano; el cual incluye parques, senderos, plazas urbanas y calles peatonales. En los énfasis que adquiere el concepto de áreas verdes, se observa una gama de posibilidades entre la comprensión y la acción pública.

La experiencia del paso del suelo café al suelo verde, tiene como finalidad realzar la calidad de vida urbana (De Sousa, 2003), con lo que se incrementa la infraestructura verde y se transforma la infraestructura urbana en general.

1.4.1.6 Procesos globales-locales

⁷³ El acceso al espacio verde público varía considerablemente a través de los sectores diferentes de sociedad (Barbosa, Tratalos, Armsworth, Davies, Fuller, Johnson y Gaston, 2007).

Un aspecto que vincula lo global con lo local⁷⁴, se refiere al requerimiento de una cantidad de áreas verdes por habitante, la cual se declara en el ámbito de lo internacional y se gestiona en lo local. Por ejemplo, la ONU sugiere 16 m² de áreas verdes/habitante, mientras que la OMS propone un mínimo de 9 m²/habitante, distribuidos equitativamente con relación a la densidad de población.

Otro tema de interés global-local en el estudio de las AVU, es la accesibilidad y proximidad de los ciudadanos a las áreas verdes; en este sentido, la Agencia Europea de Medio Ambiente sugiere que sea uno de los indicadores para la evaluación del diseño de dichos espacios; para lo cual se determina el “porcentaje de personas que tienen a 15 minutos caminando, una zona verde urbana útil”. Mientras tanto en el Reino Unido, la Agencia Inglesa de la Naturaleza indica que todas las personas deben contar con el espacio verde más cercano, a no más de 300 mts. Sin embargo, se puede encontrar en algunos estudios de caso, que más de la mitad de los hogares no cumplen con dicha disposición (Barbosa *et al.*, 2007).

Otras investigaciones, relacionan el tamaño del área verde con la distancia de la vivienda, y proponen que a una distancia de 1.5 kilómetros se tendría que encontrar un parque de 20 hectáreas, mientras que un parque más grande (80 hectáreas) podría ubicarse a una distancia de 8 kilómetros de la vivienda (Dollah *et al.*, 2014).

Los requerimientos de AVU propuestos desde los lineamientos internacionales y/o desde las iniciativas locales, desencadenan una acción pública que lleva consigo la movilización de: conocimientos técnicos (para la implementación, medición y evaluación), mercados de tecnología y certificación, normatividades, y diversas formas de participación institucional y ciudadana⁷⁵.

Los procesos anteriores han sido comentados de forma sintética, pero de cada uno de ellos es posible analizar múltiples aristas. En este caso, sólo se traen al primer plano algunos procesos

⁷⁴ Otro discurso que se puede tratar en estos procesos globales-locales es la participación ciudadana, que se propone en diversas escalas con convergencias y divergencias en cuanto a comprensión e implicaciones de dicha participación.

⁷⁵ La política de AVU, tanto en su diseño como en la ejecución, incide de manera directa en diversos aspectos de la vida y en la calidad de vida, por lo que resulta de importancia la participación de las personas de todos los estratos económicos y sociales, tanto en el diseño de los espacios como en la implementación de los programas específicos (Sorensen *et al.*, 1998).

y los conocimientos provenientes de diversas disciplinas que son (o pueden ser) movilizados en el discurso de las políticas de AVU.

1.4.2 Implicaciones urbanas en la política de áreas verdes

Las áreas verdes son espacios donde las políticas urbanas y ambientales se expresan, y donde los gobiernos locales tienen una función especial para el cumplimiento de los lineamientos internacionales que van unidos a proyectos financieros. Desde la perspectiva de Sorensen, Barzetti, Keipi y Williams, *al.* (1998), los gobiernos locales requieren del apoyo de los gobiernos nacionales en esta empresa, puesto que son ellos quienes tienen la posibilidad de facilitar la consecución de los beneficios proporcionados por dichos espacios, tanto con el establecimiento de políticas y normas adecuadas, como con el apoyo institucional y con los fondos que permitan hacer viable programas de manejo de áreas verdes en los gobiernos locales y regionales. Por otra parte, las opiniones públicas y las negociaciones entre actores políticos y empresariales, tienen influencia sobre las decisiones de política pública y los presupuestos asignados a la creación y manejo de las AVU; por lo que, la difusión de conocimientos e ideas relacionadas con los beneficios de dichos espacios, son importantes para conseguir los cambios significativos en el paisaje de la ciudad y en la vida de quienes la habitan.

Las ideas y conocimientos relacionados con la identificación, distribución y accesibilidad de las AVU, con frecuencia son integrados en el discurso de las políticas, pero no siempre se consigue su integración en la praxis de la política pública y la planeación urbana. En el paso de las ideas y conocimientos a la praxis, es necesario considerar las formas en las que se manifiesta la presión empresarial sobre los recursos y la presión política sobre la planeación de las ciudades.

En cuanto a la presión empresarial sobre los recursos, se puede decir que las ciudades se encuentran interconectadas, siendo lugares de convergencia del crecimiento urbano, cambios demográficos y búsqueda de mejor calidad de vida, cuya combinación es valorada para determinar la competitividad urbana; motivo por el cual, los espacios públicos (natural y construido) son considerados en la planeación y en el diseño urbano (Nogueira y Camanho, 2013). Mientras que Peña (2011) afirma que el problema de la fragmentación espacial de las áreas verdes, responde no sólo al uso del suelo; sino también al equipamiento urbano, cuya

localización depende tanto de aspectos históricos y físico-naturales, como de las políticas del gobierno y de lógicas del mercado, que son las que finalmente, definen los usos urbanos, con modelos desarrollados antes de que se considerara el tema ambiental. Por lo tanto, cuando lo ambiental emerge en la arena pública, se genera una serie de luchas entre las disposiciones del suelo urbano favorables para mejorar la calidad ambiental y los requerimientos del sector empresarial.

En cuanto a la presión política sobre la planeación de las ciudades, Stubbs (2008) afirma que el espacio natural se encuentra presente tanto en los planes de desarrollo residencial como en los espacios urbanos no planificados, puesto que forman parte de la vida cotidiana y del paisaje informal para el disfrute de las poblaciones cercanas. En este sentido, se observa la presencia/ausencia de planificación urbana y las consecuencias que tiene tanto en la distribución de la población como en las características del paisaje.

Byrne y Sipe (2010) reportan que para varios grupos sociales (incluyendo expertos urbanos), la concentración urbana compromete a los espacios abiertos urbanos, y en cambio, expone a los residentes a vivir en sitios con desventajas sociales y ambientales, minando la cohesión social. Es ahí donde los autores subrayan el papel que tienen los planificadores (entre ellos quienes trabajan el tema del ocio y de las áreas verdes) en la elaboración de propuestas ante los desafíos de la densificación y el fenómeno del aumento de la población y la subsecuente presión sobre los espacios verdes. En este sentido, se presenta el caso de “la estrategia de Ciudad Habitable”, con la cual se pretende interconectar espacios públicos (entre los que se consideran a las áreas verdes), para mejorar las amenidades del área urbana (Byrne y Sipe, 2010). Finalmente, los autores señalan la importancia de diferenciar las densidades poblacionales, puesto que los requerimientos de áreas verdes serán también diferentes. Estas consideraciones son propuestas para construir ciudades más sustentables, tanto desde la perspectiva de la calidad ambiental (p.ej. biodiversidad), como de la calidad de vida (p. ej. socialización y salud) y de los beneficios económicos (p. ej. turismo).

Por otra parte, se considera al espacio público (dentro de ellos a las áreas verdes) como un reto para una planificación urbana más democrática y participativa. En este sentido, Schalke explora cómo las iniciativas ciudadanas han influido en el aparato planificador de Berlín y qué cambios institucionales se requerirían para que en el futuro, la planificación sea más democrática y transformable (Bradley y Hedrén, 2014). El caso citado por los autores, refiere

que en la ciudad se observa una participación activa de los ciudadanos con respecto a la planeación, lo cual ha sido incorporado en la construcción de acciones, en torno a las áreas verdes y parques urbanos, donde se establece un orden socioambiental y en algunos casos, se enfatiza el carácter histórico de dichos espacios; sin embargo, también se puede cuestionar si la preservación del parque podría legitimar o reforzar la desintegración socioambiental, puesto que la preservación de espacios verdes menos prístinos, llevaría a las autoridades a construir viviendas y caminos, expandiéndose sobre espacios prístinos en otra parte de la región (Uggla, 2014). Finalmente, Bradley y Hedrén (2014) proponen que estos ejemplos ilustran cómo el entorno construido y los espacios abiertos pueden servir como los sitios de experimentación, donde los deseos utópicos y la conexión de las propuestas sobre el futuro, abran paso a la conformación del espacio y su uso, así como a las diversas ideas sobre cómo vivir juntos.

Como se ha visto, las políticas de AVU, requieren la consideración de la coexistencia de diversos intereses (económicos y políticos), así como las tensiones en torno a la necesidad de resolver los problemas ambientales, y a los múltiples caminos para ello, que en muchas ocasiones se opaca ante el discurso dominante producido por gobiernos, parlamentos y autoridades públicas; aunque también la publicidad y los medios de comunicación influyen sobre los modos de vida “verdes” o “ecológicos” (Bradley y Hedrén, 2014).

En el contexto de la planeación urbana, se encuentran discursos que hacen alusión a la estética más que a un análisis político crítico (Bradley y Hedrén, 2014). En este sentido, Jamison (2002) menciona que existe una lucha entre la cultura ecológica y la cultura dominante, esta última vinculada más a los intereses económicos. Desde dicho contexto, las áreas verdes son valoradas en la medida que puedan brindar beneficios económicos, por ejemplo al incrementar el valor de la vivienda, o cuando pueden ser diseñados como espacios de atracción turística. Al respecto, Dollah *et al.* (2014) se refieren a las funciones intrínsecas (ecológicas) y extrínsecas de las áreas verdes (social, económico y en la arquitectura); las cuales se tendrán que considerar en la planeación urbana. De este modo se observa que las dinámicas y características urbanas inciden en las políticas de áreas verdes, como las áreas verdes tienen influencia sobre la planeación de las ciudades.

Desde la perspectiva de Flores-Xolocotzi (2012), la investigación actual sobre áreas verdes y parques en Iberoamérica van desde la recreación e inclusión social, hasta las propuestas para

evaluar la sustentabilidad y los aspectos relacionados con la gestión y planeación urbana de espacios verdes. Aunque parece evidente la búsqueda de la sustentabilidad en las ciudades, y la evaluación de las mismas; las acciones concretas en torno a las áreas verdes compiten con otros servicios urbanos que en algunas ocasiones pueden considerarse de mayor relevancia; por tal motivo, el análisis de las políticas de áreas verdes estará siempre vinculado al de las políticas urbanas pues forman parte integral de las mismas, pero en una posición a veces desigual, sobre todo cuando al desarrollo y al progreso se le vincula con un tipo de infraestructura urbana que excluye a la infraestructura verde, y cuando el beneficio económico de otros usos de suelo resultan más rentables.

Finalmente, se puede concluir con la afirmación de que aún cuando la política pública y la planeación urbana presentan diversidad de propuestas en cuanto a la inclusión/exclusión de las áreas verdes; la idea que domina es que dichos espacios juegan un papel crucial en el apoyo de sistemas urbanos ecológicos y sociales (Barbosa *et al.*, 2007).

1.4.3 El discurso de la política de áreas verdes urbanas

El marco normativo se constituye como un espacio delimitado para la acción pública, pero también para los discursos contruados. La normatividad abarca desde los lineamientos consuetudinarios internacionales hasta las normas referidas a temas específicos dentro de una jurisdicción determinada. En un nivel intermedio se encuentran la normatividad federal y estatal.

Se encuentra entonces que para el proceso de política pública, la normatividad es quien dicta la flexibilidad frente a algunos temas urbanos, y la rigidez frente a otros; de la misma forma se delinea el ejercicio coercitivo de la ley y los instrumentos punitivos. En la separación de temas, entre aquellos que presentan flexibilidad y los que no, se encuentran, en cierto modo, los alcances y límites de la política pública.

Por otra parte, los programas son instrumentos que indican también los alcances y límites de una política, puesto que definen acciones, responsabilidades y tiempos concretos de incidencia socioambiental. Por ejemplo, algunos programas se han generado para vincular la política con las tendencias de inversión internacional (Micheli, 2002), pero hay otros que surgen como respuesta a demandas ciudadanas, o como una forma de establecer relaciones de dependencia con un ejercicio del poder que reproduce las desigualdades. Así mismo, los

programas determinan las responsabilidades que tienen los diversos actores en la acción pública y en sus resultados, en donde frecuentemente se busca otorgar a la ciudadanía, la responsabilidad de acciones en espacios públicos sin que necesariamente sea considerada su voz en la toma de decisiones sobre dichas acciones. Los programas logran distribuir responsabilidades en diversos actores, elegir las acciones a realizar y el tiempo y lugar de aplicación. Todo ello, se constituye en espacio de oportunidad y de límite en la política de AVU.

En tercer lugar, están los actores involucrados en la política pública, entre los que se encuentra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que ofrece apoyo a programas de AVU cuya meta principal es el establecimiento de parques y cinturones verdes en las ciudades, y la integración del manejo de dichas áreas en los proyectos de desarrollo urbano: sanidad, drenaje, vivienda e infraestructura. La implementación de estos proyectos, desde la perspectiva del BID, trae consigo la promesa de “beneficios económicos, ambientales y estéticos por un costo razonable” (Sorensen *et al.*, 1998, p. 56).

En la interacción entre los diversos actores se encuentran los discursos que les acompañan y el ejercicio de poder que se expresa en el ámbito de la negociación, de las ideas y en la acción política (Micheli, 2002). Los actores sociales que hacen la política, conforman un espacio de interacción a partir de alianzas, cooperación y competencia, mediante el uso de estrategias y de innovaciones técnicas (*idem*). En el caso de las AVU, siendo un espacio de encuentro entre diversos actores, se constituye además como un espacio donde fluyen intereses tan diversos que aunque no siempre tengan una manifestación explícita, en la misma interacción analizada mediante el uso del lenguaje, se puede vislumbrar la relación con el objeto de la política (AVU), con las ideas dominantes y con otros actores sociales.

Un aspecto que tiene que dejarse siempre a la vista es el vínculo discursivo entre la normatividad y la planeación urbano-ambiental. Se puede decir que los grandes temas ambientales se encuentran supeditados a la comprensión y a las condiciones (reglas del juego) que rigen el ámbito público mediante la normatividad y la planeación. Por tal motivo, es necesario que el análisis del discurso considere el uso de los verbos ‘saber’, ‘querer’, ‘deber’, ‘poder’ y ‘actuar’, dada la asociación que tienen con determinados instrumentos de política pública, tales como la normatividad, los planes y programas, y la gestión. Dicha asociación es

expresión de las competencias que tienen los actores sociales involucrados en una política pública determinada.

En el concierto de la política pública que se pretende analizar, se encuentran actores sociales que influyen de manera diferenciada en los procesos discursivos de la política.

CAPÍTULO 2. CONSTRUCCIÓN TEÓRICA-METODOLÓGICA EN ESTE ESTUDIO

En este capítulo se desarrolla el concepto propio de política pública que tiene una comprensión que va de la definición de la política pública como *proceso discursivo de momentos* a la definición como *proceso de momentos discursivos*. Ambas perspectivas se complementan y se mantienen con cierto equilibrio mediante el movimiento permanente entre una y otra definición, lo cual pareciera un simple juego de palabras, aunque en realidad representan dos acercamientos al discurso de la política pública.

En esta tesis se entiende que los textos de la política pública son una manifestación del ejercicio de poderes por parte de diversos actores sociales, aun cuando los documentos se encuentren avalados por el actor gubernamental, por ejemplo en el caso de la normatividad. Por lo tanto, en este estudio se alude no sólo a documentos de las políticas gubernamentales, aunque en sentido formal cuando se trabaja la escala nacional y local pudiera considerarse de esa forma; sin embargo, cuando se entiende que el texto de la política pública es producto de una serie de negociaciones entre diversos actores, no es posible hablar de los textos del corpus de esta tesis en el marco de las políticas “gubernamentales”. La interacción entre diversos actores ante la toma de decisiones con respecto a las acciones públicas que se vislumbran en los diversos textos, depende de las características de los actores sociales (condición, posición, relación) que en términos de la política pública puede tener una mediación explícita en la competencia de cada actor para la toma de decisiones. Sin embargo, en los textos se pueden encontrar de forma implícita, las marcas de los actores sociales que incidieron en la toma de decisiones aun sin tener competencias explícitas; y además se pueden encontrar las huellas de los *emblemas discursivos* que actúan como estrategias que en el texto pueden permanecer como música de fondo y más aún como marcos interpretativos de lo escrito en los textos de política pública.

Para ampliar la discusión sobre el posicionamiento teórico-metodológico, se desarrollan tres apartados dentro de este capítulo: 1) Posicionamiento en el concierto de las políticas públicas; 2) Comprensión del proceso de políticas; y 3) Hacia la construcción metodológica del estudio de caso.

2.1 Posicionamiento en el concierto de las políticas públicas

El análisis de las políticas en el sentido propuesto por los fundadores de la ciencia de las políticas públicas, tiene como finalidad atender los requerimientos de información para aumentar la racionalidad de las decisiones (Lasswell, 2003); ante el distanciamiento de dicha premisa, en este estudio se prefiere hablar de “análisis del proceso de las políticas públicas” o de manera más específica, de los *momentos continuos discursivos* de las políticas públicas, más que de “análisis de políticas”. En este apartado se señalan algunos rasgos del posicionamiento de esta investigación, y las implicaciones que tiene la concepción de políticas públicas que aquí se propone. A partir del diálogo con las posturas de diversos autores se identifican los elementos que se integran en este estudio y aquellas posturas ante las cuales se toma distancia.

Mény y Thoenig (1992) argumentan que

[...] los discursos de los responsables públicos, los debates en el parlamento, informan sobre la manera como se supone que una política transformará el tejido social al que será aplicada. Sin embargo, existe el riesgo de que con tales fuentes no se disponga de un análisis suficientemente sólido, porque los discursos o preámbulos encubren racionalizaciones, cuando no representaciones: la realización del análisis con relación a la política pública no es evidente (p. 97-98).

Ello permite que en este estudio se reconozca que para realizar un análisis del proceso de políticas, lo suficientemente sólido, se requiere de una toma de conciencia acerca de los diferentes tipos de fuentes donde se construye el discurso de las políticas, que incluyen los ámbitos: gubernamental, sociedad civil, académico, empresarial, político y mediático. La contrastación entre los diversos discursos brindará la solidez requerida en la investigación. La inserción en el análisis de actores que participan en el proceso de las políticas desde diversas escalas y la identificación de los contextos y coyunturas relevantes en el estudio de caso, brindan la posibilidad de una interpretación de la realidad en su complejidad.

Por otra parte, en este estudio se considera al proceso de políticas públicas, no de forma lineal y unidireccional, sino en espiral y multidireccional. En espiral en el sentido de que no es posible regresar exactamente a la posición y situación anterior, dada la dinámica del propio objeto de estudio, de los contextos y coyunturas, y de las transformaciones en los actores

sociales (posición, condición y relación). Sin embargo, en cierto modo esta propuesta se acerca a la circularidad que plantea Mény y Thoenig (1992), quienes definen el proceso de ejecución de la política en tres sentidos: 1) una declaración de preferencias gubernamentales, 2) mediatizada por los actores, y 3) que crean un proceso de circularidad caracterizado por relaciones recíprocas de poder. Dichos autores vinculan los elementos anteriores con los imperativos de Rein y Rabinovitz (2003): el legal, el organizativo y el consensual; los cuales son considerados en la propuesta espiral y multidireccional. De este modo, se entiende a la política en términos discursivos, como una dinámica socio-política que se hace concreta en la movilización de *conceptos, categorías y narrativas*, presentes en los textos y contextos legales, organizativos y consensuales. Por ejemplo, en este estudio se consideran los textos legales que brindan marcos para la acción de la política pública, mientras que las planeaciones tienen una función más organizativa al delinear los objetivos y las instituciones encargadas de conseguir dichos objetivos, finalmente lo consensual se manifiesta en la movilización de *emblemas discursivos* e intertextualidades en los textos centrales de esta investigación: los Libros Blancos *Reverdece tu ciudad* y *Gestión de áreas verdes urbanas* y *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables*, los cuales se refieren a las áreas verdes en la Ciudad de México (2006-2012).

Esta investigación se inscribe en una corriente interpretativa⁷⁶ donde a partir del lenguaje, se “busca entender el significado de los artefactos sociales, los acontecimientos relevantes y las acciones humanas intencionales” (White, 2013, p. 45). En dicha corriente se inscriben los diversos autores, como Lasswell (1972), Edelman (1988) y Dye (1987) que han desarrollado su pensamiento en torno al “análisis del lenguaje, los símbolos y la naturaleza comunicativa de las políticas públicas” (como se citó en Parsons, 2012, p. 208).

En cuanto al lenguaje⁷⁷, se reconocen ambigüedades que pueden enmascarar múltiples conflictos y significados, mientras que, facilitan la consolidación de acuerdos a nivel simbólico, excluyendo la especificación clara de los fines de la política pública en cuestión e inhibiendo la adecuada identificación de medios factibles para su consecución (Parsons,

⁷⁶ White (2013) menciona tres modos de investigación: el explicativo, el interpretativo y el crítico.

⁷⁷ Desde tiempos antiguos, el lenguaje ha sido considerado de importancia en la política y el poder. Sin embargo, hace relativamente poco que el lenguaje ha vuelto a ocupar un lugar en el estudio moderno de la política (Parsons, 2012).

2012). En esta tensión entre lo que se expresa con claridad a través del lenguaje y lo que permanece oculto o ambiguo, se pretende realizar el análisis de la política de AVU en el caso de estudio específico; entendiendo que el lenguaje cumple una función estratégica para lograr los objetivos ‘políticos’ (*idem*).

En esta investigación se pretende un distanciamiento del estudio de la política pública desde una premisa ingenieril, que como menciona Caldera (2013) da la sensación de aprehender la situación o el caso que se analiza. Lejos de una búsqueda de causalidades, con la investigación presente se pretende construir el propio argumento, en consideración con los acercamientos interpretativos.

Para delinear el posicionamiento de este estudio, se considera el acercamiento de las ciencias políticas con la antropología, las cuales tienen interés por temas comunes, tales como: normas e instituciones, ideología, conocimiento, poder, retórica, discurso, significado e interpretación, lo global y lo local (Agudo, 2009). Entre convergencias y divergencias entre las dos ciencias (políticas y antropológicas), la fragmentación de las políticas puede observarse en el lenguaje, la retórica y los conceptos de los discursos políticos y los documentos relativos a programas; o puede estar encapsulada en mecanismos institucionales para la toma de decisiones, la provisión de servicios y subsidios, y la evaluación del impacto de los mismos; o es tan flexible que puede ser lo que los beneficiarios, los burócratas y los funcionarios elaboran en torno a ella (Agudo, 2009). De ahí surge la propuesta metodológica de Agudo, que contempla cuatro formas interrelacionadas para la comprensión del proceso de una política social:

como forma particular de conocimiento y representaciones del mismo; como lenguaje de poder; como forma de tecnología política; y como producto de la intermediación y la “traducción” entre diversos actores (Agudo, 2009, p. 64).

Si se compara la propuesta de Agudo con lo que en esta tesis se desarrolla, se puede observar que en este caso se atiende a los tres primeros aspectos, aunque con términos y una organización del análisis distintos, mientras que el aspecto que se refiere a la “traducción” entre diversos actores, ha quedado fuera de los límites de esta tesis, porque en ese caso el acercamiento se hace mediante la oralidad, y en la tesis se ha considerado el análisis del discurso escrito.

Es importante subrayar que la discusión de políticas no puede quedarse en el ámbito de lo teórico, sino que es necesario pasar a la parte empírica para la identificación de las estrategias discursivas que permiten el posicionamiento de determinados conocimientos en los diversos *momentos del discurso continuo* de las políticas públicas. En concordancia con lo anterior, se presenta un texto que resulta una reflexión sobre las implicaciones que tiene el dejar fuera del análisis al lenguaje:

Dye (1987) señala que el descuido del lenguaje ha implicado ciertos costos para el análisis de la políticas públicas, ya que ha significado que los analistas se hayan preocupado más por la racionalidad de las políticas (“obras”) que por el discurso de las políticas y la retórica o las “palabras”. En un sentido semejante, Lasswell afirma que la política se entiende mejor como el proceso en el que lo irracional se hace público (Lasswell, 1930b); y a partir de ahí, afirma que el estudio de la formulación de las políticas debe atender a la construcción de la irracionalidad: cómo las élites hacen despliegues de palabras, lenguajes, símbolos, mitos e imágenes (como se citó en Parsons, 2012, p. 208).

En este estudio, como para diversos autores, el lenguaje se convierte en un espacio donde confluyen las experiencias individuales y colectivas, tanto como los valores y los intereses que determinan la intencionalidad, en algunos casos mencionado como irracionalidad, pero que en este estudio podría considerarse como otras formas de racionalidades, frente a una racionalidad hegemónica.

En este sentido, se pretende explorar la idea de que a través del lenguaje se consigue la legitimación de la política pública, aun cuando los actos concretos de la acción pública no tengan correspondencia con las ideas, construidas en el ámbito académico y movilizadas en los discursos de los diversos actores sociales. Por otra parte, se tiene un acercamiento al flujo de conceptos, categorías y discursos, que en muchas ocasiones son producto de un vaciamiento o de la reducción de significado (*cf*: Swyngedouw, 2011). La presencia de vaciamiento o reducción de significado, permite desde la perspectiva de este estudio, que se vislumbre el “fracaso” (ausencia de transformaciones sociales positivas) de una política desde su construcción discursiva, aunque se podría cuestionar si dicha situación (en algún contexto) podría considerarse un “éxito” desde otra perspectiva (quizá económica o política). En este sentido, mediante el uso de un lenguaje con connotaciones imaginadas y simbolizadas (como

sucede con la sustentabilidad), se busca la legitimación de todo tipo de políticas, medidas e intervenciones socio-ambientales (Swyngedouw, 2011).

La investigación que aquí se presenta tiene como finalidad analizar el proceso de políticas de AVU; sin embargo, se toma distancia del término “análisis” que en el marco teórico de las políticas, se aplica a la posibilidad de incluir los conocimientos para la toma de decisiones, con lo que se incrementa la racionalidad y las opciones sobre las cuales se realiza la elección de acciones a implementar. Frecuentemente se menciona que “análisis” de políticas, tiene como finalidad es “dar consejos” para la toma de decisiones (White, 2013), y aún Majone (2014), vincula el análisis de políticas con el hecho de dar consejos; sin embargo, en este caso, no se tiene la pretensión de aconsejar para la toma de decisiones, sino que se busca comprender el proceso de las políticas públicas a partir del análisis de los discursos.

En cuanto a los analistas de políticas, White (2013) menciona que:

[...] deben ser capaces de narrar un relato que entrelaza enunciados sobre los hechos presentes, las predicciones futuras y las evaluaciones sobre las posibilidades de manera que proporcione una base para la acción (p. 59).

En una perspectiva distinta, esta investigación versa sobre las formas discursivas utilizadas en las políticas públicas; por lo que podría considerarse un meta-análisis, ya que se analiza la expresión discursiva del proceso de políticas. En esta investigación se reconocen tres tipos de lenguajes, de los cuales dos se encuentran formando parte del corpus a analizar (lenguaje científico-disciplinar y lenguaje político)⁷⁸; sin embargo, existe un tercer lenguaje (de quien interpreta y se expresa en este texto) que es el que permite la construcción de una investigación interpretativa, la cual es definida por White (2013) como aquella que “busca entender el significado de los artefactos sociales, los acontecimientos relevantes y las acciones humanas intencionales” (p. 45). Para tal efecto, las diferentes formas del lenguaje se constituyen como una posibilidad de encuentros disciplinares, y al mismo tiempo, espacio de disputa entre los diversos actores sociales que construyen el conocimiento y las estrategias políticas que permiten la acción pública.

⁷⁸ Cabe preguntarse si existen rasgos de colonialidad en los lenguajes sobre las AVU desde el ámbito académico y/o de políticas.

2.2 Comprensión del proceso de políticas

Desde la perspectiva del estudio presente, el proceso de políticas se entiende como un conjunto de *momentos*⁷⁹ que se retroalimentan entre sí, y que tienen un comportamiento en espiral, tanto si se hace referencia a una política específica o al desarrollo de las políticas en general.

Los *momentos* se conciben como parte de un *continuo discursivo*, aunque dichos *momentos* son también discursivos, por lo tanto se puede hablar del proceso de las políticas públicas como un *continuo discursivo de momento* o como un *continuo de momentos discursivos*.

Antes de desarrollar la propuesta teórica (a manera de modelo) que permitirá el avance hacia lo metodológico y el análisis empírico, se hace un paréntesis para presentar diversas formas de entender el proceso de las políticas públicas, en el cual se reconocen etapas o fases, que atienden a la construcción horizontal del proceso (sea en términos de tiempo o de espacio); aún cuando en algunos casos se presentan dichas fases como parte de un proceso cíclico:

- Si se centra la atención en la actividad gubernamental en medio de la tensión entre la gestión interna y la externa, se puede reconocer la siguiente secuencia en el proceso de las políticas en cinco fases: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y terminación de la acción que produce una evaluación de resultados (Ugalde, 2014; Mény y Thoenig, 1992).
- La secuencia propuesta por Aguilar (2003a) consta de tres fases que ponen más atención en las transformaciones pretendidas, que en los actores que participan: el diseño de la acción colectiva, los resultados de interacciones y decisiones, y los hechos reales que la acción produce.
- Por su parte, Merino (2013) hace una “propuesta cíclica entre cuatro momentos: 1) una “teoría de entrada”, que facilite la selección los problemas públicos; 2) el diseño de un “mapa de ruta”, para definir el problema y planear las acciones; 3) el “campo de batalla” con las condiciones que favorecen o no la implementación; y 4) la evaluación” (p. 109).

⁷⁹ Se prefiere utilizar el término *momentos* de las políticas, lo cual tiene implicaciones en el marco de la semiótica, dado que se entienden como fases ubicadas en el tiempo y el espacio, donde los contextos y coyunturas están presentes. En este sentido, se pretende ubicar la noción entre los bordes que contienen las fases, y los poros que oxigenan a la fase, dando vida y sentido al *momento*.

Las formas de comprensión de las fases en el proceso de políticas mantienen límites y se vinculan a acciones concretas con la finalidad de facilitar el análisis; sin embargo, “las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, ciertas actividades funcionales, pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso” (Mény y Thoenig, 1992, p. 105). La evaluación propuesta al final del proceso, también podría establecerse a lo largo de todo el proceso, y como menciona Salazar (2009) brindar aportes relevantes para la preparación de nuevas decisiones.

Desde la perspectiva del análisis secuencial, se entiende que generalmente las políticas son resultado de la reconversión de otras políticas; por lo cual, el análisis del proceso de las políticas enfatiza cómo ciertas condiciones suscitan la intervención de las autoridades públicas en un momento dado, e inciden en la inserción de una política en la agenda institucional (Ugalde, 2014).

A continuación se desarrolla la propuesta de análisis enunciada al inicio de este apartado, en donde se mencionaba que el proceso de política pública se entiende como un *continuo discursivo de momentos* o un *continuo de momentos discursivos*.

2.2.1 Momentos continuos discursivos

En el proceso de políticas, los *momentos* se van identificando a través de puntos de inflexión⁸⁰ que permiten distinguir diversos niveles de complejidad tanto en los discursos dinámicos como en las acciones vinculadas a ellos, en espacios de praxis y discusión diferenciados. Los niveles de complejidad van desde el uso del *lenguaje disciplinar*, hasta la configuración de un *emblema discursivo* que se moviliza en el conjunto de instrumentos (textos) que forman parte de una política pública específica.

Los *momentos discursivos* se distinguen por las inflexiones temporales, espaciales y temáticas (escalares). En esta propuesta el tiempo no es una progresión lineal sino un cambio en las condiciones en las que se construye el discurso. Por ejemplo, en la construcción de un *concepto* se pueden encontrar *momentos* que van desde su construcción dentro de una disciplina, su introducción y construcción en el discurso global y su presencia y construcción

⁸⁰ Se podría hacer una analogía con el paso de la luz a través de diversos medios (por ejemplo del aire al agua) y la forma como ocurren los procesos de reflexión y de refracción. No son procesos unidireccionales, sino multivectoriales. En el caso de los procesos de políticas, aunque se determinen fases o etapas, no se entiende aquí desde una perspectiva lineal, sino como una espiral que integra movimientos en diversas direcciones.

en los textos de la política pública. Ello no refiere al tiempo lineal porque si bien puede ocurrir a manera de secuencia progresiva, en muchos casos puede tener un movimiento ida y vuelta, de retroalimentación entre los diferentes estadios que se encuentra.

En ese sentido se consideran los *tres momentos discursivos* propuestos en esta tesis: 1) *lenguaje disciplinar* (plasmado principalmente en *conceptos y categorías*), 2) los *emblemas discursivos* (movilización de *conceptos y categorías* en *narrativas*) y 3) los discursos de la política de AVU (movilización de *emblemas discursivos* en textos de política pública).

Con respecto a las escalas, en esta tesis se propone el reconocimiento de escalas: espaciales (global, nacional, local), temporales (períodos más o menos largos), temáticas (política pública, política ambiental, política de AVU) en donde tienen expresión tanto los elementos lingüísticos (*conceptos, categorías y narrativas*) como los translingüísticos (*lenguaje disciplinar, emblema discursivo y discurso de la política pública*). Dichas escalas se encuentran presentes en los *momentos discursivos* (translingüísticos) de manera diferenciada, lo cual es distinto a pensar el discurso de manera lineal como una agregación progresiva simple de elementos escalares. En este caso, se considera que lo global, lo nacional y lo local, por poner un ejemplo, están presentes en los *tres momentos discursivos*, aunque la manera en la que cada escala se posiciona es distinta entre sí, puesto que por ejemplo, el *lenguaje disciplinar* puede tener más peso en los ámbitos locales dependiendo de dónde surjan los *conceptos y categorías*; sin embargo, la conformación de *narrativas* recurrentes puede ser favorecida por los fenómenos y eventos globales. En ambos casos, se pueden construir *emblemas discursivos* que traspasan las escalas y van a incluir los intereses de actores sociales locales y globales, aunque para cada caso, dicha construcción puede ser distinta dependiendo de la concurrencia y recurrencia de *conceptos, categorías y narrativas* en los *discursos de las políticas públicas* que combinan los intereses de actores locales y globales.

El reconocimiento del *lenguaje disciplinar*, en el primer *momento* del análisis del proceso de la política pública es de vital relevancia, puesto que es una manera concreta de subrayar la importancia de la interdisciplinariedad, dado que es posible identificar los aportes de cada disciplina (tanto de las ciencias naturales como de las ciencias sociales y humanas) a la política pública, y al mismo tiempo implica hacer un esfuerzo por comprender las transformaciones (continuidades y rupturas) que se realizan en el lenguaje de cada disciplina, luego de la interacción con otras disciplinas para formar parte del lenguaje de política pública.

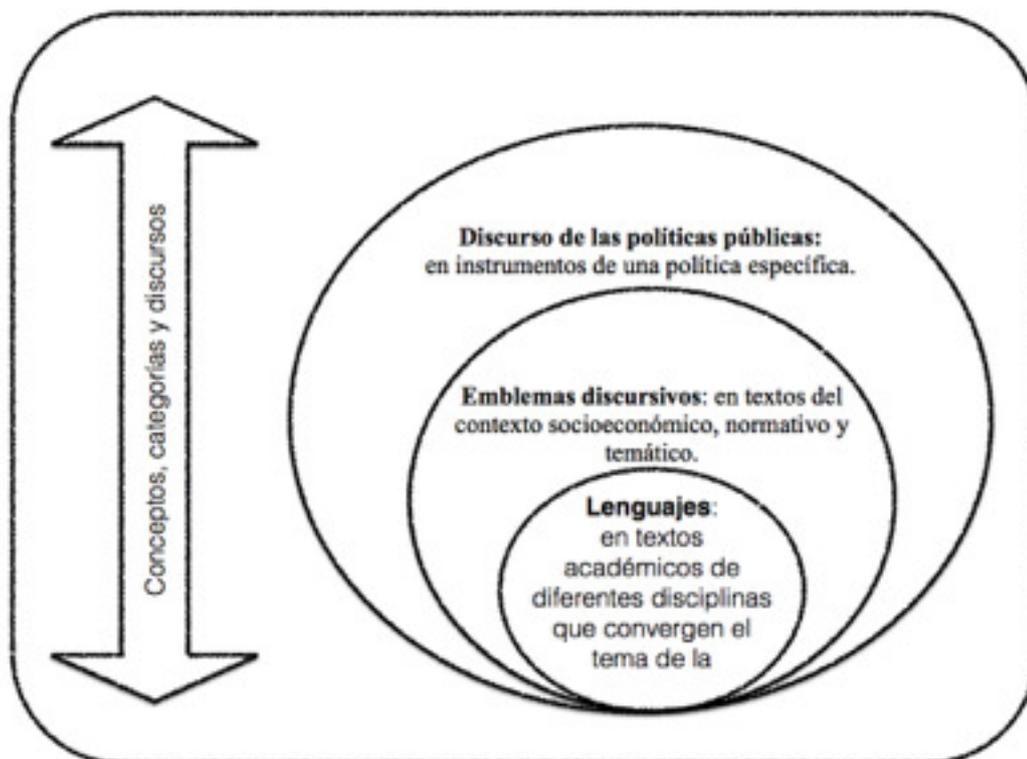
El siguiente *momento* es la conformación de los *emblemas discursivos*⁸¹, en donde se integran los lenguajes en un discurso que más allá de las disciplinas consideradas. Dichos *emblemas discursivos* se movilizan en la justificación y fundamentación de determinada política pública. En este sentido, su conformación no sólo atiende a los campos disciplinarios de donde emergen determinadas narrativas breves, sino que se construye a partir del objetivo que persigue una política específica y los elementos discursivos que aportan los contextos globales de la misma política, como son el neoliberalismo y la globalización. De particular interés resulta este *momento discursivo* puesto que aquí es donde se identifican las transformaciones de significado de conceptos y categorías.

En el conjunto de instrumentos que forman parte de la política pública, se pretende analizar los diversos tipos *emblemas discursivos*⁸² y las estrategias discursivas (*puentes discursivos* y *tríadas* de conceptos y/o categorías) que se plasman en los textos de política para movilizar los intereses de los actores sociales involucrados en el proceso de política.

Como se observa en el siguiente esquema, los *conceptos*, *categorías* y *narrativas* se constituyen en elementos lingüísticos que van a estar presentes en el análisis de cada *momento discursivo*, que más que atender al tiempo, se refiere a *momentos de construcción de la política pública* en cuanto a los niveles de complejidad en la elaboración del discurso que inicia (menor nivel de complejidad) con la emergencia de lenguajes disciplinarios permiten la movilización de conocimientos en diversos contextos, lo cual tiene una expresión en los textos de política pública.

⁸¹ Se podría decir que la síntesis narrativa de la globalización y el neoliberalismo es sincrónico, mientras que la síntesis de la normatividad puede tener un análisis diacrónico que permite identificar en el tiempo la aparición de conceptos y categorías.

⁸² Más adelante se presenta una tipología de *emblemas discursivos* que se ha construido a lo largo de este estudio con base en los datos empíricos.



Esquema 3. Propuesta teórica-metodológica para el análisis de una política (elaboración propia).

La propuesta teórico-metodológica que se presenta en esta investigación, integra mediante el análisis de *conceptos, categorías y narrativas*, lo que se llama el *continuo discursivo*, puesto que son los elementos que permiten el vínculo entre un *momento discursivo* y otro, en un movimiento de retroalimentación que puede ser fácilmente reversible, y en donde se entiende que la construcción de conocimientos disciplinares (manifiestos en el lenguaje) no tienen sólo la función de brindar elementos discursivos a la política pública, sino que la misma política incide sobre la construcción de conocimientos que requiere para su justificación y fundamentación.

En este caso se entiende que el *continuo discursivo* no es la permanencia del discurso en un sentido determinado, sino la permanencia de *conceptos, categorías y narrativas* que están presentes en los distintos *momentos* de la política pública, en donde también la ausencia de dichos elementos discursivos, puede ser interpretada como un espacio vacío que se experimenta luego de su presencia en otras escalas (temporales, espaciales y temáticas), lo

cual tiene una significación en la construcción de las políticas públicas. Por lo tanto, el *continuo discursivo* es una decisión analítica y no una permanencia del discurso en un sentido determinado.

2.2.2 Discursos en los contextos de la política pública

En el análisis de las políticas, es posible afirmar que cada *momento continuo discursivo* se hace tangible a partir de los *conceptos*, las *categorías* y las *narrativas* generadas en el tiempo y el espacio, mediante la interacción entre actores que realizan producciones discursivas que se encuentran en un *momento* para discurrir o concurrir, para negociar y desconvenir, para justificar y persuadir. Sin embargo, los discursos de las políticas públicas adquieren sentido sólo si son “leídas” en sus contextos, lo cual hace que lo producido, signifique.

Cuando se realiza la pregunta sobre por qué los gobiernos o quienes deciden una política construyen determinadas acciones públicas, resulta indispensable la inclusión de los contextos y de las coyunturas que influyen en el sentido que toman las políticas públicas durante los diversos *momentos* de su propio proceso.

El reto de la investigación se encuentra en la vinculación de elementos empíricos dispersos (leyes, programas, presupuestos, organigramas, etc.) que permiten reconstruir el “sentido”, y el contenido de la política (Ugalde, 2014). Sin embargo, la comprensión de los significados sólo es posible si dichos elementos discursivos son “leídos” en el marco de sus propios contextos, lo que permite al investigador, sumergirse dentro del campo de las interpretaciones de mayor complejidad⁸³. Ello implica el esfuerzo por reivindicar al “productente” sobre el “producido”, la construcción sobre lo construido (Zemelman, 2013, p. 19).

De manera análoga a lo que menciona Guerrero en el prólogo del libro de White (2013) con respecto a la administración pública, se puede decir que para realizar una investigación en torno a una política pública, se requiere no sólo de conocimiento empírico y técnico; sino que es necesaria la sabiduría retórica. En este sentido se reconoce que el conocimiento movilizado en el discurso, está presente en cada uno de los *momentos* de la política pública, con lo cual se constituye como un relato que otorga un sentido al discurso vinculante que traspasa los límites temporales, espaciales y temáticos.

⁸³ En este sentido, se hace necesario un acercamiento a las políticas a través de los procedimientos de la hermenéutica.

Por otra parte, es necesario considerar en el estudio, las características que el neoliberalismo imprime en las realidades sociales que se traducen en políticas públicas. Para ello, resulta imprescindible considerar los instrumentos utilizados en la realización de acciones que tienen como finalidad acercarse a la comprensión de la construcción tanto del problema como de la solución, la cual se genera dentro de un pensamiento dominante: el neoliberalismo. Derivada de tales construcciones, se afirma una ética de mejoras y responsabilidades privadas, que constituyen un nuevo sistema de gobernanza, con la cual se incrementa la influencia del sistema neoliberal sobre el individuo, que actúa como agente “consciente” y “auto-motivado” (Agudo, 2009). Esto conlleva una reestructuración de las instituciones y de las redes de actores en cuanto a su condición, posición y relaciones, dados bajo los valores del neoliberalismo que se comunica en todos los ámbitos de la sociedad a través de mecanismos retóricos.

La globalización brinda un contexto que reordena las relaciones sociales, en términos de tiempo y espacio; lo cual favorece a la interconectividad mundial que incide sobre las políticas públicas, puesto que los tomadores de decisiones, aunque se ubican en países distintos, comparten contextos de políticas e información que proviene de medios de comunicación masiva y de interacciones en encuentros internacionales de académicos y políticos (Harrop, 2000).

Los mecanismos de la globalización que influyen en la construcción de las políticas, son: a) la “guerra ambiental” dada por la competencia interlocal; b) la circulación de mercancías; c) la intensificación de los riesgos ambientales asociados a la desregulación; d) las marcadas desigualdades socioambientales (Ascerald, 2003, p. 88). Dichos mecanismos influyen de forma diferenciada en las políticas públicas, dependiendo de cuál sea la situación sobre la que se pretende realizar alguna transformación.

Además de la consideración del neoliberalismo como contexto para el análisis del proceso de las políticas públicas, es necesaria la contextualización histórica, puesto que permite ubicar la emergencia de una política, así como la fuerza y debilidad que adquiere en un tiempo determinado. Por ejemplo, Ugalde (2014) menciona que: “Si en los años setenta y ochenta, la contaminación fue erigida como “blanco” de acciones gubernamentales, en tiempos recientes ha perdido atención respecto de otros temas como la ecología, el desarrollo sustentable y el cambio climático” (p. 789).

Esta aseveración permite observar los efectos que tiene el contexto histórico sobre la significación de un concepto movilizado en las políticas. Ante la pretensión de comprender el proceso de la política pública, es indispensable “ir más allá del quehacer operativo que confina la política a la esfera del poder, para aprehenderla como conciencia de la historia del momento, como construcción de proyectos resolutivos en el plano de las contradicciones inmediatas” (Zemelman, 2013, p.18).

De esta forma, se hace necesaria la contextualización como comprensión histórica que considera el espacio físico y axiológico, en donde fluyen los intereses de los diversos actores sociales que tienen el poder para resaltar u omitir determinados aspectos de los objetos de las políticas públicas. En este sentido, Helen Longino señala que “un determinado elemento, evento o estado de cosas puede ser descrito correctamente en diferentes maneras dependiendo de los puntos de vista y los intereses que describen la misma”⁸⁴; para ampliar su explicación pone el ejemplo de “el sombrero gris” y el “sombrero en la barandilla” que son dos descripciones distintas para referirse al mismo sombrero. En este caso, al hacer hincapié en una u otra descripción, se está enfatizando una u otra característica (color o lugar) dependiendo del contexto, el cual también influirá en la recepción de la descripción (como se citó en Herrick, 2004, p. 423).

Para referirse a los hallazgos científicos que tienen múltiples descripciones⁸⁵, Fredrick Weismann propone el término de “textura abierta”; noción con la cual, lo imposible se hace posible [aunque de forma limitada] por la comprensión de los contextos⁸⁶ (*ídem*). En este sentido, las políticas y sus referentes empíricos expresados a través de los discursos, pueden ser aprehendidas si se significan dentro de sus propios contextos.

⁸⁴ Probablemente esto se acerca a la comprensión que se tiene de las “inteligencias múltiples” de Gardner. Diversos desarrollos intelectivos en áreas diversas que dependen de las características personales pero también de sus contextos. De forma análoga podría pensarse en las múltiples narrativas que se construyen sobre un mismo objeto empírico.

⁸⁵ En este caso de estudio, quizá más que polisemia, esperaríamos encontrar el vaciamiento deliberado de significado o reducción simplista, que permite que los conceptos y narrativas en torno al objeto empírico de la política, pueda ser interpretado “ad libitum”, probablemente en función de criterios económicos y políticos, dejando vacío el principio ambiental.

⁸⁶ “La naturaleza socializada de la investigación racional significa que caracterizaciones empíricas pueden variar de acuerdo con el contexto de su aplicación” (Herrick, 2004, p. 423)

2.2.3 Factibilidad discursiva a partir de las coyunturas⁸⁷ políticas y económicas

En esta investigación, se sostiene la idea de que las coyunturas políticas y económicas, principalmente, son las que ofrecen la factibilidad discursiva a la política pública. Al hacer referencia a las coyunturas, se pueden identificar aquellas que favorecen a una política, pero también se puede abordar en un sentido negativo, al hacer alusión a las restricciones de las políticas, que pueden ser: de mercado; de producto; tecnológicas; organizacionales y de recursos; políticas; institucionales; éticas; cognoscitivas; entre otras (Majone, 2014). Otros límites para la “puesta en marcha” de una política, pueden ser: legales e informativos, los condicionamientos internacionales, la presión de grupos de poder y el ataque de organizaciones políticas de oposición. Ante tales restricciones, la política se elige más por las posibilidades de enfrentar dichos límites (factibilidad), que por lo óptima que pueda ser una propuesta de política (Aguilar, 2003b).

Se puede afirmar entonces, que se “crean los problemas” que de antemano se visualizan como factibles. Como menciona Aguilar (2003b):

El análisis debe encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo, crear problemas que puedan ser resueltos; es decir, crear problemas que los tomadores de decisiones sean capaces de tratar con las variables que tienen bajo su control y en el tiempo disponible (p. 70).

Por lo cual, se puede entender que tanto la forma de construir la política como los objetivos que se plantean, dependen en gran medida de las restricciones que los contextos y coyunturas ejerzan sobre la propia política, por ello, el estudio de los objetivos de una política específica y la intertextualidad en los textos específicos que se analizan, permiten la identificación de contextos cercanos y coyunturas.

Dada la importancia de la factibilidad de la política pública (*policy*), y de que una de las limitantes puede encontrarse en el ámbito de la política (*politics*); el análisis de la política no puede desligarse de ninguna de las dos vertientes anteriores, puesto que existe entre los dos ámbitos, un flujo de ida y vuelta que retroalimenta ambos procesos. En este sentido, Mény y Thoenig (1992) mencionan que:

⁸⁷ Las coyunturas se entienden como las circunstancias que median para determinar la viabilidad o no de los proyectos (Zemelman, 2013).

[...] la política pública se concibe como determinada, en su forma y su contenido, por las instituciones, los actores políticos, la actitud de los gobiernos y los gobernados, etc.... [mientras que puede también considerarse] como una variante independiente que influye en el contenido y las formas de la política (en el sentido de elecciones, debates, discursos ideológicos, etc.) (p. 44 y 45).

Con ello se pasa de la concepción de la política pública como una ayuda para los tomadores de decisiones a un diálogo constante entre *policy* y *politics* (cfr. Mény y Thoenig, 1992). Algunos enfoques de políticas (*policy*) suelen ignorar la importancia que tiene la política (*politics*) en el proceso; sin embargo desde este estudio, se considera que “el proceso político (*politics*) es inseparable del proceso de formulación de políticas (*policy*)” (Stein y Tommasi, 2006, p.395). En esta investigación se propone que la forma de integrar el ámbito de la política en el análisis, es mediante la consideración de contextos y coyunturas que surgen en procesos políticos y al mismo tiempo influyen tanto en la construcción de la política como en el sentido y la relevancia con las cuales se reviste a una política pública determinada. En este marco analítico se entiende a la coyuntura como: “el conjunto de las condiciones articuladas entre sí que caracterizan un momento dado en el movimiento global de la materia histórica” (Vilar, 1988, p. 81).

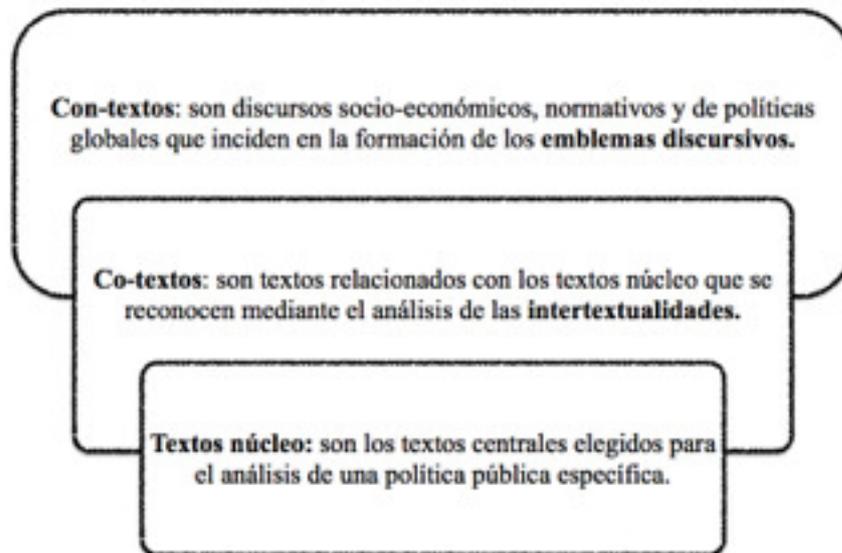
En cuanto a la comprensión de lo coyuntural en el marco de esta investigación, se afirma que los discursos de los actores públicos están determinados por tales coyunturas, dando apenas cuenta de la política pública (Mény y Thoenig, 1992). En algunos casos, dichos discursos coyunturales tienen incidencia decisiva sobre las políticas públicas, mediante su inversión en la agenda gubernamental, que se va construyendo a partir de problemas que no pertenecen a la competencia “habitual” de la autoridad pública (Mény y Thoenig, 1992).

Las coyunturas económicas también inciden en el proceso de las políticas públicas, dado que las agencias internacionales que dan orientaciones de políticas se encuentran vinculadas a organizaciones que brindan financiamiento para la implementación de las acciones requeridas para la consecución de los objetivos de una política. Las coyunturas económicas (como la desregulación) han sido relevantes debido a las implicaciones que conllevan: “el desarrollo de una inflación severa, el surgimiento del consumismo y una insatisfacción generalizada con el gran tamaño del gobierno” (Majone, 2014, p. 212).

En síntesis, se puede afirmar que las coyunturas políticas y económicas tienen repercusiones en los discursos de los actores sociales, en la inserción de una política en la agenda gubernamental y en la construcción de la legitimidad de un problema-solución que fundamenta la acción pública. Sin embargo, es necesario aclarar que los tres aspectos mencionados no dependen exclusivamente de las dinámicas coyunturales, sino de la consideración tanto del proceso de contextualización como de la identificación de las coyunturas que se forman parte de la política *in situ*. En este caso, se pretende discutir los dos aspectos mencionados (contextos y coyunturas) mediante la observación de los hallazgos que emergen en el proceso de investigación, los cuales van dando forma a las interpretaciones que se analizan y discuten. Finalmente, es necesario reconocer que la complejidad de la realidad siempre rebasa las posibilidades de aprehensión en la realización del análisis de la política pública específica.

2.3 Hacia la construcción metodológica del estudio de caso

En esta tesis se propone, por una parte, el análisis del “continuo” de la política pública, que se hace posible mediante la conformación de un corpus mixto a partir de la comprensión del vínculo entre textos núcleo, co-textos y con-textos en donde se integran las diversas escalas. Como se muestra en el siguiente esquema, los textos núcleo son elegidos de forma más o menos deliberada, dependiendo del interés en una política específica, con lo cual se sugiere que el texto sea programático, por el nivel de especificidad en el tema y en los objetivos que se pretenden alcanzar. En este caso se hace la diferencia entre co-texto y con-texto; sin embargo, también se pueden considerar ambos como parte de un contexto, en el primer caso sería un contexto cercano o local en términos textuales, mientras que en el segundo caso, se construyen los contextos globales. La diferencia sustancial entre estos dos espacios discursivos es que los co-textos parten de los textos citados en los textos núcleo, lo cual permite construir de lo específico a lo general, mientras que los contextos globales incluyen a algunos textos sobre dinámicas socioeconómicas y normativas, dependiendo de la política que se pretenda analizar y de los espacios discursivos donde se vislumbra la construcción de algunos *emblemas* presentes en los textos núcleo.



Esquema 4. Textos núcleo, co-textos y contextos para el análisis del proceso discursivo de la política pública específica (elaboración propia).

Uno de los aspectos fundamentales de este estudio es el reconocimiento de la presencia y participación de diversos actores sociales en los textos de política pública: instancias internacionales, actores gubernamentales, académicos, empresarios, ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, etc. Por tal motivo, en el análisis discursivo de la política pública, se incluyen textos académicos relacionados con el objeto de la política que se pretende analizar, en donde se manifiestan los diversos lenguajes disciplinarios que se movilizan en los textos de política pública específicos.

En este estudio, se pretende la comprensión del proceso de la política pública mediante el análisis de los *momentos*, que se construyen a partir de la política pública expresada en un programa específico, en la cual se identifican tanto los *lenguajes disciplinares* y los *emblemas discursivos*, como las huellas de las negociaciones entre actores sociales; ello con la finalidad de reconocer la génesis de los discursos movilizados en la política de AVU. Este análisis se entiende como un camino “desandado” del proceso de políticas.

Para seguir dicha ruta analítica, se propone la observación de las intertextualidades en cada *momento discursivo* de la construcción de la política pública, con la pretensión de vincular un

corpus específico (textos núcleo, co-textos o con-textos) a un *momento discursivo* específico, sin que ello implique su exclusión de los otros. En este sentido, el acercamiento al “objeto de la política pública” mediante los con-textos que pertenecen a diversas escalas temáticas, permite identificar *lenguajes disciplinares* que hacen posible la construcción del problema ambiental y su solución, sin embargo, dichos lenguajes están presentes también en los co-textos y en los textos núcleo. El segundo *momento discursivo (emblema)* tiene la finalidad de conformar marcos interpretativos que brindan sustento a la política específica, dichos *emblemas* están presentes en la conformación de lenguajes disciplinares y en los textos de la política. En el tercer *momento* se permite analizar los diversos instrumentos de la política en donde el *lenguaje disciplinar* frecuentemente es expresado bajo la forma de *emblemas discursivos* “cargados” con diversas intencionalidades que se movilizan en el discurso de la política pública.

La investigación presente, hace posible la “transgresividad” a la que se refiere Nowotny (2000) al traspasar los límites de las diversas disciplinas científicas que intervienen en el proceso de políticas públicas. En este estudio se presenta una mirada más allá de los “bordes” que delimitan cada disciplina, sin perder de vista que los conceptos surgen en entornos disciplinares definidos, los cuales se integran al discurso de la política pública asociados a categorías que tienen amplia aceptación en dichos espacios discursivos.

En el marco de esta investigación, la “transgresividad” se constituye en la puerta de entrada de la interdisciplinariedad en el análisis de la política pública. Dicha interdisciplinariedad ha sido propuesta a diestra y siniestra, en los escritos teóricos sobre políticas públicas; con pocos resultados prácticos, debido a la complejidad que proviene del encuentro entre: diversos lenguajes, formas de construcción de conocimientos y manifestaciones de poder (cognitivo y político).

La complejidad del análisis del proceso discursivo de la política de AVU resulta transgresora, puesto que no puede comprenderse por medio de indicadores básicos, sino que se requiere de un conjunto de datos y modelos que integren diversas disciplinas que de ordinario se estudian de forma separada (Herrick, 2004).

En el caso de este estudio, se propone al lenguaje en el lugar de los datos, modelos y estudios que desde diversas perspectivas se retroalimentan. La validez de esta investigación, radica en el establecimiento de estrategias de crítica literaria centrada en el diálogo entre los

conocimientos y las políticas, en donde se establecen entre otros aspectos, las coherencias y/o incoherencias discursivas.

La posibilidad de mirar el proceso de las políticas de AVU desde la perspectiva analítica que se propone en esta investigación, permite la emergencia de la realidad a modo de fractal⁸⁸, y no de una imagen única y uniforme (*cf.* Herrick, 2004).

Hecha la aclaración anterior, se presentan algunos lineamientos para la construcción de esta investigación:

1) La comprensión del proceso de políticas como un movimiento en espiral (multidireccional con retroalimentación); de manera análoga al movimiento de los electrones que siguen órbitas diversas y al mismo tiempo un giro sobre sí mismos.

En este sentido, las órbitas diversas (donde la entropía⁸⁹ juega un papel relevante) estarían construidas a partir del análisis del contexto específico de la política a analizar, así como de las coyunturas que pueden repentinamente cambiar el rumbo de la política pública. Por otra parte, la órbita, entendida como la parte que contiene y que en cierto modo da la sensación de orden, estaría integrada por la normatividad (positiva y consuetudinaria internacional). El giro sobre sí mismo (haciendo referencia a los electrones) pone atención en el *continuo de momentos discursivos* del proceso de la política pública, a partir de características que permanecen en cada una de las fases que diversos autores identifican en el proceso de políticas. Con ello, se pretende la flexibilidad que brinda el hecho de desdibujar los bordes entre las fases, mediante la comprensión de los *momentos continuos* posible desde la experiencia discursiva.

2) La comprensión del proceso de la política pública *in situ*, que hace posible la elaboración de teoría a partir del hecho empírico⁹⁰. Al respecto se considera por una parte, la importancia que tiene centrar la atención en el objeto de la política como actante⁹¹, que brinda al proceso

⁸⁸ Se hace referencia al fractal por la autosimilitud, una imagen formada por varias imágenes que guardan similitud en las diversas escalas. En este caso, se considera al concepto, a la categoría y a las narrativas como imágenes que están presentes en las diversas escalas que se integran en el análisis del discurso de una política pública determinada.

⁸⁹ La entropía en este caso se refiere al grado de orden o desorden entre los conceptos, categorías y narrativas en el discurso de una política pública específica.

⁹⁰ Con un acercamiento a la propuesta de la Teoría Fundamentada de Glaser y Strauss (1967).

⁹¹ Dicho término es atribuido a Lucien Tesnière e incluido en la Teoría del Actor-Red (Lemos, 2010).

de la política la comprensión de sus propias características y otorgan especificidad a la política. Mientras que por otro lado, se pretende la realización de un meta-análisis a partir de la dialéctica entre la teoría y la práctica, así como entre lo ambiental y lo urbano (cuestión que se colocará en la discusión más adelante).

3) La posibilidad de que la política emerja en un contexto abierto y público, se puede observar a través del análisis de la deliberación (intereses y valores) en torno al bien común y al compromiso compartido en la acción (Herrick, 2004).

Estos lineamientos generales se encuentran detrás del planteamiento metodológico que se desarrolla en los siguientes subapartados: 1) Criterios para la conformación de un corpus de textos; y 2) Estrategias para el meta-análisis del proceso de políticas de AVU.

2.3.1 Criterios para la conformación de un corpus de textos

Se parte de la idea de que “el corpus es una colección finita de materiales, determinada previamente por el analista, con cierta (inevitable) arbitrariedad, sobre la cual va a trabajar” (Barthes, 1990, p. 80).

Dos criterios propuestos por Barthes (*idem*) que se consideran en la conformación de un corpus, son la extensión y la homogeneidad. El corpus tiene que contar con la amplitud requerida para alcanzar la saturación, lo cual implica que cuando se vuelve al material, ya no se tendrá ningún elemento nuevo. Por otra parte, la homogeneidad se refiere a la conformación con un sólo tipo de documentos; aunque en la realidad, se presenta en la mayoría de las ocasiones, corpus heterogéneos en los cuales se articulan⁹² de manera sistemática los diferentes tipos de documentos.

La homogeneidad y heterogeneidad también puede referirse al tiempo:

en principio, el corpus debe eliminar al máximo los elementos diacrónicos; tiene que coincidir con un estado del sistema, con un “corte” de la historia; sin entrar aquí en el debate teórico de la sincronía y la diacronía, diremos solamente que, desde un punto de vista operativo, el corpus tiene que aprehender lo más estrictamente posible los conjuntos sincrónicos; se preferirá, pues, un corpus variado pero comprimido en el tiempo a un corpus limitado pero de larga duración [...] (Barthes, 1990, p. 81).

⁹² El fin de esta articulación, de acuerdo con Barthes (1990, p. 81) es conseguir una interpretación estructural.

Sin embargo, en este caso se incluyen dentro del corpus, algunos textos relevantes para la comprensión de la evolución del concepto de área verde urbana.

Desde la propuesta de este análisis, los estudios sincrónicos y diacrónicos implican el tiempo, porque el tiempo es un flujo continuo y constante que no se segmenta sino por fines analíticos. Ello permite que si bien el corpus se refiere a un tiempo delimitado, éste no se encuentra exento de las implicaciones temporales más allá de dichos límites.

Para el análisis del discurso de la política de áreas verdes en el estudio de caso, se tienen tres tipos de corpus: textos núcleo, co-textos (referenciado)⁹³ y con-textual. En algunas ocasiones, sobre todo cuando se refiere a textos normativos, el corpus con-textual es al mismo tiempo referenciado.

El lenguaje se constituye como el vehículo que permite el recorrido a través del proceso de la política de AVU. Dicho vehículo tiene dos faros para el análisis:

1. Estructuras movilizadas en el discurso, que permiten el análisis de la política pública como un “continuo”:

a) Conceptos

b) Categorías

c) Discursos

2. Propuesta de comprensión a partir de diversos *momentos*:

a) Lenguaje disciplinar

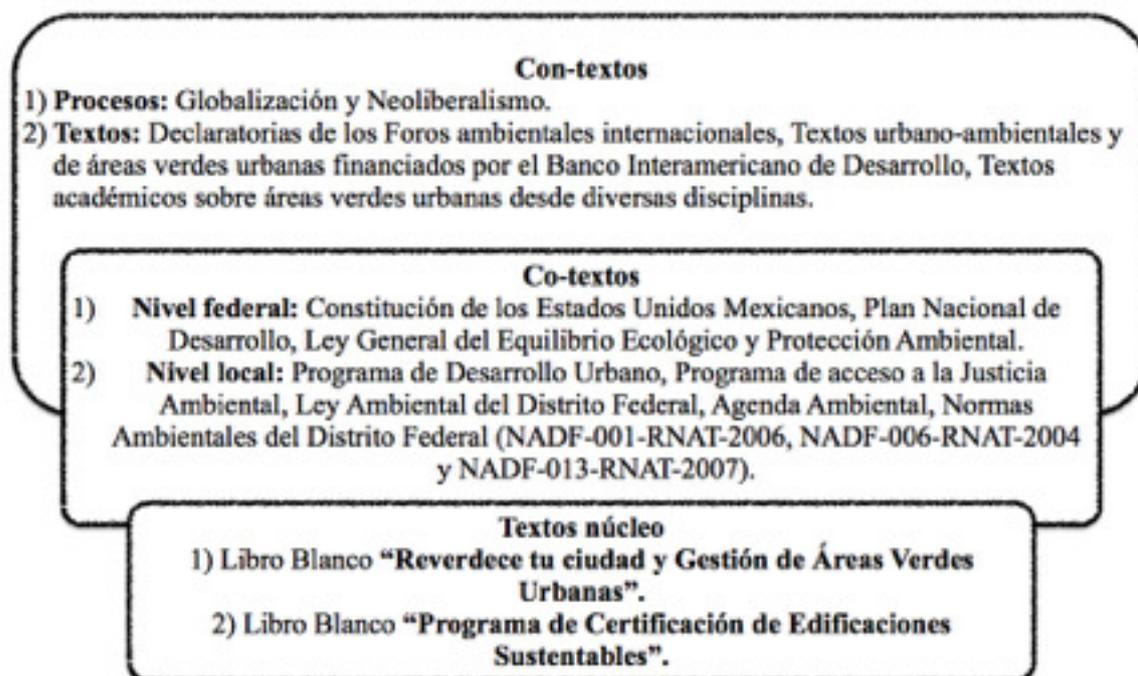
b) Emblemas discursivos

c) Discurso de la política pública

La comprensión de los *momentos* como entidades con espacialidad, especialidad y temporalidad es importante en esta propuesta. En la espacialidad se considera la escala global, nacional y local; en la especialidad se incluyen escalas temáticas que van desde la política en general hasta la política específica; y en lo temporal no se considera el tiempo lineal sino que la identificación de las escalas hacen del tiempo una espiral, con la posibilidad de expresarse en diversas escalas e interpretarse con distintas temporalidades.

⁹³ Textos que son citados en los textos núcleo.

A partir de los intereses perseguidos en este análisis y de los criterios para la elección del corpus pertinente se integran los siguientes textos, co-textos y contextos:



Esquema 5. Corpus de textos que se analizan en este estudio del proceso discursivo de las políticas de áreas verdes urbanas (elaboración propia).

La comprensión de los *momentos discursivos* (*lenguajes disciplinares, emblemas discursivos y discursos de las políticas públicas*) se realiza con el corpus delimitado como se muestra en el esquema anterior, a partir de las siguientes estrategias:

1) Análisis de los *conceptos y categorías* movilizadas en el ámbito socioeconómico y ambiental en la escala internacional que evocan discursos en la sociedad con base en la recurrencia *narrativa* para el establecimiento de una tipología de *emblemas discursivos* y de *estrategias* (*puentes discursivos y tríadas de conceptos y/o categorías*).

2) Análisis del marco normativo nacional, estatal y local que pone límites y al mismo tiempo hace factible una política pública. En este análisis se pone atención en la utilización de

conceptos y categorías en el tiempo, que van a reforzar determinadas *narrativas* del problema ambiental y de las posibilidades de solución.

3) Análisis de los *emblemas y estrategias discursivas* que se movilizan en los Libros Blancos *Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas* y *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentable*, referidos a las áreas verdes en la Ciudad de México durante la gestión gubernamental 2006-2012.

4) Análisis de las intertextualidades (co-textos) presentes en los Libros Blancos y de los *lenguajes disciplinares* que se movilizan.

Este corpus tiene una conformación mixta, que incluye documentos que se han considerado de relevancia directa para la comprensión del tema y la interpretación de los textos centrales del análisis. El rango de tiempo flexible aunque no exhaustivo, va de la década de 1970 a la fecha de producción de los textos centrales que se analizan, dentro del período 2006-2012 del gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

2.3.2 Estrategias para el meta-análisis del proceso de las políticas de áreas verdes urbanas

La investigación es un diálogo⁹⁴ entre lo teórico y lo empírico, con un desarrollo que gradualmente lleva de un punto a otro, lo cual se observa en la estructura capitular de la tesis así como en los diversos tipos de intertextualidades que se consideran en el análisis discursivo de la política pública. Sin embargo, aunque para fines de análisis esto resulta necesario distinguir entre lo teórico y lo empírico, en la práctica se entiende que al hacer teoría se hace referencia a lo empírico, y la observación empírica está definida por los aspectos teóricos discutidos.

En el proceso de investigación es necesario considerar que el lenguaje en las políticas públicas de AVU, tiene como marco el desarrollo neoliberal con la forma específica de concebir las AVU, como una respuesta indirecta a la emergencia ⁹⁵de las grandes ciudades.

⁹⁴ Queda pendiente ahondar sobre la dialéctica.

⁹⁵ La formación discursiva de la ciudad capitalista se remonta hacia mediados y finales del siglo XIX, cuando la producción de los parques urbanos en el contexto de la nueva ciudad tenían la función de crear una frontera entre el espacio social de la ciudad y el espacio natural del parque (Gabriel, 2011).

Por lo tanto, los principios del neoliberalismo se convierten en uno de los marcos interpretativo-contextuales de las políticas públicas, al cual se superponen los puntos de inflexión provenientes de las coyunturas; puesto que ambos (contextos y coyunturas), de forma simultánea tienen amplia incidencia en las tendencias discursivas de los procesos de políticas.

Este proceso de investigación se plantea como un razonamiento interpretativo que consiste en un proceso circular de pensamiento en el que comparamos lo que ya sabemos con experiencias nuevas que no nos son familiares, con la finalidad de darle un sentido al mundo que nos rodea (White, 2013, p. 46).

Dicho razonamiento, se encuentra en la base del método comparativo constante, planteado por la Teoría Fundamentada de Glaser y Strauss (1967).

En cuanto a la perspectiva teórica, en esta investigación se considera que el diálogo constante entre actores sociales y las formas de movilizar los conocimientos mediante *conceptos*, *categorías* y *narrativas*, presentes en las políticas de áreas verdes urbanas. Como menciona Majone (2014):

El punto de partida de un argumento [o de una investigación] dialéctico no es un conjunto de supuestos abstractos, sino de puntos de vista ya existentes en la comunidad; su conclusión no es una prueba formal, sino el entendimiento compartido del asunto en discusión; y mientras que las disciplinas científicas son formas especializadas del conocimiento sólo al alcance de los expertos, todos pueden utilizar la dialéctica porque - como dijera Aristóteles- todos tenemos ocasión de criticar o defender un argumento. Para los griegos, la dialéctica tiene tres usos principales: como examen crítico de los fundamentos y los supuestos de las diversas disciplinas especializadas; como técnica para defender las opiniones propias y procedimiento para aclarar cuestiones polémicas; como proceso educativo que transforma el hombre común en un ciudadano informado y al especialista en una persona capaz de comunicarse con sus conciudadanos (p. 40).

La cita anterior sintetiza la forma de entender esta investigación, al posicionarse dentro de las vertientes que ofrece la argumentación dialéctica.

A continuación se presentan *grosso modo*, los aspectos que están considerados en la argumentación en torno al análisis de los discursos de las políticas de AVU, en el capítulo seis de esta tesis:

1. Discusiones teóricas:

a) Lo urbano y lo ambiental

b) El conocimiento y la política

2. Discusiones empíricas:

a) Objetivos de los programas concretos (explícitos e implícitos)

b) Problema y solución ambiental frente a la construcción de una situación de oportunidad

c) La legitimidad como objetivo de las políticas de AVU

d) La espacialización como instrumento discursivo de las políticas de AVU

La integración de los aspectos teóricos y empíricos son imprescindibles en la construcción de análisis que se propone en esta tesis, puesto que la articulación de conocimientos a partir de las discusiones temáticas (ambiental y urbana, política y académica) que se vinculan con el objeto central (políticas de AVU), y de conocimientos provenientes de los textos específicos del caso de estudio, facilita la comprensión de las políticas en su complejidad.

A partir de la construcción teórica-metodológica presentada, se desarrolla en los siguientes capítulos, la parte empírica que se refiere al análisis discursivo de la política de AVU en la Ciudad de México (2006-2012).

CAPÍTULO 3. CONSTRUCCION DE EMBLEMAS DISCURSIVOS EN EL ÁMBITO GLOBAL

En este capítulo, se pretende la identificación de *emblemas discursivos* que circulan en la escala supranacional, y que a lo largo de la tesis, son colocados “bajo la lupa” con la finalidad de identificar si dichos *emblemas* tienen interconexión con las formas discursivas más locales en términos de escala espacial, pero también de una escala delimitada por un ámbito del conocimiento específico: la política pública.

En este caso, se afirma que el conocimiento sobre los principales contextos y coyunturas socioeconómicas que afectan a las políticas de Áreas Verdes Urbanas⁹⁶ tiene una importancia central en el análisis del proceso de la misma política, puesto que permite la identificación de algunos *emblemas discursivos* construidos en el ámbito de lo global que pueden tener expresiones locales. Tales construcciones se entrelazan para formar marcos interpretativos que van a expresarse como contextos. En este caso, se entiende el contexto como “constructos (inter)subjetivos diseñados y actualizados continuamente en la interacción de los participantes como miembros de grupos y comunidades” (Van Dijk, 2016, p. 13-14).

Dicha forma de entender el contexto, fundamenta la estructura de este capítulo, en el cual se desarrollan dos apartados que hacen referencia a la discusión académica de fenómenos socioeconómicos tales como el neoliberalismo y la globalización, ambos abordados desde la perspectiva ambiental. A continuación, se realiza un análisis del discurso de las Cumbres de la Tierra anteriores al período que aquí se analiza, las cuales pueden tener incidencia sobre las ideas que se movilizan en las políticas de Áreas Verdes Urbanas. Posteriormente, puesto que es necesario captar los constructos realizados en la interacción de participantes de políticas de AVU; se procede a la integración del tercer subapartado, en el cual se realiza el análisis de

⁹⁶ En los capítulos 3 y 4 se escribirá con mayúscula en la primera letra de cada palabra, pero sin siglas, la frase: Áreas Verdes Urbanas.

textos que emergen de proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo⁹⁷. En dichos textos, se pretende identificar las características del discurso sobre áreas verdes desde la perspectiva de ciudad y la movilización de discursos globales en ámbitos locales referidos a ciudades latinoamericanas.

Finalmente, se presentan los conceptos, categorías y discursos asociados a las AVU, para concluir el capítulo con una síntesis del discurso ambiental y de AVU desde la perspectiva socioeconómica.

Como se puede observar, en este capítulo se presenta un movimiento en las escalas espacial, temporal y temática, lo que hace complejo el análisis sin que llegue a faltar una estructura si se tiene claridad del manejo de dichas escalas en la construcción discursiva.

Cabe mencionar que, en esta investigación, la inclusión de la identificación y análisis de las coyunturas es un elemento que permite, como menciona Zemelman (2003, p. 153) conocer los procesos de constitución de los fenómenos. Aunque dicho autor dirige la mirada hacia las consecuencias que inciden en las direcciones posibles de procesos históricos; en esta investigación, lejos de esa pretensión, se vislumbra el aporte de las coyunturas en el reconocimiento de cada *momento discursivo* del proceso de la política pública como una construcción en el tiempo y el espacio⁹⁸.

Desde la perspectiva de este estudio, los contextos y las coyunturas no constituyen una información adicional para el análisis del proceso de las políticas públicas, sino que son espacios donde se construyen *emblemas discursivos* que permean el campo de los *conceptos*, las *categorías* y las *narrativas* que se movilizan en las políticas de AVU.

⁹⁷ La importancia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) radica en que “fue la primera institución financiera multilateral en adoptar una Política de Medio Ambiente en 1979 (OP-703), la cual contenía un amplio mandato para que la institución asegurara la calidad ambiental de sus operaciones y prestara apoyo a los proyectos de medio ambiente de la región”, mediante objetivos tales como: fortalecer marcos jurídicos y normativos, instituciones ambientales, mejorar el entorno urbano, garantizar el control de calidad y realización de evaluaciones de impacto ambiental y fomentar la educación ambiental, entre otros (BID, 2006: 1). La Política adoptada por el BID en el 2006 se fundamenta en los principios de la declaración de Río 92 y la Agenda 21, fortalecidos en la cumbre de Johannesburgo, donde se propone el alineamiento de metas del desarrollo socioeconómico y los objetivos de largo plazo para la sostenibilidad (BID, 2006, p. 2), para lo cual se subraya la dimensión transversal del medio ambiente (*mainstreaming*) y la aplicación de medidas de salvaguardias ambientales (*safeguarding*) (BID; 2006, p. 3).

⁹⁸ En este estudio, la definición de *momento*, surge de la idea de coyunturas propuesta por Zemelman (2003), “no como análisis de contingencias sino como el momento histórico que sucede a otro momento histórico y que da lugar a otro momento histórico” (p. 153).

3.1 Neoliberalismo y medio ambiente

Uno de los contextos más importantes para la comprensión tanto de las dinámicas urbanas como de las políticas ambientales es el neoliberalismo; el cual se establece mediante “mercados abiertos competitivos y no regulados, que no se encuentran sometidos a injerencias estatales ni a las acciones de colectivos sociales” (Theodore, Peck y Brenner, 2009, p. 2).

Esta ideología se establece en todos los ámbitos de la vida bajo los principios del mercado e incide en la construcción de las políticas, las cuales surgen en medio de la no regulación del mercado, pero con dependencia y sometimiento a una serie de regulaciones positivas nacionales y consuetudinarias internacionales. Las últimas se establecen en las culturas, donde se arraigan a partir de la creación de “necesidades” y “hábitos” que tienen repercusiones en las formas de concebir la naturaleza, utilizarla y apropiarse de ella, como diría Illich (1990):

Hace algunos años, los promotores del desarrollo han prometido “más”, creando así el estado psíquico para la implantación de las necesidades, que condujo a la creación de un adicto a la necesidad, un ser a quien todos compartimos (p. 18).

La concepción de la naturaleza se presenta en la transformación a nivel de las ideas y de los imaginarios que se construyen en cada comunidad, donde se manifiesta la contraposición entre la benignidad (*cf.* Schipperijn *et al.*, 2010; Duarte-Tagles *et al.*, 2015) y el temor (*cf.* Ballinas, 2007) que la naturaleza provoca en el ser humano.

En cuanto a la utilización de la naturaleza, se puede decir que es una forma de interacción producida por una cultura que, a través de los medios de comunicación masiva, se impone con una melodía repetida: “usar y tirar”⁹⁹. Por su parte, la apropiación implica una actitud de control sobre bienes materiales y culturales, en donde la posesión de recursos naturales

⁹⁹ Bina mencionada frecuentemente por el papa Francisco al construir el concepto de “cultura del descarte”, el cual desarrolla especialmente en la Encíclica *Laudato si'*.

emerge como un signo de poder¹⁰⁰, sin importar la situación de los desposeídos, de los empobrecidos¹⁰¹.

Al mismo tiempo, el conocimiento científico en torno a lo ambiental en general, y a las áreas verdes en particular; es aprehendido por el pensamiento neoliberal, transformando dichos conocimientos, al otorgarles una intencionalidad política y económica. En este sentido, el neoliberalismo se ha constituido como una realidad apremiante para la comprensión de las tendencias político-económicas (March, 2013) y ambientales del siglo XXI.

A continuación se presentan tres subapartados para profundizar sobre la relación del neoliberalismo con el tema ambiental: 1) Rasgos generales del neoliberalismo; 2) Influencia del neoliberalismo sobre la política ambiental; y 3) Los discursos neoliberales de la política ambiental.

3.1.1 Rasgos generales del neoliberalismo

El neoliberalismo es un concepto complejo, dado que integra un conjunto de ideologías, normas y prácticas; las cuales son propagadas por diversos actores en múltiples escalas. Sin embargo, dentro de dicha complejidad se pueden reconocer dos características fundamentales: por una parte, la supremacía del mercado como mecanismo para la distribución de bienes y servicios; por otro lado, la apuesta por la capacidad emprendedora de los individuos (Durand, 2014).

Cuando se hace referencia a la supremacía del mercado, al mismo tiempo se construye la idea de que el Estado es una entidad incapaz de promover el desarrollo económico y el bienestar

¹⁰⁰ En este sentido Lezama (2002, p. 390) menciona que: “El principal problema que Eder (1996) encuentra tanto en Marx como en Durkheim, consiste en que ambos reducen lo que debe ser asumido como la construcción social de la naturaleza a una apropiación social de la naturaleza...[que] significa en este contexto su sometimiento” (p. 390). Sin embargo, Eder (1996) observa a la naturaleza desde una interpretación culturista que incluye una construcción cognitiva, normativa y simbólica de la naturaleza (*idem*).

¹⁰¹ El término “impoverishment” referidos a procesos socioeconómicos en el Sur, es utilizado por Kirkland (1903) en el texto “The teacher and the state” publicado en la *American Academy of Political and Social Science*. Mientras que el término “impoverished” se moviliza en el texto de Munsterberg (1904) “The problem of poverty” publicado en *American Journal of Sociology*. La situaciones históricas a las que alude el término “empobrecimiento” y “empobrecido” en los textos anteriores, son distintas de las vividas en el contexto neoliberal, donde dichos procesos socioeconómicos adquieren otras dimensiones y significados.

de la población (*idem*); por tal motivo, se plantea que los procesos de neoliberalización¹⁰² requieren una menor participación de la figura estatal. Sin embargo, algunos autores señalan que esto es una falacia¹⁰³, puesto que para que el neoliberalismo funcione, es necesaria la participación del Estado en los procesos regulatorios, desregulatorios y reregulatorios¹⁰⁴. De esta forma, el Estado tiene un rol central en la privatización (Swyngedouw, 2005) al tener la potestad para organizar el proceso en términos normativos; por lo cual, el proyecto neoliberal requiere de un estado capaz de corregir las fallas del mercado (Peck, Theodore y Brenner, 2012).

En este sentido, el neoliberalismo impone al Estado, la atención normativa para la liberación del mercado y la apertura a espacios de inversión (Durand, 2014). Al mismo tiempo, se apuesta por un proceso sociocultural¹⁰⁵ que permita la naturalización del mercado “como el medio para evaluar y distribuir las necesidades y los lujos de la vida” (March, 2013, p. 129). Esta naturalización permite a muchos de sus adeptos, presentar a la neoliberalización como proyecto apolítico, con una supuesta neutralidad en cuanto a la distribución de bienes entre actores con diferente posición y condición; lo cual resulta una falacia, dado que la distribución de bienes está sujeta a relaciones de poder entre ellos (Durand, 2014).

Por otra parte, se puede decir que la forma de persuadir a los diversos actores locales sobre las ventajas de las acciones neoliberales, es la vinculación de dichos principios con los problemas sociales, ecológicos y ambientales. En este sentido, los problemas “son efectos secundarios de carácter externo; no son una parte integrante e inherente de las relaciones de la política liberal y las economías capitalistas” (Swyngedouw, 2011).

¹⁰² Noel Castree (2008a) entiende el neoliberalismo no sólo como filosofía económica sino como “modelo de gobernanza exhaustivo que pretende naturalizar el mercado” (como se citó en March, 2013, p. 129) y propone el término de procesos de neoliberalización para el acercamiento a esta doctrina económica desde su comprensión situada en el tiempo y el espacio (Durand, 2014).

¹⁰³ Searle (2009) reconoce tres tipos de falacias: la falacia de la falacia naturalista, la falacia del acto de habla y la falacia de la aserción. En ellas es imprescindible la observación de las condiciones para la aserción y de las presuposiciones, algunas de las cuales tienen carácter valorativo (p. 155).

¹⁰⁴ La reregulación se basa en la intervención del Estado para facilitar la privatización y apertura de mercados que abarquen cada vez más aspectos de la vida (March, 2013).

¹⁰⁵ El proceso sociocultural se propicia en la implementación de las políticas, con las cuales se busca generar en las personas, determinadas actitudes y formas de comprensión de las personas frente a la naturaleza.

Además de las estrategias que apuntan hacia la transformación cultural que favorezca al mercado; es importante mencionar las estrategias diseñadas para el funcionamiento del neoliberalismo: la privatización, la comercialización, la corporatización, la desregulación/ rerregulación y la mercantilización (March, 2013).

La privatización va desde el ámbito de lo material hasta la propiedad intelectual, y tiene como fin la comercialización¹⁰⁶ de productos, los cuales se gestionan con una finalidad económica, mediante

[...] la reconfiguración de las instituciones de gestión y de toma de decisiones (entendiendo institución en el sentido sociológico: normas, leyes, reglas y costumbres) mediante la introducción de principios (por ejemplo: eficiencia), métodos (por ejemplo: análisis de coste y beneficio) y objetivos comerciales (por ejemplo: maximización de beneficios)” (March, 2013, p. 143).

En este sentido, el objetivo de la mercantilización es abrir nuevas áreas de oportunidad para la acumulación del capital en áreas favorables para la rentabilidad (Harvey, 2007). Si se piensa en productos no manufacturados, como pueden ser los recursos naturales; se presenta una transformación en la forma de entender dicho bien, puesto que se concibe en términos económicos, lo que antes se concebía en términos sociales (bien público). Ello posiciona a las personas, de una manera diferente frente al bien, concibiendo al usuario del bien, en términos de clientes individuales en lugar de ciudadanos (March, 2013). En esta transformación, los incentivos monetarios juegan un papel importante, debido a que mediante dicha estrategia se logra cambiar comportamientos individuales (March, 2013).

El proceso de mercantilización se refiere a las cosas que se conciben como mercancías y que además se asocian a otras mercancías, lo que hace posible la apertura de mercados y la circulación de nuevas mercancías. En este contexto, Castree (2009) reflexiona sobre las características que adoptan las cosas cuando son vistas como mercancías; mientras que Harvey (2007) anuncia que la mercantilización puede trastocar de forma sustancial a la cohesión social y a las expresiones de solidaridad entre las personas. En este contexto, se puede ubicar a las mercancías relacionadas con el mercado ambientalista, entre las cuales se

¹⁰⁶ Es importante no confundir la comercialización con la privatización. En el primer caso se requieren cambios institucionales en la gestión del recurso, mientras que la segunda implica cambios organizacionales (March, 2013).

encuentran materiales y tecnologías que prometen ahorro de energía, nutrientes para el suelo, retención de contaminantes o procesos de naturación de azoteas, entre muchos más.

La insistencia del neoliberalismo¹⁰⁷ en la mercantilización de todo, se construye sobre la base de los derechos de propiedad que se aplican a procesos, cosas y relaciones sociales, conformando un ente susceptible de ser enajenado mediante la determinación de un precio que coloca al objeto dentro de una dinámica de comercio que se encuentra sujeta a un contrato legal (Harvey, 2007). Dicha tendencia espontánea del mercado a expandirse llega hasta el medio ambiente, el cual es aprehendido por el sistema económico vigente (March, 2013).

3.1.2 Influencia del neoliberalismo sobre la política ambiental

En el contexto de las políticas públicas, Theodore, Peck y Brenner (2009) afirman que las doctrinas neoliberales se utilizaron principalmente para justificar proyectos tales como:

- la desregulación del control del Estado sobre la industria;
- las ofensivas en contra del trabajo organizado;
- la reducción de impuestos corporativos;
- la contracción y/o privatización de los recursos y servicios públicos;
- el desmantelamiento de los programas de bienestar social;
- la ampliación de la movilidad del capital internacional;
- y la intensificación de la competencia entre localidades.

Estos proyectos se materializan en políticas urbanas, en donde el discurso ambiental es utilizado como emblema del desarrollo y del bienestar; por tal motivo, el análisis del proceso de las políticas ambientales no puede sustraerse del contexto neoliberal donde se diseñan y transcurren, hasta la implementación y evaluación. Cada *momento del discurso continuo* de la política ambiental está impregnado de conceptos, categorías y discursos construidos bajo el signo del neoliberalismo.

Los procesos neoliberales son catalizadores y expresiones de un proceso de destrucción creativa del espacio político-económico, que se manifiesta en diversas escalas geográficas (Theodore, Peck y Brenner, 2009) y en diversas políticas, incluyendo las ambientales.

¹⁰⁷ El neoliberalismo es un paradigma que ha mostrado capacidad de mutación e hibridación, dado que se encuentra en todos los sitios y aparece como el sentido común de nuestros tiempos (Peck y Tickell, 2002).

Los procesos neoliberales basados en el poder económico de oligarquías, consiguen las sinergias necesarias entre diversas políticas orientadas a sus fines.

La fusión de ecologismo¹⁰⁸ y neoliberalismo, ha provocado el surgimiento de una tendencia en la política pública para dismantelar la gestión pública ambiental y establecer modelos de gobernanza basados en relaciones sociales capitalistas de propiedad, producción, circulación y acumulación (March, 2013). En este encuentro entre ecologismo y neoliberalismo, ocurre una relación paradójica entre la protección y la degradación del mundo biofísico (*idem*); ello se manifiesta, por ejemplo, en las áreas naturales protegidas, las cuales se insertan en el modelo neoliberal con una doble finalidad, cuya compatibilidad no es clara: preservar el entorno natural y constituir espacios para el desarrollo de negocios verdes (Durand, 2014).

En algunas propuestas de integración de lo ambiental y lo económico, como son los proyectos de ecoturismo, se descubren efectos sociales negativos, tales como la creación de nuevas elites, divisiones e inequidad al interior de la comunidad y cambios en las prácticas de producción y consumo de los pobladores, así como una transformación de las relaciones intra e intercomunitarias, en función de intereses de actores externos (*idem*).

Ante la llamada “gentrificación verde”¹⁰⁹ provocada por el neoliberalismo, emergen actores sociales que pretenden incidir en el establecimiento de las políticas urbano-ambientales (Newman, 2011). Sin embargo, es difícil sustraerse de las dinámicas naturalizadas del mercado, en donde los recursos naturales también tienden a ser insertados en un medio con cierta rentabilidad en términos económicos, bajo esquemas de reducción de la regulación ambiental o de reregulación que permite la apertura de nuevos mercados; así mismo, se podría hablar de una rentabilidad política y de marketing que permite el ejercicio de un poder simbólico que trae consigo beneficios económicos. En estas elaboraciones de políticas, se presenta la contraposición entre:

[...] el consenso en torno a la necesidad de tomar en serio las condiciones ambientales que se articulan con los avances tecnológicos, y el consenso hegemónico en torno a la idea de que no existe alternativa a la hegemonía neoliberal (Swyngedouw, 2011, p. 58).

¹⁰⁸ El ecologismo se puede entender como un movimiento político que toma la protección al ambiente y la naturaleza como sus razones de ser (Carrizosa, 2000, p. 9).

¹⁰⁹ El proceso de gentrificación verde se fundamenta en la posibilidad de que la gentrificación pudiera ser resultado (causal) del desarrollo de espacios verdes urbanos, apareciendo como una de las mayores barreras para una mayor justicia ambiental (Ngom, Goselin y Blais, 2015).

En continuidad con la contraposición a los consensos antes mencionados, los problemas ambientales, desde la perspectiva neoliberal, se resuelven, por una parte, colocando el énfasis en la responsabilidad individual en la gestión ambiental ante las condiciones ambientales adversas; mientras que, por otra parte, se fortalece la idea de que el mercado es la solución para la problemática ambiental (March, 2013).

El ambientalismo neoliberal asume que los individuos responden a los estímulos externos (por ejemplo, incentivos fiscales) con los cuales se insertan en la dinámica del mercado; mientras que el Estado tiene la función de ayudarlos y facilitar dicho proceso (Pennington, 1999). Ante tal situación, reducir las decisiones morales a transacciones económicas puede conducir al deterioro social de la moralidad (March, 2013). Dicha moralidad, puede expresarse mediante actitudes de solidaridad entre seres humanos y con el entorno natural; tal como se expresa en la definición de sustentabilidad del Informe Brundtland, donde se apela a la solidaridad intergeneracional; la cual puede quedar desplazada si las transacciones económicas se colocan por encima de las decisiones morales.

3.1.3 Los discursos neoliberales de la política ambiental

A finales del siglo XX y comienzos del XXI, el nexo entre medio ambiente y neoliberalismo fue poco estudiado (McCarthy y Prudham, 2004), y sólo en épocas recientes se ha presentado el tema especialmente en la geografía crítica anglosajona (Castree, 2010), siendo el libro *Neoliberal Environments: false promises and unnatural consequences*, uno de los exponentes más claros (como se citó en March, 2013, p. 141).

Los conceptos que se asocian al discurso neoliberal se refieren principalmente a procesos tales como privatización y mercantilización (*cfr.* Castree, 2003); sin embargo, también hay conceptos que se refieren a estrategias concretas con las cuales se establecen los principios neoliberales en la práctica cotidiana: incentivos fiscales, pago por servicios ambientales, declaratoria de reserva, proyectos ecoturísticos, etc.

Es muy interesante observar la flexibilidad que tiene el discurso neoliberal, que se adapta a nuevos mundos culturales, políticos y económicos (Durand, 2014). En algunos casos, se

mantienen determinadas estrategias discursivas vinculantes, mientras que al mismo tiempo, se renuevan con la introducción de nuevos conceptos¹¹⁰.

Los discursos neoliberales, por ejemplo, ocultan la importancia del espacio y del territorio (Rodrigues, 2012) puesto que parece que lo dicho aplica para cualquier situación espacial, y aun, temporal. Ello podría ser discutible, puesto que se podría pensar que la importancia que el discurso brinda a casos “exitosos” en el marco del desarrollo sustentable, considera la especialidad y la temporalidad; sin embargo, se puede analizar la reproducción discursiva atemporal y aespacial. Por otra parte, al incluir el tema ambiental en el discurso neoliberal, quedan ocultos los fines que persiguen dichos proyectos; sin embargo, como afirma Harvey (1996), no hay que perder de vista que todos los proyectos socioecológicos son proyectos políticos y viceversa.

A continuación, se presentan algunos discursos que favorecen el proceso de naturalización del mercado y de los principios del neoliberalismo en la política ambiental:

- a) Se responsabiliza al consumidor, a los pobres y a los países pobres de las riquezas naturales; mientras que los países desarrollados siguen invirtiendo en la industria bélica y en tecnología para fines militares (Rodrigues, 2012). En ese sentido se espera la acción local sin poner sobre la mesa la necesidad de acciones globales.
- b) Se dice que el Estado y la gente que trabaja en el Estado es ineficiente y que toda la gente que trabaja en el sector privado es eficiente por definición. Dicho precepto ha sido cuestionado puesto que las personas van de un sector a otro (Moriconi, 2008).
- c) Se brinda continuidad a la producción discursiva de mercancías como una forma de garantizar la apropiación privada de riquezas (Castree, 2003; Rodrigues, 2012).
- d) La internalización tanto de los daños como de los beneficios ambientales, conformando un capital natural que puede ser utilizado, ahorrado o comercializado (Durand, 2014).
- e) Se mencionan frecuentemente conceptos que no tienen una significación explícita, y que forman parte de acuerdos internacionales que nadie cumple (Rodrigues, 2012).

¹¹⁰ Tal es el caso estudiado por Moriconi (2008), donde “un discurso neoliberal es escondido tras el concepto de modernidad, dado que, en Uruguay en ese momento, la cultura política dominante era abiertamente hostil a las reformas neoliberales” (p. 201); sin embargo, el gobierno evitaba el término neoliberal, aun cuando sus propuestas iban en ese sentido.

f) La fuerza hegemónica del discurso de la política ambiental en el marco del neoliberalismo es tan grande, que determina el qué puede ser debatido¹¹¹ y el cómo (March, 2013). En este caso el debate se reduce a conceptos tecnocráticos y el disenso se sustituye por la cooptación de los discursos disidentes (March, 2013).

g) El manejo de datos que permitan acercar al discurso neoliberal a sus promesas previas, por ejemplo, se dicen en “voz baja” los datos relacionados con los problemas económicos que afectan a los ciudadanos, mientras que en “voz alta” se mencionan los logros en la productividad de las empresas, el incremento en determinadas exportaciones, etc. (Durand, 2014).

Algunas de los discursos anteriores resultan benéficos para diversos actores sociales que pueden ingresar al mercado mediante proyectos sustentables que en muchos casos introducen un elemento de la naturaleza, que se convierte en una cortina de humo para cuestionar causas reales de la degradación ambiental.

Por otra parte, el tema ambiental, tratado de manera global y local, pero muchas veces sin una conexión directa entre un ámbito y otro, puede convertirse en una oportunidad para dejar de lado las luchas sociales pendientes.

En algunos casos, el discurso ambiental es saturado con términos económicos y financieros, lo cual refleja el ajuste discursivo a la construcción ideológica e institucional del modelo neoliberal (Durand, 2014), en el cual se asume que determinadas estrategias son convenientes para todos los casos, y no necesitan ser justificadas ni cuestionadas. De esta forma los *emblemas discursivos* se constituyen en *palancas discursivas* de las políticas públicas.

Se presenta a continuación la síntesis de los principales *emblemas discursivos del neoliberalismo*, que se van a ir entretejiendo con los *emblemas* recuperados en los siguientes capítulos, hasta llegar a las políticas de AVU en el estudio de caso:

1. Desde la perspectiva del mercado, mediante los medios de comunicación (marketing) se difunden “necesidades” y “hábitos” que tienen referentes en bienes y servicios. En estos términos, lo ambiental aparece como *emblemas discursivos de “necesidad”*.
2. Desde la perspectiva social, lo ambiental aparece como un espacio de “control”, por lo tanto aparecen *emblemas discursivos de “poder sobre”*.

¹¹¹ Peck y Tickell (2002) se refieren a la despolitización de las políticas y al incremento de la tecnocracia.

3. En cuanto a los actores sociales de la política pública, existe una reconfiguración ontológica y pragmática de cada actor: El Estado incapaz de promover el desarrollo excepto para promover la privatización, el sector privado como el adecuado para realizar las transformaciones necesarias y el ciudadano (incluyendo a las ONG) concebido como cliente. Se podría proponer la presencia de *emblemas discursivos de “interacción”*.

El tercer *emblema* pone el énfasis en la relación entre los actores sociales, el segundo entre dichos actores y los recursos ambientales, mientras que el primer *emblema* se refiere a lo que está en juego.

3.2 Globalización y medio ambiente

En el análisis del proceso de una política ambiental específica, es necesario considerar la influencia que tienen los fenómenos socioeconómicos (cuya dinámica traspasa los bordes geográficos) en la configuración de la política que se pretende analizar; ya que si se elude la mirada que va más allá de la política específica que se estudia, se estaría perdiendo una parte fundamental del contexto para la comprensión de las dinámicas presentes en los textos de los casos concretos. En este marco, se puede decir que la globalización es uno de los fenómenos que fluye en las actividades y experiencias de la vida cotidiana, así como en los procesos de intercambio institucionalizado.

Antes de continuar el desarrollo de este apartado, es necesario reconocer que existen posturas extremas ante la globalización; ya que, por una parte, se encuentran quienes la consideran como un cambio de paradigma, completamente novedoso; mientras que por otra parte está la postura de aquellos que aseguran que la globalización no representa novedad con respecto a los procesos de la historia de la humanidad (Dicken, 2003). Sin embargo, sin que sea de interés para este trabajo, la discusión sobre la novedad o falta de ella en el fenómeno de la globalización, lo que sí resulta ineludible es el reconocimiento del papel que tienen los cambios tecnológicos en la reducción de distancia y tiempo mediante el flujo óptimo del transporte y de la comunicación, lo cual tiene impacto en los procesos productivos y organizacionales (Dicken, 2003).

En este sentido, se va a discutir en el capítulo la influencia que tiene el proceso de globalización en la construcción de una política ambiental específica. Para tal efecto, a

continuación, se presentan tres apartados: 1) Rasgos generales de la globalización; 2) Influencia de la globalización sobre la política ambiental; y 3) El discurso de la globalización en la política ambiental.

3.2.1 Rasgos generales de la globalización

Uno de los rasgos más importantes de la globalización es la posibilidad de detonar procesos de configuración y reconfiguración global y local, a partir de experiencia del tiempo y del espacio. En este caso, se reconoce que la globalización transforma la interacción interpersonal y con los diversos entornos, al facilitar tanto los flujos de información como de personas; de tal forma que se puede hablar de globalización de la comunicación, del flujo de conocimientos, de las normatividades, de las tecnologías, de las problemáticas¹¹², de las soluciones a dichas problemáticas, de las innovaciones, de las regulaciones, de las instituciones, de las certificaciones ambientales y hasta de la generación de datos y reportes ambientales.

Otro rasgo importante de la globalización es que permite la adopción y/o la adaptación de determinadas estrategias y tecnologías probadas en otros lugares de la geografía mundial en diversos campos de la sociedad: la política, la economía, la salud, la educación y el medio ambiente, por mencionar algunos. La globalización se vincula con las políticas de aprendizaje¹¹³ que tienen como finalidad promover la adopción de innovaciones que dinamicen (a través del mercado de las ideas) al mercado de productos¹¹⁴ a los cuales se les confiere el poder de transformar los problemas.

¹¹² En cuanto a la globalización de las problemáticas, Kern, Jörgens y Jänicke (2001) menciona que la forma de estructurar la comprensión de un problema para su difusión, tiene graves consecuencias, puesto que implica que “los patrones de regulación global pueden imponerse sólo para manejar problemas relativamente fáciles que pueden atraer la fuerte movilización de la sociedad y para las cuales existen probadas y comprobadas soluciones técnicas” (p. 11). Con esta premisa funciona también la política pública que construye el problema a partir de las soluciones disponibles (Aguilar, 2003b).

¹¹³ Kern, Jörgens y Jänicke (2001) menciona que entre las formas de difusión de las políticas [y podría decir también de las tecnologías e ideologías] se encuentran: 1) el aprendizaje de los países de vanguardia y 2) el aprendizaje mediado institucionalmente.

¹¹⁴ “La introducción más estricta de estándares ambientales se encuentra asociada al mercado de tecnologías o productos ambientalmente amigables” (*idem*, p. 4).

Algunas políticas de aprendizaje para la adopción de innovaciones son: “(1) la imitación y la emulación política significa que las innovaciones son adoptadas en forma inalterada (casi) o simplemente adaptados al contexto determinado; (2) la síntesis significa que se combinan diversos enfoques; y (3) la mera inspiración genera un programa cualitativamente nuevo cuyo desarrollo es, sin embargo, estimulado por la discusión general” (Kern, Jörgens y Jänicke, 2001, p. 12).

Las innovaciones no sólo se refieren a productos, sino que también inciden en las normativas, sobre las cuales se presenta una presión y una competencia entre los diversos países (Kern, Jörgens y Jänicke, 2001). En este contexto, las cumbres se constituyen en espacios para que los diversos países presenten éxitos con la finalidad de “presionar a otros países para adoptar determinadas medidas (Kern, Jörgens y Jänicke, 2001, p. 5)¹¹⁵.

El rasgo anterior, que se refiere a la adopción y/o adaptación, se cruza con el rasgo de la información, la cual tiene que ser discutida dentro de una gama de términos posibles: totalidad/parcialidad, honestidad/manipulación, veracidad/falsedad y coherencia/incoherencia de la información. Reconocer las condiciones que están detrás de la información es imprescindible en la comprensión de las realidades, dado que:

La mayoría de nuestras experiencias cotidianas [...] ocurren en contextos que son cada vez más contruidos por la información, vueltos a lanzar por los medios de comunicación e interiorizados por los individuos, en una especie de espiral que da vueltas sobre ella misma y que paulatinamente transforma cada vez más la realidad en signos e imágenes (Melucci, 1996, p. 293-294).

La información no sólo tiene relevancia en cuanto al contenido, sino en la conformación de claves y códigos que organizan y dan sentido a los flujos de signos que la conforman¹¹⁶. El

¹¹⁵ *Cfr.* Entrevista a Ex-Secretaria del Medio Ambiente del Distrito Federal, realizada por el Prof. Boris Graizbord (COLMEXdigital, 15 de diciembre de 2014).

¹¹⁶ Al respecto, se puede decir que la información se convierte al mismo tiempo en contenido construido con respecto a diversos referentes y es referente para otros contenidos. En este sentido, aquellos discursos que se movilizan en el ámbito internacional, tienen contextos de referencia que hacen posible que el mensaje mantenga una vinculación con determinadas comprensiones. En el caso de la política pública, se encuentran narrativas que van construyendo un contexto de referencia para la comunicación del discurso ambiental.

control de la producción, de la acumulación y de la circulación de la información, depende principalmente del control que se ejerce sobre los códigos o lenguajes que le dan forma, dimensión y significación (Melucci, 1996).

En el tema ambiental, esta difusión se puede observar deliberadamente diseñada por las instancias financiadoras que promueven la producción de textos, videos, congresos y talleres para mostrar las “experiencias exitosas” aplicables al tema ambiental, aunque también incluyen temas que tienen cabida en las políticas públicas. Tal es el caso del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de desarrollo, la OCDE, por mencionar algunas instituciones que “fomentan la difusión de innovaciones en la política ambiental mediante la documentación y publicación de las mejores prácticas nacionales” (Kern, Jörgens y Jänicke, 2001, p. 6).

En esta dinámica, la comunidad de políticas integrada por académicos y hacedores de política, principalmente, juegan un papel importante, y ello se observa en las características de autores de textos provenientes de las instituciones económicas antes mencionadas; quienes pueden contarse entre los académicos y/o entre personal de la administración pública y/o de los bancos privados.

Un rasgo de la globalización que se convierte en un cuestionamiento de frente a la investigación, sería la identificación de la escala pertinente para tratar un problema de política pública; quizá la pregunta más adecuada sería, cuál es la incidencia que puede tener cada escala en el tratamiento de un problema específico, lo cual nos lleva a reconocer que ninguna propuesta de política podría emerger sólo en una escala específica, sino desde la multiescalaridad.

En breve, se puede decir que los rasgos de la globalización, se significan desde la politización porque “la puesta en escena de la globalización permite a los empresarios, y sus asociados, reconquistar y volver a disponer del poder negociador política y socialmente domesticado del capitalismo democráticamente organizado” (Beck, 2015, p. 16). Se podría decir que la globalización facilita la construcción de una imagen empresarial “comprometida” con lo ambiental, mediante un conjunto de discursos que se reproducen en vinculación con un imaginario “moral”.

3.2.2 Influencia de la globalización sobre la política ambiental

Cuando se analiza la política medioambiental de la globalización, se pueden distinguir dos espacios analíticos: por una parte, los distintos efectos de los regímenes ambientales internacionales; mientras que por otro lado, se pueden observar las consecuencias de la transferencia de políticas entre los Estados-Nación (Kern, Jörgens y Jänicke, 2001).

En el primer caso, el análisis puede atender a la estructura discursiva que a partir de una propuesta global, se establece en el ámbito de lo local mediante los diversos instrumentos de política en cada país. En el segundo caso, los flujos de productos del mercado que se revisten de políticas así como la elección coercitiva de dichas políticas dadas las negociaciones entre países, pueden ser analizados con la intención de identificar los vectores que hacen posible el flujo de las políticas.

En ambos casos, el análisis tiene que realizarse en la interfaz de la política ambiental nacional y los acuerdos internacionales (Kern, Jörgens y Jänicke, 2001) e interacciones con instituciones que favorecen y se ven beneficiadas por la globalización. Dichas instituciones internacionales (o redes transnacionales) provocan el flujo de los países pioneros en la política y tecnología ambiental hacia los demás países. (*cf. idem*).

Además de las estrategias para compartir experiencias exitosas entre países diversos, la idea de la modernización ecológica general, se convierte en un factor que empuja hacia la transferencia de política ambiental internacional o transnacional (*idem*).

En medio de esos flujos de políticas que involucran productos y por lo tanto, ingresos para quienes los producen, la dimensión ambiental resulta un lugar preponderante, no sólo por la atención a problemas ambientales reales, sino también por la implementación de estrategias que sólo en algunos casos atienden a dichos problemas; mientras que en muchos, se convierten en una necesidad del mercado, que ha producido y que requiere movilizar su producto “verde”. En este sentido, se puede entender la insistencia argumentativa de French-Davis y Di Filippo (2003) para quienes el fundamento de dichos flujos de políticas ambientales, es que, a partir de implementaciones en el ámbito nacional, se obtienen beneficios globales que son compartidos a nivel internacional.

Las políticas se constituyen como un espacio de apropiación de la información, por tal motivo, ésta se convierte en una herramienta fundamental que permite reconstruir o recrear nuevos códigos de manera iterativa; y es en este espacio donde se manifiesta el juego de

poder que tiende a imponer códigos para dar sentido a la forma de nombrar la realidad, en cada tema de la política pública (Melucci, 1996). En este marco se construye tanto el problema como la solución propuesta por una política y es en este espacio donde se presenta la postura fundamental que sintetiza las opciones políticas y económicas (*idem*). Ante esta movilización de información con sus conceptos y conocimientos, resulta de especial importancia el uso del lenguaje y la significación que, mediante éste, se le otorga a la realidad. Se construye por lo tanto un mundo a partir de las cosas que se nombran y por la forma de nombrarlas; por lo que el conocimiento de dichas formas y lenguajes forma parte de la actuación en la sociedad, pero también de la comprensión de la política y la persuasión a partir de objetos del conocimiento (*idem*).

Tanto la hechura de las políticas como las preguntas científicas que giran en torno a la construcción del problema y su solución, son elaboradas a partir del lenguaje, con las implicaciones que tiene nombrar para transformar una situación en un campo central de la vida social (*idem*). En este contexto, el lenguaje y las ideas difundidas de la globalización, forman parte crucial en la elaboración y en el análisis del proceso de la política pública.

3.2.3 Discursos globalizadores de la política ambiental

Se presenta a continuación la síntesis de los principales *emblemas discursivos* de la globalización:

1. Desde las diferentes formas de comunicación que inciden en acciones concretas, se encuentran los *emblemas discursivos de “flujos comunicativos”*, los cuales incluyen la comunicación de información, de conocimientos, de normas y de productos, principalmente.
2. Desde la perspectiva política (*politics*), las innovaciones brindan la posibilidad de presentarse en el entorno social como un gobierno de vanguardia, por lo que la movilización de los *emblemas discursivos de “innovación”* pueden ser relevantes.

En resumen, se puede decir que tanto el neoliberalismo como la globalización dependen del discurso, puesto que no son realidades que se impongan de hecho, sino de dicho, con la posibilidad que tiene el discurso de señalar un hecho como una realidad contingente, dando por supuesto y haciendo que sean compartidos por todos (Ruíz Castellanos, 2010), o por lo

menos por quienes participan en la acción pública bajo presupuestos contruidos desde el neoliberalismo y la globalización. Sin embargo, cabe la pregunta sobre cómo estos actos de habla¹¹⁷ están incidiendo no sólo sobre la construcción de imaginarios, sino también sobre las acciones ambientales concretas de la política pública y de la vida cotidiana.

3.3 Discursos producidos sobre el medio ambiente desde las Cumbres de la Tierra

En este apartado, se presentan algunos discursos sobre el medio ambiente que se fueron manifestando desde las Cumbres de la tierra. Se analizan las tres primeras (Estocolmo, 1972; Río de Janeiro, 1992; y Johannesburgo, 2002), como antecedente del desarrollo que se hace en el tema concreto de Áreas Verdes Urbanas en la Ciudad de México (2006-2012).

Es muy interesante el cambio de conceptos utilizados en los nombres asignados a las cumbres, por ejemplo se inicia con el *medio ambiente humano* (Estocolmo, 1972), pasando por la noción de *medio ambiente y desarrollo* (Río de Janeiro, 1992), para llegar a Johannesburgo (2002) con la integración del término de *desarrollo sustentable*.

En la cumbre de Estocolmo (1972) no aparece el concepto de desarrollo sustentable que sería acuñado en el Informe Brundtland (1987); sin embargo, se presenta la comprensión de un medio para las generaciones presentes y futuras, lo cual se ha constituido como una parte fundamental del discurso de la sustentabilidad, aunque el sentido de la inclusión discursiva de “las generaciones presentes y futuras”, transforma su sentido en las tres cumbres que se analizan a continuación.

En Estocolmo dicha inclusión se hace en término de “obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras” (Principio 1), luego de haber expresado los derechos fundamentales del ser humano, con la manifestación de rechazo hacia políticas que perpetúan formas de opresión y de dominación extranjera. Dicha afirmación no volverá a aparecer en las cumbres de la tierra posteriores. Parece que la cumbre de Estocolmo fue un espacio en el cual se consideraron diversas voces, entre las que se encuentran aquellas publicaciones de académicos y activistas que atraen la atención internacional hacia el tema

¹¹⁷ Austin (1982) se refiere a actos ilocucionarios como “un acto [de habla] hecho de conformidad con una convención” (p. 149), los cuales implican actos tales como “informar, ordenar, advertir, etc., esto es, actos que tienen una cierta fuerza (convencional)” (p. 153).

ambiental. En este sentido, Narain *et al.* (2003)¹¹⁸ mencionan que sin que existiera aun el tema de cooperación global en torno al problema del cambio climático, parecía que existía una preocupación por el medio ambiente global.

En la cumbre de Río (1992) el tema de la intergeneracionalidad se justifica ya no sobre la base del derecho humano, sino del derecho al desarrollo, con la finalidad de “responder equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” (Principio 3). Con ello, se puede observar una transformación substancial en la comprensión de la intergeneracionalidad, en éste último caso, desde la perspectiva del desarrollo sustentable, el cual no es mencionado directamente en este principio, sino que se hace referencia a los dos temas que en el nombre de la cumbre de Río aparecen como conceptos separados: “desarrollo” y “ambiente”. Aunque en la declaratoria de Río se usa con frecuencia el término de desarrollo sostenible, el hecho de no estar en el nombre de la cumbre, podría ser un indicio de resistencias a la aceptación de la compatibilidad (integración conceptual) de lo económico y lo ambiental.

Es hasta la cumbre de Johannesburgo (2002) cuando se adopta en el nombre de dicho evento, el concepto de desarrollo sostenible. En dicha cumbre se menciona desde el inicio de la declaratoria, que se adquiere el “compromiso en pro del desarrollo sostenible”, mientras que en un segundo estadio se habla de la dignidad de todas las personas y de la “construcción de una sociedad mundial humanitaria y equitativa y generosa”. En este caso, el tema de la intergeneracionalidad se mantiene sólo de manera velada, al utilizar la imagen de los niños como símbolo de las generaciones futuras, con lo cual se muestra una comprensión inmediatista de lo que significa el desarrollo sostenible, diluyendo además, la responsabilidad a largo plazo mediante la inclusión de las “generaciones futuras” en una tríada y no como un concepto central:

Desde este continente, cuna de la humanidad, proclamamos, por medio del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la presente Declaración, nuestra responsabilidad hacia nuestros semejantes, hacia las generaciones futuras y hacia todos los seres vivientes (Nº 6).

¹¹⁸ Sunita Narain es directora de la revista *Down to Earth* y del *Center of Science and Environment* de Nueva Delhi.

Por lo tanto, se puede decir que mientras se ha realizado un camino para la inclusión del concepto de desarrollo sostenible, el aspecto intergeneracional ha tenido una transformación en la fuerza (decreciendo) con la que aparece en cada cumbre de la tierra y en la temporalidad a la que se refiere.

En este análisis se afirma que el cambio en el significado de los conceptos que se movilizan en los discursos, así como las formas de construcción de dichos significados que se relacionan con los contextos de cada Cumbre:

1) En Estocolmo: se movilizan ideas mediante textos escritos por activistas y académicos, en los cuales se subraya la relación del crecimiento demográfico y los límites de los recursos naturales;

2) En Río de Janeiro: el movimiento ecologista había logrado llamar la atención del público (Narain *et al.*, 2003), los problemas de la pérdida de biodiversidad y la capa de ozono se hicieron públicos con el Protocolo de Montreal en 1987 (Narain *et al.*, 2003; Lezama, 2006), se presentan vínculos conceptuales entre medio ambiente, seguridad y desarrollo, mientras se pasa a la comprensión de los problemas ambientales desde una perspectiva transnacional (Chanona, 2016). En 1992, el Banco Mundial estaba sometido a una crítica intensa por su destructiva gestión en los proyectos ambientales (Goldman, 2003).

3) En Johannesburgo: La OMC se crea en 1995, con la finalidad de establecer acuerdos para el intercambio comercial internacional. Dichos acuerdos, en algunos casos contradicen los de Río, además de que este organismo tiene posibilidades de imponer sanciones comerciales por incumplimiento de sus reglas, mientras que las cumbres no tienen dichos instrumentos (French en Blasco, 2003). El Banco Mundial asume el secretariado del Fondo Ambiental Global creado en Río, logrando dos objetivos fundamentales: la ambientalización del desarrollo y la liberación de las grandes instituciones estatales de algunos países (Goldman, 2003). Bajo el auspicio de Naciones Unidas se realiza la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo y la IV Conferencia Ministerial de la OMC en Doha (2001) que definen para el mundo una amplia visión del futuro de la humanidad (Johanesburgo, 2002). El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional disponen de un mecanismo de persuasión mediante financiamiento para la formación e investigación, dirigido a académicos, periodistas, consultores, ONG, funcionarios públicos, entre otros (Goldman, 2003), también la

OCDE tiene entre sus objetivos principales la formación. Al perderse el idealismo de la Cumbre de Río, hay un fuerte empuje de las empresas privadas (Martínez Alier, 2003).

En dichos contextos se observan tres situaciones que influyen en la negociación que deriva en la construcción del concepto central de cada foro, desde donde los actores sociales establecen estrategias para mejorar su posición y relaciones con la finalidad de tener mayor influencia sobre las discusiones de cada Cumbre:

1) La diferente posición que tenían en cada tiempo las organizaciones económicas internacionales, marcan claras distinciones entre lo negociado en la Cumbre de Río de Janeiro y en la de Johannesburgo. Por ejemplo, la imagen del Banco Mundial deteriorada por la gestión inadecuada de los problemas ambientales, luego se “limpia” mediante procesos de financiamiento de capacitación e investigación, volviendo a quienes podrían ser actores críticos, en cómplices o hasta colaboradores y reproductores de las ideas dominantes.

2) El nivel de dependencia/independencia que pueden tener las ONG y la sociedad civil para manifestar e incidir en las discusiones, puesto que gracias a los procesos de formación financiados, se han construido imaginarios en torno al medio ambiente y al desarrollo sustentable, que se insertan cada vez con mayor profundidad en el pensamiento de algunos académicos, funcionarios públicos, periodistas y ONG, entre otros. Este mecanismo hace que exista menor espacio para propuestas alternativas, debido a un proceso de alienación o a un proceso de sustitución: en el primer caso, los beneficios económicos que facilitan la actividad académica o social hace que algunos actores sociales repitan sin mayor cuestionamiento las ideas dominantes que se imponen desde las organizaciones económicas; en el segundo caso se refiere a que los lugares que tendrían que ser ocupados por personas y organizaciones que conocen las situaciones ambientales, son ocupados por actores sociales que persiguen otros fines como las empresas, o por científicos y ONG que funcionan con recursos de organizaciones económicas internacionales (BM, FM, BID, OCDE).

3) La conformación de imaginarios¹¹⁹ en torno al medio ambiente, al desarrollo económico y a las diversas situaciones sociales, los cuales legitiman la actuación de los diversos actores tanto internacionales como locales que convergen en las cumbres de la tierra. En la

¹¹⁹ Lo imaginario es un flujo de representaciones, deseos y afectos que pueden derivar en una ideología o en una utopía; sin embargo, puede ser regulada y ajustada a la vida en sociedad y a la “realidad” (Coca *et al.*, 2011, p. 56); constituyéndose como “instrumento de legitimación y conservación del orden social, impidiendo el cuestionamiento de la realidad instituida” (*idem*).

construcción de dichos imaginarios, los medios de comunicación masiva tienen un papel fundamental; ello es reconocido por los organismos internacionales que invierten tiempo, esfuerzo y dinero en la difusión de las ideas que fundamentan y justifican su actuación ante la sociedad. En medio de tales contextos, se significan los conceptos centrales que dan nombre a las Cumbres de la Tierra:

Objetivos	Nombre	Significados del concepto central
Estocolmo, 1972	Medio ambiente humano	Natural y artificial. En transformación continua. El medio ambiente humano es susceptible de protección, defensa y mejoramiento. El medio ambiente humano es para bienestar del hombre, goce de sus derechos humanos fundamentales y el desarrollo económico del mundo entero. Desde la perspectiva del medio ambiente humano se requiere de la aplicación de políticas demográficas. Es necesaria la información con fines educativos en los medios de comunicación masiva.
Río de Janeiro, 1992	Medio ambiente y desarrollo	Desarrollo se entiende como: desarrollo económico y desarrollo social. El medio ambiente se presenta con límites administrativos: se señala que se debe evitar que las actividades de un Estado dañen a otros Estados o a espacios fuera del límite jurisdiccional nacional (Principio 2). La protección al medio ambiente como parte integrante del Desarrollo (Principio 4), considerando los intereses y necesidades de todos los países (Principio 6). Para conservar, proteger y restablecer la integridad del ecosistema de la tierra se necesita la cooperación entre países que permita la promoción de un sistema económico para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas: Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen. Toda persona debe tener acceso a información. Las mujeres y poblaciones indígenas desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y el desarrollo" (Principio 20 y 22). Los jóvenes para formar una alianza mundial para el desarrollo sostenible (Principio 21) Los Estados deberán: promulgar leyes eficaces, aplicar el criterio de precaución conforme a sus capacidades, realizar evaluación de impacto ambiental. La guerra por definición es enemiga del medio ambiente (Principio 24). Por lo tanto, se propone la tríada: paz, desarrollo y protección del medio ambiente (Principio 25).
Johannesburgo, 2002	Desarrollo sostenible	La erradicación de la pobreza como un elemento importante para conseguir el desarrollo sostenible (Nº 11; Han Seung-soo, Presidente de NNUU, 2002). La profunda fisura que divide a ricos y pobres representa una grave amenaza a la prosperidad, seguridad y estabilidad mundiales (Nº 12). Tan importante como promover el DS es contener la inversión del proceso de desarrollo (desdesarrollo) (Han Seung-soo, Presidente de NNUU, 2002). Invertir en DS es invertir en seguridad futura para todos (Klaus Töpfler, Director Ejecutivo del PNUMA, 2002). Se manifiesta una lucha contra problemas mundiales que representan graves amenazas al desarrollo sostenible de la población: el hambre crónica, la malnutrición, la ocupación extranjera, los conflictos armados, los problemas del tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, la corrupción, los desastres naturales, el tráfico ilícito de armas, la trata de personas, el terrorismo, la intolerancia y la incitación al odio racial, étnico, religioso y de otra índole, la xenofobia y las enfermedades endémicas, transmisibles y crónicas, en particular el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis (Nº 19). Inclusión de actores para el desarrollo sostenible: empresas del sector privado (Nº 29), instituciones internacionales y multilaterales (Nº 31), ONU como organismo más universal para promover el DS.

Esquema 6. Construcción de significado del concepto central de las Cumbres de la Tierra (elaboración propia).

Desde la perspectiva de esta investigación, se entiende que las negociaciones de *facto* pasan por una negociación conceptual, por ello se subraya en el cuadro anterior, el concepto central que da nombre a la cada cumbre, y las formas de comprensión de dicho concepto, así como las inclusiones y exclusiones de temas y actores que se vinculan a los contextos en los cuáles

se han desarrollado las cumbres de la tierra. Dentro de los conceptos que aparecen asociados de manera importante en el discurso de cada Cumbre de la Tierra, se encuentran:

Cumbre de la Tierra	Asociación de conceptos
Estocolmo, 1972	Daño ambiental-Crecimiento poblacional
Río de Janeiro, 1992	Daño ambiental-Consumo no sostenible-Recursos críticos
Johannesburgo, 2002	Pobreza-Degradación ambiental-Desarrollo insostenible

Esquema 7. Asociación de conceptos en el discurso de las Cumbres de la Tierra (elaboración propia).

Las negociaciones conceptuales también se reconocen mediante el análisis de las interacciones. En este caso se proponen tres tipos de interacciones:

- 1) Del medio ambiente con el ser humano, que permite la identificación del posicionamiento ontológico que guía los lineamientos internacionales de políticas.
- 2) Del medio ambiente con el medio urbano, ello resulta un contexto general para la comprensión de las Áreas Verdes Urbanas, puesto que sobre dicha relación se construyen las diferentes formas de política pública que incluye no sólo a actores públicos sino también abre la posibilidad a la participación de actores privados.

3) La interacción entre países, sobre la base del discurso ambiental; lo cual es relevante sobre todo porque dicha construcción influye en las formas de dirigir el apoyo financiero y técnico que se requiere para diversas políticas ambientales.

Dichas interacciones se presentan a continuación con la finalidad de profundizar en la discusión al respecto.

3.3.1 Interacción del medio ambiente con el ser humano

En la cumbre de Estocolmo, realizada del 5 al 16 de junio de 1972, se hace mención de la relación del medio ambiente con el ser humano, en diversos sentidos. Por una parte, se señala que:

De todas las cosas del mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología con su duro trabajo, transforman el medio ambiente humano (Nº 5).

Se puede observar un posicionamiento antropocéntrico en donde el ser humano y su actividad creativa, se constituyen como el eje principal que permite el desarrollo, desde una idea de progreso que se comprende a partir de la conjunción de diversos eslabones sociales. En este principio, el tema económico es el gran ausente, puesto que no se le vincula con la transformación del medio ambiente humano.

Aunque en el fragmento anterior de la declaratoria se hace alusión a la actividad creativa del ser humano, en otros fragmentos de la declaratoria de la cumbre de Estocolmo, también se menciona el daño que el ser humano causa al medio ambiente (Nº 3) e indica dos causales de dicho daño:

- a) El crecimiento de la población (Nº5), ante lo cual se propone la aplicación de políticas demográficas (Principio 16).
- b) La ignorancia o indiferencia (Nº 5)

Si se ubica el texto en su contexto histórico y en las ideas que se publicaban en la época¹²⁰, no es extraño que se subraye la vinculación del deterioro ambiental con el crecimiento de la

¹²⁰ *La tragedia de los comunes* de Garrett Hardin (1968), *La primavera silenciosa* de Rachel Carson (1962) y el trabajo del Club de Roma desde 1968, que derivó en la publicación de *Los límites del crecimiento* (1972) trabajo encargado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT).

población. Por otra parte, la alusión a la ignorancia o indiferencia que existe con respecto al tema ambiental es importante para justificar acciones futuras que se realizarían mediante el naciente Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente, surgida en la Cumbre de Estocolmo, donde también se fragua la idea del desarrollo sustentable en lo que se refiere a la integración de las generaciones futuras en el discurso ambiental (Nº 6).

Las líneas que se señalan en Estocolmo (1972) sobre la interacción del ser humano con el medio ambiente, van a continuar en el Programa 21, aprobado en el marco de la Cumbre de Río de Janeiro (1992). En dicho Programa se construye un discurso que abre la discusión sobre el daño ambiental, que se vincula a la producción con modalidades de consumo no sostenibles (5.3a). El tema demográfico aparece con mayor énfasis, cuando se le relaciona con la utilización de recursos (5.3c). Por tal motivo, se puede afirmar que un centro discursivo del Programa 21 es el consumo de recursos, por lo que tanto la discusión sobre el daño ambiental, como la demográfica son atraídas hacia dicho centro. El siguiente párrafo es un ejemplo de dicha síntesis, en la cual se propone:

[...] hacer una evaluación de la densidad máxima de población de cada país en el contexto de la satisfacción de las necesidades humanas y del desarrollo sostenible, y se debería prestar especial atención a recursos críticos como el agua y la tierra y a factores ambientales tales como el estado de los ecosistemas y la diversidad biológica (5.23).

Cabe señalar la complejidad de las realidades asociadas a la evaluación de la densidad máxima de población, puesto que en el mismo texto se señalan tres aspectos asociados: necesidades humanas, desarrollo sostenible y recursos críticos. Algunas objeciones ante dicho planteamiento serían: a) cada aspecto corresponde a dinámicas completamente diferentes, que llevaría a resultados de la evaluación distintos; b) las diferencias en los resultados de las evaluaciones están mediadas por las formas de comprender el mismo criterio. Un ejemplo de lo anterior, emerge si se reflexiona sobre la densidad máxima de la población con respecto a la necesidad humana, en donde la evaluación estaría supeditada a la comprensión de la “necesidad”, lo cual puede variar dependiendo del estrato socioeconómico y de las características culturales, por mencionar algunos factores. En este caso, se puede señalar la presencia de *emblemas discursivos “de necesidad”* y de *emblemas discursivos “de flujos”*

comunicativos” (especialmente *de conocimientos*) mediante los cuales se establecen los temas relevantes que se construyen en los foros internacionales que aquí se analizan.

En la siguiente cumbre de la tierra, realizada veinte años más tarde en Johannesburgo (2002, N°3), al abordar la interacción del ser humano con el medio ambiente, se propone la tríada: pobreza-degradación del medio ambiente-desarrollo insostenible, lo que implica la consideración no sólo del ser humano en general, sino en sus características (¿intrínsecas o extrínsecas?), tales como la pobreza. La conformación de la tríada anterior, para fines de política pública, podría significar la atención de determinadas situaciones sociales desde una perspectiva ambiental.

En la Cumbre de 2002, la pérdida de biodiversidad, los efectos adversos del cambio climático, los desastres “naturales” se proponen como factores que privan a muchos seres humanos de una vida digna, especialmente en los países en desarrollo que se identifican como los más vulnerables (N° 13). En este contexto, resulta interesante la forma de concebir a los bosques y los árboles en relación con las necesidades humanas:

Los bosques y los árboles cubren prácticamente un tercio de la superficie de la Tierra. La ordenación sostenible de los bosques tanto naturales como artificiales es indispensable para lograr el desarrollo sostenible y constituye un medio decisivo para erradicar la pobreza, reducir la degradación de las tierras y los recursos, aumentar la seguridad alimentaria y mejorar el acceso a agua potable y a energía asequible, además de contribuir al bienestar del planeta y de la humanidad. Lograr la ordenación sostenible de los bosques en todo el mundo es un objetivo indispensable del desarrollo sostenible y exigirá la adopción de medidas en todos los planos [...] (N°40).

Del párrafo anterior, sobresalen dos ideas principales, que luego incidirán en las decisiones locales. Por una parte, lo que se refiere a la ordenación sostenible de los bosques, donde se presenta la necesidad de una actuación política para la reglamentación y para la interacción intergubernamental; por otro lado, se considera la interacción de lo ambiental y del ser humano, en donde se presenta al bosque y a los árboles como la posibilidad para la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria y en general para el bienestar. Se puede decir por lo tanto, que no hay una valoración de los recursos forestales en sí mismos, en cuanto a su función ecológica, sino en cuanto a su función económica y social; por otra parte, aparece “la ordenación sostenible de los bosques” como la panacea, en el sentido que con eso

se espera resolver problemas sociales y económicos que tienen un nivel de complejidad mucho mayor que lo que se expresa en el párrafo citado. El tipo de problemas que se pretenden resolver no corresponden con la solución propuesta.

En el párrafo anterior se observa la presencia de dos *emblemas discursivos*: 1) “*de flujos comunicativos*”, referidos a lo *normativo*; 2) “*de poder sobre*” en el sentido de que la naturaleza se constituye como un medio para la atención (a través de políticas públicas) de problemas sociales. Los dos *emblemas discursivos* permean el ámbito local, en donde derivan en tres instrumentos de política como son: los planes de ordenamiento territorial, los programas de pago por servicios ambientales y captura de CO₂, y la planeación urbana.

En cuanto al ordenamiento territorial, se supone la “vocación” del territorio dependiendo de sus características fisiográficas donde se movilizan *emblemas discursivos “de flujos comunicativos”* referidos a *conocimientos*, y al mismo tiempo se establece una relación de sometimiento del espacio, al naturalizar el término “vocación” mediante *emblemas discursivos “de poder sobre”*. Sin embargo en la práctica, las decisiones también atienden a los intereses económicos y políticos, sobre la base de *emblemas discursivos “de interacción”*. Dichos *emblemas* facilitan también al construcción de programas, tales como aquellos que se refieren al pago por servicios ambientales y a la planeación urbana, en donde la asociación entre la pobreza y el deterioro ambiental forma parte fundamental del discurso.

3.3.2 Interacción del medio ambiente con el medio urbano

En cuanto a la interacción de lo ambiental y lo urbano, en la Cumbre de Estocolmo (1972) se reconoce que: “Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma” (Nº 1).

En esta interacción adquieren sentido las Áreas Verdes Urbanas, en medio de la tensión entre la infraestructura urbana y la calidad ambiental que se vincula a la calidad de vida.

El incremento en el número y tamaño de las ciudades, en las cuales la interacción urbano/ambiental está presente requiere de mayor atención (*cf*: Programa 21, 5.3b). La importancia que adquieren las ciudades durante las últimas décadas, ha llevado a la imperiosa participación de los gobiernos locales y de la gestión municipal, promovida desde el ámbito internacional (*cf*: Programa 21, 5.3b). En este sentido, se puede decir que una de las

situaciones apremiantes en la cumbre de Río de Janeiro (1992) es incluir a los diversos sectores en la gestión local, atendiendo también a la apertura que puede existir entre los gobiernos locales más allá de (quizá desdibujando) las fronteras nacionales. En dichas acciones es importante la “palanca” proveniente de los *emblemas discursivos “de interacción”* donde se fragua la transformación de las relaciones entre actores sociales que comunican lo local con lo global.

Entre los actores que son considerados en la cumbre de Río de Janeiro, para la gestión ambiental, se encuentran los gobiernos, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los grupos comunitarios locales, las poblaciones indígenas, las mujeres, las dependencias públicas locales y el público en general (*cf.* N° 11.13). Entre las actividades de dichos actores se considera: “Promover el desarrollo de la silvicultura urbana para reverdecer zonas urbanas y perturbadas y asentamientos humanos rurales con fines recreativos y de producción y para proteger árboles y huertos” (N°11.13 inciso h).

Aparecen aquí dos movimientos simultáneos que dirigen la interacción del medio ambiente, tanto hacia el ámbito urbano como al rural, con cuatro finalidades: estética (reverdecer), lúdica (recreativa), económica (producción) y ética (protección). Los fines perseguidos en la interacción se materializan en las políticas ambientales que se diseñan en el cruce urbano/ambiental.

Algunos de los temas que se desarrollan en esta interacción, en la cumbre de Johannesburgo (2002) son: la promoción de políticas y planificación en torno al uso de tierra, infraestructura, transporte público y redes de suministro de bienes; ello con la pretensión de limitar el crecimiento desordenado de las ciudades (N° 18). Una de las razones de la atención del tema ambiental en zonas urbanas, que emerge con insistencia en el discurso en Johannesburgo, se relaciona con: el transporte (tanto urbano como rural) que permita mejorar calidad del aire y la salud pública (N° 18 incisos a y c); la gestión de desechos, que ofrezca oportunidades de generación de ingresos (N°19 inciso a); el agua potable y su saneamiento (N° 44 inciso k).

En esta declaratoria, la cuestión ambiental se asocia a la salud pública en aspectos que no incluyen directamente a las Áreas Verdes Urbanas, aunque de manera indirecta dichos espacios se encuentran vinculados con la calidad del aire, y con procesos urbano ambientales.

3.3.3 Relación entre países que se construye sobre el discurso ambiental

En el discurso internacional, se reconocen dos grupos de países: los industrializados y los que están en desarrollo. Aunque la problemática ambiental tiende a una comprensión de las interacciones globales, mantiene una división de los países del mundo en dos grandes bloques; ello tiene ventajas y desventajas para la política pública.

Por una parte, se afirma que: “En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico” (Nº 4).

Sin embargo, aunque aparece esta afirmación con el reconocimiento de problemas ambientales relacionados con el desarrollo, es más frecuente encontrar comparaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, donde los segundos se encuentran en desventaja en diversos aspectos, como en el siguiente párrafo: “Aunque hay una constante necesidad de llevar a cabo reformas legislativas en todos los países, los países en desarrollo están especialmente afectados por las deficiencias de sus leyes y reglamentos” (8.14).

En este sentido, constantemente se refuerza la idea de que para hacer frente a la problemática ambiental, se requieren de cambios, los cuales son apremiantes especialmente en los países en desarrollo. Por lo tanto, es posible decir que los países en desarrollo se encuentran en la mirada internacional cuando se refieren a las acciones que se requieren implementar para contrarrestar la problemática ambiental.

Además de la relación desigual entre países, puesto que unos emergen como receptores de ayuda y otros como proveedores, también se propone desde el programa 21, el intercambio de experiencias y asistencia técnica entre asociaciones de autoridades locales, más allá de los límites nacionales (Nº 28.5). Ello se ve favorecido por el replanteamiento del concepto de soberanía, que desde la reflexión ambiental, se presenta con mayor flexibilidad con respecto a los límites administrativos de las naciones. En este caso, se presentan *emblemas discursivos “de necesidad”* vinculados principalmente al grupo de países en desarrollo, y *emblemas discursivos “de innovación”* que se relacionan con los países desarrollados.

En Johannesburgo (2002) se reconoce que los países tienen la responsabilidad colectiva de promover el desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global (Nº5). Sin embargo, una realidad que se plantea es la brecha cada vez mayor entre los países desarrollados y en desarrollo; lo cual amenaza la prosperidad, la seguridad y la estabilidad (Nº12). Sin embargo, el mismo documento menciona que ante el reto de integración de los

beneficios y costos de la globalización, los países en desarrollo se enfrentan a dificultades especiales (Nº14). Por lo tanto, se insiste en poner la atención en lo que los países en desarrollo tienen que hacer para conseguir las metas del desarrollo.

En la cumbre de Johannesburgo se hace la diferenciación constante entre la condición y posición de los países desarrollados y los que están en desarrollo. El uso del término “en desarrollo” implica la idea de camino o proceso, pero al mismo tiempo alude a “algo incompleto” que pretende completarse en la medida que se acerque al ideal del “desarrollo”. El lenguaje da la sensación de movimiento, lo cual parece una estrategia que motiva durante el proceso, aunque el modelo de desarrollo al que se pretende llegar no resulta óptimo ni siquiera para los países desarrollados, quienes también enfrentan problemas de falta de ética ambiental y social que repercute en el deterioro ambiental y de las condiciones de vida de algunos sectores sociales.

Para completar la escena anterior, los países desarrollados emergen en la cumbre de Johannesburgo como aquellos que pueden adoptar medidas concretas para: “alcanzar los niveles acordados internacionalmente en materia de asistencia oficial para el desarrollo” (Nº 22). Dicha asistencia tiene connotaciones técnicas y financieras, mediante la cual se promueve a nivel internacional una situación de dependencia entre los países en desarrollo y desarrollados.

En breve, se puede decir que en el discurso de Johannesburgo se presentan dos discursos de política pública (una implícita y otra explícita) que muestran la relación entre los diversos países en el mundo y que van a dar dirección a las reformas ambientales en los países y la forma de construir el proceso de políticas:

- 1) Existe una condición y posición diferenciada de los países en desarrollo y los desarrollados (implícita).
- 2) Los países en desarrollo requieren del apoyo financiero y técnico de los países desarrollados (explícita).

La tendencia a la apertura de los países en desarrollo a los mercados ambientales, que se dinamizan mediante instrumentos financieros y técnicos, se constituye en una posibilidad de inversión para los países desarrollados.

3.4 Discursos internacionales producidos sobre las áreas verdes en las políticas urbanas

En este apartado se realiza un acercamiento al discurso internacional sobre áreas verdes en el contexto de ciudad. El análisis se realiza en tres textos: uno de ellos se refiere directamente al tema de Áreas Verdes Urbanas y dos de ellos son documentos referidos a la comprensión de las ciudades. Los tres textos cuentan con una parte conceptual y una relatoría de experiencias exitosas que hacen referencia a casos de América Latina.

En el caso de las políticas de Áreas Verdes Urbanas, el Banco Interamericano del Desarrollo pro-mueve el apoyo financiero a programas de Áreas Verdes Urbanas cuya meta principal es el establecimiento de parques y cinturones verdes en las ciudades, así como la integración del manejo de dichas áreas en los proyectos de desarrollo urbano: sanidad, drenaje, vivienda e infraestructura. Esta acción va acompañada con la promesa del BID de que la implementación de estos proyectos traen consigo “beneficios económicos, ambientales y estéticos por un costo razonable” (Sorensen *et al.*, 1998, p. 56). A continuación se analiza cómo se construye el discurso del BID en cuanto a las áreas verdes inmersas en el desarrollo urbano.

3.4.1 Texto: Memorias del Seminario Internacional sobre Áreas Verdes Urbana

El texto *Las Áreas Verdes Urbanas en América Latina y el Caribe* es una memoria de un Seminario Internacional realizado en la Ciudad de México, del 29 de noviembre al 5 de diciembre de 1996. El principal financiador de dicho evento fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aunque también contó con el apoyo de la Comisión de Recursos Naturales del Gobierno del Distrito Federal (CORENA) y la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de México. La principal agencia ejecutora fue el Centro de Agroforestería de la Universidad Autónoma de Chapingo. El texto fue editado por Krishnamurthy y Rente en 1998. En cuanto a la constitución del grupo de trabajo, se observa que existe un *emblema discursivo “de interacción”* que emerge de la misma conformación del equipo de trabajo del taller: actores gubernamentales y académicos e instancia financiadora que probablemente moviliza la mayor parte de los recursos requeridos para dicho evento.

Los ejes temáticos que se presentan son: 1) los beneficios y costos del enverdecimiento urbano; 2) aspectos tecnológicos; 3) planeación; 4) participación pública; 5) aspectos financieros y económicos; y 6) estructura legal, institucional y operacional. En dichos ejes es

posible distinguir la presencia de los *emblemas discursivos*¹²¹ que se han propuesto para el análisis del corpus de textos que conforman el contexto para el estudio del caso específico de esta tesis.

Un discurso que guía todo el trabajo realizado durante el seminario referido es: “El éxito en el manejo de Áreas Verdes Urbanas genera beneficios que aumentan el bienestar de las comunidades urbanas” (iv).

Se puede decir que de forma implícita están dos movimientos en la idea anterior, por una parte se presenta la importancia de la conceptualización de las Áreas Verdes Urbanas y su vinculación con beneficios y bienestar; mientras que por otra parte, se otorga especial atención al manejo de dichos espacios, cuyo éxito se pretende conseguir mediante la integración tanto de los conocimientos (científicos y tecnológicos) en el área, como de los instrumentos de política que permiten una mejor planeación y operación (participación, apoyo financiero, marco normativo).

Luego de identificar la línea discursiva general del documento, se presentan los siguientes párrafos en los cuales se expone la forma de comprender el concepto de Áreas Verdes Urbanas:

Las Áreas Verdes Urbanas representan un enfoque planificado, integrado y sistemático del manejo de árboles, arbustos y otro tipo de vegetación en centros urbanos (p. 2).

Las Áreas Verdes Urbanas son un enfoque comprensivo y parte indispensable de cualquier estrategia ambiental para el desarrollo sostenible de las ciudades de Latinoamérica y el Caribe, que busca el mejoramiento de la calidad de vida de la población en la región (p. 11).

Se puede identificar en los dos párrafos anteriores, que las Áreas Verdes Urbanas no son sólo un conjunto de árboles, sino que desde la perspectiva que se pretende plasmar en este seminario, es un enfoque que incide en la forma de entender: a la vegetación, al problema ambiental, al desarrollo sostenible, a las ciudades y a la calidad de vida. Por lo tanto, se reconoce que más que constituirse como un tema propiamente ambiental, el estudio de las Áreas Verdes Urbanas es una forma de mirar a las áreas verdes que se dirige hacia fines

¹²¹ Los cinco *emblemas discursivos* propuestos en los apartados que se refieren al neoliberalismo y a la globalización son: “de necesidad”, “de poder sobre”, “de interacción”, “de flujo comunicativo”, “de innovación”.

concretos, los cuales son precedidos en el párrafo citado, por la partícula “para”, lo cual apunta al “desarrollo sostenible”. Ello se vincula de inmediato con un término que tiene amplia aceptación en las políticas públicas (aunque existen diversas perspectivas y discusiones al interior del macro-concepto o *categoría*): “calidad de vida”.

Cuando se anuncian las características del enfoque (planificado, integrado y sistemático), de manera implícita se enfatiza la importancia que tienen conocimientos en la construcción de dicho enfoque, y ahí es donde radica también la importancia de la realización de talleres en los cuales se aborde el tema desde diversas aristas que se complementan y que permiten una comprensión compleja del espacio, pero más aun de la política (*policy*) que va brindar las pautas para el manejo integral de dichos espacios.

Más allá de la consideración e inclusión de la vegetación presente en la ciudad; en la perspectiva del texto que aquí se analiza, se construye una noción que permite la vinculación entre los entornos naturales y el ser humano, en el marco de quienes construyen políticas públicas en torno al tema.

Desde la perspectiva del texto analizado, las Áreas Verdes Urbanas, tienen el mismo significado que enverdecimiento urbano. Sin embargo, el segundo término hace alusión a una acción (verbo neutro intransitivo “enverdecer), mientras que el sufijo “miento” indica un acto, un estado o un efecto de algo. En este sentido, su significación pasa de una situación pasiva a una activa, tema que podría ser estudiado en investigaciones posteriores en torno al lenguaje de las políticas públicas.

Si las Áreas Verdes Urbanas son un enfoque de planificación urbana, entonces se entiende que es necesaria la participación de diversos actores sociales que inciden en la toma de decisiones y/o en la legitimación de las acciones de planificación. Por tal motivo, una estrategia del BID fue la realización de actividades alternas al evento central (Taller sobre AVU; Foro sobre AVU; Curso Internacional de Arboricultura; y Visita a las AV de la Ciudad de México), cuya finalidad giraba en torno a la creación de una Red Latinoamericana de Áreas Verdes Urbanas y a la generación de líneas de acción para el BID en el financiamiento de inversiones urbanas “verdes” (Rente, Krishnamurthy y Keipi, 1998). Algunos de los discursos que mediante la recurrencia se posicionan en este seminario, es la propuesta del Prof. Robert W. Miller, quien menciona que “la unidad más apropiada para la planeación de los espacios verdes es la cuenca” (Rente, Krishnamurthy y Keipi, 1998, p. 7).

Dicha propuesta, así como la consideración del tamaño de los lotes y los recursos biológicos, como guías para la planeación del uso de la tierra y la creación de asentamientos humanos (Rente, Krishnamurthy y Keipi, 1998), se afirma en este texto, que han sido estrategias débilmente ¹²² consideradas en los programas de Áreas Verdes Urbanas. Dicha afirmación permite identificar hacia dónde se dirige el interés discursivo del tema de las Áreas Verdes Urbanas: uso de la tierra, recursos biológicos y asentamientos humanos¹²³.

En este documento se da continuidad al discurso sobre el crecimiento poblacional que había tenido desarrollo en las cumbres de Estocolmo (1972) y de Río de Janeiro (1992), mediante narrativas como las que se presentan a continuación: a) “A pesar de que la población urbana se beneficia de las Áreas Verdes Urbanas, el crecimiento de la población es una amenaza para éstas debido a su uso como sitios para nuevas construcciones y caminos” (Rente, Krishnamurthy y Keipi, 1998, p. 7); y b) “En su lugar, el reto es controlar el crecimiento urbano de modo que resulte en crecimiento económico y en un ambiente satisfactorio” (Nilsson, Randrup y Tvedt, 1998, p. 73).

Es interesante la fuerte asociación negativa que se presenta en el texto analizado, entre el crecimiento poblacional y las Áreas Verdes Urbanas, hasta llegar a la consideración de que la primera es una amenaza para la segunda. Sin embargo, no se cuestiona acerca de la pérdida de las áreas verdes debido a la presión de aserraderos que comercializan la madera o a la construcción de infraestructura destinada a centros comerciales o recreativos, que aun considerando determinados espacios verdes, transforman de manera evidente el paisaje urbano.

En este texto, se menciona por una parte, la contraposición en términos espaciales, entre la infraestructura urbana y las áreas verdes; mientras que por otro lado, se presenta una lucha por el financiamiento, entre la arborización entendida como una amenidad, y otros proyectos con mayor impacto económico¹²⁴ (Nowak, Dwyer y Childs, 1998).

¹²² Se dice que son débilmente consideradas en el sentido de que los asentamientos humanos y el uso de la tierra corresponden a lógicas que poco tienen que ver con el tema ambiental.

¹²³ Dichos temas se observan de manera especial en los textos analizados en los siguientes apartados de este capítulo.

¹²⁴ Se puede decir que hay un paso de la lucha por el espacio físico, a la lucha por el espacio financiero.

Otro discurso que se reproduce en el seminario, es el que se refiere a la asociación del medio ambiente y la pobreza¹²⁵, en este caso se hace referencia a la personalización de la pobreza y a un aspecto concreto del medio ambiente:

[...] la Dra. Wania Cobo analiza los distintos aspectos positivos y negativos de esta actividad, concluyendo que es imprescindible tomar en cuenta las necesidades y aspiraciones de los pobladores más pobres si se quiere tener éxito en la arborización de las ciudades (Rente, Krishnamurthy y Keipi, 1998, p. 8).

En el texto anterior, se manifiesta una actitud poco recurrente en los textos de política ambiental: la escucha de los pobres, por lo que se coloca de una forma periférica dentro del *emblema discursivo “de interacción”*. En este discurso se representa una distinción en la asociación del medio ambiente y la pobreza, así como el uso de un lenguaje en términos positivos, puesto que se expresa con claridad una relación condicional: la escucha a dichos grupos para conseguir el éxito de una acción pública concreta.

La escucha a actores sociales como los pobres, puede contribuir al fortalecimiento discursivo del interés que tiene el Seminario que aquí se analiza, en enfatizar la necesidad de participación de los ciudadanos para la plantación de árboles, lo que enriquece el sentido comunitario y brinda la posibilidad de escoger y controlar las condiciones de su ambiente (Nowak, Dwyer y Childs, 1998); con lo cual se puede afirmar que más que beneficios económicos, las Áreas Verdes Urbanas se pueden asociar a los beneficios políticos. En este caso, se está frente a *emblemas discursivos “de interacción”* asociados a *emblemas “de poder sobre”*, siendo el último quien ejerce una función de “palanca principal” sobre los primeros.

En el enfoque de la planeación, las Áreas Verdes Urbanas adquieren sentido cuando se atiende a la coordinación con operadores, al desarrollo de políticas, de presupuestos aprobados y a la implementación de programas¹²⁶ (Morgan, 1998). Dicha planeación tendrá que considerar los programas globales, pero también las situaciones específicas que requieren de atención, mediante la creación de áreas verdes y/o la rehabilitación de tierras degradadas (Philippi y Bruna, 1998). En este sentido, se pueden considerar diversos criterios para la planeación: por

¹²⁵ Dicha asociación se presentaba en la Cumbre de la tierra de Río de Janeiro en 1992, y se fortalecería en la Cumbre de de Johannesburgo en el 2002, aunque con diversas connotaciones.

¹²⁶ La planeación se convierte en un espacio de encuentro para la interacción ser humano-medio ambiente.

un lado se integran las condiciones del sitio; mientras que por otra parte, se pone la atención en aquello que está más allá del sitio, por ejemplo, en el inventario de árboles y la planeación de la infraestructura verde (Nilsson, Randrup y Tvedt, 1998). En el seminario que aquí se analiza, se propone que la planeación podría incluir la funcionalidad del conjunto de sitios, mediante la implementación de corredores verdes para conectar a los cinturones verdes y a los parques urbanos (Miller, 1998). En este caso, se observa que en el marco de la planeación, los *emblemas discursivos* que sobresalen los “*de flujo de comunicación*” (de *conocimientos*) sobre el objeto de la política.

Se puede concluir que dentro de los grandes temas urbano-ambientales desde el enfoque de la planeación, es necesario considerar: la escala de análisis en la atención de las situaciones ambientales y los conocimientos asociados a dichas escalas.

Finalmente, cabe mencionar que en el texto que aquí se analiza, se presenta un capítulo que amplía la comprensión de las Áreas Verdes Urbanas dentro del enfoque de un manejo sistemático de dichos espacios, en el caso específico de la ciudad de México. En dicho capítulo, los dos discursos sobre los cuales se construye una problematización ambiental, y en la cual se observa la interacción del ser humano con el medio ambiente (González, 1998) son las siguientes:

- 1) Cada vez menos recursos por habitante.
- 2) Cada vez más consumo por habitante.

Ambos discursos pueden enmarcarse dentro del *emblema discursivo “de necesidad”* puesto que tanto el tema de recursos como del consumo son “necesidades” para los habitantes. En este caso, se presenta como una problemática abordada desde dos estrategias: una general, que atiende al ordenamiento de todo el territorio; mientras que la estrategia puntual atiende a sitios de especial atención en los cuales se desarrolla un plan de manejo (González, 1998). En este paso de lo general a lo particular y viceversa, la atención de las áreas verdes requiere de un marco de derecho para el logro de los objetivos de la planeación urbana (González, 1998).

Aunque el Seminario que da origen al texto analizado, afirma que las Áreas Verdes Urbanas forman parte de su temática principal, el reporte sobre la Ciudad de México refiere a un Programa Metropolitano General, que no considera a las Áreas Verdes Urbanas como tema central de alguno de sus nueve subprogramas, aunque dichos espacios pueden incluirse de forma periférica, en más de un subprograma.

3.4.2 Texto: Construir ciudades

El libro *Construir ciudades*, cuyo editor es Eduardo Rojas (2009), contiene trabajos discutidos en el taller *Programas de mejoramiento de barrios: análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques*, realizado en octubre de 2008 en Montevideo, Uruguay. El taller contó con financiamiento del Sector de Conocimiento y Aprendizaje del Banco Interamericano de Desarrollo y con el auspicio del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares del Ministerio de Desarrollo Territorial, Vivienda y Medio Ambiente del gobierno de la República Oriental de Uruguay”.

Es un texto elaborado por autores latinoamericanos, la mayoría de los cuales trabajan en el Banco Interamericano de Desarrollo. Entre las características del grupo, se encuentran: a) el haberse formado en instituciones académicas en sus países de origen, en España y/o en Estados Unidos; b) la formación en diversas disciplinas, sobresaliendo las ciencias económicas y la administración, aunque hay autores con formaciones de derecho, planificación urbana y regional, arquitectura, ingeniería y trabajo social, entre otras; y c) la mayoría de ellos combina la actividad académica con la acción pública (*cf.* Rojas, 2009: 253-258).

Las características del grupo son importantes porque nos indican por una parte, los lenguajes disciplinares que se encontrarán en el texto y en este caso, la facilidad para el manejo de conceptos, categorías y discursos en el diálogo entre lo académico y lo político. Por otra parte, la ubicación geográfica de los espacios formativos permiten establecer las influencias culturales que tienen mayor vinculación con las construcciones discursivas latinoamericanas.

Los títulos de los siete capítulos del libro, permiten identificar la centralidad que tienen temas como ciudadanía, calidad de vida y la seguridad. Dichos ítems tienen como eje transversal el tema de la informalidad urbana, principalmente. La importancia de la informalidad urbana en cuanto al uso de suelo relacionado con las Áreas Verdes Urbanas, estaba discursivamente dirigido desde el Seminario Internacional de Áreas Verdes Urbanas realizado en la Ciudad de México en 1996, que fue el texto analizado en el apartado anterior.

Una estrategia vinculada con la globalización y que aparece de manera recurrente en los textos de políticas ambientales y urbanos, como en el texto que aquí se analiza, es la presentación de casos exitosos que se han implementado gracias a programas financiados que atienden los rubros antes mencionados. Por otra parte, la estructuración del texto, informa

sobre los *emblemas discursivos* que son movilizados: “*de flujo comunicativo*” y “*de interacción*”. En el primero, se encuentra incluida la comunicación de información, conocimientos, tecnologías; mientras que el segundo permite la identificación de la configuración de la pequeña-gran¹²⁷ red de actores que están “comunicando” mediante el texto analizado y de las características de quienes integran dicho grupo.

Los principales discursos que se reproducen en este texto, afirman de manera reiterada el interés que tienen los gobiernos y las entidades internacionales por brindar ayuda para el desarrollo ante la problemática de los asentamientos de barrios informales, ello con la finalidad de conseguir la calidad de vida para los habitantes (Marcel, 2009). Esto corresponde con el discurso que marca las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo, inserto en el *emblema discursivo de interacción*. Asimismo, se establece como objetivo una categoría que pertenece al ámbito de lo social y que frecuentemente se encuentra ligada a las situaciones ambientales: la calidad de vida.

En el texto analizado, la concatenación de discursos al referirse a la experiencia del BID es recurrente (Marcel, 2009), como ocurre con la distinción entre financiadoras y financiados, y la asociación de deterioro físico y social; lo cual tiene semejanza a la asociación de la degradación del medio y la pobreza.

En cuanto a los actores que intervienen en el proceso de políticas, un elemento discursivo recurrente se encuentra en la exposición de los problemas de las ciudades, la cual se desarrolla en torno a las responsabilidades del Estado y de la ciudadanía; mientras que, en contraparte, los actores empresariales y financieros se ubican únicamente como parte de la solución. Esto es relevante, puesto que con claridad se señala una diferencia en la posición de los actores sociales y se delimitan las “bondades” de los actores empresariales, tan sólo por el hecho de contar con los recursos económicos para invertir en proyectos, estableciendo *a priori* dicha connotación valorativa, sin considerar las repercusiones ambientales negativas de algunas empresas.

Con respecto a las Áreas Verdes Urbanas, en el texto analizado se encuentra un vínculo de dichos espacios con el discurso que asocia el deterioro físico de los barrios y el deterioro social, tal como se presenta a continuación:

¹²⁷ Una pequeña red si se considera que la mayoría trabaja para el BID, puesto que en términos conceptuales permanece en un espacio limitado; aunque al mismo tiempo es una gran red si se consideran los diversos países a los que pertenecen dichos autores.

La experiencia internacional indica que para integrar nuevamente estos barrios a la vida de la ciudad es necesario trabajar con la comunidad para reconstruir las relaciones sociales deterioradas; este es el fundamento de la sostenibilidad de las inversiones en mejoramiento de las viviendas, los espacios públicos y la conectividad con la ciudad (Rojas, 2009, p. 3).

Con respecto a las áreas verdes, es interesante observar la contraposición presentada en el texto, entre: la ocupación no planificada de la tierra y las altas densidades poblacionales en dichos espacios, y las dificultades de circulación al interior de dichos asentamientos y la carencia de espacios verdes. La regularización en el cambio de uso del suelo, aparece en este discurso, como la posibilidad de abrir espacios físicos a las vías y a los espacios públicos (Rojas, 2009). Esta es una idea reiterada en el texto, con lo cual se moviliza la inversión hacia espacios públicos entre los que se encuentran las áreas verdes, con un planteamiento simple en el que se pretende a partir de transformaciones físicas del espacio incidir en relaciones sociales que tienen un mayor nivel de complejidad.

El problema presentado en el texto que se analiza, gira en torno a la necesidad de regulación y de control¹²⁸, empero deja fuera de la discusión las presiones políticas y económicas que se ejercen sobre quienes construyen los instrumentos de política regulatorios y sobre los procesos de implementación.

Por otra parte, la disputa entre las áreas verdes de protección ecológica y los asentamientos irregulares, es presentada en el texto, en términos de representación visual: “Hasta hace pocos años, los mapas oficiales de Rio de Janeiro mostraban las áreas invadidas del centro de la ciudad como áreas verdes de protección ecológica a pesar de estar ocupadas desde hace mucho por asentamientos irregulares” (Rojas, 2009, p. 15).

En este caso, resulta interesante la contraposición entre lo que se muestra y lo que no se muestra en un mapa; y al mismo tiempo entre lo que se ve y lo que no se ve. En una interlocución que permite la construcción de imaginarios en torno a las áreas verdes, la cual se convierte en un marco interpretativo de la realidad representada. Ésta es una estrategia discursiva que brinda “certezas” a los interlocutores.

¹²⁸ Mediante *emblemas discursivos* “de control sobre”.

La relación de los actores sociales con el espacio verde urbano, se plantea mediante la afirmación de la responsabilidad del Estado y de la ciudadanía (Rojas, 2009), la cual se encuentra delimitada espacialmente, sin que ninguno de los dos actores considere parte de su responsabilidad la afectación de las áreas verdes de uso común, la cual termina abandonada y sin control social. Los autores del texto, relacionan un espacio público en condiciones de abandono, con los comportamientos antisociales y con la delincuencia que afectan a la población del barrio y de la ciudad. Este es un ejemplo del deterioro social que puede incidir en el deterioro del barrio, por abandono de viviendas y estigmatización del barrio (Rojas, 2009).

La propuesta ambiental que se plantea como transversal en uno de los proyectos presentados en el texto, fundamenta lo ambiental en el esfuerzo sintético de “volver a mirar” el entorno y valorarlo, reconociendo lo que no se desea y en contraparte lo que visualmente es más agradable y más habitable. “Esto tiene un efecto sinérgico con el componente de participación” (Nieto, 2009, p. 145). En este caso, se vuelve a recurrir a la imagen para la conformación de un discurso con el que se pretende movilizar a los actores sociales para la acción pública.

Por otra parte, se menciona a los espacios verdes y proyectos de iniciativas comunitarias, dentro de los estudios técnicos requeridos en los procesos de legalización de la tenencia de la tierra (Palenque, 2009). Se resalta en algunos programas presentes en este texto, la asociación que se hace entre el espacio comunitario y las áreas verdes; siendo las últimas, incluidas en el equipamiento comunitario o como parte de proyectos que surgen de la comunidad.¹²⁹ En este sentido, parece que las experiencias de los programas en donde se insertan a las áreas verdes, se encuentran vinculadas a los espacios públicos; mientras que los espacios privados son poco mencionados en las políticas de áreas verdes y en las investigaciones académicas.

Finalmente, se identifican algunas formas de comprensión del área verde, entre las cuales se encuentran aquellas ideas que representan a dicho espacio como frágil, y susceptible de ser blanco de acciones, tales como la preservación, la restauración y la forestación¹³⁰. El área

¹²⁹ En el texto analizado se insiste en la relación ser humano-medio ambiente; sin embargo, al incluir a las áreas verdes dentro del equipamiento, se acerca más a su comprensión “cosificada”; lo cual tiene implicaciones éticas importantes que se vinculan con determinadas formas de interactuar y realizar acciones en dichos espacios.

¹³⁰ En la enunciación de dichas acciones se encuentra el *emblema discursivo* “de poder sobre”, que permite la visualización de la relación entre el ser humano y la naturaleza.

verde también se encuentra vinculada a la salud en el discurso de los programas presentados, aunque en el texto aparece dicha relación enunciada únicamente por el uso de la conjunción (y), más no se presenta mayor explicación al respecto (*cf.*: Burgos, 2009). Sin embargo, al referirse a los programas de mejoramiento de barrios, se alude a valuaciones objetivas tales como la reducción de la incidencia de enfermedad, reducción de gastos de atención médica y de las pérdidas de productividad por ausencias laborales (Cuenin, 2009). Las valuaciones subjetivas [y positivas] de las áreas verdes presentes en los barrios, se pueden observar a partir del incremento de los precios de las viviendas que se encuentran cercanas a dichos espacios (Cuenin, 2009).

La relación entre la apertura de áreas verdes y la consecuente reubicación de la población, tiene que ser considerada tanto por los diseñadores como por los ejecutores de planes y programas que inciden en la ciudad, puesto que: “el desplazamiento de las familias [por la apertura de vías, áreas verdes y equipamiento urbano] obliga a los ejecutores de los programas [de mejoramiento de barrios] a comprar terrenos y construir nuevas viviendas para alojarlos” (Rojas, 2009, p. 219).

Algunos términos asociados al concepto de Áreas Verdes Urbanas, se encuentran en las líneas de acción del programa Hábitat en México, que pretende el mejoramiento del entorno urbano, entre otras estrategias, mediante la “construcción y rehabilitación de áreas verdes, jardines y canchas deportivas dentro del polígono” (González, 2009, p. 191). Es de notar que aquí se usa además del concepto de áreas verdes, el término jardines que permite una diferenciación probablemente marcada por el tipo de vegetación que se presenta en el sitio.

En cuanto a la palabra “parque”, aparece vinculada a un estatus escalar: parques urbanos (Brakarz, 2009), parque zonal (Dávila y Cuenin, 2009), parques mancomunados (Dávila y Cuenin, 2009), parques barriales (Cuenin, 2009; Dávila y Cuenin, 2009), parques residenciales (Araújo, 2009), parque habitacional (Ruíz, 2009). Dicha palabra también se vincula a otras características del espacio, como: parques públicos (Rojas, 2009), parques recreativos (con áreas deportivas, senderos y área de reserva) (Couriél, 2009; Cuenin, 2009; Dávila y Cuenin, 2009), parques lineales en quebradas (Dávila y Cuenin, 2009). Finalmente, también se encuentra como nombre propio Parque El Curiquingue (Dávila y Cuenin, 2009).

En cuanto a los conceptos que se movilizan en los discursos de Áreas Verdes Urbanas, se puede afirmar que existen conceptos asociados al concepto central, ellos se entrecruzan para

conformar la significación en torno a las áreas verdes, aportando elementos que enriquecen tanto al concepto como al mismo espacio urbano.

3.4.3 Texto: Las ciudades del mañana

En el texto “Las ciudades del mañana”, la gestión del suelo se presenta con base a tres objetivos fundamentales: i) la obtención de terrenos por parte de la administración pública para el desarrollo de la infraestructura y las dotaciones definidas en los planes de la ciudad; ii) el financiamiento del desarrollo urbano a través de impuestos y contribuciones derivados de la tierra urbana, o de su urbanización o construcción, y iii) la intervención directa o indirecta en el mercado de los suelos urbanos (Torres Arzayús, 2010). Aunque la gestión del suelo no es un tema eje en esta investigación; sin embargo, cabe reconocer que las Áreas Verdes Urbanas dependen en gran medida de dicha gestión, y que los objetivos perseguidos por la gestión urbana, van a incidir sobre la forma de construir las políticas de Áreas Verdes Urbanas.

El texto que aquí se analiza, fue editado por Patricia Torres Arzayús y María Constanza García Botero (2010); y se presenta como una recopilación de la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM) del Departamento de Capacidad Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo como complemento al seminario de instrumentos de Gestión del Suelo en Colombia realizado en octubre de 2008.

A diferencia del texto anterior, en lo que se refiere a los autores, se encuentra una reducción de las disciplinas en las que los investigadores se han formado. De hecho, la mayoría de los que participan en esta obra, son arquitectos con especialidades en gestión y planeación. Las universidades donde se formaron los autores son en sus propios países (en América Latina) o en Estados Unidos. La mayoría han participado en el sector público en sus países, como consultores en el BID y en el medio académico. En el prólogo de Vicente Frete Cibils, se manifiesta la importancia que tiene para las políticas del suelo, instrumentos como:

[...] la normatividad, los planes de ordenamiento territorial en la gestión del suelo, planes parciales, planes de desarrollo municipal, así como las herramientas para la declaratoria de utilidad pública, la integración inmobiliaria, la expropiación por vía administrativa, la enajenación voluntaria, la compensación de suelos y la restitución del espacio público. Además se describen con detalle los instrumentos de financiamiento (p. vi).

En este sentido, se puede decir que los *emblemas discursivos* que se presentan como “palanca” son los “*de flujos comunicativos*” referidos a aspectos *normativos*.

Los datos que se movilizan en los diversos casos presentados en el texto provienen de diversas fuentes y ciencias, aunque también se reconocen distintos actores con sus intereses: administrativos, empresa privada, instancias de financiamiento y ciudadanía.

En la introducción, Patricia Torres Arzayúz, comienza haciendo hincapié en el liderazgo de Brasil y Colombia en la planificación territorial y gestión del suelo; asimismo se señala que el texto es producto de un encuentro entre autoridades del Ministerio de Brasil y representantes del sector privado de la vivienda de ese país, en 2008. El reconocimiento público de estos liderazgos es una fuente de motivación y competencia entre diversos países en desarrollo, quienes abren la puerta o fortalecen los procesos interinstitucionales requeridos para la realización de políticas públicas en la dirección que indican los evaluadores, los financiadores y las instancias internacionales que promueven determinadas acciones públicas. Los *emblemas discursivos* que sobresalen son: “*de flujo comunicativo*” y “*de interacción*”.

Es relevante observar que el BID no es sólo una instancia financiadora, sino que además:

[...] ha apoyado a sus países miembros en la creación y el desarrollo de políticas para la provisión de vivienda social y de espacios urbanos dotados de servicios domiciliarios y sociales y espacios públicos de calidad a los cuales pueda acceder la población de más bajos ingresos (Torres Arzayúz, 2010, p. ix).

Por lo tanto, la incidencia que tiene no se concentra exclusivamente en los montos crediticios que se aplican a la inversión en políticas urbanas, sino que incluye también a la planeación. Con ello, se asiste a una injerencia local de una instancia supranacional, mediante financiamientos otorgados que le brindan una posición relevante para la toma de decisiones de las acciones públicas.

El contenido del texto, en lo que se refiere a las Áreas Verdes Urbanas, se construye a partir de la premisa de que dichos espacios se encuentran en juego en los procesos de regulación del

suelo y planificación, en los cuales se reconocen estrategias de gestión tradicionales como impuesto predial y la expropiación. En dichos procesos están presentes también las estrategias que regulan la acción privada, como la parcelación y la zonificación, así como un instrumento que apoya el financiamiento de la acción pública: la contribución de valorización¹³¹ (Salazar Ferro, 2010).

En el texto, las áreas verdes aparecen dentro de la estrategia de parcelación, puesto que tiene que ver con las cuestiones de diseño y localización de determinados equipamientos en la ciudad (Salazar Ferro, 2010: 4). Sin embargo, también se pueden vincular a dichos espacios con la zonificación y la contribución de valorización, puesto que, por ejemplo, en espacios destinados a viviendas (o a otro tipo de infraestructura), la normatividad puede establecer una proporción determinada de áreas verdes. En cuanto a la valorización, ha sido documentado el incremento del costo de las viviendas cuando ellas se encuentran cerca de un área verde pública; en este sentido, se puede decir que se recupera el valor de ejecución de la obra pública mediante el cobro de impuestos que se incrementan junto con el costo de las viviendas.

Uno de los instrumentos de planificación que tiene incidencia sobre las Áreas Verdes Urbanas, es el Plan de Ordenamiento Territorial, que en el caso colombiano se establece en su constitución. En dicho instrumento se contempla la interacción interurbana y la urbano-rural (Salazar Ferro, 2010). En este caso, sobresale el *emblema discursivo “de flujo comunitativo”* de tipo *normativo*, puesto que se presenta la dicotomía regularidad/irregularidad, y se presentan casos de instrumentos de política operativos, que tienen su fundamento en instrumentos normativos. Por otra parte, dentro del componente urbano, se localiza y dimensiona:

la infraestructura vial y de servicios públicos, los equipamientos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas y las áreas de conservación y protección de carácter ambiental y cultural, así como también las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas (Salazar Ferro, 2010, p. 23).

¹³¹ Dicha contribución “permite recuperar el valor de la ejecución de una obra pública a través de un cobro a los predios que se beneficiarán con la misma” (Salazar Ferro, 2010, p. 5).

El texto anterior es interesante, puesto que dentro del componente urbano se identifica una tipología de las áreas verdes vinculada a equipamientos y espacios libres, algunos de los cuales tienen características ambientales y culturales relevantes. En esta tipología, los aspectos económicos no son considerados de forma explícita; sin embargo, dichos aspectos podrían encontrarse de manera implícita en las actuaciones urbanísticas, si se toma en consideración la forma de concebir a la ciudad.

En el componente rural, la terminología cambia, dado que se hace referencia a zonas de producción forestal y áreas de conservación y protección de los recursos naturales, pero no se refieren a dichos espacios como áreas verdes.

En la experiencia de la ciudadela El Recreo, Gallo (2010) menciona la importancia de la localización de las áreas verdes y recreativas, las cuales tendrían que ubicarse en un lugar que facilite el acceso equitativo en el proyecto de urbanización al que se refiere. Y al mismo tiempo, se refiere a “un sistema de parques de menor escala”. Lo cual es interesante porque hace una distinción entre áreas verdes y parques, mediante un cambio de escala.

Gallo (2010) al hacer referencia a la operación Nuevo Usme, presenta una premisa de partida:

[...] la gestión y la posible inversión de recursos públicos deben priorizarse en la generación de suelo urbanizado de calidad (es decir, con protección de las áreas de valor ambiental, infraestructura vial y de servicios públicos, equipamientos sociales, zonas verdes), en tanto elementos colectivos que producen impactos más universales. A su vez se sostiene que estos elementos pueden ser financiados en buena medida con los incrementos de los precios del suelo movilizados en los procesos de urbanización (p. 123).

Dos aspectos sobresalen del párrafo anterior, por una parte, el reconocimiento de las zonas verdes como parte de la calidad del suelo urbanizado, mientras que aparece como una categoría diferenciada de dichas áreas verdes, las áreas de valor ambiental¹³² que también

¹³² Las áreas de valor ambiental también ha sido una figura jurídica importante en la Ciudad de México en el siglo XXI, de manera especial en el período de la gestión local, del 2006-2012.

contribuyen a dicha calidad. Por otra parte, se observa la repetición de la idea de que el incremento del precio del suelo permitirá el financiamiento del espacio, de una manera que quizá podría considerarse autogestiva. En este sentido, se detona un *emblema discursivo* “*de flujo comunicativo*” en lo que se refiere a la información financiera que involucra *conocimientos* en el área de economía, dicho *emblema* se moviliza también en torno a elementos cognitivos construidos desde otras disciplinas.

En zonas donde los suelos no son construibles (debido a las restricciones ambientales, hídricas y geológicas) dichos espacios quedan libres para la conformación de áreas verdes (García Bocanegra, 2010). De esta forma se observa que las características fisiográficas del espacio tendrían que ser integradas en los análisis previos a la decisión de realizar determinado proyecto de política de Áreas Verdes Urbanas. Por ejemplo, cuando hay poca área construible, es necesario identificar los espacios sobre los cuales se pueden construir edificios habitacionales puede ser una alternativa (García Bocanegra, 2010), con la cual se puede observar cómo las características del espacio forman parte del proceso de conformación de una ciudad, en donde “el paisaje y las visuales¹³³ generadas desde y hacia los proyectos contribuyen a mejorar la calidad de las soluciones” (p.160). En este caso, se refuerza la idea de lo visual como parte del discurso que permitirá una mejor evaluación de las soluciones. Un discurso que se repite no sólo desde la construcción de las políticas públicas sino en el discurso académico, se presenta a continuación: “La calidad y cantidad de zonas verdes públicas es un factor que incide altamente en la calidad de vida de los habitantes” (García Bocanegra, 2010, p. 160).

La función social (perspectiva antropocéntrica) de las áreas verdes forma parte del discurso recurrente, aunque en el texto analizado también se reconoce a dichos espacios en cuanto a su función de borde urbano, el cual aparece como un territorio permeable dada la continuidad en los sistemas ambientales (García Bocanegra, 2010). En algunos casos, las áreas verdes se encuentran alejadas de la zona urbanizada, por lo que “se perciben como “tierra de nadie” con los impactos que esto puede generar a futuro” (García Bocanegra, 2010, p. 172). Tal afirmación conduciría a poner atención a las áreas verdes que están en la periferia de las

¹³³ Interesante el uso del término visuales, más común en el área de arquitectura, de donde provienen estos textos.

ciudades, con la finalidad de establecer control sobre ellas. Aquí se despliega el *emblema discursivo de “poder sobre”* que establece la forma en la que el ser humano se relaciona con su entorno.

En el caso presentado por García Bocanegra, se resaltan algunos términos como el “derecho de permanencia” que concede el Plan de Ordenamiento Territorial a las empresas que estaban en el sitio con anterioridad a dicho plan; por lo que la gestión urbana se dirige hacia el “principio de convivencia¹³⁴”. Este principio es factible en la medida que se establezcan condiciones adecuadas, las cuales son construidas desde la planificación y el diseño urbano¹³⁵, donde las áreas verdes tienen un papel importante como espacios de transición entre bloques de unos propietarios y otros, teniendo una función amortiguadora entre ellos. Esta estrategia se contempla como una posibilidad para que estos espacios, sumados a las áreas verdes obligatorias, favorezcan el cumplimiento del estándar de 7 m² de área verde/habitante (García Bocanegra, 2010).

En este caso, el autor propone la creación de un sistema de parques públicos cuya finalidad sea la mitigación de impactos ambientales, lo cual tendría que considerarse desde el diseño urbano. Se manifiesta (de forma explícita) una y otra vez, el *emblema discursivo “de flujo comunicativo” normativo* que sería posible cumplir mediante el diseño (donde el *emblema discursivo “de innovación”* tiene lugar). Sin embargo, de manera implícita se manifiesta en el *emblema discursivo “de interacción”*, el objetivo político que mediante un juego de poder entre los diversos actores (con sus condiciones y posiciones) dentro de los procesos de gestión urbana influyen en la toma de decisiones de la política pública. En este sentido se entiende que en el ideal, se mencione que la elección de los sitios destinados a áreas verdes en un proyecto, se realiza con base en estudios técnicos y simulaciones de factores contaminantes (García Bocanegra, 2010); sin embargo, en la práctica intervienen un conjunto de actores (gobiernos, ciudadanía, empresas, técnicos, etc) y una serie de factores (económicos, políticos y culturales, entre otros).

¹³⁴ La convivencia consiste en “encontrar una manera de planificar la transformación del territorio haciendo que la urbanización con nuevos usos no afecte negativamente los usos preexistentes y que, a medida que las condiciones de base se vayan modificando (traslado de empresas y/o mitigación de los factores contaminantes de las mismas), se posibiliten nuevas formas de uso que quedarían condicionadas a las decisiones de las empresas preexistentes” (García Bocanegra, 2010, p. 207).

¹³⁵ Cabe resaltar que es la perspectiva del autor, cuya formación es la Arquitectura.

3.4.4 Síntesis del discurso de instancias internacionales

En los apartados anteriores es posible identificar *emblemas discursivos* generales que convergen en el espacio entre las dinámicas socioeconómicas y el medio ambiente, así como entre la ciudad y las Áreas Verdes Urbanas. En los dos primeros apartados, tanto el análisis crítico realizado por Theodore, Peck y Brenner (2009) en cuanto a la influencia del neoliberalismo sobre la política ambiental, como la propuesta de análisis de Kern, Jörgens y Jänicke (2001) que habla de los efectos de la globalización sobre los flujos de productos del mercado, han permitido el reconocimiento de cinco *emblemas discursivos*, los cuales se movilizan en los textos analizados de los Foros Internacionales sobre Medio Ambiente y en los producidos por el BID.

Como se ha expresado en el capítulo primero de esta tesis, cuando se hace referencia al análisis del discurso, y en este caso específico, al construir los emblemas discursivos, se considera la integración de posicionamientos de autores que señalan la importancia de las dinámicas del poder (Foucault, Bourdieu y Van Dijk) ya que se transforman en emblemas que traspasan con facilidad las escalas temáticas, temporales y espaciales de la política ambiental. La conformación de los emblemas mediante el diálogo interdisciplinario entre actores que se relacionan constantemente, permite la “construcción” de la polifonía a la cual refiere Bajtín, con lo que se establece un lenguaje común para la negociación de una política pública.

A continuación se presentan los *emblemas discursivos* y una breve descripción:

Emblema discursivo	Descripción
Necesidad	Desde la perspectiva de mercado, mediante la comunicación (marketing) se difunden “necesidades” y “hábitos” que tienen referentes en bienes y servicios.
Poder sobre	Desde la perspectiva social, lo ambiental aparece como espacio de “control”.
Interacción	En cuanto a los actores sociales existe una reconfiguración ontológica y pragmática de cada actor: estado incapaz, el sector privado adecuado y el ciudadano concebido como cliente.
Flujos comunicativos	Desde las diferentes formas de comunicación que inciden en acciones concretas. Comunicación de información, conocimientos, normas y productos , principalmente.
Innovación	Desde la perspectiva política (<i>politics</i>), las innovaciones brindan la posibilidad de presentarse como un gobierno de vanguardia.

Esquema 8. Emblemas discursivos y su descripción (elaboración propia).

Dichos *emblemas discursivos* se ponen de manifiesto en los textos de la política pública, tanto en aquellos que son normativos como en los programáticos, en una continuidad que rompe los límites de las fases que tradicionalmente se consideran en la política pública: diseño, implementación y evaluación.

Por otra parte, se reconoce que una estrategia recurrente, no azarosa, es la publicación de casos exitosos que son acciones construidas de manera deliberada, como se ha discutido en los apartados teóricos de este capítulo. La publicación de los textos analizados en los subapartados tres y cuatro de ese capítulo, son medios de difusión de ideologías que además, permiten una conexión directa entre el ámbito global proveedor de *emblemas discursivos*, el ámbito regional que actúa como aglutinante y el ámbito local que es el espacio fisiográfico donde las acciones públicas tienen incidencia.

Las áreas verdes son necesarias para mantener la calidad de vida, porque a ella se asocian diversos efectos positivos, ante los efectos contaminantes asociados a la urbanización. Se observa, por lo tanto, que la contraposición de lo ambiental y las consecuencias de lo urbano,

pueden enfatizar la emergencia de necesidades; y en algunos casos, favorecer la dinámica de consumo que incide en los mercados “verdes”, los cuales tienen productos “a la medida” de las necesidades. En este sentido, parece que la construcción de una política, mencionada por algunos autores que refieren que se construye el problema cuando se tiene una solución; se podría aplicar a la construcción o emergencia de una necesidad cuando se tienen a disposición los productos que puedan satisfacerla.

En cuanto a la imagen del BID, ésta se fortalece mediante la disposición de financiamientos a instancias locales, algunas veces por mediación de las ONG y los grupos ciudadanos; tal como se observa en los textos analizados en el cuarto sub-apartado de este capítulo, donde la participación ciudadana y la responsabilidad, ocupan un lugar relevante. Cabe señalar que una ventaja de la promoción de la participación ciudadana es la posibilidad de los gobiernos nacionales de delegar responsabilidades sobre los habitantes de las localidades, aunque dicha participación no incida de forma real sobre la toma de decisiones, sino únicamente en el proceso de legitimación y de implementación de algunas acciones de la política pública. Con relación a las responsabilidades, se señala la inserción del sector privado en la participación activa de las políticas, aunque con responsabilidades disminuidas, en comparación con las que se imponen a las instancias gubernamentales y a los ciudadanos.

A continuación se presenta el análisis de los textos académicos como una posibilidad de reivindicar la importancia que tiene el objeto de la política pública: las áreas verdes urbanas. Así mismo, dicho acercamiento ofrece un bagaje de conceptos, categorías y discursos relacionados con la comprensión de las áreas verdes, los cuales son movilizados en los textos de políticas públicas.

3.5 Los conceptos y discursos asociados a las áreas verdes urbanas en textos académicos

En este capítulo se analizan 46 artículos científicos de la base de datos de EBSCO, *Urban Studies Abstracts*, la cual incluye registros bibliográficos que cubren áreas esenciales relacionadas con los estudios urbanos: asuntos urbanos, desarrollo comunitario, historia urbana, y otras áreas de importancia clave para la disciplina. Los registros se seleccionan de muchos de los mejores títulos de revistas en la disciplina, tales como *Journal of Urban Affairs*, *Urban Studies* and *Canadian Journal of Urban Research*. El índice contiene 40.000 registros, que son cuidadosamente seleccionados de las fuentes más importantes, su cobertura

abarca desde el año de 1973 a la fecha” (Biblioteca Daniel Cosío Villegas. El Colegio de México A.C. [22 enero 2016]. Guías temáticas: estudios urbanos. Recuperado de: http://biblioteca.colmex.mx/index.php/index.php/recursos?id_recurso=566600). En la página de EBSCO se menciona que dicha base de datos es esencial en el estudio de ciudades y regiones¹³⁶. La elección de dichos artículos se hizo a partir de la búsqueda de las palabras: *green space and policy*¹³⁷, dentro del período 2000-2010.

Este apartado se comienza con la identificación de las definiciones a partir de la búsqueda del verbo “ser” (to be), referidas en los textos a las áreas verdes en el contexto urbano. Una vez concentradas las definiciones, se analizan los diversos elementos discursivos que conforman a dichas definiciones, y se observa su recurrencia. A continuación, se analizan las diversas tipologías con la finalidad de identificar los criterios que subyace a ella, ya que dichos criterios contribuyen a delinear aquellos aspectos que son relevantes en conceptualización de las áreas verdes urbanas en el contexto de las investigaciones de política pública. Se entiende que el mismo concepto se construye a partir de la identificación de elementos que lo conforman y que aluden a los significados que tienen las áreas verdes. Siguiendo con el tema de los conceptos, se analizan las asociaciones del concepto de Áreas Verdes Urbanas con otros conceptos. Posteriormente se analizan las categorías y los vínculos con el concepto de Áreas Verdes Urbanas. Finalmente se hace referencia a los discursos construidos en el ámbito académico.

3.5.1 Elementos que forman parte del concepto

Una de las situaciones que han motivado esta investigación, es el uso ambiguo de los conceptos en el campo de las políticas públicas; lo cual es mencionado por Kumagai y Yamada (2008) al referirse al uso de los conceptos *public open space* y *green field land*, que aunque puedan ser intercambiables en los textos de políticas, dado que ambos atienden al objetivo de la calidad de vida urbana; sin embargo, tienen funciones distintas en el control o promoción del crecimiento urbano.

¹³⁶ Sería interesante indagar sobre los criterios de inclusión de las revistas en esta base de datos, la distribución geográfica de las revistas que ahí participan y el acceso que las instituciones de diversos países tienen a esa base de datos.

¹³⁷ Quizá sea pertinente integrar en este análisis textos sobre azoteas verdes, ubicados en la misma base de datos.

Para tener un acercamiento a la construcción que se hace del concepto de Áreas Verdes Urbanas desde los textos académicos, se presenta a continuación.

La primera estrategia ha sido la búsqueda de la palabra *Green space* asociada a conjugaciones del verbo *to be*. Se señalan en los textos diversos lenguajes:

- a) Lenguaje metafórico al referirse a las áreas verdes: “Green space is experienced as spacious and free. It must have a certain quality of connectedness, so one is not disturbed by too many roads and paths” (Grahn y Stigsdotter, 2010, p. 268).

- b) Lenguaje que manifiesta la valoración general (importancia) de las áreas verdes: “Although we focus on the biodiversity benefits, urban green spaces are also important for the provision of ecosystem services and can have a positive impact on quality of life, human health and wellbeing” (Goddard et al., 2009, p. 90). “While green space is largely characterized by its vegetation, it may also include water features, wildlife, and built facilities that support use or other associated functions” (Jorgensen y Gobster, 2010, p. 358).

- c) Lenguaje que denota acciones y valoraciones sobre las áreas verdes *in situ*:
 - ❖ Bajo la presión del crecimiento poblacional: “The **remaining urban green space** is increasingly encroached upon and fragmented as cities become denser to accommodate population growth” (Kong *et al.*, 2010, p. 16).

 - ❖ Bajo la presión de la actividad productiva rural: “With the encroachment of urban areas into rural habitats and the decrease of rural habitat quality owing to agricultural intensification, urban green spaces are becoming an increasingly important refuge for native biodiversity” (Goddard et al., 2009, p. 90).

 - ❖ Bajo la acción de los residentes locales cuando se presentan situaciones específicas en el área: “With regard to **existing green space**, local residents usually only participate in park management when issues of public safety arise, when maintenance has greatly deteriorated, or when an existing green space is threatened by built development” (Bullock, 2008, p. 15)

- d) Otros elementos discursivos que en los textos académicos se relacionan con las Áreas Verdes Urbanas son: la disponibilidad y demanda del espacio verde, los conocimientos que se movilizan en torno a dichos espacios.

3.5.2 Tipologías mencionadas en los textos analizados

El estudio de las tipologías en la construcción de los conceptos es importante, dado que cada clasificación es expresión de un conjunto de poderes:

La ciencia que pretenda proponer criterios basados en la realidad no debe nunca olvidar que tan sólo recoge un estado de la lucha por las clasificaciones, un estado de la relación de fuerzas materiales o simbólicas entre los que están implicados en una u otra forma de clasificación, y que, como ella, suelen invocar la autoridad científica para fundamentar en la realidad y la razón el recorte arbitrario que tratan de imponer (Bourdieu, 2008, p. 114).

El estudio de las tipologías permite el posicionamiento del concepto dentro de una amplia red de significados tanto en el marco de las políticas públicas como en el de la comprensión de las Áreas Verdes Urbanas. Este caso de estudio se encuentra en el cruce de la política pública y del conocimiento en torno a las Áreas Verdes Urbanas, por lo que la mayoría de las tipologías tienen como fin tanto el conocimiento como la acción.

A partir del análisis de 90 tipologías de áreas verdes encontradas en 46 textos del corpus, se presentan los criterios que prevalecen en dichas tipologías:

- a) Tamaño del área verde.
- b) Relación de las áreas verdes con el espacio urbano.
- c) Características de la vegetación.
- d) Conectividad con otras áreas verdes y/o con otros recursos naturales.
- e) Beneficios sociales, económicos, escénicos, culturales, ecológicos.
- f) Función de borde: segregación, contención, protección.
- g) Status legal.
- h) Distinción de escalas.

En general, en las clasificaciones se consideran las características del área verde con relación a su ubicación dentro del espacio urbano, donde la cercanía a dichos espacios juega un papel relevante. Asimismo, se menciona que el tipo de actividades que se pueden realizar en dichas áreas, son diversas. Por ejemplo, mientras que en un tipo de área verde hay *passive recreational amenities*, en otro tipo es posible encontrar *passive and active recreational amenities*, mientras que otras áreas verdes pueden tener una función histórica, estética y de conservación. En esta misma tipología, se observan las diferentes escalas, que permiten hacer la distinción entre los *local parks* y los *district parks*, vinculados a marcos legales específicos; lo que ocurre también cuando se hace referencia a áreas de conservación y protección.

Los criterios de clasificación son muy importantes para entender cuáles son los aspectos que desde el ámbito académico se observan, pero al mismo tiempo, resultan relevantes para fines de este estudio, dado que algunos de ellos se encuentran presentes en el discurso de las políticas públicas y son necesarios para aprehender el espacio (mediante la “distinción” que facilita la delimitación) en el cual se pretende realizar una intervención. De hecho en la normatividad local que se presenta en el capítulo 5 de esta tesis, se señala también la relevancia de la clasificación de las Áreas Verdes Urbanas, que les otorgan status distintos y una relación diferenciada con los actores sociales que tienen competencias (en términos normativos) sobre ellas.

3.5.3 Conceptos vinculados al concepto de áreas verdes urbanas

A continuación se describen cada uno de los conceptos, con base en los textos analizados. Se sigue el orden de los conceptos, de mayor a menor frecuencia:

a) *Domestic garden*

El concepto *domestic garden* se encuentra en 5 artículos analizados: Perry y Nawaz, 2008; Loram, Warren y Gaston, 2008; Goddard *et al.*, 2009; Doody *et al.*, 2010; Baur y Tynon, 2010. En los artículos anteriores se encuentran aportes a la construcción del concepto, tales como la valoración de la pequeña escala por su contribución a la salud y al bienestar de las comunidades urbanas, así como a la recreación de los residentes (Baur y Tynon, 2010). Al referirse a *domestic garden*, se hace alusión a parques urbanos con vegetación, pero que tienen un tamaño pequeño (parques comunitarios); o se refieren a jardines privados. Dentro de

las ventajas de estos jardines, se encuentra la cercanía (Baur y Tynon, 2010) y el manejo “amigable” de la vida silvestre (Goddard *et al.*, 2009, p. 94). Dichos jardines, en su conjunto, pueden formar una extensión grande, con capacidad para conectar diversas Áreas Verdes Urbanas (Loram, Warren y Gaston, 2008).

Muy cercana a esta categoría, se encuentran los *residential gardens*, como una sub-categoría, cuyo valor radica tanto en la conservación de la biodiversidad nativa, como en la experiencia cotidiana con la naturaleza; con lo cual se fomenta el crecimiento de la apreciación de la práctica de conservación, de la estética y del valor intrínseco de las plantas nativas (Doody *et al.*, 2010). Sin embargo, el autor citado anteriormente, señala que en estos espacios, se presenta el riesgo de la contaminación genética provocada por la comercialización de especies híbridas.

Goddard *et al.* (2009, p. 90) mencionan que “en muchos países, los jardines privados son el mayor componente de las Áreas Verdes Urbanas y pueden ser proveedores de considerables beneficios en cuanto a la biodiversidad”. Sin embargo, un problema en dichos espacios, son los depredadores (como los gatos), que representan una amenaza para la avifauna.

En breve, es muy importante conocer la composición de los jardines domésticos (Loram, Warren y Gaston, 2008). En la investigación ha sido relevante la ubicación del jardín con respecto a la vivienda construida (si el jardín está en la parte del frente, atrás o alrededor de la casa), a lo cual Loram, Warren y Gaston (2008) agregan la importancia de la estructura vertical de la vegetación, donde las clases de dosel presente en los jardines se incrementa con el área del jardín y con el número de árboles. Dicho autor concluye que el área del jardín es un factor clave en la determinación de la composición interna del *domestic garden*.

Es interesante notar que Perry y Nawaz (2008) se refiere a un *garden paving*, que atrae poco la atención de investigadores, legisladores y planificadores; aunque podría tener consecuencias notables en las ciudades dada la creciente tendencia hacia la pavimentación de los jardines residenciales.

b) *Green infrastructure*

El concepto *green infrastructure* está presente en 5 artículos: De Sousa, 2003; Pincetl y Gearin, 2005; Tzoulas *et al.*, 2007; Bowler *et al.*, 2010; y Sandström *et al.*, 2006b. En dichos artículos se presenta este concepto como la posibilidad de encuentro entre las ciencias

naturales y las ciencias sociales, con un lenguaje cercano a los planificadores urbanos, quienes trabajan con la infraestructura física de las ciudades (Sandström *et al.*, 2006b).

La infraestructura verde incorpora acciones como la creación de parques, reforestación de calles y techos verdes (Bowler, Buyung-Ali, Knight y Pullin, 2010). Dicho autor, menciona que las diversas infraestructuras (que incluyen el tipo, abundancia y distribución de la cobertura vegetal) producen diferentes efectos; lo cual es un conocimiento de gran relevancia para el diseño urbano.

Desde la perspectiva de Tzoulas *et al.* (2007) el concepto de infraestructura se puede considerar como una red que incluye todo lo natural, lo semi-natural y lo artificial, dentro de un sistema ecológico multifuncional. Cabe mencionar que el autor señala que la infraestructura verde integra diversas escalas espaciales (*dentro, alrededor y entre* las zonas urbanas) y favorece a la biodiversidad, el cual es considerado como el principal indicador de la salud ecosistémica.

En los artículos que se refieren a la infraestructura verde, se señalan las bondades de dicha infraestructura, al permitir abordar las desigualdades ambientales en las ciudades (Pincetl y Gearin, 2005), mientras que De Sousa (2003) resalta las transformaciones de espacios cafés a espacios verdes, desde la gestión de la infraestructura verde global.

c) *Green belt*

El concepto *green belt* aparece reiteradamente en 4 artículos: Lyle y Hill, 2003; Li (2005); Boentje y Blinnikov (2007) y Pond (2009).

En el caso de Li (2005), se refiere a los cinturones verdes en el contexto de un sistema de conexiones vinculado con corredores verdes, parques y bordes verdes; cuya función está asociada no sólo a la recreación y a la generación de beneficios ambientales, sino también a la limitación de la futura expansión urbana. Dicho autor presenta dos tipos de cinturones verdes de acuerdo con su ubicación en la ciudad: interiores y exteriores. Los primeros están situados en la transición entre el interior de la ciudad y los alrededores. Ambos espacios se pueden encontrar fragmentados por extensiones de asentamientos.

Por su parte, Boentje y Blinnikov (2007) menciona el proceso de rápida privatización de los cinturones verdes en Moscú, con la finalidad de construir viviendas suburbanas de élite. Los autores señalan que dichos espacios, en años anteriores, habían sido áreas protegidas.

Los términos asociados a *green belt*, son: a) *ecological buffer belt* (Li, 2005) que agrupa a parques forestales, cinturones forestales, viveros, tierras de cultivo, huertos y cortavientos contra tormentas de arena; b) *green wedges* se componen de parques, jardines, parches de bosques, tierras de cultivo, ríos y humedales; y c) *rural buffer* cuya finalidad es proteger la zona rural ante el crecimiento urbano.

Cabe notar que los *green wedges* junto con los *green corridors* forman parte de la conectividad ecológica de las ciudades (Li, 2005).

Para Lyle y Hill (2003), los *green belts* se ubican dentro de una noción más amplia: *strategic gaps* que son definidos como “zonas de campo abierto o no urbanizable que se consideran importantes a nivel de condado para prevenir la coalescencia de los asentamientos existentes”.

Por su parte, Lyle y Hill (2003) y Pond (2009) se refieren a *Greenbelt* como un programa, el primero implementado en el Reino Unido, y el segundo, en Canadá.

En el contexto del Reino Unido, se menciona que “el objetivo de la designación de la tierra como *Green belt* es comprobar la expansión irrestricta de grandes zonas urbanizadas; para prevenir la fusión entre ciudades vecinas; para ayudar a proteger la campiña y preservar el valor y el carácter especial de las ciudades históricas; y, finalmente, para ayudar en la regeneración urbana, fomentando el reciclaje de terrenos urbanos abandonados” (Lyle y Hill, 2003).

En el contexto canadiense se define el Ontario’s Greenbelt como un proyecto cuyo objetivo es proteger las tierras agrícolas y los espacios verdes abiertos, mientras el gobierno implementa lugares adecuados para el crecimiento urbano; por lo tanto es un vehículo para las políticas agroambientales que son populares entre el electorado urbano (Pond, 2009). El mismo autor, aclara que el *Greenbelt*, considera el mantenimiento, la restauración y el mejoramiento de las funciones ecológicas e hidrológicas del área, adicionando su función recreativa y cultural.

d) *Green roof*

El concepto *green roof* se encuentra en 3 artículos: Altherr, Blumer, Oldörp y Nagel, 2007; James y Bound, 2009; y Bowler *et al.*, 2010. Dos elementos señalados por Bowler *et al.* (2010) al hablar de techos verdes, es que pone al mismo nivel la plantación de árboles, la creación de parques y los techos verdes, en cuanto al impacto que tienen sobre la temperatura

del aire en un espacio urbano. Por otra parte, se asocian los techos verdes a una vegetación de menor tamaño que la considerada en otro tipo de áreas verdes. Mientras que James y Bound (2009) propone la integración de estudios de áreas verdes y de fauna asociada, para el diseño creativo de techos verdes. Por su parte, Altherr, Blumer, Oldörp y Nagel (2007) subraya la importancia de instalar techos verdes que tengan un manejo ecológicamente sustentable; además, en contraparte a los techos verdes, habla de los techos cafés (brown roofs).

e) *Parks: Urban parks/ public parks/ municipal parks*

En los textos que se refieren a parques urbanos, hay una distinción entre ellos y las áreas verdes (Imai y Nakashizuka, 2010). Cuando se refieren a parques, se hace alusión a su dimensión, y a la ausencia o presencia de vegetación, lagos y/o fauna aviar (Imai y Nakashizuka, 2010; Jim, 2008). Se observa que Baur y Tynon (2010) hace mención de *Small-scale urban natural parks*, con lo que logra especificar algunas características de dicho espacio. Generalmente el término *park* se asocia a actividades recreativas; al referirse a parques naturales, el autor considera la oportunidad de atractivo y los beneficios recreativos que pueden tener las áreas verdes. Los parques han evolucionado en su función, diseño y tamaños, dando prioridades a diferentes aspectos sociales que emergen en las ciudades (Pincetl y Gearin, 2005).

Dentro de las funciones de estos espacios, está el contribuir a la salud (física y mental), y al bienestar de las comunidades urbanas (Baur y Tynon, 2010)

f) *Closed green space/open green space*

Cuando se hace alusión a los espacios abiertos, se trata de espacios públicos en donde puede encontrarse el cruce con el término *park* (*cf.*: Tajima, 2003). Algunos temas que emergen con relación al espacio abierto o al cerrado, es el de la seguridad (*cf.*: Barbosa *et al.*, 2007) y el económico (*cf.*: Tajima, 2003). En el primer caso, se discute sobre la mayor o menor seguridad en espacios abiertos frente a los espacios cerrados. En el segundo caso, se vincula la presencia de las áreas verdes (públicas o privadas) con el valor de una propiedad.

Otro uso de los términos cerrado/abierto, es el que refiere Maas *et al.* (2009) cuando menciona que un espacio cerrado puede ser un espacio con gran cantidad de árboles, aunque para otros autores (*idem*), los espacios con árboles son considerados como abiertos.

En general, se puede afirmar que existe una amplia gama de conceptos vinculados a las Áreas Verdes Urbanas en la literatura académica, algunos de los cuales se movilizan en las políticas que se analizan en el estudio de caso, aunque existe menos diversidad en el manejo de dichos términos. Al presentar estos conceptos asociados, sobresale el interés por las áreas verdes de dimensiones pequeñas, que son las que se encuentran con mayor frecuencia en las ciudades, salvo algunos espacios periféricos.

Las Áreas Verdes Urbanas tienen un vínculo marcado con las viviendas en términos de bienestar pero también económicos, lo cual es también movilizadado en las Normas Ambientales del Distrito Federal que se discuten en el capítulo seis de esta tesis. Sin embargo, aunque existen incentivos fiscales que consideran a las áreas verdes privadas, la acción gubernamental se concentra de forma significativa en los espacios públicos.

3.5.4 Categorías (macro-conceptos) en los cuales se integra a las áreas verdes urbanas

En el corpus de textos académicos, se observan a los macro-conceptos construidos con diversos énfasis disciplinares. Algunos macro-conceptos surgen dentro de procesos de comprensión donde la persona es el actor central; mientras que otros tienen como actor central a las sociedades y sus procesos de interacción; finalmente hay macro-conceptos que se construyen desde una comprensión global de lo ambiental. Todos ellos se encuentran vinculados discursivamente a las Áreas Verdes Urbanas, de una manera más o menos directa. A continuación se presentan los tres énfasis disciplinares, que en cierto modo también se pueden vincular a diversas escalas de interacción, aunque no tengan bordes tan claros:

a) Énfasis en las ciencias humanas

La construcción desde las personas, se refiere a la interacción del ser humano con las Áreas Verdes Urbanas, donde la experiencia individual es de vital importancia para el reconocimiento de las ideas, de los conocimientos y de la posición en el campo de la interacción. Desde esta perspectiva, el tema de la *percepción* tiene un lugar especial en los estudios relacionados con las políticas de áreas verdes.

En esta categoría se encuentra el artículo de Bonaiuto, Fornara y Bonnes (2003) quien se adscribe a la *Psicología ambiental*, desde donde analiza la *satisfacción residencial*,

considerada como el placer o gratificación derivada de un espacio vivido. Vinculado a dicho concepto, se encuentra el de *apego al lugar*, el cual se entiende como la integración del afecto, la cognición y el comportamiento de las personas (Bonaiuto, Fornara, y Bonnes, 2003). En dicho marco analítico, la presencia de las áreas verdes es considerada dentro del conjunto de variables sobre las cuales se indaga.

Por su parte, Maat y Vries (2006) plantea su análisis sobre el uso del espacio verde, vinculándolo estrechamente con el tipo de equipamiento que ofrecen las áreas verdes, para realizar la observación de los patrones generales de comportamiento en el uso de los espacios verdes.

b) Énfasis en las ciencias sociales

Los macro-conceptos construidos en el ámbito de lo social tienen gran importancia en la comprensión de la interacción entre las Áreas Verdes Urbanas y las personas en sociedad. En este marco, el tema de mayor relevancia es el que se relaciona con la *salud pública* (referido en 18 artículos).

Al respecto, Jorgensen y Gobster (2010) señala que la investigación sobre Áreas Verdes Urbanas y salud humana, se han extendido más allá del énfasis original en torno al paisaje. Dichas investigaciones abarcan todos los ámbitos considerados en la definición de salud: lo fisiológico, lo social y lo psicológico. Sin embargo, de manera semejante con lo que sucede con la calidad de vida y la calidad ambiental, es posible encontrar la *categoría* de salud relacionada tanto con la salud ecológica como con la salud humana, con matices diversos en cuanto a la centralidad que tiene el ser humano en las repercusiones que se esperan del manejo de las Áreas Verdes Urbanas.

Autores como Jim (2004) y Li (2005) hacen una intermediación entre las áreas verdes y la salud humana, mediante la valoración de la *calidad ambiental* que puede considerarse como un elemento de la *calidad de vida*. Mientras que Goddard *et al.* (2009) sustituye la *categoría* de calidad ambiental por la de servicios ecosistémicos, para llegar a la calidad de vida y el subsecuente bienestar en términos de salud.

Por otra parte, Schipperijn *et al.* (2010) vincula los beneficios potenciales a la salud con la presencia de espacios verdes públicos (cerca de las viviendas); lo que es considerado por los planificadores de la ciudad y por las políticas de salud. Dicho autor, introduce en su discusión,

el término de *salud ambiental* y el de *recursos saludables*; con lo cual pasa de la comprensión dinámica y amplia de la salud ambiental al acotamiento conceptual al referirse a los recursos, mientras se adjetiva a la salud para constituirse en una característica de los recursos, con una comprensión más estática.

El medio ambiente y en particular, las áreas verdes, se valoran como un factor de impacto positivo sobre la *salud mental*, la disminución de la depresión y del estrés (Baur y Tynon, 2010; Tzoulas *et al.*, 2007; Irvine *et al.*, 2009). Las características físicas de la ciudad provocan el incremento de las temperaturas y los *riesgos* de las olas de calor, y representan serios problemas de *salud pública* (Bowler *et al.*, 2010).

Mientras tanto, Tzoulas *et al.* (2007) coloca al mismo nivel, a los factores ambientales y socio-económicos en cuanto a su impacto sobre la salud pública, lo cual es estudiado por la Epidemiología social. Dicho autor también incluye a los aspectos organizacionales y las características personales como factores que inciden en la salud pública. En cuanto a la afectación negativa, Poggio y Vrscaj (2009) menciona el concepto de *riesgo a la salud humana* debido a la contaminación del suelo.

Algunos temas que son poco recurrentes en los artículos, pero que sin embargo son importantes desde la perspectiva social son: *cultura, educación ambiental, gobernanza, segregación y renovación urbana, desigualdad social*.

c) Énfasis en las ciencias naturales

En cuanto a la construcción desde la contextualización ambiental, se hace referencia a los conceptos como la *ecología* (27 artículos), el *desarrollo sustentable* y el *cambio climático*.

La *ecología* es la principal área del conocimiento vinculada con el estudio de las Áreas Verdes Urbanas. Desde la construcción de diversos términos con sus variaciones, aparece la ecología como un tema central. Dentro de los términos vinculados, están: *ecología urbana, salud ecológica, calidad eco-morfológica, calidad ecológica del espacio, ecosistemas humanos, servicios ecosistémicos, biodiversidad, conservación y manejo de las áreas verdes urbanas y educación ambiental*.

A continuación se desarrolla el análisis en torno a la noción de biodiversidad, que Imai y Nakashizuka (2010) vincula con la calidad de vida y con la educación. Por su parte, Asakawa, Yoshida y Yabe (2004) presenta a la conectividad como un factor importante en la promoción

de la biodiversidad; y reconoce la contraposición que se puede encontrar entre el uso de las áreas verdes y la biodiversidad. Por su parte, Sandström *et al.* (2006b) menciona la importancia de la recreación de habitats, la protección y gestión del espacio, como requerimientos para el mantenimiento de la biodiversidad.

La estructura de la vegetación, presente en los diferentes tipos de áreas verdes son la mayor limitación en los paisajes urbanos; siendo la principal razón por la cual se reduce la diversidad de especies es reducir la diversidad de especies es la pérdida de estructuras de la vegetación suficientes en cantidad y calidad (*idem*).

Una posición que no es común cuando se habla de biodiversidad, es la planteada por Doody *et al.* (2010), quien menciona que mientras se reconoce el papel significativo que juegan los ambientes urbanos en el mantenimiento de la biodiversidad, pocos estudios analizan la contribución que las áreas urbanas podrían realizar en la conservación de especies de plantas restringidas. En este sentido, parece que el camino en la investigación relacionado con la biodiversidad y el seguido por el tema de la conservación han tenido valoraciones diferentes en el ámbito urbano.

A continuación se presenta una red de conceptos vinculados al macroconcepto (categoría) de “biodiversidad”, que es uno de los más importantes dentro del discurso de las áreas verdes, puesto que permite la vinculación de dichos espacios con la discusión dentro de las ciencias naturales; sin embargo, cuando se observan las asociaciones conceptuales, es posible identificar los alcances de dicha categoría:

Nivel de concreción	Conceptos	Acciones	Acción vinculante
Menor	Desarrollo sustentable Paisaje urbano Ecosistema urbano Calidad de vida Educación	Mantenimiento	
	BIODIVERSIDAD Valor económico Presión del ambiente construido	Conectividad	Conocimiento
Mayor	Parque Área verde Especies de plantas Especies de animales	Conservación Protección Manejo Recreación	

Esquema 9. Macro-concepto de “biodiversidad” y los conceptos y acciones vinculados y vinculantes (elaboración propia).

Dentro de las categorías que son más amplias (con un nivel menor de concreción) se encuentran no sólo aquellas que se refieren a aspectos ambientales, sino también se incluyen categorías sociales en donde el tema de la biodiversidad es discutido. Por otro lado, en un mayor nivel de concreción, los conceptos se refieren exclusivamente a temas ambientales.

En la parte central del esquema anterior, se presentan las características económicas y urbanas que forman parte del macro-concepto de “biodiversidad”, el cual bajo la premisa de las bondades de la conectividad consigue su posicionamiento en el discurso mediante la movilización de conocimientos provenientes de diversas disciplinas.

3.5.5 Análisis de los discursos en textos académicos sobre políticas de áreas verdes

Los discursos vinculados con las políticas públicas se construyen a partir de la necesidad de reforzar el problema que se va a atender y las soluciones propuestas. Dentro de los términos que se vinculan con la solución de problemas ambientales, en los textos del corpus académico, se encontraron los siguientes: remediación, mejores prácticas y restauración urbana.

Asimismo, en los textos analizados, se vislumbraron algunas estrategias que se realizan en el proceso de la política de Áreas Verdes Urbanas, tales como: identificación de espacios estratégicos para ser intervenidos, conocimientos, compromiso comunitario, utilización de los medios de comunicación, identificación de las preferencias de la población y la búsqueda de insumos para la intervención. Como se observa en el capítulo seis de esta tesis, la participación ciudadana es el término en el cual se pueden incluir muchos de los aspectos que aquí se consideran como parte de las estrategias utilizadas en el marco de la política pública.

En los discursos académicos se manifiestan algunas situaciones que afectan el proceso de las políticas relacionados con el objeto de la política, tales como: la falta de información diferenciada sobre las áreas verdes, la construcción de la necesidad de una perspectiva interdisciplinaria, la identificación de conflictos en cuanto a los intereses de los actores sobre los espacios verdes, la disputa entre lo urbano y lo ambiental, entre las más relevantes. Ello se discutirá en el estudio de caso específico que se presenta en el capítulo cinco de esta tesis.

CAPÍTULO 4. DISCURSOS NORMATIVOS DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

El contexto normativo es quizá, el que explícitamente se considera más relevante en los textos de políticas de Áreas Verdes Urbanas, puesto que, si se analiza el discurso de la política pública, se observan las frecuentes referencias a los marcos normativos, en búsqueda de la legitimidad de las acciones propuestas en programas derivados. Dicha normatividad puede emerger de las instancias internacionales que fueron analizadas en el tercer capítulo, y/o de las instancias nacionales y locales que serán analizadas en este capítulo, los cuales constituyen los contextos y coyunturas que van a incidir en la construcción de planes y programas específicos.

En el análisis de los documentos que se refieren al nivel federal, se observa la ausencia del concepto de Áreas Verdes Urbanas; sin embargo, se pueden identificar algunas características en la forma de construir la noción del medio ambiente en los contextos urbanos, así como la comprensión de espacios verdes bajo el status de conservación. Al pasar a los documentos normativos en el ámbito local, la figura de las Áreas Verdes Urbanas va apareciendo con mayor claridad.

Los textos normativos que se analizan en este capítulo son producto de un ejercicio de “poderes” de los diversos actores sociales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, por tal motivo es imprescindible el análisis de las movilizaciones de *narrativas ambientales* que se construyen en el cruce de las categorías socioambientales y del concepto de Áreas Verdes Urbanas.

Como preámbulo a los textos normativos se elabora un subapartado relacionado con las transformaciones institucionales que facilite la comprensión del contexto histórico que permite ubicar los documentos normativos y brindar elementos interpretativos.

El capítulo presente se desarrolla en subapartados: 1) Transformaciones institucionales; 2) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; 3) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; 4) Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental; 5) El discurso ambiental en la normatividad federal.

4.1 Transformaciones institucionales: una comprensión histórica del tema ambiental

La presentación de las transformaciones institucionales en torno al tema ambiental en México

se realiza a continuación debido a que permite una comprensión más clara del desarrollo del tema ambiental, siendo lo institucional el puente entre el ideal (plasmado en la legislación) y la praxis concreta (planes y programas); así como entre las escalas internacionales y locales, si se hace referencia a las instituciones federales. Finalmente, la relación entre instituciones es necesaria en la gestión de lo ambiental en general, y de las áreas verdes en particular.

Aunque el tema ambiental ha estado presente desde épocas precolombinas, Pérez Calderón (2010) refiere que la política ambiental en México se instaura desde 1841, con la creación del Consejo Superior de Salubridad del Departamento de México (que incluye la creación de un código sanitario); y después de poco más de medio siglo, se crea la Secretaría de Seguridad Pública (1917); en 1938 la Secretaría de Asistencia Social, y en 1943 la Secretaría de Salubridad y Asistencia. La SSA junto con el Consejo de Salubridad General, desde 1972 tenía la función de atender el saneamiento ambiental. La creación de dicha institución permite observar la vinculación del problema ambiental con el tema de la salud, que expresa la comprensión de dicha problemática. Dentro de la Secretaría antes mencionada, se encontraba la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, la cual tenía un discurso ambiental sin acciones ambientales relevantes (*idem*).

Después de esa primera etapa de conformación institucional en el ámbito de la salud y de manera periférica en el tema ambiental, Pérez Calderón (2010) menciona el inicio de una segunda etapa de la política del Medio Ambiente en México a partir de 1982, con la creación de la Ley Federal de Protección al Ambiente¹³⁸, la cual continua en la década de 1990, con el nacimiento de SEDESOL, el INE y PROFEPA. Finalmente, la tercera etapa surge con la inclusión del enfoque del desarrollo sustentable a mediados de la década de 1990.

Con la entrada de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en enero de 1994 y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en mayo del mismo año, “el país viene desplegando un gran esfuerzo por desarrollar un marco jurídico ambiental y ha creado instituciones para hacer cumplir este cuerpo

¹³⁸ Dicha Ley se emite desde la Secretaría de Salud, por lo cual en el artículo 76 referido a los delitos, se tiene un discurso punitivo contra quien provoque la contaminación con “daños graves a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas”. En dicho documento se hace una mención reiterada de los cuatro conceptos anteriores: salud pública, flora, fauna, ecosistemas. Dichos conceptos se vinculan al discurso de las áreas verdes que se desarrolla en la legislación local.

normativo” (Guevara, 2005, p. 164). Cabe mencionar que las cumbres de la Tierra desde 1972 y las negociaciones iniciales en la década de 1990 para la firma del TLCAN.

Es en el sexenio de 1994-2000 cuando la cuestión ambiental en la administración pública de primer orden, se hace visible en el país con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), con la finalidad de coordinar la administración y de fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables y la protección del medio ambiente. En el 2000 la SEMARNAP se transforma en la SEMARNAT, al desincorporar al ramo pesquero, mientras se aglutinan en esta nueva Secretaría, órganos como la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, el INE y la PROFEPA. Con la institucionalización del medio ambiente en México, el Estado mexicano reconoce la importancia del asunto, lo cual tiene implicaciones presupuestarias y fomenta la profesionalización y continuidad del sector (Guevara, 2005).

En este contexto institucional, se ubican los siguientes documentos que atienden a aspectos urbanos y ambientales en general, los cuales inciden en la comprensión particular de la política de áreas verdes urbanas desde la escala federal y local.

4.2 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución representa un proyecto de Nación, con fines y definiciones que determinarán los objetivos de la planeación (López Ramos, 2013). Por tal motivo, se ha considerado de valor para el análisis del proceso de una política ambiental específica, la comprensión que se tiene de lo ambiental y de la sustentabilidad en la Carta Magna. Para el siguiente análisis se procedió a la búsqueda de la palabra “ambient(al)(e)” y de “sustentabilidad”. A continuación se presentan dos subapartados, el primero referido al tema de los conceptos ambientales (2º, 4º y 25) y el segundo se desarrolla en torno a las competencias de los actores sociales en cuanto al tema ambiental (artículos 73 y 122).

4.2.1 Movilización de conceptos ambientales en la Carta Magna

El 14 de agosto de 2001, en el artículo 2º, se introduce el tema ambiental en la definición de la Nación Mexicana como única e indivisible, cuya composición es pluricultural, y se hace referencia a la diversidad de pueblos indígenas (con sus usos y costumbres) que habitaban el territorio.

En el apartado A de dicho artículo, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación; y, en consecuencia, a la autonomía para (entre otras cosas):

V. **Conservar y mejorar el hábitat**¹³⁹ y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al **uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas**, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

El apartado A del artículo, en ambas fracciones, comienza abriendo a las comunidades indígenas la posibilidad de realizar acciones en sus entornos naturales de una forma armónica; sin embargo, de inmediato se pasa a la restricción. Por ejemplo, se dice que dichas comunidades tienen autonomía para conservar y mejorar su hábitat, pero en los términos de la Constitución; ante lo cual, se tendría que analizar cuáles son esos términos. Por otra parte, se dice que éstas comunidades tienen derecho al uso y disfrute preferente de los recursos naturales, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución; por lo tanto, aunque se menciona la autonomía en la interacción con los recursos naturales, en realidad no la hay, puesto que los preceptos constitucionales no son axiológicos sino coercitivos. En cuanto al uso de conceptos, el medio ambiente es referido como hábitat, lo cual tiene una connotación ecosistémica al considerar al territorio como un

¹³⁹ En este capítulo, como en los anteriores, el uso de letras negritas cumplen una finalidad analítica para quien escribe este texto.

espacio ocupado por las comunidades, aunque el concepto utilizado se podría relacionar con la vegetación y fauna que se sustenta en el espacio fisiográfico.

En el apartado B, se menciona que la Federación, los Estados y Municipios establecerán instituciones y políticas, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y evitar prácticas discriminatorias. En este apartado, el tema ambiental se expresa de la siguiente forma:

VII. Apoyar las **actividades productivas y el desarrollo sustentable** de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos **para** las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías **para** incrementar su propia capacidad productiva, así como **para** asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

En el apartado B de este artículo, se encuentra una triada discursiva que permite la interacción sujeto-objeto-fin, o la respuesta a las preguntas ¿quién? ¿qué? ¿para qué?; cuyas respuestas son: las comunidades indígenas, desarrollo sustentable e ingresos económicos. La pregunta central ¿qué? se responde con un término que tiene implicaciones ambientales; sin embargo el ¿quién? y ¿para qué? permiten la identificación de un objetivo que aparece como más importante que el ambiental. Se puede decir, que este caso, lo ambiental se presenta de manera velada, detrás del concepto de desarrollo sustentable, que enfatiza lo económico, mediante el uso de términos tales como: actividades productivas, suficiencia de ingresos económicos, estímulos para las inversiones públicas y privadas, creación de empleos, capacidad productiva, sistemas de abasto y comercialización. Ante tales evidencias, parece que el espíritu del artículo no está en lo ambiental, aun cuando se hace referencia explícita al desarrollo sustentable y se presenta la triada comunidades indígenas-desarrollo sustentable-ingresos económicos, la cual tiene cierta correspondencia con la triada mencionada un año más tarde, en la cumbre de Johannesburgo (2002: N°3), con un sentido negativo: pobreza-degradación del medio ambiente- desarrollo insostenible.

Se pueden señalar dos características en el texto constitucional citado: por una parte, la asociación entre los términos “actividades productivas” y “desarrollo sustentable” mediante una conjunción; y por otro lado, la finalidad que se persigue de dicha asociación, lo cual puede identificarse con la utilización del dispositivo “para”, que al ser repetitivo, logra

subrayar la importancia que tienen los fines de dicha asociación, en donde existe una idea fuerte y una débil, que acompaña a la frase. En este sentido, la estrategia de acción queda como la parte débil, mientras que la finalidad parece lo más importante en cuanto a la dinámica discursiva. Sin embargo, como en la música, tanto los tiempos fuertes como los débiles forman parte del sentido de la obra.

En cuanto al artículo 4º constitucional, es en la reforma del 28 de junio de 1999 cuando se agrega el párrafo: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar”.

El derecho al medio ambiente fue declarado en el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos de San Salvador en 1988, cuando en su artículo 11 cuyo título es “Derecho a un Medio Ambiente Sano”, se menciona que “toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”, y que “los Estados promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

Si se toma como referencia dicha Convención, se observa que la inclusión del derecho ambiental en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se realizó luego de poco más de 10 años, mientras que fue hasta la reforma del 8 de febrero de 2012¹⁴⁰ cuando se completa el párrafo como sigue: “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

En el párrafo que se refiere al medio ambiente, después de la primera afirmación, toma dos sentidos. Por una parte, se menciona al Estado que garantizará el respeto a ese derecho; mientras que el segundo párrafo tiene un carácter punitivo y se expresa en términos generales. El párrafo ausente en este artículo es la aplicación de la ley explícitamente dirigida al Estado que no garantiza el respeto a dicho derecho. En cierto modo, eso sería una idea contundente para dicho párrafo. La conclusión actual es dispersa, puesto que después de haber puesto en escena a un actor importante como lo es el Estado, éste es quitado de la escena al mencionar la responsabilidad, que tiene imputación general y referida en términos negativos (daño y deterioro ambiental), mientras que no se sanciona la falta de la garantía del derecho

¹⁴⁰ El período de gobierno del Distrito Federal comprendido en este estudio es del 05 de diciembre de 2006 al 04 de diciembre de 2012.

establecido, lo cual tiene una connotación más amplia. Los tres términos vinculados a la pronunciación del medio ambiente como derecho humano, son: ambiente sano-desarrollo-bienestar. Esta tríada puede encontrar semejanza con la del artículo 2º en su primera reforma (2001): indígenas-desarrollo sustentable-ingresos económicos. En ambos casos se presenta una mención de forma positiva, en contraste con la tríada de Johannesburgo (2002): pobreza-desarrollo insostenible-deterioro ambiental, aunque el deterioro ambiental también es referido en el artículo 4º como una ampliación a la presentación inicial positiva realizada en el párrafo, que posteriormente da un giro hacia el carácter punitivo. Más adelante se hará un análisis más detallado de *tríadas y puentes discursivos* que son estrategias para la construcción de *narrativas ambientales*.

El artículo 25 ha tenido 5 reformas y desde la primera modificación (3 de febrero de 1983) aparece el tema ambiental, plasmado en un párrafo que se enuncia:

Bajo criterios de equidad social y productiva se apoyará e impulsará a las empresas de los **sectores social y privado** de la economía, **sujetándolos** a las modalidades que dicte el interés público y al uso, **en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.**

La aparición del verdadero nombre de los recursos naturales, desde la perspectiva económica, aparece en el párrafo anterior, al mencionar a los “recursos productivos” a los cuales no sólo hay que conservar, más aún hay que “cuidar su conservación”, de esta forma aparece el tema ambiental sujeto a los intereses económicos.

En la segunda reforma al artículo (28 de junio de 1999), se agrega una característica al desarrollo nacional presentado en el primer párrafo, el cual ya se planteaba como integral, pero en este tiempo, se agrega una característica más al desarrollo propuesto: la **sustentabilidad**.

Las tres reformas siguientes han sido posteriores al período que corresponde a este estudio.

4.2.2 Competencias que la Carta Magna otorga a actores sociales en el tema ambiental

El artículo 73 mantiene el objetivo propuesto desde 1917, al referirse a las facultades del congreso; sin embargo, es el artículo que más reformas ha tenido¹⁴¹. En la reforma del 10 de agosto de 1987 se introducen las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se menciona entre ellas:

[...] uso de suelo, regularización de tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; **preservación del medio ambiente y protección ecológica**; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamiento; alumbrado público; **parques y jardines** [...]

Mientras se agrega la fracción XXIX-G, referida a la facultad del Congreso:

Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, **en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico**.

En los textos anteriores se observa la vinculación discursiva de los términos: “ambiente” y “ecológico”. En este caso, los sustantivos que se refieren a acciones vinculadas con los dos términos antes mencionados, se presentan a continuación:

¹⁴¹ 76 reformas entre 1921 y 2016

	Protección	Preservación	Restauración
Ambiente	X	X	
Ecológico	X	X	X

Esquema 10. Uso de sustantivos que denotas acciones relacionadas con el ambiente y con el término ecológico (elaboración propia).

Como se observa en el cuadro anterior, la protección y la preservación puede estar referida tanto al término “ambiente” como “ecológico”. Sin embargo, sólo el segundo término se vincula con la restauración. Ello podría interpretarse de dos formas: 1) La amplitud del primer término (ambiente) dificulta la mayor especificidad que se requiere cuando se piensa en la restauración en comparación con las acciones de protección y preservación; y 2) La restauración tiene una comprensión más dinámica con respecto a la protección y la preservación (cuya acción se vincula más al mantenimiento del *status quo*) mientras que la restauración requiere del conocimiento de procesos que produzcan cierta reversibilidad hacia un estado cercano al inicial.

El aporte de las reformas de este artículo que se relacionan con los actores gubernamentales, se pueden observar: 1) el reconocimiento general de la competencia común a los tres órdenes de gobierno en el tema ambiental; y 2) la cooperación entre dichos órdenes de gobierno.

En la reforma del 25 de octubre de 1993, el artículo 122 cambia de tema, de los Poderes de la Unión al Distrito Federal. Y se señala en la fracción IV, inciso g) que la Asamblea de

Representantes tiene facultades para legislar en el tema ambiental, utilizando términos como “preservación del medio ambiente” y “protección ecológica”.

Desde esta reforma se observa el tema del desarrollo urbano vinculado al uso de suelo, lo cual es interesante porque la herramienta del ordenamiento territorial, que en la actualidad es altamente valorada en los procesos de políticas públicas, tiene su fundamento en el uso de suelo definido a partir de su “vocación”, término que parece ambiguo pero que está presente en los documentos de políticas de uso de suelo, y que inciden en la oportunidad que tienen las áreas verdes en su disputa por el espacio, frente al crecimiento urbano y a la tierra de cultivo.

En la reforma del 22 de agosto de 1996 al artículo 122, se reitera el tema ambiental en las competencias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y se adiciona un párrafo que considera una acción coordinada en las zonas conurbadas, sobre todo refiriéndose al tema ambiental.

Esta conjunción de esfuerzos se debe al fenómeno de metropolización, que no sólo incluye acciones en torno a los servicios y equipamiento urbano, sino también en la protección del ambiente, así como en la preservación y la restauración del equilibrio ecológico.

A continuación, se presentan los cambios en cuanto a la forma de construir el tema ambiental desde las reformas constitucionales.

Artículo	Año de la reforma del artículo	Contenido
122	1993	Preservación del medio ambiente y protección ecológica.
	1996	Acción coordinada de zonas conturbadas al D.F. Protección al medio ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.
73	1987	Facultades de preservación y protección ambiental para la Asamblea del D.F. Parques y Jardines.
	1987	Tres órdenes de gobierno: protección del medio ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.
	2007	Competencias y cooperación entre órdenes de gobierno.
25	1983	Recursos productivos: cuidado de su conservación y del medio ambiente.
	1999	Desarrollo nacional en términos de sustentabilidad.
4	1999	Derecho a un medio ambiente sano.
	2012	El daño y el deterioro ambiental generará responsabilidad. Tríada: ambiente sano-desarrollo-bienestar.
2	2001	Uso del territorio / pobreza-desarrollo sustentable-ingresos económicos.

Esquema 11. Reformas constitucionales en el tema ambiental (elaboración propia).

Dentro del proceso constitucional se puede señalar la introducción del tema ambiental en 1983 y al mismo tiempo, la conformación de una fórmula verbal que aparece en 1987, 1993 y 1996: protección y preservación, en algunos casos el primero referido al medio ambiente y el segundo al equilibrio ecológico, aunque también se observa la intercambiabilidad:

Protección del medio ambiente-preservación del equilibrio ecológico
 Preservación del medio ambiente-protección del equilibrio ecológico

El año de 1999 representa un tiempo de inclusión (mediante reformas constitucionales) de dos temas centrales en la discusión ambiental, los cuales están vinculados con el tema de las áreas

verdes urbanas: 1) del término de Sustentabilidad en el Desarrollo Nacional, y 2) de la idea del derecho a un medio ambiente sano.

En cuanto a los cambios más relevantes en el período de estudio, se encuentran aquellos que se refieren a las competencias y cooperación entre órdenes de gobierno, lo cual articula un giro en la interacción entre actores sociales que realizan acciones ambientales. Al final de la gestión gubernamental federal 2006-2012, se señala la importancia de la responsabilidad ante el daño y deterioro ambiental, aunque instituciones como PROFEPA (1992) en el ámbito federal, o en el DF como PAOT (2001) ya contaban con un respaldo jurídico como legislaciones, reglamentos y códigos correspondientes que consideran acciones correctivas y punitivas. Por lo tanto, en este caso, el tema ambiental que se relaciona con vigilancia y control tiene primero un desarrollo institucional y legal, que posteriormente incide en la reforma constitucional.

4.3 Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012

Desde la propuesta constitucional, la planeación puede definirse como democrática¹⁴², lo cual implica que tiene que elaborarse y organizarse con y mediante la participación de los diversos sectores sociales; así mismo debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad (López Ramos, 2013). En la definición del concepto de Plan Nacional de Desarrollo, se inserta el tema de la participación ciudadana a través de la consulta pública, cuya finalidad es el recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad (López Ramos, 2013).

Cabe mencionar que en el artículo 2º parte B fracción IX¹⁴³ de la Carta Magna, se menciona que las autoridades tienen la obligación de “**consultar a los pueblos indígenas** en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

En las definiciones anteriores, se subraya la actitud de una autoridad que escucha a la sociedad para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND). La participación ciudadana se encuentra acotada a la consulta, sin que se propongan mecanismos concretos

¹⁴² A diferencia de una planeación centralizada, que se entiende como la concentración del poder político y del gobierno central (López Ramos, 2013).

¹⁴³ Artículo reformado DOF 14-08-2001

para la inclusión de la “voz” de la ciudadanía, en este sentido, parece más una estrategia para buscar la legitimidad de la acción pública que una “escucha activa y activante” de los ciudadanos.

Los verbos utilizados que nos anuncian la finalidad de dicha escucha, son los siguientes: “consultar” [a los pueblos indígenas] y “consultar y recoger” [aspiraciones y demandas de la sociedad], lo cual es un primer paso para que su voz tenga eco en el PND; sin embargo, en el artículo 2º de la Carta Magna, se menciona el recurso de la “consulta”, pero sólo la probable incorporación de recomendaciones y propuestas de los pueblos indígenas, con el uso de la partícula: “y en su caso”. El uso de dicha frase tendría que remitir a estrategias concretas para la incorporación o la no incorporación de tales propuestas, puesto que dicha frase puede colocar la elaboración de este instrumento de política en un abanico de posibilidades en el ejercicio del poder de la autoridad y de la sociedad. Esta situación se discute más adelante, en el estudio de caso en la construcción comprensiva de la participación ciudadana en las políticas de áreas verdes urbanas.

Finalmente, es el Ejecutivo Federal a quien le corresponde la elaboración del PND, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (López Ramos, 2013), con lo que se vuelve a reafirmar la relación estrecha entre el Plan Nacional de Desarrollo y los fines económicos; aunque el desarrollo sustentable, la cultura de respeto y la conservación del medio ambiente forman parte de la visión del país al 2030 (PND, 2007, p. 23).

A continuación, se analizan diversas partes del PND, con la finalidad de identificar los rasgos característicos del medio ambiente en este documento. El Plan plantea 10 objetivos, que son aproximadamente el doble de los objetivos propuestos en planes anteriores:

1. Garantizar la seguridad nacional y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia,
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho,
3. Alcanzar un crecimiento sostenido acelerado,
4. Tener una economía competitiva,
5. Reducir la pobreza extrema,
6. Reducir las brechas sociales, económicas y culturales,
7. Garantizar los derechos de los ciudadanos,
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental,
9. Consolidar un régimen democrático y

10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado.

En estos objetivos se puede vislumbrar mediante el uso del lenguaje, la importancia otorgada a la globalización y al sistema económico neoliberal, los cuales han sido tratados en el tercer capítulo de esta tesis.

4.3.1 Sustentabilidad ambiental

En el PND se identifica desde los objetivos generales (objetivo 8/eje 4 de las políticas públicas) el tema ambiental con el término de sustentabilidad; cuya relevancia se subraya al considerar que el eje central del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 es: el Desarrollo Humano Sustentable (PND, 2007:17). Sin embargo, cuando el mismo documento explica lo que entiende por Desarrollo Humano Sustentable, el tema ambiental se diluye, puesto que se observa el objetivo de permitir que todos los mexicanos tengan una vida digna, sin comprometer a las futuras generaciones.

En este caso, la definición parece conectar con la definición de Desarrollo Sustentable presente en el Informe Brundtland, aunque no en lo que se refiere al tema ambiental, sino en la responsabilidad intergeneracional.

Por otra parte, el tema ambiental se encuentra dentro del marco de las características del sistema de planeación democrática del PND, y se señala que el Ejecutivo Federal tiene atribuciones sobre la “protección al ambiente y **aprovechamiento racional de los recursos naturales**” para la transformación de la realidad del país, de conformidad con principios normativos (Artículo 3, en PND, p. 19-20).

Un término que se repite en el párrafo anterior es “racional” con respecto a la ordenación y al aprovechamiento de los recursos naturales. La primera asociación se encuentra en el marco normativo, referido a las competencias del Ejecutivo Federal (supremo poder para la Planeación del Desarrollo), mientras que la segunda asociación que concluye con la afirmación de importancia de las normas, principios y objetivos de la Constitución y las establecidas por la Ley (lo cual requiere de la participación tanto del Ejecutivo como del Poder Legislativo). Además se presenta un *punteo discursivo*, puesto que se propone la “ordenación racional y sistemática de las acciones” (punto de partida) mediadas por la

“actividad económica, social, política, cultural y ambiental”¹⁴⁴ como el “motor para” la transformación de la realidad (punto de llegada).

Dada la interacción entre diversos actores sociales, en el discurso del PND se pueden encontrar *emblemas discursivos de “poder sobre” y “de interacción”* que implica la relación entre el ser humano y la naturaleza, y entre los diversos actores sociales, respectivamente.

Uno de los cinco ejes de política pública del PND 2007-2012 es el que se refiere a la Sustentabilidad Ambiental, entre los que también se encuentran: Estado de Derecho y seguridad; Economía competitiva y generadora de empleos; Igualdad de Oportunidades; Democracia efectiva y política exterior responsable (PND, 2007)

En el PND, la Sustentabilidad Ambiental se define como: “la **administración eficiente y racional de los recursos naturales**, de forma tal que la mejora en el bienestar presente de la **población actual**, no comprometa la calidad de vida de las **generaciones futuras**” (PND, 2007, p. 50).

En este caso, el lenguaje que se utiliza para definir a la sustentabilidad ambiental, corresponde al área de la economía: eficiencia y racionalidad de los recursos naturales, como se observa desde la conformación de las tríadas en Johannesburgo (pobreza-degradación del medio ambiente-desarrollo insostenible) y en los artículos constitucionales. En este caso, el *punteo discursivo* no se presenta en términos ambientales, sino que se alude al bienestar y a la calidad de vida, de la generación presente y de las generaciones futuras, con lo cual se conecta la categoría de sustentabilidad ambiental con la de bienestar y la calidad de vida, siendo las últimas las que brindan la experiencia de “bondad” al manejo de los recursos naturales. Al mismo tiempo, existe una conexión con las Cumbres de la Tierra y con el Informe de Brundtland mediante la evocación al tema intergeneracional. Por otra parte, se puede afirmar que en ninguna parte de la definición se considera una perspectiva ambiental que vaya más allá de los intereses antropocéntricos y la visión utilitarista del medio ambiente. Ello se corrobora si se considera la continuación del apartado sobre Sustentabilidad Ambiental, que se encuentra en el mismo texto:

En este sentido, **el medio ambiente debe reconocerse como un factor de competitividad**, hecho que se ve **frenado por el círculo vicioso de la pobreza**. Como en

¹⁴⁴ En este caso, el puente discursivo integra aspectos diversos entre los que se encuentra lo ambiental.

el típico dilema del prisionero, la pobreza lleva a la sobreexplotación de los recursos naturales, mismos que se agotan, dejando a la población aún más pobre, ya sin su fuente de ingreso” (PND, 2007, p. 50).

En el párrafo anterior, además de que se coloca como fin de la naturaleza a la competitividad, aparece la causa del freno económico y de la sobreexplotación de los recursos naturales: la pobreza. Ella se presenta inicialmente como un término genérico despersonalizado, que luego de ser señalada como un lastre para la economía y para el medio ambiente, aparece no sólo como causa despersonalizada, sino como consecuencia personalizada, al referirse a la población que (tras este círculo vicioso discursivo) se queda más pobre. Aquí, nuevamente la tríada discursiva de Johannesburgo (2002): pobreza-degradación del medio ambiente-desarrollo insostenible.

La comparación del dilema del prisionero con el llamado “círculo vicioso de la pobreza” fundamenta la responsabilidad de las decisiones de la población pobre sobre la “sobreexplotación de los recursos naturales”, simplificando una situación en la que intervienen muchos más actores sociales, algunos de los cuales ejercen mayor presión sobre los recursos naturales y tienen decisiones con mayor incidencia en la situación ambiental.

Otro aspecto que considera el PND es el tiempo requerido para las políticas públicas, puesto que, en cuanto al eje de la Sustentabilidad Ambiental, se requiere del mediano y largo plazo. Ello parece razonable si se piensan en los procesos ecológicos, sin embargo, al plantear una política pública se necesitan indicadores que puedan ser evaluados dentro del período de la gestión de gobierno en curso. En este Plan, por ejemplo, se presentan Metas al 2030, lo cual aleja de la responsabilidad del logro al gobierno que diseña el objetivo de la política pública. En este caso, se propone una meta que se evalúa sin posibilidades de responsiva, dado que el diseño se hizo en un período de la administración pública y los resultados se esperan mucho tiempo después.

La necesidad del largo plazo para la solución de problemáticas ambientales es una idea recurrente en el ámbito académico, puesto los fenómenos ambientales traspasan los tiempos (incluyendo los gubernamentales) y los espacios. Por otra parte, desde el ideal propuesto por la academia, se señala la corresponsabilidad de la sociedad civil, con lo cual la responsabilidad gubernamental en el tema ambiental se comparte. Sin embargo, dentro de los objetivos del PND, se señala como responsables del cumplimiento de dichos objetivos a:

[...] los Secretarios de Estado, así como los directores y administradores de las entidades paraestatales; quienes están obligados a rendir cuentas anualmente al Congreso de la Unión sobre el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional, informarán sobre el desarrollo y resultados de la aplicación de los instrumentos de política social y ambiental, así como de las desviaciones y las medidas adoptadas para corregirlas (PND, 2007, p. 20-21).

En el párrafo anterior se reconoce la corresponsabilidad en el tema ambiental relacionada con las diversas dependencias gubernamentales, lo cual se vincula con la práctica de rendición de cuentas al Congreso de la Unión, aun cuando no se cuentan con sanciones efectivas vinculadas a la falta de una actuación gubernamental responsable. En este caso, se despliega nuevamente el *emblema discursivo “de interacción”*.

Por otra parte, en el Programa Sectorial de la SEMARNAT del PND 2007-2012, se plantean algunas metas que tienen incidencia sobre las políticas de áreas verdes, tales como:

1. La formulación y expedición del Ordenamiento Ecológico General del Territorio en el 2008.
2. Publicación de la versión completa del Segundo Estudio del País en Biodiversidad y versiones sintetizadas para distintos usuarios, para apoyar la toma de decisiones y el manejo de recursos naturales.

En estas dos metas se pretende el desarrollo y difusión de dos instrumentos de política que influyen sobre la construcción de la política de áreas verdes urbanas. Por una parte, el Ordenamiento Ecológico, que siendo un objetivo del eje de sustentabilidad ambiental (uno de los cinco ejes de política pública del PND), se redacta en los siguientes términos: “Identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del **ordenamiento ecológico**, que garantice el **empleo sustentable de los recursos naturales**” (p. 52).

La vinculación del Ordenamiento Ecológico al tema productivo y al empleo sustentable de los recursos naturales indica una relación más estrecha con temas económicos que con el tema ambiental. En este caso, el término “sustentable” aparece como un permiso para emplear los recursos naturales, más que como una preocupación genuina por el medio ambiente.

En cuanto a la publicación de un Estudio sobre Biodiversidad, éste también se considera un instrumento de política, dado que tiene como finalidad, servir de apoyo para la toma de decisiones. Aunque en dicho estudio no se menciona a las áreas verdes, la biodiversidad sí se encuentra, principalmente vinculada a espacios que pertenecen tanto al medio urbano como al rural, mientras que en otros apartados del PND, las áreas verdes se encuentran vinculadas de forma explícita con la biodiversidad.

En breve, se puede afirmar que el *emblema discursivo “de flujo comunicativo”* resulta fundamental para la exposición de los instrumentos de política que se presentan en el PND; mientras que el *emblema discursivo “de necesidad”* le precede con la finalidad de relacionar a la producción de conocimientos con la construcción de los instrumentos de política para la toma de decisiones.

El programa sectorial de la Secretaría de Turismo es otro programa vinculado al tema ambiental, lo cual puede observarse en sus objetivos. En uno de ellos, se menciona el tema de “sustentabilidad ambiental, económica y política” como un recurso retórico que imprime un alto grado de aceptación, pero que al mismo tiempo desemboca en lo que realmente se persigue: “lograr resultados más rentables y con mayor productividad” (PDN, 2007, p. 85).

En el siguiente objetivo, se amalgaman una serie de aspectos que tienen como punto de convergencia el marco legal y regulatorio del sector turismo, el cual se vincula a una serie de regulaciones relacionadas con:

[...] lo ambiental, laboral, de inversión pública y privada, educación, seguridad pública, salud e higiene, **para contribuir al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales, el fomento a la inversión privada y social, así como el bienestar** de las poblaciones residentes en destinos turísticos (PND, 2007, p. 85).

De esta forma se hace explícita la finalidad que tienen las regulaciones en todas las áreas vinculadas al sector turismo, y se coloca en el centro del discurso mediante la palabra “para”, al aprovechamiento sustentable, la inversión y el bienestar; sin embargo las dos primeras están en el mismo nivel mientras que el conector “así como...” coloca al bienestar como un añadido que suaviza con un objetivo social, a los dos objetivos previos cuya finalidad es

económica. Cabe notar que en este discurso vinculado al sector turismo, se presentan una serie de regulaciones necesarias en diversos ámbitos de la vida comunitaria y con ello se manifiesta la comprensión de la realidad en su complejidad, a diferencia de la forma simplificada de abordar el tema ambiental cuando se aborda sólo desde una perspectiva técnica.

4.4 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA)

La importancia de la LGEEPA radica en que es el instrumento normativo a nivel federal en México, cuyo tema central es el medio ambiente. Por tal motivo, se reconoce la función de conexión interesalar en términos espaciales y temáticos que tiene este texto. En el primer caso, ocurre en este texto el diálogo entre la escala global, la nacional y la local, puesto que si bien su alcance es federal, el espacio físico en el que se implementan las acciones derivadas de esta Ley, tienen implicaciones locales. En el segundo caso, se hace referencia a las escalas temáticas, puesto que va de lo ambiental en general al tema específico de interés para fines de esta tesis: las áreas verdes.

En este apartado se presentan: 1) Antecedentes de la LGEEPA; 2) Objetivos de la LGEEPA; 3) Tipología de áreas verdes en la LGEEPA; 4) Convergencias y divergencias entre conceptos; y 5) Desarrollo urbano y áreas verdes.

4.4.1 Antecedentes de la LGEEPA

La forestación en espacios urbanos fue atendida en la Ciudad de México desde el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas, siendo Miguel Ángel de Quevedo, el Director del Departamento Forestal, de Caza y Pesca (Carabias, Arriaga y Cervantes, 2007). En el siglo XX, las áreas verdes urbanas, las conurbada y los suelos agrícolas emergieron como espacios prioritarios; mientras que fue hasta la década de 1990 cuando se promovió una visión integral de la restauración (Carabias, Arriaga y Cervantes, 2007).

En cuanto a la legislación federal en materia ambiental, el antecedente de la LGEEPA puede ubicarse a principios del siglo XX, en las discusiones que tuvieron lugar en el Cerro del

Obispado en el proceso de creación de la Constitución de 1917¹⁴⁵, específicamente en lo que se refería al artículo 27 (Carmona, 1990).

En México, la primera ley relacionada con el medio ambiente, es la que se publica el 23 de marzo de 1971: Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental; la cual tendría una adición en la fracción XVI del artículo 73, en donde se señala que dentro de las facultades del Consejo de Salubridad General, se encuentra el dictar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental (Carmona, 1990). En este tiempo, la atención al problema ambiental tenía sentido en cuanto se tenía la comprensión de ser un factor con incidencia sobre la salud, lo cual es un rasgo importante en la normatividad de la década de 1970.

Es hasta el 11 de enero de 1982 cuando se publica la Ley Federal de Protección al Ambiente, la cual se caracterizó por su inoperancia y falta de reglamentación (Carmona, 1990). Cabe señalar que tan sólo el título de esta Ley, permite identificar un cambio en el discurso, puesto que se pasa de una concepción del medio ambiente como un factor que puede provocar un daño al ser humano, a la conformación discursiva de la necesidad de proteger al medio ambiente; y aunque la protección del medio ambiente sea para bien del ser humano, ya no sólo se conecta con la situación de salud/enfermedad.

La Ley Federal de Protección al Ambiente, tiene un carácter prohibicionista y un fundamento constitucional indeleble; aunque la reforma de 1984 consigue incluir al ordenamiento ecológico, la formulación de la política ambiental y la evaluación del impacto ambiental (*idem*).

Es hasta el 10 de agosto de 1987 con la reforma de los artículos 27 y 73-XXXIX-G constitucionales, cuando se incluye el criterio de preservación y restauración del equilibrio ecológico (*idem*). Por lo tanto, la entrada del tema ambiental a las políticas públicas en México, tiene por lo menos tres estadios conceptuales incrementales: contaminación, protección y equilibrio ecológico.

Con esos tres ejes, el 4 de noviembre de 1987, el presidente de la República Mexicana, Miguel de la Madrid, envió al Congreso la iniciativa de Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, donde se recomiendan acciones de preservación, restauración,

¹⁴⁵ La lectura de este apartado puede leerse de manera paralela con las transformaciones en las instituciones ambientales y en los artículos constitucionales analizados en apartados previos.

control y vigilancia; y se determinan las competencias de cada uno de los niveles de gobierno (proceso de descentralización) tanto para el establecimiento de una normatividad como para la aplicación de sanciones (*idem*).

La legislación ambiental mexicana, con sus instrumentos de gestión, legislativos, económicos territoriales o administrativos tienen una inspiración internacional. La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988, tuvo como referente a la comisión Brundtland y la preparación de la Cumbre de la Tierra. Las reformas legales que acompañaron a la LGEEPA en la década de 1990, fueron parte de un andamiaje que insertó a México en el comercio internacional (Ponce, 2013). El enfoque descentralizador de la LGEEPA consiguió establecer competencias y mecanismos a diferentes escalas (federal, estatal y municipal), y transfirió funciones operativas a cada nivel de gobierno (*idem*).

La LGEEPA promulgada EL 28 de enero de 1988, se encontraba estructurada por seis títulos que contienen 25 capítulos y 9 secciones, en 194 artículos y 4 artículos transitorios (Carmona, 1990). Entre 2011 y 2012, el sistema jurídico mexicano tuvo una profunda transformación a partir de la reforma al artículo 4º constitucional en el cual se declara el derecho a un medio ambiente sano, además de incorporan acciones colectivas como instrumentos de protección ambiental. (Ponce, 2013). A 25 años de la promulgación de la LGEEPA, Ponce (2013) menciona que en su contenido se presentan muchas ambigüedades, contradicciones y omisiones, mostrando que no es un marco jurídico armónico.

4.4.2 Objetivos de la LGEEPA

Se señala en el artículo 1º, que las disposiciones de la Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto el desarrollo sustentable. La fracción I y II son las que tienen un alcance general, primero referido al “derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar”; mientras que la fracción dos, señala que la Ley establece bases para “definir los principios de política ambiental y los instrumentos para su aplicación”.

En las fracciones de la III a la X se utilizan términos que se refieren a acciones en torno al medio ambiente, a la biodiversidad, o a determinados bienes naturales:

- a) Preservación
- b) Restauración

- c) Protección
- d) Mejoramiento
- e) Aprovechamiento
- f) Prevención
- g) Control

Estos sustantivos que tienen como referentes a verbos, permiten la identificación del posicionamiento de la política en el tema ambiental, ¿cómo se entiende al medio ambiente? ¿cómo se vinculan las acciones indicadas con la forma de comprender la política ambiental? ¿qué tipo de interacción se manifiesta entre el ser humano y el medio ambiente? En este caso, se observa la comprensión del medio ambiente en términos pasivos¹⁴⁶ aun cuando se pensaría que se está en el marco teórico-conceptual de la ecología¹⁴⁷, lo cual implica dinamismo e intercambios de energía y de materia en un sistema donde se encuentran diversas formas de vida y donde la materia inerte también juega un papel importante. Por otra parte, el medio ambiente se entiende como un bien que se tiene que mejorar y aprovechar; lo cual está reforzando la idea de los recursos naturales, o del capital natural que entra en la lógica de necesidad y de economía: consumo y ganancia vinculados a los objetivos del desarrollo y el progreso. Finalmente, la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo; preocupación primera de la normatividad ambiental en nuestro país, vinculada al daño que puede provocarle al ser humano si se expone a un medio ambiente contaminado. En este caso, la prevención y el control, van aunados a la imposición de sanciones administrativas y penales en caso de incumplimiento; lo cual es parte de un sistema de coerción social que “garantiza el cumplimiento y aplicación de esta Ley”.

En cuanto a las fracciones de la VII a la IX del artículo 1º, ellas se refieren a las atribuciones de los actores: personas, en forma individual o colectiva; Federación; Estados; Distrito Federal y los Municipios. La legislación definirá en adelante, las competencias de cada uno de los actores aquí mencionados; y se omitirá la presencia de actores internacionales, quienes

¹⁴⁶ Se dice que en términos pasivos puesto que es algo que se tiene que preservar, restaurar y proteger; lo que indica que otro tiene que hacer esas acciones por el ambiente, como si no tuviera capacidad por sí mismo de reconstituirse constantemente. Por otra parte, parece que el medio ambiente es un ente débil, que requiere de acciones provenientes de la fuerza del ser humano; en este sentido, hay una relación de desigualdad.

¹⁴⁷ Se pensaría una comprensión del ambiente en términos ecológicos, ya que en el título de esta Ley se hace alusión al equilibrio ecológico.

tienen un papel importante en la política ambiental, puesto que influyen sobre los países por medio de acuerdos y/o financiamientos.

La autoridad ejercida por los actores sociales, se vinculan a tres acciones: coordinación, inducción y concertación tanto entre autoridades, con los sectores social y privado, así como con las personas y grupos sociales. Dichas acciones se identifican como rasgos característicos de los documentos de política pública en México, dado que abonan tanto a la gobernabilidad y a la gobernanza ambiental. En el siguiente capítulo se analiza la forma concreta de realizar dichas acciones en el marco de una política específica.

4.4.3 Tipología de las áreas verdes en la LGEEPA

En la LGEEPA se centra la atención en las Áreas Naturales Protegidas, pues la mayor parte de ellas se encuentran dentro de la jurisdicción federal.

La tipología que se presenta en el artículo 46, es la siguiente:

1. Reservas de la biosfera
2. Parques nacionales
3. Monumentos naturales
4. Áreas de protección de recursos naturales
5. Áreas de protección de flora y fauna
6. Santuarios
7. Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales.
8. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones.
9. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

En esta tipología se observa el cambio de escala en dos sentidos: espacial y temática. Por ejemplo, el manejo y gestión de las áreas verdes, dependiendo de su status jurídico, pertenecen a alguno de los niveles de gobierno (municipal, estatal, nacional), lo cual se relaciona con las competencias que tienen para establecer cierto tipo de área verde. En cuanto a los límites y alcances de lo ambiental en la tipología de áreas verdes urbanas, se observa que pueden ir desde un ámbito general cuando se refiere a la biosfera, una escala intermedia al

hablar de los recursos naturales y una escala más específica cuando se refiere a la flora y a la fauna.

Además de atender a la escala, como se ha mencionado antes, un tema que emerge del análisis de las tipologías es el que corresponde a las competencias de cada instancia gubernamental. Por ejemplo, en párrafos posteriores a la presentación de la tipología, se menciona que los gobiernos estatales y el Distrito Federal de acuerdo con su legislación local, pueden establecer parques, reservas estatales y demás categorías de manejo previamente establecida en la legislación. En la LGEEPA también se menciona dentro del mismo artículo, que las áreas naturales protegidas a nivel estatal no podrán establecerse en zonas que tengan una declaratoria de la federación, salvo que se trate de las áreas de protección de recursos naturales; por lo tanto, hay una jerarquía en el poder que puede o no hacer una declaratoria. De la misma forma, los municipios pueden establecer zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías, siguiendo lo previsto en la legislación local.

Una prohibición importante es el hecho de no autorizar la fundación de nuevos centros de población en las áreas naturales protegidas; así como una adición posterior¹⁴⁸ al período analizado en esta investigación, en la cual se prohíbe la introducción de especies exóticas invasoras en las áreas naturales protegidas.

Los *emblemas discursivos “de interacción”* son movilizados en el establecimiento de las tipologías, puesto que en ellas se reflejan los poderes que están en juego, mediante la conformación de competencias asignadas a los actores gubernamentales en torno a determinados espacios verdes, así como a las competencias temáticas en disputa: por ejemplo entre lo urbano y lo ambiental.

En la tipología propuesta por la LGEEPA, se encuentra una asociación entre la escala y el término utilizado para referirse al espacio: en una escala mayor se utiliza el término de “protección”, mientras que en una escala menor se habla de “conservación”.

Finalmente, se observa en la tipología, el paso del ámbito de lo público (con diversos status) a lo privado, lo cual tiene consecuencias en cuanto a la acceso a dichos espacios. Por ejemplo, la última clase se refiere a un espacio privado que de manera voluntaria se desea conservar, y ante lo cual la autoridad competente tiene una función certificadora.

¹⁴⁸ La adición se realiza por la DOF 24-05-2013

4.4.4 Convergencias y divergencias entre los conceptos de la LGEEPA

A diferencia de la primera Ley Ambiental Federal que tuvo orientación higienista y antropocéntrica, o de la segunda, que fue ecologista y biocéntrica, la LGEEPA en 1988 introdujo los siguientes elementos en la política ambiental: a) el concepto de ordenamiento ecológico del territorio; b) evaluaciones de impacto y riesgo ambiental; c) instrumentos para la protección de las áreas naturales, d) investigación y educación ambiental, e) importancia de la información y f) monitoreo (Ponce, 2013: 49). En medio del mundo globalizado y neoliberal, tanto la información, la educación y la investigación constituyen junto con los poderes coercitivos, una forma de establecer ideas y actitudes alrededor de las áreas verdes urbanas.

Una distinción entre diferentes tipos de áreas verdes se encuentra en las definiciones dadas a términos como: reservas de la biósfera, parques nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, santuarios.

Entre las diferencias se encuentran las que se relacionan con las dimensiones del espacio y con las características biogeográficas. Asimismo, existen diferencias en cuanto al recurso natural vinculado al espacio verde; por ejemplo, determinadas especies de flora y/o fauna, los ríos o mantos acuíferos, etc. Por otra parte, los Parques Naturales y los Monumentos Naturales atienden no sólo a factores de la naturaleza, sino también históricos y estéticos. En este sentido, se puede decir que las características de las áreas naturales protegidas incluyen factores biológicos, geográficos, sociales, culturales y artísticos; por lo tanto, contienen la expresión de la vida en su complejidad.

Las áreas naturales protegidas, en general, pertenecen al ámbito federal; sin embargo, algunas de ellas pueden ser regidas por el nivel estatal o local. Cuando dichos espacios pertenecen a lo federal, la SEMARNAT, permite que el Consejo Nacional de las Áreas Naturales Protegidas se establezca como el órgano de consulta y apoyo de la Secretaría (*cf*: LGEEPA, artículo 56 bis).

Cabe mencionar que cuando se trata de la actuación del Consejo Nacional de las Áreas Naturales Protegidas, el “manejo” es incluido junto con la “vigilancia”. El “manejo” se refiere aquí al espacio verde y no a un tipo de producción que tiene una remuneración económica; mientras que el turismo sí se convierte en una actividad productiva permitida en algunos de los espacios antes mencionados. En cuanto a las características del Consejo, cabe mencionar

su acción de vinculación entre los diversos niveles de gobierno, cuando las Áreas Naturales Protegidas están regidas por la competencia federal, pero el espacio se vincula a algún Estado o Municipio. Al mismo tiempo, el Consejo puede “invitar a representantes de ejidos, comunidades, propietarios, poseedores y en general a cualquier persona cuya participación sea necesaria conforme al asunto en que cada caso se trate” (LGEEPA, artículo 56 Bis).

En la práctica es difícil de aplicar las estrategias vinculadas al Consejo Nacional de Áreas Naturales protegidas, puesto que, con la LGEEPA, en materia de legislación ambiental, se pasó de un derecho público administrativo, individualista y patrimonialista a una visión ética de los recursos; lo cual ha entrado en contradicción con artículos vigentes en otros ordenamientos legales cuyo fundamento es el derecho privado (Ponce, 2013). Uno de los aspectos que se tendrán que observar es la conformación del Consejo¹⁴⁹ que tiene injerencia en la toma de decisiones en torno a las áreas verdes urbanas.

4.4.5 Desarrollo urbano y áreas verdes

En la interacción entre lo urbano y las áreas verdes, emerge generalmente el ámbito de la jurisdicción municipal, como se menciona en la LGEEPA: “La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local” (artículo 8, párrafo V).

La misma escala se aplica cuando se piensa en programas de ordenamiento ecológico local, las cuales nuevamente pasan a establecerse en el nivel de lo municipal (*cf.* LGEEPA, artículo 20 Bis 4, fracción III).

En el encuentro entre lo urbano y las áreas verdes, es importante el instrumento de política en el que se identifica la vocación del suelo y sus usos: los programas de ordenamiento ecológico locales. Ellos se construyen bajo las siguientes bases:

- a) Se regulan únicamente las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población; sin embargo, cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, esto dependerá de lo establecido en el programa de ordenamiento ecológico, el cual sólo se modifica mediante el procedimiento establecido en la legislación local (Artículo 20 bis 5, fracción III).

¹⁴⁹ En el período de estudio se tuvo un Consejo para la Secretaría de Medio Ambiente, el cual estaba formado de académicos ciudadanos, pero del cual se escribirá en el capítulo 4.

b) Se pretende la compatibilidad entre el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos; en este sentido, las autoridades tienen que incorporar las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables.

Este diálogo normativo entre lo urbano y las áreas reguladas por los programas de ordenamiento territorial (entre los que se encuentran los espacios verdes), son de vital relevancia en la dinámica de expansión urbana y en la construcción de la calidad de vida de las personas, puesto que de dichas decisiones tienen repercusiones en la vida cotidiana de la ciudad. Sin embargo, las acciones elegidas bajo los criterios normativos y/o de acuerdo con otros criterios (económicos y/o políticos) dependen también de la forma de construir la comprensión de los diversos ecosistemas en el contexto urbano, en donde intervienen los *emblemas discursivos “de flujos comunicativos”* en cuanto a los *conocimientos y normas* principalmente, pero también los *emblemas “de interacción”* de los diversos actores sociales y los *emblemas “de poder sobre”* que permiten el establecimiento discursivo de ordenamientos y control sobre los recursos pero también sobre los espacios.

El encuentro urbano-áreas verdes no está presente solo en la perspectiva fáctica, sino también en el ámbito de lo normativo. Por tal motivo, además de conocer los criterios que subyacen a los programas de ordenamiento territorial, es necesario identificar los criterios presentes en la regulación ambiental de los asentamientos, lo cual se discute en el capítulo 4, sección 4, artículo 23. En dicho artículo se menciona que los criterios son: los planes o programas de desarrollo urbano, la determinación de los usos de suelo, la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se privilegia el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y medios de alta eficiencia energética y ambiental, y el aprovechamiento de agua para usos urbanos.

Además de los criterios anteriores, es importante la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, y el establecimiento de zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población (Artículo 23, fracción VIII). En este caso, la función de las áreas verdes como zonas intermedias y espacios de amortiguamiento, pueden ser favorables para la protección de la

población ante las actividades altamente riesgosas, aunque en algunos casos tuvieran que combinarse con otras estrategias.

De manera especial, en el artículo 23, los dos últimos párrafos son importantes, puesto que el primero fue reformado y el segundo adicionado durante el período en el que se centra esta investigación (*cf.*: DOF 29-05-2012):

IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos **desequilibrios** que **deterioreen la calidad de vida** de la población y, a la vez, **prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población**, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida.

X. Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, deberán de **evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo** de desastres por impactos adversos del cambio climático.

En el período de análisis, se pone especial atención en las competencias de las autoridades dentro de la interacción urbano y medio ambiente, puesto que, desde antes del período de este estudio, se mencionaba que:

VI. Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable.

Sin embargo, no son sólo las inducciones mediante estrategias económicas lo que va a incidir en la interacción urbano-medio ambiente, sino que es necesario el uso de conocimientos que permitan identificar los desequilibrios ecológicos y al mismo tiempo considerar las tendencias del crecimiento de los asentamientos humanos, los cuales tendrán que elegirse con base en conocimientos sobre los riesgos de desastres por el impacto del cambio climático. En este sentido, sin dejar de lado la importancia de las dinámicas de los asentamientos humanos y la forma de inducir conductas económicas, se abre la discusión al conocimiento de los

fenómenos ambientales que inciden en los centros poblacionales y que se transforman con la expansión urbana.

Además de los programas de ordenamiento territorial y de la planeación de los asentamientos humanos, un instrumento importante para la dinámica de expansión urbana, es la evaluación de los impactos ambientales, en las cuales los instrumentos anteriores y las normas oficiales mexicanas se constituyen como referentes (*cf.*: Artículo 31, fracción I y II).

Se plantea frecuentemente, en el discurso normativo, la participación social que se promoverá en todo el proceso de la política ambiental, desde el Gobierno Federal y de la SEMARNAT. Además de ello, se considera necesaria la coordinación entre los diversos niveles de gobierno (*cf.*: Artículos 157, 158 y 175, entre otros).

4.5 Programa General de Desarrollo Urbano del DF

En cuanto a la legislación local que brinda fundamento a la política de áreas verdes en la Ciudad de México, se encuentra el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2007-2012 (PGDUDF), el cual es modificado cada sexenio con la finalidad de mejorar la planeación del territorio, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. El Programa referido tiene un desarrollo en 7 ejes: 1) Reforma Política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes; 2) Equidad; 3) Seguridad y justicia expedita; 4) Economía competitiva e incluyente; 5) Intenso movimiento cultural; 6) Desarrollo Sustentable y de largo plazo; 7) Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos. Dicho texto tiene además, tres ejes transversales, los cuales son: Equidad de género, Ciencia y tecnología, y Desarrollo de la vida pública en la ciudad.

4.5.1 Eje 6: Desarrollo Sustentable y de largo plazo

La delimitación del eje comienza por una frase declaratoria, emulando a los textos en los que se garantizan derechos; sin embargo, este párrafo, en lugar de ponerse en sintonía con los derechos ambientales, toma el lenguaje enunciativo de los derechos humanos para referirse a la garantía de oportunidades¹⁵⁰ para que cada persona pueda realizar sus proyectos y

¹⁵⁰ Dichas oportunidades dependen de la viabilidad de la ciudad (PGDUDF, 2007).

aspiraciones; lo cual forma parte de la concepción de la calidad de vida. Posteriormente, aumenta el tono de los derechos humanos al referirse a ellos no sólo en términos de garantía, sino de defensa de los mismos; ello sirve como párrafo que conecta derechos sociales con el compromiso del gobierno de la Ciudad de México en la conservación y protección del medio ambiente.

La ciudad como espacio que permite construir oportunidades se constriñe a determinadas características entre las cuáles se encuentra de manera ideal: la conformación de un espacio limpio, amigable con el ambiente, que alcanza el desarrollo sustentable y la armonía con los servicios ambientales.

Después de la delimitación y perspectiva, se desarrolla el contenido mediante la elaboración de un diagnóstico, y la presentación de estrategias generales que abren paso a objetivos específicos y al establecimiento de las líneas de política.

Cada uno de los aspectos anteriores se desarrollan en apartados que corresponden a: Cambio climático y calentamiento global, Calidad del aire, Suelo de Conservación, Gestión ambiental del agua, Residuos sólidos, y Energías Renovables.

En este texto, el tema de áreas verdes urbanas se incluye dentro del apartado de Suelo de Conservación. En el diagnóstico que se realiza en dicho apartado se anota que: “La **pérdida o deterioro de áreas verdes urbanas** y de los bosques en el suelo de conservación, aumentarán cada día el **efecto de isla de calor** en calles y avenidas” (PGDUDF, 2007, p. 59).

En el párrafo anterior se despliega un *emblema discursivo “de flujo comunicativo”* en el cual se movilizan conocimientos que de manera explícita (aunque en sentido negativo) manifiestan las bondades de las áreas verdes urbanas y de los bosques, así mismo, de manera implícita se manifiesta la conectividad rural-urbano y, a diferencia de lo que ocurre en la escala nacional, la comprensión ecosistémica de lo ambiental en la escala local se encuentra mejor integrada en el discurso de la política pública. Esta comprensión se presenta en el párrafo siguiente:

Las áreas verdes urbanas, al igual que las concentradas en el **Suelo de Conservación** son claves para el **balance ambiental del Valle de México**. Además, éstas desempeñan un importante papel en la **imagen urbana**, misma que impacta en aspectos de **convivencia y equilibrios sociales** dentro de los barrios y colonias que componen nuestra capital (PGDUDF, 2007, p. 59).

La distinción entre las áreas verdes urbanas y el suelo de conservación está marcada tanto por la ubicación espacial como por el manejo de la vegetación, aunque ambas convergen la imagen de la Ciudad de México y en los equilibrios sociales que se presenta como el objetivo perseguido dentro del párrafo anterior del texto.

Además de las áreas verdes urbanas y el suelo de conservación, a partir de la gestión en la Secretaría de Medio Ambiente de la Lic. Martha Delgado, adquieren relevancia las barrancas urbanas. En este PGDUDF 2007-2012, se subraya la conservación de vegetación natural en dichos espacios y su función reguladora y amortiguadora frente al escurrimiento de aguas. Los problemas que surgen por el azolve y deforestación de estos espacios van a provocar deslaves y daños a las viviendas (PGDU, 2007: 59); lo cual pone en riesgo la seguridad y hasta la vida de las personas.

En el eje ambiental de la PGDUDF 2007-2012 (2017, p. 61-62) que se refiere a las estrategias, el tema de la sustentabilidad aparece de forma reiterada, con variantes y asociaciones diversas:

Sustentabilidad como eje transversal.

Sustentabilidad como política

Sustentabilidad como esquema participativo de:

Equidad intergeneracional.

Gestión ambiental.

Reordenamiento urbano y territorial.

Promoción de la investigación y la innovación tecnológica.

Valoración económica (costos y beneficios/estímulos e incentivos fiscales).

Entre las asociaciones se encuentra a la sustentabilidad vinculada con la:

- interdisciplinariedad
- integralidad.
- participación.
- inclusión.
- justicia.
- información.
- cultura ambiental.

La sustentabilidad aparece aquí como el término central, en el cual se aglutinan diversas comprensiones, ya que puede ser todo (o quizá nada), al considerarse al mismo tiempo política transversal y política puntual, pero también al atender a la intergeneracionalidad y al mismo tiempo a lo ambiental a la política urbana (incidiendo en el reordenamiento). El tema económico y los conocimientos generados son dos líneas discursivas destacadas en el texto.

Entre las asociaciones presentes en torno a la sustentabilidad se observa la evidente ambigüedad en algunas de ellas, puesto que términos como “integral” o “cultura ambiental” pueden tener diversas connotaciones.

Además de observar las asociaciones relacionadas con el concepto central de la sustentabilidad, es necesario atender a los objetivos, puesto que en ellos se plasman los intereses explícitos de los hacedores de la política pública y es resultado tanto de negociaciones con diversos actores sociales como de ejercicio de poderes. El objetivo general del eje Medio Ambiente es: “Garantizar la sustentabilidad de la ciudad a corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que se pretende mejorar sus **condiciones de habitabilidad e imagen**, así como promover la **sensibilización y participación ciudadana** respecto a la problemática ambiental” (PGDUDF: 2007, p. 62).

El objetivo general pone en el centro a la sustentabilidad, en concordancia con las estrategias planteadas, y considera la noción del tiempo en la gestión. Por otra parte, no se trata la sustentabilidad únicamente de lo ambiental, lo económico y lo social (con características no enunciadas de manera explícita); sino que además aparece lo estético como un tema explícito que adquiere centralidad en el párrafo citado, aún cuando se circunde del tema ambiental.

Dentro del eje de Medio Ambiente, se encuentra el apartado de Suelo de Conservación (PGDUDF, 2007, p. 62-63), cuyos objetivos son los siguientes:

- Consolidar al Distrito Federal como un centro ambiental y de conservación de flora y fauna silvestre a nivel nacional e internacional.
- Crear una cultura del cuidado y protección ecológica.
- Evitar que las construcciones y asentamientos humanos irregulares ocupen zonas agrícolas y forestales que proporcionan recursos naturales y beneficios a la población.
- Preservar los ecosistemas que conforman el suelo de conservación y asegurar la permanencia de los servicios ambientales que nos brindan.

De los objetivos anteriores, el tercero es importante para este análisis puesto que señala la tensión existente entre los asentamientos humanos irregulares y el suelo “verde”. En este caso, se presenta a la irregularidad como una afrenta a la población en general, con responsabilidad frente a la pérdida de beneficios obtenidos tanto de las zonas agrícolas como de las forestales. La construcción de este objetivo es diferente de los otros objetivos, en donde sólo existe una afirmación, pero no una afrenta; mientras que en el tercer objetivo sí se manifiesta una contraposición entre poblaciones con condiciones diferenciadas en términos de regularidad/irregularidad. Esta diferenciación es uno de los temas que prevalecen en la discusión académica y política sobre las áreas verdes urbanas, lo cual se observa por ejemplo, en los textos del Banco Interamericano de Desarrollo analizados en el tercer capítulo de esta tesis. Por otra parte, dentro de las políticas específicas del apartado de Suelo de Conservación, en este Plan de Desarrollo (2007, p. 65), se propone la instrumentación de campañas de reforestación en las áreas naturales y protegidas de la Ciudad y en el suelo de conservación. Al mismo tiempo se tiene como política el establecimiento de un sistema de áreas de valor ambiental (por lo menos 20). En este sentido, el discurso en este período tuvo alta incidencia en el quehacer de quienes implementaron las políticas ambientales en la Ciudad de México, sin que con ello se pretenda dar una evaluación de la acción pública que requeriría de un análisis detallado de las acciones y de los impactos ambientales.

4.5.2 En otros sub-ejes del eje ambiental

En este apartado, cabe mencionar que las áreas verdes urbanas, además de encontrarse como uno de los temas centrales del sub-eje de Suelo de Conservación, representa de forma complementaria en el sub-eje de Gestión Ambiental del Agua.

Dentro de la problemática del agua, las áreas verdes encuentran un vínculo a través de la pérdida de dichos espacios debido al crecimiento de la mancha urbana (*cfr.* PGDUDF, 2007, p. 60). De esta forma existe una conexión entre el agua y la población, que va más allá de la situación de consumo; y se sitúa en una perspectiva ecológica, donde la interacción entre los diversos elementos de un ecosistema, se encuentran para dar origen a una realidad compartida; pero al mismo tiempo se trata de un tipo de relación entre la problemática de la recarga de acuíferos y la expansión urbana, mediada por los espacios verdes, que se encuentran en disputa entre lo ambiental y lo urbano.

La situación sobre todo de recuperación de suelo de conservación, parece una situación difícil de conseguir si se consideran las luchas de poder y las alianzas entre actores que prefieren fortalecer el discurso del crecimiento de la mancha urbana y promover proyectos desarrolladores de viviendas aún en zonas arboladas. Los intereses económicos y políticos intervienen en los difíciles procesos de recuperación de suelo de conservación. En este caso, se puede decir que los discursos que se presentan dentro del eje del agua, movilizan el *emblema de “interacción”* puesto que se visualiza la posición del gobierno del DF con respecto a los diversos actores sociales: gobierno del Estado de México, desarrolladores, población; sin embargo, de manera implícita también se estaría haciendo alusión a los *emblemas discursivos “de flujo comunicativo”* en términos *normativos*, puesto que las dinámicas urbanas mencionadas pueden seguir estrategias de legalidad o de ilegalidad, presentes en el espacio de este estudio. Cabe mencionar que el hecho de referir la dinámica urbana utilizando el término “mancha” le confiere al proceso poblacional una connotación negativa que además va “creciendo”; ello impacta al discurso que se convierte en el marco desde donde se construyen (en este caso) los objetivos de la gestión del agua.

Por otra parte, más allá del eje ambiental del PGDU 2007-2012, las áreas verdes urbanas se integran en conceptos que aluden al servicio urbano que ofrecen. En el eje 7, que se titula Nuevo Orden Urbano: Servicios eficientes y Calidad de vida para todos, dentro del sub-eje referente al Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, se mencionan espacios verdes que tienen áreas que están insertas en la infraestructura urbana, tales como: parques, jardines, camellones y plazas.

4.6 Ley de Medio Ambiente del DF (hoy Ley Ambiental de Protección a la Tierra de la Ciudad de México)

Para fines de este análisis, se considera la Legislación vigente en torno a las Áreas Verdes Urbanas durante el período 2006-2012. Las reformas y adiciones realizadas durante el período de este estudio permiten la identificación de los aportes de la gestión administrativa del Distrito Federal 2006-2012, y al mismo tiempo, se consideran un espacio de observación de las “necesidades” de ajustar el marco normativo a los objetivos pretendidos por las autoridades, los cuales no están exentos de intereses políticos, económicos, sociales y

ambientales. Tales transformaciones en el marco legal, mantienen la tensión entre los intereses individuales o de grupo y los comunitarios.

Dentro del marco normativo, el concepto de área verde urbana no puede encontrarse fuera de una tensión entre condiciones y servicios urbanos, y las comprensiones ecosistémicas del medio ambiente, las cuales están impregnadas de posicionamientos culturales, políticos y económicos, principalmente.

En cuanto a la tipología, como ya se ha mencionado, se presenta un ejercicio de poder, y al mismo tiempo la posibilidad de hacer visible a determinado tipo de área verde, la cual se impone ante las diversas formas de concepción de dichos espacios. Los criterios que subyacen en las tipologías permiten identificar jerarquías entre principios, que hacen posible la emergencia e imposición de determinados criterios sobre otros. Ello indica también la concepción dominante construida en torno a dichos espacios.

El desarrollo de este apartado se hace cuatro subapartados: 1) Reformas y adiciones de la legislación realizadas en el período de este estudio; 2) Tipología; 3) Conceptos utilizados; 4) Relación de áreas verdes con lo urbano.

4.6.1 Reformas y adiciones de la Ley Ambiental del DF

En la legislación local se observa que las áreas verdes urbanas se constituyen como objeto de la política ambiental, como se mencionan en los siguientes casos de aplicación de la Ley Ambiental del DF:

V. En la **conservación, protección y preservación** de la flora y fauna en el suelo de conservación y suelo urbano y en las **áreas verdes, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas** competencia del Distrito Federal” (Reforma GODF-31 de octubre de 2008 al artículo 2º).

II. El establecimiento, **protección, preservación, restauración, mejoramiento y vigilancia** de las **áreas verdes, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas** de competencia del Distrito Federal, las zonas de restauración ecológica y en general del suelo de conservación y suelo urbano para la preservación de los ecosistemas y elementos naturales;” (Reforma GODF-31 de octubre de 2008 al artículo 3º).

En los dos párrafos anteriores se menciona a las áreas verdes urbanas en términos de establecimiento, protección preservación, conservación, restauración, mejoramiento y

vigilancia. La enunciación de dichas acciones sobre las áreas verdes urbanas¹⁵¹ permiten el reconocimiento del tipo de relación que se establece entre este objeto de la política y la acción de política pública que se diseña y se realiza (o se pretende realizar).

Cuando se hace referencia a la protección, se está considerando la indefensión del área verde y el poder del ser humano que puede proteger. Por su parte, la restauración presupone la existencia de un espacio verde deteriorado, que puede ser intervenido para conseguir un estado semejante al que dicho espacio tenía antes de su deterioro. En cuanto a la vigilancia, se hace referencia a aquellos aspectos vinculados a los espacios verdes, que pueden ser observados y de manera incipiente, evoca al control que realiza una autoridad.

Las transformaciones durante el período 2007-2012, fortalecen el poder político de la Secretaría del Medio Ambiente, como se observa en la adición de la siguiente fracción IX: “La celebración de convenios o acuerdos de **coordinación entre autoridades ambientales y otras autoridades administrativas** para la realización coordinada y conjunta de acciones de protección, vigilancia, conservación y preservación de los ecosistemas y sus elementos naturales” (Adición al Artículo 3° GODF-31 de octubre de 2008).

El ejercicio de poder para realizar acciones en la gestión ambiental en general y en la de las áreas verdes en particular, es reforzado en el Artículo 5° de esta Ley, con la adición de conceptos como: Autorización de Impacto Ambiental (Adición GODF-07 de abril de 2011), Declaratoria de Cumplimiento Ambiental (Adición GODF-07 de abril de 2011), Evaluación Ambiental Estratégica (Adición GODF-07 de abril de 2011), Prestadores de Servicios de Impacto Ambiental y Riesgo (Adición GODF-07 de abril de 2011). En las definiciones anteriores, sobresale la inclusión de procedimientos técnicos y administrativos, con los cuales se produce un cambio fundamental en la condición y posición del actor social que ejerce como titular de dicha dependencia, mientras se transforman las relaciones con los demás actores sociales.

Las reformas y adiciones realizadas durante el período 2007-2012 se caracterizan por determinar las competencias de diversos actores sociales en la gestión ambiental y por reforzar la construcción de instrumentos de política ambiental que inciden en la comprensión y gestión de las áreas verdes urbanas.

¹⁵¹ La tipología propuesta en estos fragmentos reformados en el período que comprende este estudio, son: áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas. Para fines de este análisis se considera sólo el primer tipo.

En el Artículo 6° se hace hincapié en el establecimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, presidida por los Titulares de las Secretarías de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda y Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Reforma GODF- 30 de abril de 2007); en este sentido se afirma que, en la política pública, el vínculo entre lo ambiental y lo urbano no es fortuito, sino que por el contrario, la forma de organización poblacional (rural o urbana) y su vínculo con lo ambiental tiene repercusiones en la construcción de la calidad de vida de las sociedades.

Entre las competencias de la Secretaría del Medio Ambiente, que fueron adicionadas¹⁵² al Artículo 9°, se encuentran:

VI Bis. **Dictaminar los estudios de daño ambiental** y en su caso, determinar e imponer las disposiciones ambientales que deberán observarse durante la realización de proyectos, obras o actividades; en las etapas correspondientes” (Adición GODF-07 de abril de 2011).

XIX. Bis. Establecer las políticas y lineamientos de integración y operación del cuerpo de **Policías Ambientales**; en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en las acciones de conservación, vigilancia, restauración y protección de los ecosistemas y sus elementos naturales, en suelo de conservación y urbano” (Adición GODF-31 de octubre de 2008).

XIX. Bis 1. Realizar acciones de **control, supervisión y vigilancia ambiental**, con auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en suelo de conservación y suelo urbano, tendientes a prevenir actos o hechos constitutivos de violación a esta ley, al **Código Penal para el Distrito Federal, en materia de delitos ambientales** y de las disposiciones que de ella emanen” (Adición GODF- 31 de octubre de 2008).

XXIX Bis.- Realizar acciones de vigilancia y supervisión para verificar el cumplimiento de los preceptos de esta ley y las disposiciones que de ella emanen en suelo de conservación y suelo urbano, **con el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal;**” (Adición GODF- 31 de octubre de 2008).

En las fracciones anteriores se desarrolla el tema de la Vigilancia Ambiental, en el cual se involucra a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. En este caso la política pública específica se refiere a la integración y operación del cuerpo de Policías

¹⁵² Para no ampliar más el tema, se han excluido las fracciones reformadas.

Ambientales¹⁵³, quienes apoyan su ejercicio en la ejecución de una normatividad punitiva: el Código Penal para el Distrito Federal. Por otra parte, se observa la inclusión de un actor social cuya acción adquiere relevancia desde la perspectiva de la vigilancia ambiental: la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Esta es una característica de la gestión ambiental que se subraya en el período de la administración local 2006-2012.

Las disposiciones anteriores son generales, pero afectan a las áreas verdes urbanas, puesto que se constituyen en una parte del objeto de la política ambiental establecida en los párrafos mencionados.

Otro actor de relevancia son las delegaciones del Distrito Federal, cuyas competencias son mencionadas en el Artículo 10 y entre las cuales se encuentran aquellas que se refieren a la participación ciudadana en materia ambiental, de forma individual, colectiva o a través de órganos de representación ciudadana (fracción III-Reforma GODF-25 de julio de 2012), la implementación de acciones de conservación, restauración y vigilancia del equilibrio ecológico (fracción IV-Reforma GODF-03 de mayo de 2011) y la difusión de dichas acciones (fracción IX- Reforma GODF-15 de mayo de 2012). Entre las competencias que corresponden a las delegaciones del Distrito Federal (Artículo 10-Reforma GODF-03 de mayo de 2011) se encuentran:

I. **Proponer y opinar**, según el caso, respecto del establecimiento de **áreas de valor ambiental, áreas verdes en suelo urbano y áreas naturales protegidas** dentro de su demarcación territorial, y participar en su vigilancia” (Reforma GODF-18 de febrero de 2011).

VII. **Aplicar las sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad** correspondiente por infracciones a esta Ley y sus reglamentos; así como levantar la **denuncia correspondiente en contra de los funcionarios o personas que inciten o propicien invasiones a áreas verdes de suelo urbano y al suelo de conservación**” (Reforma GODF- 18 de febrero de 2011).

VIII.- Las Delegaciones deberán etiquetar un porcentaje de su **presupuesto anual que garantice el mantenimiento, la protección, la preservación, la vigilancia de las áreas verdes y barrancas de su demarcación**” (Reforma GODF- 03 de mayo de 2011).

¹⁵³ En el artículo 201 Bis de la Ley Ambiental del DF, se adiciona (GODF- 31 de octubre de 2008) que dichos Policías serán establecidos por la Secretaría de Seguridad Pública, quienes se consideran una unidad de apoyo técnico operativo diario para la ejecución de acciones de prevención de delitos e infracciones administrativas. Dichos Policías tendrán un proceso de capacitación y profesionalización (Adición GODF- 31 de octubre de 2008).

Las Delegaciones que tengan un porcentaje **mayor de 9 metros cuadrados de área verde por habitante**, no deberán permitir **por ningún motivo su disminución**” (Reforma GODF-03 de mayo de 2011).

Las Delegaciones que **no cuenten con 9 metros cuadrados de área verde por habitante**, deberán **incrementarlo** buscando alcanzar este objetivo con alternativas para la creación de nuevas áreas verdes como son: **azoteas verdes, barrancas, retiro de asfalto innecesario en explanadas, camellones, áreas verdes verticales y jardineras en calles secundarias**” (Reforma GODF-03 de mayo de 2011).

En las fracciones sobresalen cuatro aspectos: 1) la posibilidad de proponer ante la Secretaría de Medio Ambiente la protección de espacios verdes diversos; 2) la aplicación de sanciones; 3) la cuestión de recursos económicos destinados al mantenimiento de esas áreas; y 4) las acciones diferenciadas dependiendo del tamaño del área verde. Dichos aspectos se relacionan con la condición, posición y relación entre los actores sociales. Por ejemplo, ante situaciones de tala de árboles, la ciudadanía adquiere mayores posibilidades de acción mediante la denuncia anónima, mientras que la denuncia cuando compruebe la incitación a la invasión de áreas verdes se propone como una competencia específica de la delegación.

Dentro de los instrumentos de política pública, además de la Evaluación del Impacto Ambiental, en este período adquieren especial importancia los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (Artículo 35), los cuales serán de observancia obligatoria en la creación de áreas naturales protegidas (reforma GODF-30 de abril de 2007) y en los programas de desarrollo urbano (*idem*). En este caso, si con la política pública se tiene la pretensión de incidir sobre las áreas verdes urbanas, será necesario poner atención a los Programas de Ordenamiento Ecológico delegacionales.

Una adición a la Ley Ambiental es la que se encuentra en el Artículo 86 Bis, en la cual se establece la acción penal contra el titular de la delegación que no proceda conforme las atribuciones que le brinda esta ley y como lo establece el artículo 86, para desalojar a quienes invadan suelo de conservación con el fin de asentarse irregularmente, o no finque acción penal en contra de quien destruya el mismo. Ello por ser considerado como copartícipe en esa acción, por lo que se le impondrá lo establecido en el artículo (sic) 343 BIS del Código Penal del Distrito Federal (Adición GODF-18 de febrero de 2011). En este sentido, se presentan competencias para las Delegaciones y esta acción coercitiva y hasta punitiva; sin embargo, no se encuentra ninguna adición similar con respecto a las instancias del Gobierno del Distrito

Federal (en este caso, ni del Gobierno Federal en caso de las legislaciones correspondientes), con lo que se hace visible una diferenciación en el ejercicio del poder y una acción coercitiva. Se despliegan aquí los *emblemas discursivos “de interacción”*, con esta reestructuración de las relaciones entre los actores sociales, a partir de *emblemas “de flujo comunicativo”* referidos a lo *normativo* que llegan a lo punitivo.

Respecto a los impactos ambientales, no se proponen acciones contra funcionarios, pero sí se hacen adiciones al Artículo 44, con relación a las modalidades de dichos estudios (Adición al párrafo 3, GODF-07 de abril de 2011).

Otras adiciones a la Ley Ambiental del Distrito Federal versan sobre sanciones administrativas, tal como se presenta en el Artículo 213:

IX. Compensación del daño ambiental en función del dictamen del daño ambiental que la autoridad ambiental emita, y (Adición GODF-07 de abril 2011).

X. Realización de programas, obras o actividades ambientales a cargo de la Secretaría contenidos en sus programas de trabajo encaminados al **rescate y protección de áreas ambientalmente impactadas**. (Adición GODF-07 de abril de 2011).

En todo caso, las sanciones se aplicarán en los términos que disponga el Reglamento correspondiente a la materia” (Adición GODF-07 de abril de 2011).

En este caso, la sanción administrativa se aplica a cualquier implementador de la política ambiental, a diferencia de la sanción punitiva mencionada con anterioridad, la cual se establece directamente a los Titulares de las delegaciones. En este caso, se presenta la “realización de programas” como una forma de sanción, lo que hace en el siguiente capítulo se cuestionará sobre la posibilidad de que alguno de los programas que se refieren al caso específico de este estudio, puedan ser considerados como una sanción administrativa.

En cuanto a la promoción de la participación ciudadana, esta se presenta como una de las competencias del Jefe de Gobierno, y se plantea como un eje de interés para la gestión gubernamental del Distrito Federal 2006-2012 dadas las adiciones de párrafos relacionados con dicho tema:

La **participación ciudadana** podrá ser individual, colectiva o a través del órgano de representación ciudadana electo en cada colonia o pueblo, así como de las organizaciones sociales, civiles y empresariales e instituciones académicas, en los términos del artículo

171 fracción IV de la Ley de Participación Ciudadana, y serán los medios para **promover y fomentar los derechos en materia ambiental** y la utilización de los instrumentos de participación ciudadana, que garantizarán la **participación corresponsable** de la ciudadanía a fin de que **se conozca e informe de la elaboración en los programas de protección ambiental, desarrollo sustentable y educación en materia ambiental a la sociedad**” (Se adiciona este párrafo al final del artículo” (Artículo 20-Adición GODF-25 de julio de 2012).

En el discurso se subraya la idea de participación ciudadana, con las acciones de promoción y fomento de lo ambiental, pero con la ausencia de instrumentos de participación en las decisiones; sin embargo, existen mecanismos de negociación que se vinculan principalmente a temas electorales, los cuales se convierten en espacios para posicionar a la ciudadanía con una mejor posición (temporal) para la negociación con actores gubernamentales y empresariales.

En cuanto a las implicaciones económicas y las reformas a la Ley, desde esta perspectiva, es importante reconocer que se tiene un Fondo Ambiental Público (*cf.* Artículo 69), cuyos recursos son destinados a:

VI. La **retribución** por proteger, restaurar o ampliar los servicios ambientales;” (Reforma GODF- 03 de mayo 2011).

VII. La **retribución** por la conservación de los servicios ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica” (Reforma GODF- 03 de mayo 2011).

VIII. El **desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental** y para el fomento y difusión de experiencias y prácticas para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente (Reforma GODF -03 de mayo de 2011).

En el discurso mismo de la Ley Ambiental, se establece un instrumento económico que aparece como una innovación del Gobierno del Distrito Federal en el período de estudio, lo cual fortalece la idea de factibilidad de las políticas ambientales, a partir de la inclusión del concepto económico de “retribución” aplicado a los servicios ambientales, brindados por áreas de conservación, pero que puede ser una idea sostenida también para las áreas urbanas.

4.6.2 El concepto de AVU en la Ley Ambiental del DF

El concepto de áreas verdes urbanas, en muchos sentidos, puede considerarse genérico, puesto que en dicho término tienen cabida diversas formas específicas de áreas verdes. En los siguientes textos se buscan los rasgos generales de dichos espacios, a partir de las reformas y adiciones a la Ley Ambiental del Distrito Federal.

En primer lugar, se anota que son áreas susceptibles de: mantenimiento, mejoramiento, restauración, rehabilitación, fomento, forestación, reforestación y conservación. Pero ellas no son acciones realizadas sin un fundamento biológico, sino que para realizarse requiere de conocimientos, técnicas y especies apropiadas (Artículo 88, reforma GODF-18 de febrero 2011). Los recursos que se sostienen en dichos espacios, tanto inertes como vivos, son importantes no sólo para la vitalidad de dichos espacios sino también para la vida de las personas.

Uno de los status más vinculados con las áreas verdes es el de “protección”, que tiene una gama de significaciones que van desde la consideración de los recursos biológicos requeridos para su supervivencia (se protege la vida) hasta derivar en una comprensión legal que implica restricciones en el uso y manejo de recursos para su permanencia. Sin embargo, el posicionamiento normativo se propone en el Artículo 91, a partir de la utilidad pública y la corresponsabilidad concertada, en la que influyen los propietarios y poseedores de los predios ubicados en la zona objeto de decreto o declaratoria (GODF-18 de febrero de 2011).

Por otra parte, se encuentran las acciones específicas que se realizan en las áreas verdes, tales como: poda, derribo o trasplante (Artículo 118-GODF-24 de noviembre de 2011); en donde la autorización de la Delegación, resulta relevante en tres sentidos: primero por lo que se consigue un cierto control sobre dichas acciones, previniendo acciones inadecuadas dada la falta de conocimiento sobre las técnicas y especies para realizar dichas acciones; en segundo lugar, se previenen acciones que pretenden el derribo de árboles por las actitudes de flojera (dado que los árboles generan basura) o de conveniencia económica (se prefiere un ingreso por colocar un anuncio); en un tercer sentido, la falta de agua en el entorno urbano puede ser una limitante para el mantenimiento de espacios verdes, sin considerar que dichos espacios son positivos para la recarga de acuíferos. Las acciones anteriores no pueden considerarse irrelevantes en términos discursivos, puesto que es aquí donde se manifiestan las posiciones, condiciones y relaciones entre los actores sociales, como la relación de dependencia

jerárquica que se hace presente entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales, puesto que la poda, el derribo y el trasplante de árboles, requiere de una autorización por parte de la Delegación. Además, en este proceso se reconoce a un tercer actor social en juego, que pueden ser los jardineros, dependientes de la instancia gubernamental o independientes.

4.6.3 Relación del área verde y lo urbano

Los objetivos que se persiguen en este cruce del área verde y lo urbano son principalmente el mejoramiento del ambiente y la calidad de vida de las personas (*cf.* Artículo 87- Reforma GODF- 18 de febrero de 2011). Del mismo modo, en esta interacción se presentan relaciones entre instancias gubernamentales que atienden las problemáticas urbanas y la Secretaría de Medio Ambiente. La coordinación de los tres niveles de gobierno y las características diferentes de las áreas verdes que están bajo jurisdicción de cada institución, requieren de un proceso de acuerdo y concertación, en donde la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, juega el papel de autoridad articuladora. Sin embargo, en las áreas verdes urbanas que tienen fines recreativos para la población, las delegaciones tienen un papel importante, tal como se menciona en los siguientes párrafos:

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 (Artículo 88 Reforma GODF-18 de febrero de 2011).

Las autoridades locales del Distrito Federal, instalarán en la medida de sus posibilidades azoteas verdes en las edificaciones de que sean propietarios [...] (Artículo 88 Bis 5, Adición GODF-03 de mayo de 2011).

Las azoteas verdes se sujetarán a la normatividad que para tal efecto estipule la Secretaría (Artículo 88 Bis 5, párrafo 2, Adición GODF-03 de mayo de 2011).

En el segundo párrafo citado, llama la atención la frase “instalarán en la medida de sus posibilidades”, puesto que parece un mandato para la acción, definiendo *a priori*, la “necesidad” de la implementación de azoteas verdes en todas las edificaciones de las autoridades locales del Distrito Federal. El mismo texto no hace alguna reflexión sobre la pertinencia de la implementación técnica, sino únicamente pone como límite (muy importante

en la práctica) a las posibilidades, que podrían ser económicas o ingenieriles, aunque en el párrafo no se indica.

Por otra parte, además de las cuestiones económicas y técnicas, las decisiones se mueven en el cruce de lo político y los conocimientos requeridos para “el mantenimiento, mejoramiento, restauración, rehabilitación, fomento, forestación, reforestación y conservación de las áreas verdes del Distrito Federal” (Artículo 88- Reforma GODF-18 de febrero de 2011). Ante ello, el Consejo de la Secretaría del Medio Ambiente tendría una función relevante.

Finalmente, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal le corresponde concertar de manera corresponsable con la sociedad, los propietarios y los predios en los cuales se pretenda establecer un decreto o declaratoria de protección de un área natural (Artículo 91d- Reforma GODF-18 de febrero de 2011).

4.7 Agenda Ambiental de la Ciudad de México. Programa de medio ambiente (2007-2012)

La Agenda Ambiental de la Ciudad de México (AACM) cuenta con 2 capítulos introductorios, 7 capítulos temáticos y 2 capítulos en los que se abordan temas transversales y el desarrollo institucional.

Los capítulos temáticos son: Suelo de conservación; Habitabilidad y espacio público, Agua, Movilidad, Aire, Residuos Sólidos, Cambio Climático y Energía.

El objetivo fundamental de la Agenda Ambiental de la Ciudad de México. Programa de Medio Ambiente 2007-2012 (2007), es:

[...] conducir al Distrito Federal **hacia la sustentabilidad**, pues como todas las ciudades del nuevo siglo, la metrópoli exige políticas y acciones concretas de mediano y largo plazos para **garantizar su viabilidad ecológica**. La Agenda representa un conjunto de acciones sin precedentes para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y lograr el propósito del Gobierno del Distrito Federal de hacer de nuestra ciudad la más verde de América Latina; pero, principalmente, responde a la demanda legítima de contar con políticas que propicien medidas en **contra del deterioro ambiental (p. 9)**.

En el objetivo se reconoce el tema ambiental que “activa” la acción pública concreta es la sustentabilidad. De hecho se usa el término “hacia”, lo que hace referencia no a una meta

estática, sino a un camino, a un proceso que se convierte en objetivo concreto pero también en utopía cuya función es movilizar, más que un punto de llegada. Asimismo, se encuentra la comprensión de la sustentabilidad desde la perspectiva ecológica, aunque sobresalen los aspectos sociales y políticos de la sustentabilidad, al referirse a la calidad de vida, pero también al propósito político que implica dar visibilidad a las políticas en la Ciudad de México que le permita ser reconocida como la ciudad más verde de América Latina. Finalmente, cierra el párrafo del objetivo tal como inició, con el tema ambiental, que podría pensarse como lo políticamente correcto cuando se hace referencia a la sustentabilidad, y lo que va a brindar una legitimidad a la acción pública.

En los párrafos introductorios del documento, se presenta el sentimiento de compromiso vinculado al cumplimiento de las expectativas del ámbito global, pero también con la pretensión de la repercusión de lo local sobre lo global. Al mismo tiempo se plantea la seguridad en los resultados que se obtendrán, pero también con la certeza de estar desarrollando las líneas de interés del gobierno, lo cual seguramente implica el flujo de los recursos necesarios para realizar sus acciones.

En el texto anterior tiene un lugar especial el *emblema discursivo “de innovación”*, puesto que se está haciendo alusión ya sea a una “visión nueva” o a una “nueva visión de ciudad”. La innovación propuesta radica fundamentalmente en las características que se asocian a la ciudad: desarrollo equitativo y sustentable.

Por otra parte, al iniciar el párrafo citado, no es fortuito que el primer propósito planteado sea el rescate del suelo de conservación, lo cual está asociado a las áreas verdes que pueden incrementarse por la acción de decretos de conservación en zonas de menor presión poblacional, aunque se mantenga el conflicto en espacios de conservación con asentamientos poblacionales irregulares.

A continuación, se analiza la participación de diversos actores en la formulación de la Agenda:

[...] En la formulación de la Agenda, se tomaron en cuenta las aportaciones de diferentes **actores involucrados en la toma de decisiones** en materia de desarrollo sustentable y protección ambiental, las opiniones de **expertos** reconocidos de diversas instituciones y, en general, de la **población**, mismas que fueron recogidas en la **consulta pública** organizada para tal efecto (AACM, 2007, p. 11).

La Agenda Ambiental sigue la tendencia de las Instituciones Internacionales en cuanto a la participación de un grupo de expertos, quienes desde la actuación global, son personas que tienen experiencia en el ámbito académico, en la sociedad civil, en las instituciones financiadoras y/o en la administración pública. La conjunción de miradas tanto del ámbito de la expertise como de la población, aparece en la consulta pública organizada, entendida como la estrategia para conseguir la participación y la escucha de la ciudadanía.

En el texto se menciona que la integración de este grupo de trabajo tiene como finalidad el conseguir que los actores involucrados puedan tomar decisiones en materia de desarrollo social y protección ambiental. Lo anterior, se constituye como un *emblema discursivo “de interacción”*, principalmente, puesto que se presenta una pléyade de instituciones involucradas con lo cual se proponen relaciones que expresan diversos poderes, como aquel que tiene el grupo de expertos y/o los actores que tienen las condiciones (competencias) para tomar decisiones.

En el marco referencial se señala que: “El desarrollo de una ciudad debe incorporar forzosamente el componente ambiental en la aplicación de las políticas públicas que propone e instrumenta su gobierno” (AACM, 2007, p. 14).

En este sentido se espera que los temas ambientales sean transversales, y que rompan la barrera del espacio propio de la gestión ambiental, sobre todo relacionado con el desarrollo urbano e infraestructura, entre otros. Se propone la transversalidad en forma de acciones específicamente ambientales; así como políticas y orientaciones de sustentabilidad que puedan ser aplicados a todos los sectores de la administración pública local (*cfr.* AACM¹⁵⁴ 2007).

Si se considera a la sustentabilidad como una estrategia transversal, se tienen diversos problemas en la comprensión de lo ambiental, ya que por una parte, el discurso de la sustentabilidad resulta poco ambiental, dado que en la búsqueda por conjuntar sociedad, medio ambiente y economía, se termina enfatizando la parte económica. Además, si la

¹⁵⁴ También en Agenda XXI.

sustentabilidad se propone como eje transversal, las acciones ambientales se diluyen¹⁵⁵ y la política pública termina utilizando de forma excesiva (y abusiva) un término que tiene pocos elementos vinculantes con el medio ambiente.

Una diferencia entre el Plan Verde y la Agenda Ambiental, además de quien firma el documento, es que el primero está diseñado a largo plazo, mientras que la segunda, se ajusta en cuanto al alcance, al tiempo de la gestión gubernamental (*cf.*: AACM, 2007).

El reconocimiento de los principios orientadores de la Secretaría del Medio Ambiente, es importante debido a que permiten la identificación de los elementos que se pretenden conjuntar para la consecución del objetivo. Entre dichos principios se encuentran: Planeación ambiental para el desarrollo sustentable; Bosques, suelo de conservación, agua y biodiversidad: un futuro compartido; Vigilancia ambiental; Soluciones y adaptación desde la base social; Desarrollo sustentable y coordinación metropolitana; y Nuevo modelo institucional de la Secretaría del Medio Ambiente. En los principios anteriores se reconocen: 1) los aspectos del medio ambiente que resultan relevantes; 2) los instrumentos de política tales como la planeación y el modelo institucional; y 3) los actores que tienen que ser incluidos en los procesos coordinados.

Dentro del subtema de planeación ambiental se mencionan los cambios institucionales y la relación con otras dependencias del Gabinete de Desarrollo Sustentable. En la AACM, la sustentabilidad emerge como el ingrediente que “se lleva con todo”, puesto que se menciona que “para abordar el reto de la sustentabilidad, la SMA ha modificado su diseño institucional” (p. 16). En este caso se puede estar frente a la falacia reconocida en el ámbito de la política: el cambio institucional tiene una relación directa con los resultados de una política pública. En un segundo estadio se vuelve a poner esperanza en el reto de la sustentabilidad, gracias al Gabinete de Desarrollo Sustentable. Finalmente, se presenta la vinculación con la Comisión Ambiental Metropolitana, importante en todas las problemáticas (tanto sociales como económicas), *a priori* aparece nuevamente como una gestora fundamental ante la situación de sustentabilidad ambiental.

¹⁵⁵ Cabe mencionar que “en el ámbito de la gestión transversal, la percepción última es que las cosas no acaban de funcionar correctamente. La incorporación de diseños organizativos orientados a la implementación de la gestión transversal en las organizaciones públicas está generando más problemas que soluciones” (Serra, 2005, p. 2).

Cuando se habla del Nuevo Modelo Institucional de la Secretaría del Medio Ambiente, se observan tres rasgos: 1) “el reposicionamiento del tema ambiental en la agenda pública de la Ciudad y del Gobierno, y de implementar proyectos prioritarios para la sustentabilidad de la Ciudad que brinde información al público (2007, p. 18); 2) para instrumentar la política ambiental, la Secretaría del Medio Ambiente se ajusta al Marco Jurídico vigente¹⁵⁶; 3) se menciona que, con el propósito de realizar el rediseño organizativo de la Secretaría, en Enero de 2007, se realizaron modificaciones al reglamento interior de la administración pública (2007, p. 18).

Además de la parte de interacción de instancias gubernamentales, cabe mencionar que están presentes dos temas de manera constante: a) la participación ciudadana y b) el suelo de conservación. Ellos se abordarán más adelante.

En la Agenda Ambiental, el tema de las áreas verdes urbanas, se encuentra vinculada al eje 4 del documento: habitabilidad y espacio público. En este documento existe una distinción entre suelo de conservación y áreas verdes urbanas, lo cual incide en los modos de entender los espacios verdes.

El diagnóstico que se hace en el documento, con respecto a la habitabilidad y espacio público, es que la extensión aproximada que hoy abarca la mancha urbana de la ZMCM es de 180 000 ha. Para el territorio y la población que abarca la Ciudad de México, los datos apuntan a que cuenta con 7 049 ha de espacios públicos, de los cuales 67% son áreas verdes públicas (4 709 ha), y 33% (2 304 ha) de plazas y otro tipo de espacios. A continuación, se mencionan los problemas característicos de la Ciudad de México:

Es claro que la ciudad tiene un **problema de distribución y déficit del espacio público y áreas verdes**. Prácticamente ha permanecido invariable el **porcentaje de área verde por habitante** en la Ciudad de México durante los últimos 70 años. Ahora, además, la conurbación con el Estado de México le exige al Distrito Federal proveer de valores y servicios ambientales a todos los que la viven y transitan, independientemente de su origen y destino” (AACM, 2007, p. 33).

¹⁵⁶ Por supuesto, durante el periodo de gestión del gobierno local, se hicieron varias adiciones y reformas a la Ley Ambiental del Distrito Federal, especialmente al apartado que se refiere a las atribuciones de los funcionarios públicos.

En el párrafo anterior, se observa la vinculación de la problemática de las áreas verdes en la Ciudad de México con el proceso de conurbación, que abre el discurso hacia los servicios que dichos espacios pueden ofrecer a mayor número de beneficiarios, lo cual constituye un dato indispensable para la movilización de una política pública. Sin embargo, en el mismo párrafo se encuentra una afirmación que parece inverosímil: la invariabilidad del porcentaje de las áreas verdes por habitante¹⁵⁷. Ello dejaría de lado la discusión sobre: la presión de vivienda sobre las áreas verdes y la irregularidad en el uso de suelo que han sucedido en el período de tiempo al que se hace referencia. Además, si se consideran los datos del Inventario General de Áreas Verdes Urbanas elaborada por Centro Geo (2003) y los obtenidos por la PAOT (2010, p. 82), se tiene que en el 2003 eran 15.1 m²/hab, mientras en el 2010 se tenían 10 m²/hab. De modo que no es posible sostener la invariabilidad de área verde por habitante en el DF durante los últimos 70 años.

En cuanto a la participación ciudadana, parece ser un problema la falta de compromiso social. Al respecto, en la Agenda Ambiental se plantean los siguientes problemas vinculados a los espacios públicos, referidos a la participación social: “la **nula participación social para su cuidado y aprecio**, y la **carencia de programas de manejo** en la gran mayoría de los bosques urbanos como **de las áreas verdes urbanas**, con el consabido resultado de la afectación [...]” (AACM, 2007, p. 34).

Durante la gestión local que se analiza con fines de contexto en esta investigación, la participación ciudadana resulta fundamental, por lo que la Secretaría del Medio Ambiente hace llamados para una nueva forma de ejercer la gestión ambiental; en donde las instituciones y la participación ciudadana son relevantes (*cf.*: AACM, 2007, p. 16). Se puede afirmar que la participación tanto institucional como ciudadana se facilita gracias a las transformaciones institucionales y a las utilización de los medios de comunicación¹⁵⁸, con lo cual se incentiva una participación ciudadana cercana a la ejecución de la política, pero lejos del diseño y a la toma de decisiones en la política¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Es posible señalar una inconsistencia de medida “porcentaje de área verde por habitante”, puesto que cuando se hace referencia al área verde por habitante, se utiliza como unidad de medida al metro cuadrado y no al porcentaje.

¹⁵⁸ No se hace referencia aquí a los medios de comunicación masiva en particular, sino a los medios de comunicación mediante los cuales se difunden los *emblemas discursivos*.

¹⁵⁹ Lo cual coincide con la forma en la que el BID entiende la participación ciudadana.

En gran medida, una de las “palancas” para la gestión ambiental en el período que aquí se analiza y que se expresa constantemente en la Agenda Ambiental 2007-2012, es la participación ciudadana; la cual se vincula a términos como el de participación activa y participación social; mientras que la participación en la acción pública se amplía al hacer referencia no sólo en la ciudadanía sino en la participación de sectores social, público y privado, la participación interdisciplinaria¹⁶⁰ y la multiinstitucional.

Por ejemplo, el programa de educación ambiental para el uso responsable del espacio público, se menciona que “al final de este periodo se espera lograr la participación activa y comprometida de los usuarios en la **recuperación y uso responsable de diversos espacios públicos** como parques, plazas públicas, bosques urbanos y centros de educación ambiental, etc.” (AACM, 2007, p. 47).

En este caso, la participación activa es al mismo tiempo comprometida, por lo que se podría interpretar no como una acción aislada sino como una actitud permanente frente al espacio público. Sin embargo, es importante analizar los medios que se ponen para fomentar dicha actitud, como es el caso de las Jornadas Ciudadanas por el espacio público, en donde llama la atención la organización entre la SMA, las delegaciones y la sociedad civil para realizar cinco jornadas generales de limpieza y mantenimiento, las cuales se proponen vinculadas a actividades recreativas, educativas o culturales (*cf.*: AACM, 2007, p. 47).

Otro rasgo de la participación, dentro del texto que se analiza ahora, es la asociación entre la “participación y denuncia ciudadana”¹⁶¹, como se plantea en el siguiente párrafo:

Con el propósito de fomentar el **involucramiento de la comunidad en la protección y cuidado del medio ambiente**, se desarrollará un programa que permita dar atención de manera pronta a las **denuncias ciudadanas**, sobre todo, en materia de denuncias **por ruido y vibraciones**, así como **agresiones en el arbolado urbano y parques y jardines de la ciudad**” (AACM, 2007, p. 144).

En este sentido, la denuncia ciudadana aparece como una forma de participación, que en la política de áreas verdes va a tener relevancia, especialmente en el período del gobierno local,

¹⁶⁰ La participación interdisciplinaria se propone para la aplicación de inversiones y el desarrollo de proyectos en lo que se requiere de la implementación de nueva tecnología (*cf.*: AACM, 2007, p. 52).

¹⁶¹ Dichas asociaciones podrían profundizarse en trabajos posteriores.

2006-2012, debido a que permite una vigilancia con posibilidades de abarcar mayores espacios de observación, por otra parte, la ciudadanía experimenta la corresponsabilidad. Al respecto la PAOT (2010, p. 240), ha registrado la atención de dos mil casos de afectaciones de áreas verdes urbanas denunciados por la población, entre 2002 y 2010¹⁶²: “La afectación de **áreas verdes urbanas es el tercer motivo de atención de denuncias y desarrollo de investigaciones en la PAOT**, después de violaciones a la normatividad que regula el uso de suelo y a la contaminación por ruido y vibraciones” (PAOT, 2010, p. 240).

Por lo tanto, la participación ciudadana es una categoría central cuando se trata el tema de las políticas de áreas verdes urbanas en el Distrito Federal. Además, en la Agenda Ambiental se puede identificar a la participación ciudadana como un elemento movilizador de las políticas ambientales¹⁶³ en general, así como en la lucha discursiva entre los suelos de conservación que se contraponen al suelo urbano. En el caso de la Ciudad de México, se puede centrar la atención en los suelos de conservación y en bosques periféricos, y discutir la tensión entre la expansión urbana y la conservación de espacios de la naturaleza. Sin embargo, la tensión urbano-ambiental se encuentra en el corazón mismo de las ciudades; donde la actividad en la construcción, servicios urbanos, estrategias de mercadotecnia, embellecimiento de la ciudad y seguridad, encuentran competencia con los espacios arbolado. Sobre dichos espacios existe presión por parte de los diversos actores que construyen ciudad bajo intereses y principios rectores que muchas veces se contradicen entre sí, y es ahí donde la negociación política aparece para ponderar unos intereses sobre otros.

Si se reconocen los beneficios ambientales de las áreas verdes¹⁶⁴ tanto en suelo de conservación como en suelo urbano (*cf.*: AACM, 2007, p. 34-35), es necesario (en términos de *policy*) pasar al análisis de la acción pública en torno a dichos espacios, desde la observación constante de la tensión rural-urbano, en donde se manifiestan decisiones con un fuerte componente político (*politics*).

¹⁶² “Seis de cada diez denuncias se concentran en las demarcaciones territoriales de mayor densidad de población y más cercanas a la Procuraduría: Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, principalmente” (PAOT, 2010: 240).

¹⁶³ Lo que no implica que quien analiza esta información tenga acuerdo.

¹⁶⁴ Aún más, se pueden reconocer los beneficios culturales e históricos de jardines, parques, mercados, tianguis y otros espacios públicos (*cf.*: Agenda Ambiental, 2007).

De manera ideal, la ciudad puede proponerse como “una ciudad abierta”, hecha por y para todos, como una expresión de la democracia vivida en una sociedad, con proyectos específicos que mejoran la habitabilidad y con ello la calidad de vida (*cf.* AACM, 2007, p. 35). Sin embargo, al referirse al suelo y sus usos generales (de conservación o urbano) y específicos, en la Agenda Ambiental se señala que la sustentabilidad urbana está fundamentada en valores de justicia social y equidad. Por tal motivo, se puede afirmar que las AVU constituyen un espacio para el discurso de la sustentabilidad, en el cual se movilizan narrativas que aluden a los ideales humanos asociados a dichos espacios con una valoración moral positiva, dadas las “bondades” atribuidas. En este contexto, surge la necesidad de recurrir a las AVU para construir un discurso sobre la promoción de algunos valores en las sociedades. Las políticas de áreas verdes se presentan como una posibilidad de incidir en la disminución de las desigualdades sociales (económicas y políticas), al conformarse como espacios públicos que benefician a todos, especialmente a aquellos que viven en viviendas con dimensiones pequeñas, mientras que a quienes no han tenido alguna forma de participación sociopolítica, se les ofrece como un espacio para la participación que los transforme en ciudadanos “activos”. Si se consigue la disminución de las desigualdades, está fuera de los límites de este estudio que no pretende ser evaluativo, sino analítico del proceso discursivo de la política de áreas verdes urbanas.

En la construcción de la ciudad global¹⁶⁵, los espacios públicos dentro de los cuales se encuentran los jardines y parques, juegan un papel fundamental; pero siguen siendo espacios altamente vulnerables, aun cuando desde el discurso de la política ambiental, se reconozcan los beneficios asociados a dichos espacios.

Por tal motivo, el eje 4 de la AACM (2007), referido a la Habitabilidad y espacio público, considera a las áreas verdes urbanas, tal como se observa en el objetivo general:

El espacio público y las áreas verdes públicas pueden identificarse como elementos medulares en la tarea de **articular física y socialmente la ciudad**, por lo que el GDF tiene como objetivo principal transformar la Ciudad de México en un espacio de

¹⁶⁵ El reconocimiento de los espacios públicos como elementos para la construcción de las ciudades globales, se reconoce en cierto modo en el siguiente párrafo de la AACM (2007, p. 36): “*Es necesario proponernos un modelo de gestión urbana y ambiental flexible que nos dote de metas de largo aliento, de una visión de la ciudad que reconozca y promueva antiguas y nuevas reglas de convivencia colectiva en un mundo global*”.

integración social sustentable, mediante el rescate de la habitabilidad de sus espacios y áreas verdes públicas (p. 36).

En este objetivo se puede percibir la función transformadora del espacio urbano que se otorga a las áreas verdes, pero como en el caso de los textos del BID antes analizados, además se le atribuye a dichos espacios, la posibilidad de generar cambios en las dinámicas sociales que tienen un grado de complejidad mayor. Ello provoca la construcción de altas expectativas de solución de problemas que tendrían que ser atendidos mediante políticas sociales y económicas más que con políticas ambientales.

Entre los objetivos específicos de la AACM (2007), se encuentran los siguientes:

- Crear espacios públicos que permitan formar una ciudad más habitable y equitativa (p. 36).
- Modificar y rescatar el entorno para hacerlo más eficiente, funcional y grato para la sociedad (*idem*).
- Identificar zonas favorables para la construcción de desarrollos urbanísticos residenciales e industriales, sustentables y habitables (*idem*).
- Mejorar la imagen urbana y paisajística de la ciudad (*idem*).
- Fortalecer los procesos de integración social mediante actividades que promuevan el uso y disfrute de los espacios públicos, con infraestructura accesible para todos.
- Proteger, conservar, desarrollar y consolidar las áreas verdes urbanas y los espacios culturales y de divulgación del conocimiento y aprecio de la flora y fauna (*idem*).

En todos los objetivos, se presenta a las áreas verdes de manera explícita o implícita, y parece que no sólo atendiendo a aspectos estructurales y funcionales en términos ambientales y urbanos; sino además se integran aspectos que tienen un fuerte componente subjetivo que haría difícil la evaluación de objetivos. Por ejemplo, si se pretende modificar y rescatar el entorno para hacerlo “grato” para la sociedad, se presenta un grave problema porque parecería entonces que las transformaciones de los espacios dependen más de los deseos de la sociedad que de los conocimientos sobre el valor ambiental de los espacios; lo cual en algunas ocasiones puede coincidir, pero no necesariamente. Cuando en una política pública la

preocupación es la imagen, se puede decir que la finalidad de la política (*policy*) tiene una fuerte arista en la política (*politics*). La imagen¹⁶⁶ que podría ser consecuencia de un conjunto de estrategias con fines ambientales y sociales; por el contrario, emerge como un fin en sí misma, lo cual puede traer además de los beneficios políticos, algunos beneficios económicos: inversiones y turismo.

En este eje, las estrategias planteadas por la Agenda Ambiental son: 1) proyectos ordenadores, 2) corredores de integración y desarrollo, 3) convivencia urbana; 4) bioética, bienestar animal y protección de los animales.

Los proyectos ordenadores (estrategia 1) se entienden como:

Los principales componentes de diseño de los proyectos ordenadores son los espacios públicos amplios con **equipamiento social**, por medio de acciones puntuales de intervención urbana que fomenten la protección al medio ambiente y el **equilibrio social** entre las diferentes zonas de la ciudad, dotando de nuevas áreas verdes y espacios públicos, así como reforestando los existentes, destacando los aspectos de diseño paisajístico, imagen urbana, equipamiento y servicios, desarrollados bajo los lineamientos de equidad, sustentabilidad y habitabilidad. Estos se localizarán en **centros de barrio** y en grandes **áreas subutilizadas con un alto potencial** (AACM, 2007, p. 36).

En el párrafo anterior, la explicación sobre los proyectos ordenadores, parece ambiguo porque se hace alusión a términos que no se explican en el texto y que sólo aparecen en un párrafo de todo el documento; ellos son: “equipamiento social” y “equilibrio social”. En este caso, se puede decir que el tema social está planteado de forma poco clara, pero lo mismo sucede con el tema ambiental, dado que se habla de “acciones puntuales de intervención urbana que fomenten la protección al ambiente”; en este contexto, se vuelve indispensable el reconocimiento de la concepción del medio ambiente, puesto que las acciones puntuales pueden encontrarse lejos de una incidencia en lo ambiental, la cual sólo ocurre cuando se tienen diversas políticas que convergen en el tema y coadyuvan en la consecución de acciones ambientales. Por otra parte, pareciera que la forma de lograr la protección al medio ambiente

¹⁶⁶ “En el desarrollo que va de la ciudad como centro de producción regional o nacional a la ciudad como centro internacional de las comunicaciones, los medios y servicios, la imagen misma de la ciudad se transforma en decisiva para el éxito en la competencia global... No sorprende... [que] los urbanistas estén más preocupados por la imagen de la ciudad que por su uso, más ansiosos por volverla más atractiva para turistas y visitas oficiales que por poner a disposición espacios heterogéneos para la vida de los habitantes de la ciudad...” (Huysen, 2002, p. 202).

y el equilibrio social es a partir de la dotación de nuevas áreas verdes y espacios públicos, ante lo cual aparece una fórmula demasiado simplificada que no necesariamente tiene repercusiones positivas ni en el medio ambiente ni en el oscuro término de “equilibrio social”. En esta Agenda Ambiental, se encuentran dos programas asociados a los proyectos ordenadores: el programa edificio y vivienda limpia, y el programa de mejoramiento y recuperación de espacios públicos. Aunque ambos programas están asociados a las áreas verdes, en el segundo, se encuentran insertos los dos programas específicos que se analizarán en el capítulo seis de esta tesis, y constituyen el estudio de caso específico. Dichos programas señalan como objetivo el mejoramiento urbano ambiental en los espacios públicos, mediante la convocatoria de especialistas del diseño y sociedad civil para presentar proyectos de rescate y mejoramiento urbano. Los proyectos pueden ser patrocinados por los sectores público o privado, desde el desarrollo del proyecto ejecutivo hasta su construcción y mantenimiento. En cuanto a la estrategia 2, referida a corredores de integración y desarrollo, se menciona que:

En los corredores de desarrollo y movilidad, pero sobre todo en los ambientales y recreativos, se llevarán a cabo mejoras de imagen urbana, rescate y consolidación de espacios públicos, creación de parques lineales, reforestación de áreas verdes y apoyo a sistemas de transporte no contaminantes (Agenda Ambiental, 2007, p. 36).

Una característica de esta estrategia es la búsqueda de conectividad de las áreas verdes urbanas, aunque los fines son de movilidad, por lo que se promueve la presencia (y los programas) de parques lineales (asociado a ciclovías) y de áreas verdes.

En esta estrategia también se presentan programas que se refieren específicamente a bosques urbanos como el Bosque de San Juan de Aragón, con tres instrumentos¹⁶⁷:

- Programa propuesta integral de reubicación y condiciones de operación para los vendedores ambulantes en el Bosque de Aragón.
- Programa de rehabilitación integral del Bosque de san Juan de Aragón.
- Programa metropolitano del Bosque de san Juan de Aragón.

En el caso del Bosque de san Juan de Aragón, se observan instrumentos de política de un área verde, que va más allá del interés ambiental, puesto que incide en las áreas destinadas al

¹⁶⁷ Sería interesante identificar los cruces presentes entre los tres programas que se refieren al Bosque de San Juan de Aragón, y la razón de dividir los programas en lugar de integrarlos en uno solo, puesto que se refieren al mismo lugar.

comercio y en el tipo de comercio que se establece. La conformación de un programa metropolitano, podría tener una connotación más política que ambiental.

Además del Bosque de San Juan de Aragón, dos espacios verdes cuentan con un instrumento de política integrado en un Plan Maestro¹⁶⁸: el Bosque de Chapultepec y el Museo de Historia Natural y Cultura Ambiental. En este caso, la integración de las acciones en un instrumento de política, puede asociarse con la importancia que tienen dichos espacios como monumentos históricos, y espacios de comercialización importantes dada la afluencia turística.

Se presenta un programa de modernización y desarrollo de zoológicos de la Ciudad de México, que incluye los siguientes sitios específicos: Los Coyotes, San Juan de Aragón, Chapultepec. Se incluye en este programa, también un proyecto de zoológicos comprometidos con el medio ambiente.

Finalmente, el más importante (para fines de este estudio) de los programas presentes en la estrategia 2 (corredores de integración y desarrollo) es el de conservación y restauración de áreas verdes urbanas, las cuales tienen como finalidad la generación de información biológica para el manejo de las áreas verdes; por otra parte, la gestión de las áreas verdes donde el aspecto normativo juega un papel fundamental. Los proyectos son:

- “Manual para el diagnóstico fitosanitario de la vegetación urbana en el Distrito Federal.
- Manejo del arbolado urbano infestado por muérdago y otros agentes que afectan su salud en el Valle de México.
- Inventario y diagnóstico del arbolado urbano del Distrito Federal.
- Capacitación y actualización para el manejo adecuado del arbolado urbano del Distrito Federal.
- Consolidación del sistema de gestión de áreas verdes urbanas del Distrito Federal.
- Gestión para el decreto de 33 barrancas como áreas de valor ambiental.
- Propuesta para la creación de la norma ambiental para el Distrito Federal que establezca los lineamientos para la instalación del sistema de naturación de azoteas.
- Implantación de 30 000 m²/año de azoteas naturales en inmuebles del GDF” (Agenda Verde, 2007, p. 45).

¹⁶⁸ En este caso se tendría que identificar la diferencia entre un plan maestro a diferencia de la división programática presente en el Bosque de San Juan de Aragón.

En esta Agenda se presenta el tema de las azoteas naturales, que conlleva una construcción normativa, pero también un conjunto de asociaciones con las empresas privadas para la consecución de estos proyectos.

La estrategia 3 se refiere a la convivencia urbana, se refiere sobre todo a la construcción de infraestructura para realizar actividades artísticas, culturales y deportivas en el espacio público y áreas verdes. Y solamente las jornadas ciudadanas por el espacio público inciden en la limpieza de algunas áreas verdes que son incluidas en dicho proyecto.

Además de encontrarse en el eje de Habitabilidad y espacio público, las áreas verdes urbanas se han relacionado en la Agenda Ambiental, con el eje que se refiere a suelo de conservación y el eje del agua.

En el suelo de conservación se propone una interrelación con el suelo urbano, que aún no se encuentra en equilibrio. Entre las causas de la degradación de los recursos naturales, se cita a la deforestación (cambio de suelo forestal a agrícola y/o urbano), deterioro de la salud del bosque, incendios, tala, contaminación ambiental y pastoreo excesivo (Cfr. Agenda Ambiental, 2007: 21). Al mismo tiempo, el suelo de conservación se vincula como las áreas verdes urbanas, a otros temas ambientales relacionados con el agua, lo que incrementa en términos ecológicos, el interés por las áreas verdes urbanas gracias a la conectividad hidrológica con las áreas de conservación.

Una de las aseveraciones que resulta cuestionable es el siguiente:

El proceso es una tala puntual, de baja intensidad, que con el tiempo fragmenta el bosque y elimina el hábitat de especies importantes, procesos erosivos que propician el surgimiento de plagas y enfermedades forestales, fomentados por la presión demográfica y el interés de los poseedores por obtener un beneficio económico inmediato (AACM, 2007, p. 22).

Del párrafo anterior se desprende la idea de que quienes ejercen presión sobre las áreas de conservación son sólo los poseedores y no se hace alusión a los agentes externos a dichas áreas que tienen intereses económicos, como las empresas privadas extractoras de recursos, quienes se ven protegidos en algunas ocasiones por las instituciones públicas.

En cuanto al eje Agua, se relaciona con las áreas verdes por la cantidad que de dicho recurso se requiere para el mantenimiento de espacios con vegetación (*cfr.* AACM, 2007, 53), así

como por la posibilidad conservación y de recarga de mantos acuíferos en la Ciudad de México, para lo cual es necesario frenar el crecimiento de la mancha urbana e impedir su expansión en el suelo de conservación (*cf.*: AACM, 2007: 54). En esta estrategia, se encuentra un programa específico para la protección de las áreas verdes, con fines de recarga de acuíferos, para lo cual se presentan proyectos de declaración de áreas de valor ambiental para otorgar a bosques urbanos y a las barrancas las mismas atribuciones que un ANP, que se constituye en la figura utilizada para preservar ecosistemas en suelo de Conservación, y se propone la creación del Sistema de gestión de áreas verdes y barrancas¹⁶⁹. Para las declaratorias se requiere de la coordinación de esfuerzos con el gobierno central, SEDUVI y las Delegaciones del Distrito Federal (AACM, 2007: 60).

4.8 Programa de Acceso a la Justicia Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF (2007-2011)

El programa es resultado del trabajo y acuerdo del Consejo del Gobierno de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), conformada por académicos y servidores públicos. El contenido de este programa consta de los siguientes apartados: presentación, marco jurídico, nuestro compromiso, procesos de atención prioritaria para la procuración de justicia ambiental y del ordenamiento territorial, el acceso a la justicia ambiental y del ordenamiento territorial del D.F., las líneas estratégicas y agendas emergentes, fortalecimiento institucional y modernización administrativa.

En el apartado que se refiere al proceso de atención prioritaria para la procuración de Justicia Ambiental, se menciona a “la falta de áreas verdes y espacios públicos”, como una de los retos a mediano plazo de la Ciudad de México. Otros retos se refieren a:

[...] la ocupación irregular de su territorio; la distribución poco equitativa del equipamiento y servicios; el congestionamiento vial y el transporte ineficiente; la subutilización de la infraestructura existente; la insuficiencia de instrumentos eficientes

¹⁶⁹ El principal actor en dicho programa es la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente. A través de dicho sistema se pretende ingresar datos sobre el estado actual de las zonas de recarga de acuíferos en el DF, la problemática de la presión inmobiliaria, el estado de conservación, detección de focos rojos de atención inmediata y zonas de importancia ecológica, etc (Agenda Ambiental, 2007:60)

para ordenar la actuación territorial; y la falta de información y la compleja y deficiente normatividad que propicia su incumplimiento (PAJAOTDF, 2007, p. 9).

En este caso, al justificar el programa se despliegan *emblemas discursivos* de “necesidad” y de “*flujo comunicativo*”. Los primeros se refieren directamente a la falta de áreas verdes, mientras que los segundos, aluden a la falta de conocimientos y de información en cuanto a la normatividad que se aplica a temas territoriales.

Dentro de estas problemáticas planteadas como retos, se encuentran algunos vínculos con la falta de áreas verdes, como serían la ocupación irregular que ejerce presión sobre espacios verdes, pero también la insuficiencia de instrumentos (técnicos y políticos) para ordenar el territorio con criterios más claros. Del mismo modo, el problema de la falta de áreas verdes podría vincularse a la compleja y deficiente normatividad, que abarca aspectos coercitivos, compensatorios y punitivos. Finalmente, la falta de información afecta a todos los ámbitos de la política urbana, donde las áreas verdes emergen como posibilidades sociales, políticas y económicas. Ante esta realidad, el Programa de Acceso a la Justicia Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF, tiene como finalidad desplegar una actuación localizada para la promoción del cumplimiento de la normatividad por parte de las autoridades, para brindar soluciones a los problemas planteados por la población (PAJAOTDF, 2007, p. 13).

Uno de los temas focalizados es la “pérdida de servicios ambientales-territoriales: áreas verdes y el espacio urbano”, en donde se señala que una de las demandas ciudadanas más sentidas (la afectación de áreas verdes urbanas) ocupa el tercer lugar de denuncia ciudadana en la PAOT. Las denuncias recibidas por la PAOT-DF hasta junio del año 2007 (un total de 810 casos), correspondieron a afectaciones a áreas verdes en zonas urbanas: derribo de árboles, invasión de áreas verdes, desarrollo de obras de construcción que causan severos daños los individuos arbóreos, podas excesivas, acumulación de residuos sólidos y cambios de uso de suelo (PAJAOTDF, 2007, p.31). Estos datos permiten justificar los programas relacionados con las áreas verdes en la Ciudad de México, puesto que aquí aparece lo que luego se repite en el discurso de los Libros Blancos que se analizan en el siguiente capítulo, en el cual se insiste en fundamentar las acciones propuestas sobre la base de una demanda ciudadana de atención a dichos espacios. Por otra parte, se presenta como un reto de la política de áreas verdes urbanas, el tema de la gestión del recurso y del espacio público. En

este sentido, se entiende que la política de áreas verdes urbanas integran conocimientos tanto sobre el recurso con sus características biológicas (que incide en las determinaciones técnicas), como sobre los aspectos sociales que dinamizan al espacio público, relacionado con la gestión de servicios de mantenimiento de las áreas verdes, lo que implica la administración de recursos como el agua y el suelo, y el manejo de residuos sólidos.

La problematización de las áreas verdes se hace con mayor amplitud en este texto, donde se menciona que las áreas verdes urbanas se ven afectadas en la Ciudad de México, por situaciones y conductas que la PAOT (2007) identifica y que aquí se presentan a manera de síntesis:

- a) La falta de planes de manejo integral de la vegetación. Se puede relacionar esta falta de planes con las dificultades presentes en tres tipos de interacciones: entre el conocimiento biológico y las técnicas adecuadas para el manejo de la vegetación; entre el espacio urbano disponible y las características de las especies plantadas; entre los servicios e infraestructura urbana y el área verde.
- b) La falta de planeación urbana. En este caso juega un papel importante la expansión de la mancha urbana, y del espacio destinado para mobiliario y equipamiento de las ciudades.
- c) La discrecionalidad en el otorgamiento de permisos y autorizaciones para poda y derribos. Esta es una situación que además del conocimiento técnico mencionado en el inciso a), se refiere principalmente al funcionamiento de la normatividad que tendría que expresarse en los permisos y autorizaciones para evitar dicha discrecionalidad. Aquí entra también la experiencia de conversión de las áreas verdes a infraestructura urbana: vivienda, estacionamientos, etc.
- d) Los riesgos sociales relacionados con los espacios públicos entre los que se encuentran las áreas verdes. Entre las situaciones que pueden encontrarse en dichos espacios, son la falta de mantenimiento, la contaminación y la falta de seguridad.

En el discurso anterior, se pasa de la necesidad de áreas verdes a la necesidad de planeación de dichos espacios, lo cual se fundamenta en el discurso de flujos comunicativos referidos principalmente a los diferentes conocimientos que se requieren para dicha planeación (conocimientos técnicos, sociales y normativos). Se observa que en el discurso se interrelacionan los “deberes” vinculados a los *emblemas discursivos* antes mencionados, y al mismo tiempo se alude a situaciones que se tienen que enfrentar cuando se hace referencia a

las áreas verdes en la Ciudad de México: discrecionalidad en el otorgamiento de permisos, falta de mantenimiento, contaminación y falta de seguridad. Dichos aspectos son importantes en el análisis pragmático de la política pública: ética y estética en la interacción socioambiental.

En cuanto a las situaciones vinculadas al ámbito normativo¹⁷⁰ que afectan a las áreas verdes urbanas y que aquí se comentan de manera particular, son:

La falta de aplicación de la ley en materia de áreas verdes urbanas, en buena medida responde a la ausencia de información pública suficiente y accesible, que provoca que los **habitantes** de la ciudad desconozcan sus **obligaciones y derechos con respecto a las áreas verdes urbanas**. La aplicación de la ley es uno de los puntos débiles de los gobiernos delegacionales; de hecho, los procedimientos de verificación y sanción por parte de las áreas jurídicas en materia de áreas verdes y árboles, son muy elementales” (PAJAOTDF, 2007, p. 35).

En el párrafo anterior, se menciona a la información como un elemento que es fundamental para la comprensión y ejecución de la normatividad. En el texto se tiene la finalidad de reconocer la importancia que tiene el hecho de que todos los habitantes de la ciudad conozcan sus obligaciones y derechos; aunque la falta de información, aparece como un punto débil sobre todo de los gobiernos delegacionales. Dicho párrafo inicia con la “falta de aplicación de la ley en materia de áreas verdes urbanas”, y aunque pone en la mesa de discusión el tema de la información, es importante el despliegue de un *emblema discursivo “de política pública”*, en el cual se afirma que el problema del proceso se encuentra en la implementación, en este caso referido como “la aplicación de la ley”. Sin embargo, por lo menos en materia de áreas verdes urbanas, existe una dispersión de la legalidad en diversos documentos normativos sobre el tema ambiental en general, sobre el tema de otros recursos con los que interactúa y de la contaminación que mitiga, y finalmente sobre el tema urbano. Ello aunado a la diversidad de comprensiones sobre las áreas verdes urbanas y las múltiples funcionalidades, la situación de aplicabilidad de la ley presenta dificultades que van más allá de la falta de información.

¹⁷⁰ Las regulaciones vigentes son: Ley de Desarrollo Urbano del DF y su reglamento; Ley Ambiental del DF; Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico del DF; y las NADF-001-RNAT-2002, NADF-006-RNAT-2004 (PAJAOTDF, 2007).

En este sentido, el mismo documento de la PAOT, se analiza la inconsistencia de la regulación:

La inconsistencia en la regulación de las áreas verdes. La regulación actual en el Distrito Federal otorga cuatro dimensiones a las áreas verdes: en función de la vegetación (incluyendo los árboles), del uso del suelo, de su cercanía a vialidades y de su valor patrimonial, lo que se traduce en problemas para la aplicación de las disposiciones por parte de las autoridades ambientales de la ciudad (PAJAOTDF, 2007, p. 35).

La observación de las cuatro dimensiones mencionadas en el párrafo anterior, manifiestan en cierto modo, las formas de concebir a las áreas verdes y sus interacciones con el mundo urbano. Ello tiene un grado de complejidad que no ha sido alcanzada por la regulación y por lo tanto, se cambia aquí el centro de atención en cuanto a la problemática, pasando de la “falta de aplicación de la ley” a “la inconsistencia en la regulación”. Es interesante observar que el cambio sucede en párrafos que se encuentran en la misma página (lo que indica cercanía) aunque existe lejanía en la forma de construir ambas problemáticas.

Finalmente, se menciona la participación de las instancias encargadas del desarrollo y promoción de la cultura, la educación, y el deporte, las cuales permitirían el mejoramiento de los espacios verdes; sin embargo, si dicha participación es escasa, debido a la ausencia de criterios integrales sobre las áreas verdes (PAJAOTDF, 2007). Como resultado de toda la discusión anterior, se presenta la posibilidad de una publicación en torno al diseño y difusión del uso de manuales o guías (PAJAOTDF, 2007). A nivel discursivo, pasar de las problematizaciones mencionadas en el párrafo anterior a la participación de otras instancias pareciera una preocupación más cercana a lo inmediato, pero que no considera la discusión previa. Del mismo modo, cuando se propone mediante un *emblema discursivo* “*de flujo comunicativo*” la solución del problema de implementación, se deja detrás de una cortina de humo, el análisis que en el mismo documento visibiliza, sin que tenga impacto en el resultado discursivo, en el cual se podía movilizar el *emblema* “*de interacción*” para reconocer la importancia de determinados actores sociales en la construcción de una mayor coherencia legal en materia de áreas verdes urbanas.

En general, al referirse al problema relacionado con las áreas verdes, es interesante la perspectiva de la PAOT, puesto que hace una problematización en donde intervienen los

actores sociales en situaciones puntuales, pero también presenta los contextos regulatorios que influyen en la comprensión de las áreas verdes y por lo tanto, en las políticas propuestas. En este caso, este Programa, incluye la reflexión a partir de las denuncias que se realizan con respecto a las áreas verdes urbanas. Sin embargo, se presenta una desvinculación discursiva entre los actores sociales y los contextos regulatorios.

La forma de abordar el discurso de la política de áreas verdes en el PAJAOTDF incluye aspectos sociales y ambientales que permiten la comprensión de la complejidad de dicha política, aunque la atención de la problemática con respecto a la operacionalización no sólo requiere de los conocimientos que permitan una construcción de políticas (*policy*), sino también es necesaria la voluntad política (*politics*) que favorezca la actuación de actores sociales con competencias apropiadas, de acuerdo con la situación que se pretenda atender y con la acción pública requerida para conseguir los resultados propuestos en la política pública.

4.9 Síntesis discursiva de las áreas verdes urbanas en la normatividad

Los documentos que forman parte de este capítulo construyen un discurso que se encuentra en diferentes gradientes entre el tema ambiental y las áreas verdes urbanas; así como la distinción entre la escala federal y local. El gradiente mencionado permite identificar y distinguir entre conceptos que se utilizan con un rango de generalidad más amplio y aquellos que se vinculan de una forma más directa con las áreas verdes urbanas, y de manera más específica, con algún tipo de área verde urbana. Esta relación permite reconocer en el discurso de la política de áreas verdes urbanas, las diversas formas de significar a dichos espacios a través del uso de conceptos, categorías (macro-conceptos) y discursos. Mientras que la distinción escalar entre lo federal y local (que se vincula con el desarrollo normativo) incide en la conformación discursiva de las áreas verdes urbanas y en las competencias específicas que tienen determinados actores sociales con respecto a dichos espacios.

Tres ejes se establecen como guía para las conclusiones del capítulo: a) las transformaciones en los conceptos ambientales considerados en la normatividad; b) las acciones que se relacionan con las áreas verdes; y c) los énfasis temáticos observados en algunos documentos. En las normas federales, las categorías ambientales más importantes son: sustentabilidad y equilibrio ecológico, las cuales se discuten tanto en el ámbito rural como urbano.

La categoría ambiental que sobresale en la normatividad local vigente (y aun más en las reformas realizadas) durante el período de este estudio, es la de Servicios Ambientales, que otorga sentido a la definición de Áreas de Valor Ambiental, concepto específico que se encuentra conectado con el macro-concepto o categoría: Servicios Ambientales. Ello es un rasgo discursivo para la conformación del marco interpretativo de los textos programáticos que se analizan en el siguiente capítulo.

En los textos analizados en este capítulo se ha podido reconocer las acciones que recaen sobre las áreas verdes urbanas, puesto que ello brinda un acercamiento a la pasividad o dinamicidad con la cual se conciben dichos espacios; además de que se pueden ubicar de forma jerárquica, en distintos niveles de asociación e intervención con las áreas verdes y en diversos grados de importancia en términos de políticas públicas.

En los documentos de este capítulo, tales como la Agenda Ambiental del Distrito Federal (documento de escala local), el tema de la competitividad de las ciudades adquiere mayor relevancia, en comparación con el Plan Nacional de Desarrollo Nacional (documento de escala federal) donde el eje central es el componente económico. Se observa con mayor claridad en los documentos normativos ambientales y urbanos, que el tema económico se presenta de forma directa y enfática; aun cuando en documentos como la Ley de Medio Ambiente del Distrito Federal utiliza el *punteo discursivo* de los Servicios Ambientales, en donde el tema económico está presente aunque con menos énfasis.

El tema de la participación ciudadana se presenta especialmente en la Agenda Ambiental del Distrito Federal, ahora con una forma más específica, que coloca a los ciudadanos no sólo como responsables de su propio actuar, sino que, en cierto modo, también como responsables del actuar de otros ciudadanos, a quienes tendrá que vigilar y en su caso denunciar, cuando alguno de ellos incurra en una acción que dañe el ambiente. En este sentido, la acción sobre las áreas verdes tiene un orden moral que va acompañado de un régimen coercitivo con acciones punitivas.

A continuación se presentan dos cuadros con los principales emblemas discursivos que se presentan en la legislación federal y local analizada en este capítulo:

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012	LGEEPA
En el art. 2º se encuentra el <i>emblema discursivo de flujo comunicativo</i> para incrementar capacidad productiva.	Se presenta el <i>emblema de interacción</i> al mencionar las relaciones entre diversos actores sociales.	Se presenta el <i>emblema de interacción</i> vinculado a las competencias asignadas a los actores sociales.
En el art. 4º se observa el <i>emblema discursivo de control sobre el MA</i> , vinculado al derecho al medio ambiente sano.	Se manifiesta el <i>emblema discursivo de control sobre el MA</i> , al considerar la sustentabilidad como uno de sus ejes, y la protección y aprovechamiento.	Se encuentra presente el <i>emblema de control sobre el MA</i> , ya sea para mitigar o preservar el medio ambiente.

Esquema 12. Emblemas discursivos en la normatividad federal (elaboración propia).

Programa General de Desarrollo Urbano del DF	Ley Ambiental del DF	Agenda Ambiental de la CdMx 2007-2012	Programa de Acceso a la Justicia Ambiental
Se despliega un <i>emblema discursivo "de flujo comunicativo"</i> en el cual se movilizan conocimientos.	Se encuentra el <i>emblema discursivo "de control" sobre las áreas verdes urbanas</i> , en términos que van desde la protección y preservación hasta la vigilancia.	El <i>emblema discursivo "de innovación"</i> , se refiere a una "nueva visión de ciudad". La innovación propuesta radica fundamentalmente en las características que se asocian a la ciudad: desarrollo equitativo y sustentable.	Al justificar el programa se despliegan <i>emblemas discursivos</i> de "necesidad" y de "flujo comunicativo"
El <i>emblema de "interacción"</i> se visualiza en la posición del gobierno del DF con respecto a los diversos actores sociales. De manera implícita se hace alusión a los <i>emblemas discursivos "de flujo comunicativo"</i> en términos normativos.	Se manifiesta el <i>emblema de "interacción"</i> por el cual se reestructuran las relaciones entre actores sociales, con base en <i>emblemas discursivos "de flujo comunicativo" normativos</i> .	El <i>emblema discursivo "de interacción"</i> se presenta con una pléyade de instituciones involucradas con lo cual se proponen relaciones que expresan diversos poderes, como aquel que tiene el grupo de expertos y/o los actores que tienen las condiciones (competencias) para tomar decisiones.	Con la "falta de aplicación de la ley en materia de áreas verdes urbanas", se pone en la mesa de discusión el tema de la información, y se despliega un <i>emblema discursivo "de política pública"</i> , en el cual se afirma que el problema del proceso se encuentra en la implementación, en este caso referido como "la aplicación de la ley".

Esquema 13. Emblemas discursivos en la normatividad local (elaboración propia).

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE ÁREAS VERDES EN LA CIUDAD DE MÉXICO (2006-2012)

En la Ciudad de México, el tema de las áreas verdes urbanas ha llamado la atención de personajes como Miguel Ángel de Quevedo (1862-1946), ingeniero con especialidad en hidráulica que habiendo recibido su formación en París, fue impulsor del mantenimiento de las áreas verdes en dicha Ciudad. Sin embargo, es hasta 1997 cuando se realiza la institucionalización del tema ambiental, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal (hoy Ciudad de México). Ello ocurrió un año después de que se realizara el Seminario Internacional de Áreas Verdes Urbanas en América Latina y el Caribe (1996) que tuvo actividades paralelas como el Taller para crear la Red para América Latina sobre las Áreas Verdes Urbanas y la revisión del papel del BID en el financiamiento de la creación de áreas verdes urbanas (Sánchez y Wirsig, 1997). Aunque el objetivo de creación de la Red no se realizó, sí fue posible la movilización mediante el discurso, de estrategias de política pública como la promoción de “proyectos ejemplares” financiados por el BID, como se señala a continuación: “[...] en la Ciudad de México está en marcha un importante proyecto de enverdecimiento urbano que cuenta con el auspicio parcial del BID, el cual puede servir como un ejemplo para otros proyectos similares en la región” (Rente Nascimento, Krishnamurthy y Keipi, 1998, p. 4).

En el párrafo citado anteriormente, se identifica el establecimiento de “proyectos” que al identificarse como “ejemplos”, se convierten en *emblemas discursivos* que inciden en la acción al promover la reproducibilidad de dichos “ejemplos” en otros espacios, con la intervención del BID y otros Bancos mediante el financiamiento de dichos proyectos. En este caso, se puede decir que el *emblema discursivo* tiene efectos sobre acciones tales como la dinamización de determinados mercados financieros o de los llamados mercados verdes¹⁷¹.

En medio de los discursos producidos en dicho Seminario se pone de manifiesto el liderazgo que se ha pretendido construir desde la Ciudad de México. En este estudio se propone el análisis de dos instrumentos de política pública relacionados con las Áreas Verdes en la Ciudad de México: Libros Blancos elaborados e implementados durante la gestión del Gobierno del Distrito Federal 2006-2012 (*Reverdece tu ciudad* y *Gestión de áreas verdes*

¹⁷¹ Concepto genérico que va más allá de las áreas verdes y que más bien se relaciona con la idea de sustentabilidad.

urbanas y Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables). El análisis de la política de áreas verdes durante el período mencionado ha sido de interés debido a que en dicho intervalo de tiempo, las áreas verdes emergieron discursivamente como un eje central de la política ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, lo que condujo a acciones que involucraron a diversos actores sociales.

Uno de los textos que señalan la relevancia de las áreas verdes es el que se construye hacia el final de la gestión gubernamental 2006-2012, en el Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas* (2012): “el impulso a la participación ciudadana en la conservación y el mantenimiento de las áreas verdes fue uno de los principales logros de este período” (p. 4).

En el discurso citado, se subraya que el logro durante el período de dicha gestión es el impulso a la participación ciudadana, el cual está mediado por un *punteo discursivo*: la conservación y mantenimiento de las áreas verdes. En dicho discurso se evalúa el objetivo de la participación ciudadana, mientras que el objetivo planteado al principio de la gestión gubernamental en el cual se mencionaba que la Ciudad de México sería la ciudad más verde de América Latina (PAOT, 2010, p.34) queda fuera de la evaluación realizada.

Pero más allá de una evaluación, es interesante identificar cómo la estrategia del uso de un *punteo discursivo* relacionado con las áreas verdes urbanas brinda al lector un “entorno” relacionado con dichos espacios, sin que el fin sea la gestión ambiental, sino el logro de la participación ciudadana. En el marco del estudio de la política ambiental, la identificación de los *puentes discursivos* es relevante porque son ejemplos claros del uso del lenguaje ambiental como medio para conseguir fines que no son ambientales; por lo tanto, aunque se utilicen conceptos relacionados con temas ambientales, ellos pueden tener la función de *puentes* que median entre puntos de partida y de llegada, pero sin estar relacionados con objetivos ambientales. Se puede afirmar entonces que: la presentación de logros (una forma cualitativa de evaluar) no corresponde a avances en la conservación y mantenimiento de las áreas verdes. En este estudio se pretende analizar el discurso como el lugar desde donde es posible deconstruir las políticas de áreas verdes urbanas, para comprender los planteamientos que se hacen desde los diversos textos de la política pública en cuestión. Para tal efecto, se presenta en este capítulo el análisis comparativo del *continuo discursivo* en dos textos programáticos (Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas* y Libro Blanco

Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables) con la finalidad de comprender cómo se vinculan las diversas escalas (temporales, espaciales y temáticas) en la construcción de un instrumento de política específico, mediante el estudio de los textos-contextos construidos a partir del vínculo de tres *momentos discursivos: lenguajes disciplinares- emblemas discursivos-discurso de la política pública*.

Es necesario señalar que los *lenguajes disciplinares* están presentes en cada uno de los subapartados siguientes (en la construcción de *emblemas discursivos* y del *discurso de la política pública*) y que ello permite la identificación de las diversas disciplinas que brindan el andamiaje conceptual a cada texto de política pública, entre los que se encuentran los Libros Blancos que aquí se analizan.

Para desarrollar este capítulo, se presentan seis subapartados: 1) Tipo de texto analizado: Libros Blancos; 2) Libros Blancos de políticas de áreas verdes en la Ciudad de México (2006-2012); 3) Intertextualidades como contextos cercanos: Del *emblema discursivo* al *discurso de la política pública*; 4) Análisis conceptual de la construcción discursiva de los textos programáticos en la política de áreas verdes urbanas; 5) Actores sociales, *emblemas discursivos* y poder: De los objetivos de la política pública a los objetivos de la comunicación política; 6) Los discursos de las políticas de áreas verdes urbanas.

5.1 Tipo de texto analizado: Libros Blancos

Dentro del contexto cercano, es necesario el reconocimiento de las características de los textos de política pública que aquí se analizan en calidad de corpus central: los Libros Blancos *Reverdece tu Ciudad y Gestión de Áreas Verdes Urbanas* (RAVU) y *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables* (PCES). Para comprender el origen de este tipo de textos, se puede señalar que en el contexto europeo, los Libros Blancos se elaboran con el objetivo de difundir información no sólo con fines de transparencia, sino sobre todo para poner en marcha un debate con los diferentes actores sociales¹⁷² tanto gubernamentales como no gubernamentales, mientras que al mismo tiempo, se afirma que por medio de dichos textos

¹⁷²<http://www.granadahoy.com/article/opinion/2255107/libros/blancos.html>

es posible establecer consensos políticos¹⁷³. Los Libros Blancos se emplean en el ámbito gubernamental y en el comercial¹⁷⁴.

En México, el 10 de octubre del 2011, la Secretaría de la Función Pública, con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, emite los “Lineamientos para la elaboración e integración de Libros Blancos y de memorias documentales”. En dicho documento se define el Libro Blanco como: “el documento público gubernamental en el que se hacen constar las acciones y los resultados obtenidos más destacados de un programa, proyecto o asunto relevante y trascendente de la Administración Pública Federal” (artículo 2, fracción II). Mientras que en otro apartado del mismo documento, se menciona que:

En el Libro Blanco se describirán y se presentarán de manera cronológica las acciones conceptuales, legales, presupuestarias, administrativas, operativas y de seguimiento que se hayan realizado, así como los resultados obtenidos del programa, proyecto o asunto de que se trate, soportando todo lo anterior con copias fotostáticas de los documentos originales respectivos (artículo 7).

Aunque los Libros Blancos emitidos por la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal durante la gestión 2006-2012 (de divulgación pública) no contiene todas las características mencionadas en el Diario de la Federación, dichos textos pueden ser analizados en cuanto a su construcción discursiva en el contexto del discurso global, toda vez que presentan rasgos comunes en cuanto a la movilización temática, mientras que difieren en cuanto a estructura y *palancas discursivas* que utilizan para las acciones de política pública que se describen con una visión retrospectiva.

5.2 Libros Blancos de políticas de áreas verdes en la Ciudad de México (2006-2012)

La estructura de los Libros Blancos que aquí se analizan tienen una diferencia constitutiva fundamental en cuanto a la articulación del contenido, lo cual va a producir discursos con

¹⁷³http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html

¹⁷⁴Por ejemplo, en el prólogo del Libro Blanco de la atención temprana (2000), editado por el Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, se menciona que dicho documento “ha de ser una referencia para las administraciones públicas, los profesionales, las asociaciones y las familias, que permita superar la descoordinación institucional y que resuelva las deficiencias organizativas y de recursos” (p. 7). En este sentido, es un texto estratégico de política pública.

mayor o menor cohesión del texto. En el caso de RAVU se plantean varios objetivos generales que atienden a la diversidad de programas que se integran dentro de dicho Libro Blanco, mientras que en el PCES se señala un sólo objetivo general, manteniendo la unificación de acciones desarrolladas en torno a la búsqueda de un resultado: la Certificación de las Edificaciones Sustentables. Por lo tanto, atendiendo a las características antes mencionadas de los objetivos generales, se esperan diferencias entre ambos Libros Blancos en cuanto a la cohesión manifiesta en los objetivos específicos. Para realizar la comparación detallada de la estructura interna de ambos textos, se presenta un acercamiento a la intratextualidad mediante la consideración de los objetivos generales y específicos de cada texto, para dar paso a la comparación de las intratextualidades de ambos textos.

A continuación, se presenta la estructura de los Libros Blancos *Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas* y *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables*, los cuales, siendo instrumentos programáticos de la política pública, tienen a “los objetivos” como un elemento que organiza la acción establecida bajo determinadas direcciones, por lo menos desde la construcción discursiva. Por tal motivo, se propone que una parte de este análisis se establezca con base a la relación entre los objetivos al interior de cada Libro Blanco y la relación entre ambos Libros Blancos. En este sentido, es relevante analizar la forma de presentar a los objetivos, la forma de plantearlos y su distribución en el texto, puesto que ello permite “escuchar con atención” al mismo texto. Para fines del análisis, se proponen cinco etapas del análisis: 1) Estructura de los Libros Blancos de este estudio¹⁷⁵; 2) El discurso general de cada Libro Blanco; 3) Los objetivos generales de los dos Libros Blancos; 4) La articulación de objetivos en ambos libros; y 5) El discurso sociopolítico en términos de intereses de quienes editan, posicionamiento de actores sociales y el poder conferido a dichos actores desde los textos analizados.

¹⁷⁵ El análisis de la estructura de los textos permite identificar los temas y acciones de política pública específica que se articulan en cada texto, y al mismo tiempo coloca al objeto del estudio de la política pública (áreas verdes urbanas) en el concierto de otras políticas (*policy*) y de la política (*politics*), con lo cual es posible obtener marcos interpretativos vinculados tanto a narrativas globales como locales. Después del acercamiento al texto mediante su estructura, se analiza el contenido del texto más detallado (por ejemplo, mediante el análisis del discurso presente en los objetivos programáticos).

5.2.1 Estructura de los Libros Blancos de este estudio

El libro blanco *Reverdece tu ciudad y gestión de áreas verdes urbanas*¹⁷⁶ se constituye por 8 programas, cada uno de los cuales presenta objetivos particulares:



Esquema 14. Programas del Libro Blanco Reverdece tu ciudad y gestión de áreas verdes urbanas.

Los programas anteriores se encuentran en el mismo libro blanco y aunque se refieren a diversos temas relacionados con las áreas verdes, es posible realizar de manera general, por lo menos cuatro observaciones iniciales:

- 1) El título de este Libro Blanco comienza con un imperativo dirigido a la ciudadanía (Reverdece), para luego pasar a una acción en la cual necesariamente se tiene que involucrar a las autoridades gubernamentales (Gestión). En este sentido, se entiende que los actores que tienen un papel preponderante en este Libro Blanco es la ciudadanía y no

¹⁷⁶ De aquí en adelante cuando se haga referencia al Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas* se usarán las siglas RAVU, mientras que cuando se haga referencia al *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables* se usarán las siglas PCES.

los actores gubernamentales, aún cuando el texto se haya construido y propuesto desde los actores gubernamentales¹⁷⁷.

- 2) Los programas atienden de manera nominal a procesos y compromisos amplios en término de los actores que participan y en lo referente al tiempo requerido para dichas acciones, por ejemplo la “naturación de azoteas”; sin embargo, también hay programas que se refieren a acciones muy concretas y limitadas en cuanto a la participación únicamente de determinado tipo y número de actores, por ejemplo el “curso para jardineros”.
- 3) Dos programas se presentan de manera especial con “bombos y platillos”¹⁷⁸, los cuales hacen énfasis tanto en la participación ciudadana como en el uso de tecnologías, son: “Reverdece tu ciudad” y “Red Árbol”.
- 4) De manera especial el programa de incentivos fiscales se propone como el “motor” para conseguir que las personas y las empresas se involucren con programas como “Adopción de áreas verdes” y “Naturación de Azoteas”, con la finalidad de obtener resultados fiscales positivos.
- 5) Se puede observar que los tres primeros programas del Libro Blanco RAVU tienen énfasis político (“Reverdece tu Ciudad” “Red Árbol” y “Naturación de Azoteas”) mientras que los cinco programas restantes el Libro Blanco RAVU se expresan más en términos técnicos y con menos énfasis político.

En la estructura del texto y la ubicación de los programas en RAVU, se revela una estructura común a los dos Libros Blancos analizados, lo cual se ubica en la columna izquierda del cuadro siguiente, mientras que en la columna derecha se coloca el contenido y la forma de integrar elementos de la política pública específica, como se menciona más adelante. RAVU que cuenta con un total de 72 páginas, mientras que el contenido se desarrolla

¹⁷⁷ Más adelante se discute sobre el tema de la demanda ciudadana, que se moviliza con la finalidad de justificar la acción pública como una propuesta desde la ciudadanía; sin embargo, de manera formal, quienes están elaborando y firmando los Libros Blancos son las autoridades gubernamentales.

¹⁷⁸ Los “bombos y platillos” se pueden observar a nivel lingüístico con la introducción de algunos adjetivos con valoraciones tales como: “gran relevancia”, “sin precedente alguno”, etc.

aproximadamente 60 páginas:

Presentación y directorio (pp. 1-2)	
Introducción (pp. 3-5)	
	1. Antecedentes (pp. 6-11)
	II. Instrumentos de gestión (pp. 12-27)
	III. Estrategias y programas (pp. 28-63)
	IV Perspectivas del manejo integral de las áreas verdes a corto, mediano y largo plazo (64-66)
Bibliografía (pp. 67-68)	
Glosario (pp. 69-70)	
Índice (pp. 71-72)	

*Esquema 15. Estructura del Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y gestión de áreas verdes urbanas.**

En esta estructura se puede observar que los objetivos vinculados a las acciones públicas concretas que se plasman en los programas están arropados por los apartados que se refieren tanto a los “instrumentos de gestión” como al “tiempo” (corto, mediano y largo plazo). En cuanto a los instrumentos de gestión, se mencionan a los inventarios de áreas verdes (2002 y 2009) y de arbolado (realizado en la gestión 2006-2012), así como al estudio base de muérdago (2008), donde participaron diversos actores académicos y políticos. Dichos estudios se presentan como la antesala para la comprensión y para la acción pública que se propone en este Libro Blanco, lo cual brinda legitimidad a las acciones, dados los conocimientos que previamente se han construido. En cuanto al “tiempo” en la programación, se menciona que:

Si bien la tarea de revertir la problemática de las áreas verdes de la Ciudad de México es compleja y a largo plazo, durante estos seis años de gobierno las acciones de manejo de las áreas verdes fueron enfocadas en ese sentido, mediante el fortalecimiento del marco legal y normativo (actualización de las normas 001 y 006 y su continuación) y tareas relevantes como [...] (p. 64).

Se establece por lo tanto una relación entre la comprensión del largo plazo y las acciones, especialmente aquellas que inciden en lo legal que es uno de los aspectos de mayor trascendencia en el proceso de construcción de las políticas de áreas verdes urbanas durante la gestión 2006-2012.

Por otra parte, un programa relevante, de acuerdo al mismo texto, es *Reverdece tu Ciudad*, el cual se realiza en dos emisiones:

Reverdece tu Ciudad inició el 19 julio de 2011 bajo el lema “Todos queremos dejar huella”, como una nueva propuesta motivada por la inquietud de los vecinos, por rehabilitar aquellas áreas en su comunidad que no han sido atendidas y que ellos desean recuperar trabajando en equipo; y, en su segunda edición, en el año 2012, “Deja huella, reverdece y recicla por tu ciudad” integró al programa un módulo de atención y orientación para denuncias ambientales y un centro móvil de acopio de residuos electrónicos, aceite de cocina usado, tetra pack, cartuchos de tinta y llantas, para evitar que este tipo de residuos sean depositados indebidamente en las áreas verdes y barrancas (p. 29).

El programa *Reverdece tu ciudad* aparece como un conglomerado de objetivos que atienden a aspectos ambientales que se presentan de forma complementaria al manejo de áreas verdes urbanas, y que pueden ser atendidos por la ciudadanía, tales como: huertos familiares, manejo de residuos sólidos y cuidado responsable de mascotas. La transformación del lema de la primera edición del programa hacia la segunda edición resulta interesante porque aunque en ambos casos se construye como un acto de habla¹⁷⁹ en el cual se tiene la intención de incluir a diversos actores sociales con la finalidad de provocar la adhesión de los interlocutores (lectores) al discurso, al pasar del plural “todos queremos” al uso de los imperativos en primera persona “deja”, “reverdece”, “recicla”, se observa una inclusión gradual en términos de especificidad que va del deseo común de “dejar huella” a la acción individual en donde la

responsabilidad se coloca sobre el ciudadano. Se puede señalar también que, en la segunda edición del programa se incorporan acciones de gestión ambiental que no habían sido consideradas en la primera edición (reciclaje), así como acciones de vigilancia ambiental ciudadana (denuncia).

Es necesario recordar que muchas de las áreas verdes urbanas son de competencia delegacional, sin embargo, estos programas son propuestos desde la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, quien justifica su acción mediante la movilización del discurso de la “demanda ciudadana” y de la relación con “grupos” de la sociedad civil, sin dejar de lado la afirmación sobre la necesaria coordinación con las 16 delegaciones.

Finalmente, en los lemas de las dos emisiones del programa se menciona con una connotación positiva el hecho de “dejar huella”, mientras que en otros contextos ambientales, el término “huella” tiene una connotación negativa, por ejemplo cuando en otros textos se hace alusión a la “huella ecológica” (*ecological footprint*) la cual se refiere al impacto ambiental provocado por la demanda humana de recursos ecosistémicos. En este sentido, la metáfora utilizada permite la identificación de las acciones ambientales propuestas en el programa como una estrategia para provocar una incidencia positiva sobre el medio ambiente, y se coloca al mismo nivel en el discurso (en sentido contrario y sin pretensiones cuantitativas) que el término “huella ecológica” que tiene amplia movilización en el discurso internacional.

Por otra parte, la emergencia de estas acciones durante el 2011 y 2012 (y no desde el principio del período de gobierno 2006-2012) puede deberse a tres razones: 1) la necesidad de estudios técnicos previos (inventarios y diagnósticos) para la realización de dichas acciones; 2) la visibilización de las acciones ambientales del gobierno mediante un programa que tuviera impacto mediático y permitiera el acercamiento a la ciudadanía (comités ciudadanos); 3) la disponibilidad de recursos (30 millones de pesos¹⁸⁰) provenientes del resolutivo de impacto ambiental de la Autopista Urbana Sur¹⁸¹, por conducto del Fondo Ambiental Público.

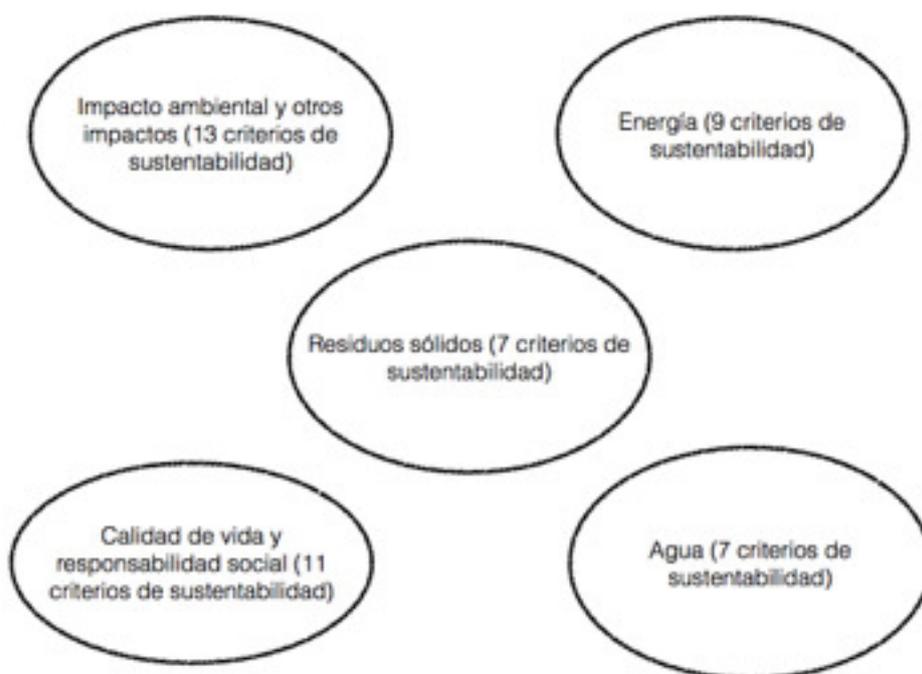
Si dichas circunstancias hicieron coincidir las acciones del programa *Reverdece tu Ciudad* con los tiempos cercanos a las elecciones o si deliberadamente se buscó dicha coincidencia,

¹⁸⁰ Véase p. 32 del Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas*.

¹⁸¹ Operada por la Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina (IDEAL)

no es posible determinarlo; pero sí se puede afirmar que estas acciones de política de áreas verdes urbanas fueron realizadas en tiempos pre-electorales.

El Libro Blanco *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables* se construye a partir de la presentación de objetivos particulares en torno a las fases del proceso de implementación de la política: 1) Inscripción de la edificación; 2) Diagnóstico; 3) Plan de Acción; 4) Ejecución; y 5) Conclusión. Dichas fases se encuentran en el primer apartado titulado “Certificación de Edificaciones Sustentables”, con una serie de objetivos en torno a los criterios de sustentabilidad, agrupados en los siguientes rubros:



Esquema 16. Rubros ambientales del Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables.

En este caso se presenta un conjunto de rubros ambientales con sus criterios, como parte integral del proceso de Certificación de Edificaciones Sustentables, con lo cual se tiene la construcción de un objetivo general con alta cohesión, puesto que aún cuando se integran diversos rubros ambientales, el objetivo común es el logro de la certificación. En este caso la legitimación no se busca tanto en la participación de la ciudadanía, como en la *categoría* de sustentabilidad, sobre el cual descansa la construcción discursiva del Libro Blanco PCES. Los

actores sociales que entran en juego son las empresas, tanto consumidoras como proveedoras de servicios y productos, las cuales vinculadas constantemente al discurso de la sustentabilidad, se “revisten” de la legitimidad¹⁸² que les otorga la movilización de dicho discurso. En este caso, ante tal dinámica es posible que la legitimación se busque más allá de la participación ciudadana. Las fases y los criterios de sustentabilidad se ubican dentro de la estructura de un texto formado por 90 páginas, de las cuales aproximadamente 80 páginas integran el desarrollo central del texto, tal como sigue:

Presentación y directorio (pp. 1-2)	
Introducción (pp. 3-7)	
	I. Certificación de edificaciones sustentable (pp. 8-28) Fases
	II. Rubros ambientales y criterios de sustentabilidad (pp. 29-85) Criterios
	III. Consideraciones finales (p. 86-87)
Glosario (p. 88)	
Índice (pp. 89-90)	

Esquema 17. Estructura del Libro Blanco Programa de Certificación de edificaciones Sustentables

¹⁸² En sentido contrario a la estrategia de la caricatura que tiene el papel de desacralizar la figura de algunos personajes públicos, lo cual es mencionado por Salgado (2009:85); en este caso, se podría proponer que los *emblemas discursivos* en torno a *categorías* tales como la sustentabilidad, tienen un efecto sacralizador sobre aquellos actores sociales que movilizan dicho discurso. El efecto sacralizado puede asociarse con los diferentes tipos de *emblemas discursivos* y con los temas que se asocian a ellos.

La estructura del Libro Blanco PCES no tiene preámbulos. Tras una breve introducción en la que se explica que la importancia de este proyecto radica en la necesidad de responder al problema de la contaminación del aire en la Ciudad de México, se pasa directamente a las fases para la implementación del programa que pueden ser consideradas como parte de la dinámica de la política de áreas verdes urbanas.

En este caso, al hacer referencia constante a los criterios de sustentabilidad, se muestra la importancia otorgada a las acciones que discursivamente se vinculan con la *categoría* de sustentabilidad, la cual se constituye en un espacio “incuestionable” que funciona como una razón de gran relevancia¹⁸³ sin posibilidades de discusión, mientras que el problema de la contaminación ambiental emerge como la justificación general inminente de dicho programa.

Si se comparan las estructuras de los dos Libros Blancos aquí presentados, se puede decir que:

a) El Libro Blanco RAVU tiene una mayor cohesión temática, centrada en las áreas verdes urbanas, mientras que en el Libro Blanco PCES tiene un tema central (sustentabilidad) que tiene amplitud conceptual y pragmática, donde las áreas verdes urbanas son sólo un rubro a atender. Sin embargo, en cuanto a los objetivos se puede afirmar que el PCES presenta mayor cohesión que el Libro Blanco RAVU.

b) El Libro Blanco PCES presenta una construcción más compleja que el Libro Blanco RAVU, puesto que no sólo se queda en un nivel de descripción (rubros ambientales) que es lo que ocurre con cada programa en el Libro Blanco RAVU. En el Libro Blanco PCES cada rubro ambiental se describe mediante un conjunto de criterios de sustentabilidad vinculados, con lo cual se logra un nivel de descripción mayor, aunque no necesariamente de concreción, puesto que está referido a una categoría menos concreta que el concepto central del Libro Blanco RAVU: las áreas verdes urbanas.

c) En cuanto a las estrategias de política pública, en el caso del Libro Blanco RAVU se establecen instrumentos de gestión, que corresponden a conocimientos previos para la acción, y de forma separada se atiende hacia el final a la temporalidad de dichas acciones (corto, mediano y largo plazo); mientras que el Libro Blanco PCES al establecer las Fases, pone mayor énfasis en las dependencias gubernamentales ante las cuales se realizarán los trámites

¹⁸³ Que además podría entenderse con la connotación dada por Molle (2008): concepto Nirvana.

de la implementación y en los actores sociales que participan en cada fase, mientras que el tiempo se encuentra de manera implícita como un desarrollo lineal y progresivo.

5.2.2 El discurso general de los Libros Blancos

En este apartado se pretende observar la vinculación y coherencia que existe entre el objetivo planteado en el texto global y los objetivos específicos que se delinearán de forma distinta en ambos textos, y que van marcando la cercanía y lejanía entre ellos, y las diversas formas de concebir a las áreas verdes dentro del ámbito de la política pública.

En el discurso general de ambos Libros Blancos se encuentra el tema común de la “Naturación de Azoteas”, siendo un programa de RAVU y un criterio de sustentabilidad del rubro de “Calidad de vida y Responsabilidad Social” en el Libro PCES. Sin embargo, existe una diferencia en la fundamentación de la “Naturación de Azoteas” puesto que en el Libro RAVU el discurso se dirige hacia la pérdida de áreas verdes ocupada por edificaciones (tanto del sector público como del privado), lo que permite la promoción de esta estrategia como alternativa para buscar la recuperación y/o compensación de áreas verdes en el medio urbano. Esta forma de justificar tiene un tono moderado si se compara con la propuesta de “Azoteas Verdes” en el marco del Libro Blanco PCES, donde dicha acción se funda en la problemática de la contaminación del aire¹⁸⁴, cuyo tema tiene una resonancia no sólo dentro del espacio local, sino también a nivel internacional.

Los discursos generales de ambos Libros Blancos que se presentan a continuación son: 1) Participación ciudadana y tecnología; 2) Vínculos intertextuales: programas-normas técnicas-incentivos fiscales; y 3) Las áreas verdes en los programas “Reverdece tu ciudad” y “Azoteas Verdes”.

5.2.2.1 Participación ciudadana y tecnología

El objetivo general del Libro Blanco RAVU se desglosa en el texto mediante 7 programas específicos, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos. Los dos primeros tienen una entrada con “bombos y platillos” antes de exponer los objetivos específicos:

¹⁸⁴ La misma propuesta “Naturación de azoteas” tiene connotaciones distintas en los dos Libros Blancos analizados.

El primer programa “Reverdece tu ciudad” se presenta como:

[...] el programa de saneamiento de arbolado, reforestación y educación ambiental **más grande e innovador** que se ha realizado en la Ciudad de México, implementado por la SMA de julio de 2011 a noviembre de 2012, para atender las demandas de los comités ciudadanos (p. 28).

Este programa tiene la expectativa de una respuesta ciudadana que abarque a ciudadanos de todo el territorio de la Ciudad de México mediante la comunicación con los comités de ciudadanos en coordinación con las autoridades delegacionales. En este caso, los medios masivos de comunicación han tenido un papel importante en la difusión de slogans e imágenes alusivos a las acciones de dicho programa y a los beneficios que se asocian a dichas acciones, ya sea como resultados obtenidos o esperados.

Otro programa (en el mismo Libro Blanco) que abre el texto con fanfarria es “Red Árbol”, el cual dice haber surgido de la demanda ciudadana, o dicho de otra forma, es un programa que surge del “**interés manifestado por los ciudadanos** por el estado que guarda el arbolado urbano, conocer más sobre su biodiversidad y participar de forma activa en su cuidado y difusión” (p. 37).

A diferencia del programa “Reverdece tu Ciudad”, este programa (“Red Árbol”) se basa en el uso de una plataforma virtual para el registro digital del arbolado:

[...] por medio de la **tecnología de punta** se logra la vinculación entre un sector numeroso de la ciudadanía y el gobierno, debido a que la aplicación se desarrolló en los tres principales dispositivos inteligentes en el mercado: iPhone, Android y Blackberry (pág. 38).

Por lo tanto, se puede afirmar que el *emblema discursivo “de innovación”* es movilizado en la presentación del programa “Red Árbol”. En este programa, los “reflectores” son puestos sobre la tecnología, y aunque la participación ciudadana sigue siendo importante, los requerimientos tecnológicos y conocimientos para participar se convierten en una limitante para que pueda considerarse un programa que pueda masificarse, por ello discursivamente, no tiene tanta fuerza la participación ciudadana dentro del programa “Red Árbol”, como sí lo tiene en el programa “Reverdece tu Ciudad”.

Finalmente, el tema de la tecnología tiene un papel relevante en todos los programas; sin embargo, en el Libro Blanco RAVU dicho tema aparece con mayor énfasis en el programa “Red Árbol” al referirse al uso de la telefonía celular como equipo indispensable para su realización. Dicho programa comienza con una afirmación:

Debido al interés que han manifestado los ciudadanos por el estado que guarda el arbolado urbano, conocer más sobre su diversidad y **participar de forma activa** en su cuidado y difusión, la SMA, **con el uso de avances tecnológicos**, desarrolló una **plataforma virtual** denominada Red Árbol, **que está al alcance de la población**, y cuyas acciones derivan del registro digital del arbolado (p. 37).

Esta forma de justificar la acción pública mediante un interés o manifestación de los “ciudadanos”, donde se engloban a “todos” permite la invisibilización de “alguien”, que sería el actor social que se oculta tras un grupo amorfo y sin rostro, mientras que se constituye en el actor social (o grupo de actores sociales) que toma la decisión sobre el diseño y estrategias de implementación de una política. Detrás del término “ciudadanos” aparece la ambigüedad de un grupo indefinido, no caracterizado, por lo que sería necesario realizar cuestionamientos en torno a lo que significan la ciudadanía y la participación ciudadana en las referencias que se presentan en los textos analizados: ¿quiénes participan? ¿quiénes quedan excluidos? ¿a qué grupos pertenecen? ¿qué intereses tienen?

Además de la manera genérica con la que nombra a los actores sociales en este Libro Blanco, en el programa “Red Árbol” se presenta una simplificación del uso de la tecnología, sin considerar las características de quienes hacen uso de ella y las cuestiones técnicas que son necesarias para obtener datos con fidelidad y realizar el mapeo que se propone en el objetivo del texto: “mediante una página electrónica y una aplicación móvil que facilitarán al usuario la participación en el registro y la identificación de la diversidad arbórea que existe en la ciudad, como una actividad amena que le consumirá poco tiempo” (p. 37).

Lo anterior puede considerarse como una falacia, puesto que es un intento por hacer que la ciudadanía no sólo participe sino que se sienta con el conocimiento suficiente para la identificación arbórea y más aún, se considera que el procedimiento es algo técnicamente sencillo, dejando fuera la discusión sobre el nivel de resolución del georeferenciador requerido para mapeos.

5.2.2.2 Vínculos intertextuales: programas-normatividades

Desde la perspectiva de las intertextualidades presentes en los textos de política pública, se puede subrayar el vínculo entre los programas y las normas técnicas, puesto que en algunos casos aparece el programa como una respuesta a normas técnicas específicas, mientras que en otros antecede a la creación de una norma técnica, la cual se diseña como requerimiento de un programa determinado:

Desde la entrada en vigor de la Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-001-RNAT-2006, que establece los **requisitos y especificaciones técnicas que deberán cumplir** las autoridades, empresas privadas y particulares que realicen poda, derribo, trasplante y restitución de árboles en el D.F., se lleva a cabo de manera permanente la capacitación en poda y derribo de árboles” (RAVU, 2012, p. 54).

La primera estrategia por desarrollar **para cumplir con los objetivos arriba planteados** [referidos a la Naturación de Azoteas] fue la **creación de la Norma Ambiental** para el Distrito Federal NADF-013-RNAT-2007, que establece las especificaciones técnicas para la instalación de sistemas de natación en el Distrito Federal (RAVU, 2012, p. 44).

Se observa por lo tanto la interacción en los dos sentidos, de la normatividad técnica con el programa y viceversa. En esa interacción programa-normatividad, se establece también el papel que juegan (o competencias de) algunos actores sociales:

[...] personal operativo **encargado de** estas labores [poda, derribo, trasplante y restitución de árboles] de las 16 delegaciones, y otras instancias gubernamentales, empresas privadas y particulares, **que brindan servicios de** mantenimiento de las áreas verdes de la ciudad (RAVU, 2012, p. 54).

En el caso del PCES, éste fue emitido en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 25 de Noviembre de 2008, y en este documento se mencionan competencias del Comité Promotor de Edificios Sustentables (COPES), que es un actor importante en el proceso de Certificación de Edificaciones: “Dicho comité promotor será el **encargado de** integrar a los organismos certificadores e implementados para validar los criterios y niveles de certificación así como los beneficios del programa” (GODF, 2008, p. 3).

Se puede afirmar que lo que permite la actuación de los distintos actores sociales en el ámbito de la política pública, se construye discursivamente en el cruce entre los textos normativos y los programáticos.

Otra vinculación presente en las intertextualidades se observa entre los programas y los incentivos fiscales, lo cual se expresa de la siguiente manera en este caso de estudio:

Como parte de estas acciones [mitigación de gases de efecto invernadero] se encuentran las establecidas en el artículo 296 bis, fracción I, del Código Fiscal del Distrito Federal, consistente en otorgar un **beneficio fiscal** a los contribuyentes que **conserven y den mantenimiento a las áreas verdes de su propiedad** (RAVU, 2012, p. 54).

En este sentido, el marco legal no se encuentra plasmado solamente en la presentación de los Libros Blancos o en la bibliografía de dichos Libros, que nos remiten a una intertextualidad externa, sino que están presentes en el interior del texto donde se “bordan” los hilos de la normatividad (que otorga competencias e incentivos) y los programas con los cuales se pretende atender la problemática ambiental. En cuanto a los incentivos fiscales, éstos emergen como causa de un programa determinado, como estrategia para promover las acciones propuestas en los programas, produciendo la intertextualidad con documentos normativos como el Código Fiscal del Distrito Federal.

5.2.2.3 Las áreas verdes en los programas “Reverdece tu Ciudad” y “Azoteas verdes” ¹⁸⁵

Dichos objetivos son importantes porque indican el “para qué” de la acción pública, pero también del acto de habla, de manera especial si éste se analiza en el marco del proceso discursivo de la política pública.

Antes de comentar la forma de construcción de los objetivos de los programas que se analizan, es imprescindible realizar por lo menos tres aclaraciones: 1) los programas se refieren a dos tipos de áreas verdes urbanas diferenciadas por su ubicación dentro de la morfología vertical de la ciudad; 2) los programas tienen diferente desarrollo discursivo, puesto que, mientras el programa “Reverdece tu Ciudad” tiene límites establecidos y se

¹⁸⁵ El programa “Azoteas verdes” está presente tanto en el Libro Blanco RAVU como en el Libro Blanco PCES.

combina en el Libro Blanco RAVU con otros programas referidos también a áreas verdes, en el Libro Blanco PCES se hace referencia a dichos espacios pero sin tener centralidad en la propuesta. En cuanto al programa de “Azoteas Verdes”, éste pertenece a ambos Libros Blancos (RAVU y PCES) pero tiene un énfasis mayor dentro del Libro Blanco PCES; y 3) los programas cuentan con dinámicas de política pública diferenciados, dadas las características de los públicos a los cuales se dirigen.

En medio de las diferencias entre los programas analizados, se tiene en común: 1) que en ambos casos se construye desde la praxis realizada (de acuerdo con lo escrito en los textos), la conceptualización de las áreas verdes urbanas; 2) coinciden en el tiempo y el espacio por lo que tienen contextos y co-textos amplios semejantes, aunque sus co-textos cercanos tengan ciertas diferencias; y 3) son gestionados por las mismas autoridades locales, aun cuando su interacción con los demás actores sociales sea diferente en cada caso.

En este contexto se analizan los objetivos de ambos programas. En el caso del Programa Reverdece tu Ciudad (2012), algunos de los objetivos son los siguientes:

Vincular este programa con otros proyectos relacionados, de manera que se tenga una amplia perspectiva del tema y se fortalezcan los avances en la materia (RAVU, 2012, p. 31).

Reforzar la coordinación con diversas instancias para atender de manera integral las peticiones viables en materia de manejo de áreas verdes y educación ambiental, en particular con las delegaciones y la Dirección General de Servicios Urbanos, que tienen las atribuciones en la materia (*idem*).

Promover el derecho a un medio ambiente sano y la producción de alimentos libres de agroquímicos mediante la elaboración de huertos urbanos (*idem*).

Dichos objetivos se observa la importancia que tienen las relaciones entre los diversos programas de áreas verdes urbanas, entre los ciudadanos y los actores gubernamentales, así como entre las personas y su entorno cercano. En el último objetivo, se incluye la relación de los espacios verdes urbanos con la producción de alimentos, con la vinculación del programa reverdece tu ciudad y del programa de producción de plantas en viveros de la Ciudad de México.

Con respecto al Programa de Certificaciones de Edificaciones Sustentables (2012), el objetivo perseguido es:

[...] promover y fomentar la reducción de emisiones contaminantes y el uso eficiente de los recursos naturales en el diseño y la operación de edificaciones del Distrito Federal, con base en criterios de sustentabilidad; lo anterior se cumple mediante la aplicación y la certificación de un proceso de regulación voluntaria y el otorgamiento de incentivos económicos (p. 4).

Si se analiza el objetivo del programa, que define hacia dónde apunta este instrumento de política pública, es posible identificar la coexistencia discursiva de dos intereses: económico y ambiental. En cuanto a lo económico, este programa se relaciona con dos instrumentos de política económica: incentivos fiscales y financiamientos a tasas preferenciales. Ellos tienen repercusiones en la economía de las personas morales y físicas, pero también en la industria de la construcción y en las empresas comercializadoras de inmuebles.

En este caso, se observan tres ventajas económicas que tiene la implementación de este programa, lo cual, como menciona el mismo texto, resulta atractivo para los desarrolladores inmobiliarios (PCES; 2012, p. 4). Sin embargo, el fundamento discursivo gira en torno a la protección del medio ambiente, lo cual podría resultar contradictorio si se conoce la actividad e intereses dominantes de los desarrolladores. En este discurso, sobresalen los términos económicos y la inclusión de la categoría “sustentabilidad”, mientras que la finalidad ambiental se puede observar como un *punteo discursivo* que facilita la llegada al tema central: diseño y operación de edificaciones del Distrito Federal. La forma de promover dichas construcciones es a partir de una *palanca discursiva* basada en el *emblema “de flujo comunicativo”* de los incentivos económicos (establecidos en el Código Fiscal del Distrito Federal), pero al mismo tiempo del discurso “*de innovación*”.

Se puede afirmar que el discurso de la política de áreas verdes urbanas, a partir de los objetivos establecidos, se encuentra abierto a temas económicos y sociales sin que persigan en todos los casos, lo que aparentemente sería central: lo ambiental. En algunas partes del discurso de las políticas de áreas verdes urbanas, se observa que ellas sólo son *puentes discursivos* pero no la finalidad central de la política.

Algunos *puentes discursivos* se presentan a continuación:

N°	Puentes discursivos			En el texto
1	...la Planeación del Desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones...	... protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales....	...tiene como propósito la transformación de la realidad del país...	Plan Nacional de Desarrollo, 2007: 19-20
2	mejora del bienestar presente de la población actual	administración eficiente y racional de los recursos naturales	no comprometa la calidad de vida de generaciones futuras	Plan Nacional de Desarrollo, 2007: 50
3	impulso a la participación ciudadana	en la conservación y el mantenimiento de las áreas verdes	uno de los principales logros de este período	Libro Blanco RAVU, 2012: 4
4	los sistemas de naturación son un recurso que nos permite	compensar las áreas verdes perdidas	generar beneficios ambientales y estéticos	Libro Blanco RAVU, 2012: 43
5	promover y difundir los estímulos fiscales	por conservación o bajo la creación de un programa permanente de adopción de áreas verdes y naturación de azoteas	que permita contar con recursos específicos aplicables a la operatividad y al cumplimiento eficiente de estos proyectos	Libro Blanco RAVU, 2012: 65
6	asegurar la operación del edificio de acuerdo con las normas	proveer de áreas verdes diseñadas	proporcionar confort y propiciar la interacción social	Libro Blanco PCES, 2012: 63
7	espacios de encuentro y relajación para usuarios de la edificación	generar áreas verdes	reducir el efecto de isla de calor	Libro Blanco PCES, 2012: 72

Esquema 18. Ejemplos de *puentes discursivos* y la fuente donde se encuentran (elaboración propia).

Los *puentes discursivos* favorecen la aceptación de determinado discurso en un contexto específico, como en este caso puede ser el ámbito de lo ambiental. Sin embargo, los *puentes discursivos* no siempre tienen la centralidad del tema, sino que parten de una realidad y persiguen determinados fines, para colocarse más o menos cerca de los objetivos de política ambiental.

5.2.3 Objetivos generales de los Libros Blancos

Los objetivos de los Libros Blancos que se analizan en este capítulo están llenos de señales de los *lenguajes disciplinares* puesto que se construyen sobre conocimientos específicos, en

torno a las áreas verdes y al tema ambiental. Dichos *lenguajes* pueden estar en formas menos complejas (*conceptos y/o categorías*) o encontrarse en forma de *narrativas* (en estrategias como triadas y/o *puentes discursivos*) o en formas discursivas más elaboradas como los *emblemas*, expresiones sintéticas de saberes y poderes.

Los objetivos del Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y gestión de las áreas verdes urbanas* (RAVU) son explícitos y se presentan en la parte general del texto, antes de pasar a la descripción de cada uno de los programas, a diferencia de lo que ocurre con el Libro Blanco *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables* (PCES) en donde no se presentan los objetivos del libro, sino que en singular se habla del objetivo del PCES, con lo cual se marca una mayor cohesión en las acciones que se plantearán en el segundo texto en comparación con el primero.

Los objetivos del Libro RAVU (2012) son los siguientes:

Producir árboles, arbustos y plantas ornamentales de calidad y adecuados a las diversas condiciones ambientales y físicas del Distrito Federal (p. 11).

Impulsar programas que permitan la participación ciudadana en la conservación, el cuidado y el mantenimiento de las áreas verdes (*idem*).

Llevar a cabo acciones de reforestación en diversos espacios verdes, de acuerdo con las características ambientales y físicas del D.F. (*idem*).

Incrementar la superficie de área verde por habitante en el D.F. (*idem*)

Realizar acciones de saneamiento para propiciar el desarrollo adecuado del arbolado (*idem*).

En singular se presenta el objetivo del Libro PCES (2012):

Su objetivo es promover y fomentar la reducción de emisiones contaminantes y el uso eficiente de los recursos naturales en el diseño y la operación de edificaciones del Distrito Federal, con base en criterios de sustentabilidad; lo anterior se cumple mediante la aplicación y la certificación de un proceso de regulación voluntaria y el otorgamiento de incentivos económicos (p. 4).

En el primer caso, las áreas verdes son de suyo el tema central, con cierta desvinculación de la problemática ambiental, por lo cual se utiliza un lenguaje para hablar de lo ambiental como: “condiciones ambientales y físicas”, “características ambientales”, “conservación, cuidado y

mantenimiento de las áreas verdes”. Mientras que en el objetivo del PCES se hace referencia a “promover y fomentar la reducción de emisiones contaminantes [...]”. Esta diferencia temática global, coloca a las áreas verdes de una forma distinta dentro de la discusión ambiental, por tal motivo, ha sido fundamental la consideración del análisis discursivo de la política de áreas verdes urbanas desde una perspectiva escalar en términos temáticos, y no sólo en lo espacial y temporal.

En el Libro Blanco RAVU las áreas verdes tienen un significado más cercano a la biología; sin embargo, llama la atención que en lugar de pretender incidir en problemas ecológicos que directamente se relacionan con el manejo de dichos espacios, se pretende incidir en la resolución de problemas sociales complejos, en donde sería relevante la inclusión de conocimientos más allá de la biología, por ejemplo de la demografía, la sociología, la psicología, etc. De esta forma se encuentra presente el *lenguaje disciplinar* como parte de los *emblemas discursivos* pero también del mismo *discurso de la política pública*. Se puede afirmar entonces que el uso de determinados conocimientos y lenguajes influye en la comprensión teórica de la política pública (en este caso de áreas verdes urbanas) y en las acciones públicas que de ella se derivan.

En cuanto al Libro Blanco PCES, las áreas verdes urbanas se presentan como uno de muchos espacios en donde se tiene que incidir para la resolución de un problema (la contaminación ambiental) que rebasa por mucho, lo que es posible resolver tan sólo con el manejo de áreas verdes urbanas o aun, con la certificación de edificaciones sustentables. En un primer estadio, las diversas acciones de sustentabilidad, brindan la idea de que se está atendiendo el problema en su complejidad, pero el problema que aquí se ha elegido para fundamentar dicho programa (la contaminación ambiental) abarca muchos aspectos que no se consideran en el PCES.

Por otra parte, de manera general es posible afirmar que la mayor cohesión marcada por el objetivo en singular, como la justificación a partir del problema de la contaminación del aire, hace que el PCES tenga mayor fuerza discursiva y por lo tanto podría señalarse como un programa de mayor interés (por el énfasis puesto) para las autoridades gubernamentales que elaboran los dos Libros Blancos que aquí se analizan. Si se considera el instante en el que emergen los programas presentes en los Libros Blancos mencionados, se puede observar que el PCES se apertura el 25 de noviembre de 2008, con su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, mientras que las ediciones del programa “Reverdece tu Ciudad” se realizaron

en el 2011 y en el 2012. El tiempo de operación es mayor en el caso del PCES con una vigencia actual, mientras que el programa “Reverdece tu ciudad” feneció con la gestión gubernamental de la administración pública 2006-2012.

Otra diferencia observada entre los dos Libros Blancos es en el uso de los términos de “bondad” política (adjetivación). En el primer caso se hace alusión a “la calidad” y a “lo adecuado”, mientras que en el segundo caso se introduce el término “eficiente”. En este sentido, en el Libro Blanco *Reverdece tu Ciudad y Gestión de Áreas Verdes Urbanas* se manifiesta la bondad en términos axiológicos, mientras que en el Libro Blanco *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables* prevalece la funcionalidad. Lo anterior marca la diferencia entre los valores que se pretenden fomentar en la ciudadanía, y al mismo tiempo, se reconoce que la eficiencia es un elemento discursivo dinamizador del mercado verde.

Por otra parte, el nivel de conocimientos técnicos ofrecidos desde las ciencias biológicas, se hace evidente en RAVU, no así en el PCES, donde se hace referencia a los criterios de sustentabilidad sin ahondar en ellos. Los conocimientos económicos, sin embargo, se manifiestan con claridad en el segundo caso, no así en el primero. Estas diferencias en la movilización de conocimientos provenientes de determinadas disciplinas permite identificar la relevancia que tiene el lenguaje para la comprensión de la política pública: 1) porque hay un lenguaje cercano al objeto de la política específica (por ejemplo, las áreas verdes urbanas); 2) porque se tiene un tema transversal (la sustentabilidad) que incluye lenguajes que provienen de diversas disciplinas en el área ambiental, económico y social.

En cuanto a los términos normativos, éstos se encuentran en ambos objetivos aunque de forma distinta, en RAVU de forma implícita al referirse al objetivo de incrementar la superficie de área verde por habitante en el D.F., mientras que en PCES, al referirse a procesos de certificación, el tema normativo se presenta como central. En este caso, se puede decir que el Libro Blanco RAVU responde principalmente a una presión internacional sobre la cantidad de áreas verdes que se requieren en las ciudades, de acuerdo con los parámetros propuestos por la OMS y por la ONU; mientras que el Libro Blanco PCES tiene más cercanía a intereses locales donde la normatividad resulta central para la realización de acciones de mercado con respaldo legal e incentivos fiscales.

5.2.4 Articulación de los objetivos específicos en los Libros Blancos

Los objetivos específicos y su articulación dentro de un Libro Blanco, permite la identificación de la mayor o menor cohesión entre las acciones propuestas, mientras que, al mismo tiempo permite la identificación de la mayor o menor coherencia con respecto a los objetivos generales que se expresan. Los énfasis puestos en determinadas acciones y el reforzamiento de dichas acciones desde diversos objetivos, permite profundizar en aquellos discursos significativos para quienes construyen estos textos de política pública.

5.2.4.1 Objetivos específicos del Libro Blanco RAVU

El Libro Blanco RAVU está formado por nueve programas, de los cuales tres tienen objetivos que se refieren a conocimientos técnicos para la formación del personal que tiene a su cargo el manejo de áreas verdes; mientras que los seis programas restantes movilizan conocimientos ambientales generales y van dirigidos a la ciudadanía en general.

Los tres programas que involucran a personal específico y especializado son: Producción de plantas, Capacitación en poda y derribo de arbolado y Curso piloto de la escuela para jardineros. Éstos programas enfatizan la capacitación basada en los conocimientos sobre la vegetación desde el área de biología, sin dejar de lado que esta capacitación tiene la finalidad de acreditar al personal involucrado en el manejo de las áreas verdes. Se construye entonces la tríada: Capacitación-Conocimientos-Acreditación.

Dicha tríada favorece la legitimación de las acciones realizadas por las personas acreditadas, de manera semejante al funcionamiento de la conformación de los grupos de expertos; aunque en el primer caso se involucran a personas que implementan las políticas, mientras que los “expertos” son considerados principalmente a nivel de diseño de políticas o en la implementación de macro-políticas. La valoración de los conocimientos movilizados en la política pública es un componente fundamental en el diseño de los objetivos, toda vez que:

[...] los conocimientos y las actitudes, junto a las ideologías, son formas de cognición socialmente compartidas [...], el conocimiento socialmente compartido lo es para toda la comunidad epistémica y, por lo tanto, se presupone en la mayor parte del discurso público (Van Dijk, 2016, p. 137).

En cuanto a los seis programas que se refieren a conocimientos generales en el área ambiental, se afirma la integración de una amplia comunidad epistémica de académicos de diversas disciplinas, actores de la política pública (de las instancias internacionales, de los gobiernos en sus diferentes niveles, ONG, empresas privadas y ciudadanía), donde circulan conocimientos transmitidos en forma de *emblemas discursivos* que dejan poco espacio para la discusión, so pena de ser una persona “no correcta” o un disidente. Por ejemplo, cuando en un objetivo específico se afirma que es necesario “incrementar la superficie de área verde por habitante [...]” (RAVU, 2012, p. 43), ello aparece como una idea inobjetable, ante la cual nadie podría oponerse, en tanto se trate de un indicador propuesto por instancias internacionales que se encuentra vinculado a la idea de sustentabilidad urbana.

Entre los temas relevantes que de manera reiterada aparecen en dichos programas se encuentra el de la “ciudadanía” y sus variantes: participación ciudadana, promoción de la ciudadanía, sensibilización a la población y demanda ciudadana.

En el caso de la ciudadanía, es necesario observar la comprensión de ella, ya sea como un ente pasivo o como un agente activo. En estos objetivos se pretende la construcción de una ciudadanía pasiva, por ejemplo al plantear que las instancias gubernamentales tienen que hacer “promoción de la ciudadanía” o “sensibilizar a la población”, como si los ciudadanos fueran pasivos, objetos de la acción gubernamental; sin embargo, también se plantea una forma de comprensión más activa (aunque depende de las competencias legales que tengan los ciudadanos en el proceso de la política pública) al plantear la importancia de la “participación ciudadana” y más aún cuando se piensa a la ciudadanía con la posibilidad de realizar acciones de “demanda”, como se propone en el programa Red Árbol, además de que el término “demanda ciudadana” también se encuentra en los Libros Blancos analizados, como la causa de las acciones públicas propuestas en los programas. Con lo anterior, se puede afirmar la importancia que tiene la comprensión del lenguaje en la forma de concebir a cada actor social en el proceso de las políticas públicas, puesto que no sólo es necesaria su inclusión, sino también la reflexión sobre la manera de incluir a determinados actores sociales en dicho proceso.

Por ejemplo, la participación ciudadana activa está referida a acciones concretas que forman parte de la implementación de la política y que son propuestas mediante los programas

específicos¹⁸⁶; sin embargo, la demanda ciudadana además de referirse a una participación activa, se considera una participación activante, en el sentido de que justifica la movilización de programas, los cuales a su vez, promueven dicha actitud para dar como resultado un proceso de retroalimentación:



Especialmente en el programa “Red árbol” se promueve la “demanda ciudadana” mediante el uso de la tecnología de telefonía que permite la toma de fotografías georeferenciadas. Aquí aparece la asociación entre una acción pública y el *emblema discursivo “de flujo” de conocimientos tecnológicos* que coloca al programa dentro de un marco “de innovación” en la implementación tanto tecnológica como de política pública (se amplía más adelante).

La comprensión de la ciudadanía pasiva, es aquella que aparece como receptora de la educación ambiental, donde prevalece la idea de que existe un modelo a seguir que: “fomenta la participación ciudadana mediante la educación ambiental” (RAVU, 2012, p. 30), y ayuda a “seguir promoviendo la participación ciudadana en el cuidado de las áreas verdes, mediante acciones de educación ambiental” (RAVU, 2012, p. 31).

Cuando en el discurso se hace referencia a los jardineros (personal que maneja las áreas verdes), se encuentra la tríada: Capacitación-Conocimientos-Acreditación. Cuando dicha tríada hace alusión a la población en general, se transforma en: Educación Ambiental-Conocimientos-Ciudadanía. La ciudadanía entendida como la “sociedad más consciente y preparada” (RAVU, 2012, p. 31) capaz de “restablecer el vínculo sociedad-naturaleza” (*ídem*). En el paso de la primera tríada a la segunda, se observa el cambio en el nivel de concreción de los conceptos asociados a los Conocimientos; dicho cambio, en este caso, se asocia al nivel de especificidad del contexto: sea referido a un grupo de personas concreto (los jardineros) o a una población amplia. Se pasa entonces de hablar de la capacitación cercana a acciones concretas, a una Educación Ambiental, que incluye acciones concretas pero también atiende a

¹⁸⁶ Acciones como por ejemplo: sembrar árboles, adoptar un espacio verde o recoger las heces fecales de sus perros.

contextos más amplios. En este sentido, tanto la Educación Ambiental como la Ciudadanía pueden considerarse como *categorías*.

En este caso, se han observado la conformación de *narrativas* a partir de *tríadas de conceptos y/o categorías*, así como los *emblemas discursivos* que se establecen como “palanca para la acción” pública implementada por actores gubernamentales.

Un elemento que se agrega al anterior, sobre todo en el programa “Red Árbol” es la inclusión de las innovaciones tecnológicas, cuyas pretensiones no se consiguen de forma exitosa, puesto que no se logra el objetivo de realizar un mapa con todos los árboles de la Ciudad de México, lo cual tiene alto grado de complejidad para la técnica tan simple que se propone en el programa, por lo tanto, queda claro que el objetivo central es mediático y de movilización para la participación ciudadana, mientras que las políticas de áreas verdes no parecen relevantes, puesto que están lejos de provocar una transformación de fondo.

En el Libro Blanco RAVU (2012) sólo un objetivo se refiere a “otros proyectos”, que permiten la inclusión de textos que están fuera de este Libro Blanco, pero que coinciden con los temas abordados, que buscan “vincular este programa con otros proyectos relacionados, de manera que se tenga una amplia perspectiva del tema y se fortalezcan los avances en la materia” (p. 30).

Al mismo tiempo las referencias a instancias gubernamentales son limitadas, como si no fueran actores centrales en el manejo de las áreas verdes, puesto que la responsabilidad principal se descarga sobre los implementadores del programa y sobre la ciudadanía. Las referencias directas a actores gubernamentales se plantean como:

Reforzar la coordinación con diversas instancias para atender de manera integral las peticiones viables en materia de manejo de áreas verdes y educación ambiental, en particular con las delegaciones y la Dirección General de Servicios Urbanos (DGSU), que tienen las atribuciones en la materia (RAVU, 2012, p. 30).

Fortalecer la capacidad de respuesta de la SMA [Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal] para atender de manera oportuna las demandas ciudadanas, en vinculación con otras instancias involucradas (la DGSU de la Secretaría de Obras y Servicios, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y delegaciones políticas) (RAVU, 2012, p. 39).

Las instancias citadas, son todas de orden local, con lo cual se subraya que la gestión de las áreas verdes corresponden a ese nivel de gobierno.

La vinculación de dos programas del Libro Blanco RAVU (Naturación de Azoteas e Incentivos fiscales por conservación de áreas verdes) es un claro puente temático¹⁸⁷ y conceptual hacia el Libro Blanco PCES, aunque el nivel de elaboración y de impacto es distinto, puesto que en el Libro Blanco RAVU la naturación y los incentivos fiscales se refieren a casas habitación, mientras que el planteamiento del Libro Blanco PCES es más ambicioso y más elaborado, como se comentará más adelante.

5.2.4.2 Objetivos específicos del Libro Blanco PCES

El Libro Blanco PCES (Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables) es un texto cuyo “esqueleto” está formado por los objetivos propuestos. En este caso, se presenta un objetivo para cada fase, pero además un objetivo para cada criterio, siendo las fases y criterios la estructura completa del texto, salvo la parte introductoria y las consideraciones finales.

En cuanto a los objetivos de las fases se observan las siguientes constantes y variabilidades. En el Libro Blanco PCES la presencia de los actores sociales parece central con menciones explícitas:

¹⁸⁷ Por ejemplo, los incentivos se refieren en ambos Libros Blancos a las áreas verdes a nivel de suelo y a las azoteas verdes. Sin embargo, existe un mayor incentivo hacia la segunda opción.

Actores sociales	Fase I Inscripción de edificación	Fase II Diagnóstico	Fase III Plan de acción	Fase IV Ejecución	Fase V Conclusión
Promovente	X			X	X
Comité Promotor de Edificaciones Sustentables		X			
Dirección General de Regulación Ambiental	X				X
Organismo implementador				X	
Organismo certificador					X

Esquema 19. Actores sociales que se mencionan en los objetivos de cada fase del programa (elaboración propia con información del texto).

Antes de comentar el cuadro, se transcribe el objetivo de la Fase III, en donde no se encuentra mención explícita de ningún actor social, en tanto la fase central del proceso del PCES (2012), consiste en:

[...] elaborar el dictamen de implementación, el cual deberá especificar objetivos y metas e incluir medidas, tiempo de ejecución y cronograma de seguimiento mediante indicadores para el cumplimiento normativo y para cada criterio de sustentabilidad del PCES; además, deberá señalar el procedimiento de verificación de acciones tendentes al nivel de certificación seleccionado (p. 16).

Resulta interesante observar que mientras las demás fases aluden en el objetivo a actores sociales específicos, en la Fase III se presenta un vacío, que a lo largo del texto también puede observarse. En algunos estadios están presentes, pero en otros, parece que las acciones

corresponden a “alguien” que no es mencionado. En este caso, podría pensarse que esa fase está en manos de las empresas que quieren realizar la implementación, pero también podrían estar en esta fase, algunos prestadores de servicios externos remunerados.

Por otra parte, todos los objetivos convergen hacia la obtención del registro, en primer lugar; pero finalmente de la certificación en el mejor nivel posible. En estos objetivos se observa la importancia que tienen la detección de áreas de oportunidad y las tecnologías sustentables, como *emblemas discursivos* que movilizan al proceso certificador. Por otra parte, se manifiesta la idea de “lo correcto” para el cumplimiento normativo y el cumplimiento de los criterios de sustentabilidad, ambos constituidos como los dos temas sobre los cuales se desplazan los conocimientos y las acciones mencionadas en el texto. Estos son los objetivos sólo del proceso de obtención del dictamen por parte del organismo certificador, para iniciar la etapa de certificación.

Antes de comentar los objetivos relacionados con los criterios, se presenta a continuación una tabla tomada del Libro Blanco PCES (2012, p. 29) en donde se puede observar la cantidad de criterios incluidos y se observa la importancia concedida a cada rubro ambiental:

Rubro ambiental	Número de criterios	Máximo de puntos a obtener
Energía	8	40 puntos
Agua	5	25 puntos
Residuos sólidos	7	10 puntos
Calidad de vida y responsabilidad social	11	25 puntos
Impacto ambiental y otros impactos	15	20 puntos

Esquema 20. Tabla general tomada del Libro Blanco Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (pág. 29).

En el esquema anterior se puede observar que el tema de “Energía” es el que tiene más puntos, sin embargo, en ese rubro las áreas verdes no son consideradas, las cuales están presentes en el rubro de “Calidad de vida y Responsabilidad social” con el cual se puede alcanzar el 20% de los puntos requeridos para una certificación en el nivel de excelencia¹⁸⁸.

Tres observaciones generales relacionadas con los criterios son: 1) el uso de un lenguaje técnico en donde el diseño, los equipos y los materiales tienen una función relevante para conseguir los objetivos; 2) la inclusión en el discurso ambiental de las diversas escalas, puesto que aunque en todo tiempo se refieren a las edificaciones, mediante los objetivos, ellas se vinculan las condiciones de éstas con los entornos, por ejemplo con el clima de la Ciudad; 3) la promoción constante al uso de la tecnología, como la vía para que las realidades ambientales sean transformadas.

¹⁸⁸ En el PCES se encuentran tres niveles de certificación: cumplimiento, eficiencia y excelencia. Con base en dicho nivel se solicitan los incentivos de acuerdo a lo establecido en el Código Fiscal del Distrito Federal.

De manera más específica se puede señalar la presencia de repeticiones en varios objetivos de términos como: equipos “ahorradores” y equipos “certificados”. En el primer caso, el ahorro se vincula a la reducción de consumo y al consumo eficiente (que implica acciones como la reutilización), por lo tanto se tienen dos formas diferentes de abordar el tema. En el caso de los equipos “certificados” parece que el discurso abre un amplio camino para la promoción de mercados “verdes”.

En el caso de los Residuos Sólidos, se señala de manera enfática el tema de la Salud Pública que incluye no sólo aspectos ambientales sino también lo visual, mientras que las enfermedades específicas asociadas a un manejo inadecuado de Residuos Sólidos, están ausentes en el discurso, salvo cuando se refiere a la presencia de contaminantes en el interior de la vivienda.

En el rubro de la “Calidad de vida y Responsabilidad social”, se incluye el tema de las Áreas Verdes Urbanas bajo los siguientes objetivos:

Incrementar la cantidad de áreas verdes para promover el aumento de los beneficios ambientales, del embellecimiento paisajístico de las edificaciones y para compensar el área verde perdida durante el proceso de construcción (PCES, 2012, p. 62).

Reducir el efecto isla de calor al generar áreas verdes que además funcionen como espacios de encuentro y relajación para los usuarios, permanentes y flotantes, de la edificación, así como la integración con el medio natural. Cabe mencionar que estos espacios serán zonas libres de humo de cigarro (PCES, 2012, p. 72).

En este Libro Blanco (PCES) las áreas verdes urbanas se presentan en términos más estéticos y sociales que en una discusión técnica ambiental, lo cual implica el uso de *lenguajes disciplinares* diferenciados. En la parte introductoria del mismo texto, cuando se habla de áreas verdes se hace referencia a Normas Técnicas que sí están asociadas al tema de áreas verdes urbanas en la Ciudad de México, pero no necesariamente es central en el Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables, donde lo social tiene un énfasis mayor, considerando de forma más técnica temas como la accesibilidad y el transporte. En cuanto a lo ambiental, como se ha mencionado antes, el discurso de la contaminación, es una “palanca” que moviliza todo el programa y aparece en cada uno de los Rubros Ambientales del PCES. El hecho de que lo social tenga prevalencia sobre lo ambiental y de que lo ambiental se encuentre supeditado a lo social es una recurrencia que impide que con las políticas

ambientales se consigan transformaciones importantes en los entornos naturales y en su relación con los entornos construidos. En este caso, no se trata de la inclusión de lo social y lo ambiental en igualdad de condiciones, de lo cual resultaría una situación favorable para ambas políticas, sino que se hace referencia a relaciones de desigualdad entre los temas sociales y ambientales. Por ejemplo, en la política ambiental con frecuencia aparece la *categoría calidad de vida* construida como *emblema discursivo* que moviliza el discurso, mientras que la *categoría calidad ambiental* se encuentra casi ausente en el texto. Con ello se puede entender que las evaluaciones vayan más en torno a la participación ciudadana en los proyectos ambientales, que a las transformaciones en los indicadores ambientales.

Finalmente, en el rubro sobre el Impacto Ambiental y otros impactos, se concentran los temas antes mencionados, lo cual se observa en su objetivo: “[...] Los productos y servicios verdes presentan beneficios ambientales y/o atributos energéticos como su contenido en reciclados, eficiencia energética y poca o nula cantidad de constituyentes tóxicos” (PCES, 2012, p. 85).

En el objetivo citado, se asume que los productos y servicios verdes tienen atributos benéficos para el medio ambiente, por lo que más que un objetivo de política, se puede considerar un discurso de *marketing*. No deja ningún espacio para la duda sobre las bondades de dichos productos y servicios.

En este sentido, se puede afirmar que en el PCES hay una “música de fondo” que no es el tema ambiental ni el social, esa “melodía” que va escuchándose de manera velada en todo el texto (*emblemas discursivos* del neoliberalismo y la globalización) aparece hacia el final de forma explícita: el mercado verde. La vinculación de dichos productos y servicios con beneficios ambientales, se menciona sin considerar las experiencias históricas que existen sobre lo que en otros momentos se ha “vendido” como solución para problemas ambientales, y que hoy se reconoce que son parte de un problema mayor, como es el caso de la “revolución verde”, por poner un ejemplo.

El lenguaje positivo asociado al mercado verde, donde no importan tanto los datos concretos (sociales y ambientales) sino los *emblemas discursivos* construidos más allá de lo empírico y lo histórico, se convierten en movilizados de las políticas ambientales como en el caso que aquí se ha presentado.

5.2.5 El discurso sociopolítico en el posicionamiento y poder de los actores sociales

El discurso sociopolítico en los Libros Blancos analizados en esta tesis, tiene una expresión en las interacciones entre los actores sociales que se presentan en cada texto. Dichas interacciones permiten identificar en los textos programáticos, las diversas formas construir la política ambiental y la de áreas verdes urbanas.

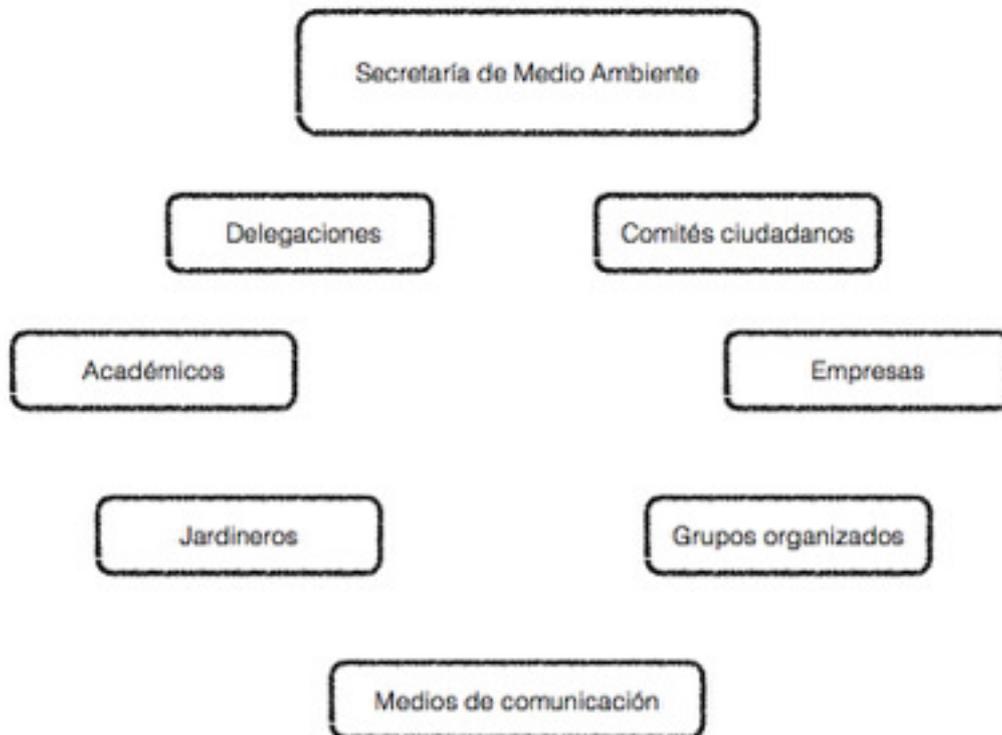
Tres consideraciones iniciales para comprender las interacciones entre los actores sociales en los Libros Blancos RAVU y PCES son:

1) En el Libro Blanco RAVU se tiene un lenguaje más general para referirse a los actores sociales mediante el uso de términos como: “población”, “grupos organizados”, “empresas”, “comités ciudadanos”, sin describir sus competencias; mientras que en el Libro Blanco PCES se pueden encontrar referencias a actores sociales más concretos, por ejemplo se nombra a empresas específicas que pertenecen a organismos (cuyas competencias se describen en el texto) implementadores o certificadores.

2) Los actores sociales que se mencionan en el Libro Blanco RAVU tienen su acción en diversas escalas, por ejemplo se menciona a la “Organización Mundial de la Salud”, a las autoridades gubernamentales, a la población hasta la contabilización de las personas beneficiarias del programa; mientras que en el Libro Blanco PCES no se mencionan a actores sociales internacionales, sino que se pone énfasis en los actores locales, con una mayor participación de ellos, especialmente en la conformación del Comité Promotor de Edificaciones Sustentables (COPES).

3) Los actores sociales del Libro Blanco PCES siguen teniendo vigencia más allá del período de la gestión gubernamental 2006-2012, mientras que el Libro Blanco RAVU presenta resultados en los cuales se mencionan los beneficiarios de programas que han concluido.

A continuación se presenta un esquema con los actores sociales que participan en los programas del Libro Blanco RAVU:



Esquema 21. Actores sociales en el Libro Blanco Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas (elaboración propia).

En este caso se parte de la idea de que: “Las áreas verdes urbanas son importantes para la calidad de vida de los habitantes de las ciudades” (RAVU, 2012, p. 6).

Por lo tanto, todos los habitantes, toda la población, es beneficiaria de los programas que se presentan en el Libro Blanco RAVU. Además, se reconoce la presencia de los actores gubernamentales (del poder ejecutivo y del legislativo), al mencionar la construcción del marco jurídico necesario para la realización de las acciones de los programas:

[...] durante los últimos 15 años se han venido dando cambios importantes en el manejo de la vegetación de la ciudad, como las reformas a la Ley Ambiental del Distrito Federal, que establecen la necesidad de elaborar un inventario de áreas verdes, y la figura jurídica

de áreas de valor ambiental, para la protección de los bosques y barrancas urbanas, dada su extensión y los servicios ambientales importantes para la metrópoli (RAVU, 2012, p. 6).

Con la misma idea de beneficiar a las comunidades mediante el incremento y manejo de las áreas verdes, se mencionan también a los actores internacionales:

La conservación y la protección de la cubierta vegetal requieren ser revalorizadas; no sólo es importante mantener o incrementar esta última para alcanzar estándares internacionales (9m² por habitante, según lo indica la Organización Mundial de la Salud), sino que es necesario contar con áreas verdes saludables, con un diseño adecuado a las **necesidades de la comunidad**; esto es, con la aplicación de conocimientos técnicos y científicos de arboricultura moderna, para establecer y mantener los árboles y espacios vegetados, lo que ayudará a generar nuevos paisajes que brinden los máximos servicios ambientales y sociales, y a mejorar la **habitabilidad de la ciudad**” (RAVU, 2012, p. 3).

Por otra parte, se reconocen a los actores académicos (Instituto de Geografía de la UNAM) y a actores que no se mencionan de forma explícita pero que se encuentran detrás del Fideicomiso Ambiental Metropolitano 1490 (RAVU, 2012).

Dentro de los pocos intentos por describir a un actor social en el Libro Blanco RAVU, se encuentra el siguiente texto:

Las instancias del GDF [Gobierno del Distrito Federal) prestan distintos servicios a la población en el ámbito de su competencia y se dedican a atender cotidianamente una gama de demandas ciudadanas. Debido al gran interés que se tiene por el mejoramiento de los espacios públicos y a la creación de los comités ciudadanos, junto con la iniciativa del Jefe de Gobierno de brindar una **atención directa** a las solicitudes y demandas de dichos comités se ha generado un importante **acercamiento de la población con las autoridades** (RAVU, 2012, p. 29).

Además de hacer énfasis en los servicios prestados por las instancias del GDF, se señala también a la ciudadanía como los beneficiarios, pero algo aún más relevante en cuanto a las interacciones sociales que se observan en el discurso, es que los programas establecidos en este Libro Blanco, pretenden el acercamiento directo de la población con las autoridades del GDF, dejando a las autoridades delegaciones como una figura que colabora pero que no

define las acciones en las áreas verdes que se incluyen en el programa RAVU. En este caso, se puede vislumbrar la centralidad que tiene la finalidad política.

Un evento que se menciona en el Libro Blanco RAVU pero que podría haberse ubicado en el Libro Blanco PCES, es el Congreso Mundial de Azoteas Verdes, el cual:

[...] fue el evento más grande de naturación en el continente americano en el año 2010 y ha sido el más importante en los últimos 10 años en toda Latinoamérica; se realizó en el Distrito Federal con especialistas de ocho países. Logró captar la atención de los habitantes de la ciudad y de los países vecinos sobre la importancia de la naturación y el papel preponderante que busca tener la ciudad en el impulso a las actividades ambientalmente positivas (p. 44).

La ubicación de este evento en el Libro Blanco RAVU y no en el Libro Blanco PCES, probablemente se debe a que las Azoteas Verdes son propuestas para todo tipo de vivienda y el congreso abarcó temas que van más allá de la certificación; sin embargo, dicha estrategia tiene mayor incidencia en el PCES como se menciona en el mismo texto:

El PCES abre una **ventana de oportunidad** importante para acceder a instrumentos económicos en la planeación, el diseño y la construcción de desarrollos habitacionales y de servicios; el programa incorpora asimismo las edificaciones que actualmente están en funcionamiento (p. 52).

En el párrafo anterior se expresa de manera clara uno de los rasgos asociados a la construcción de políticas públicas como una oportunidad, y es que se visualizan como estrategias para acceder a instrumentos económicos, lo cual brinda al discurso una atracción que no tienen las políticas públicas cuando se plantean como problemas que hay que resolver. Un tema que se construye en términos de oportunidad es el económico, no así el social ni el ambiental, los cuales recurren a la construcción problema y solución.

En el PCES los actor sociales a quienes se dirige principalmente el discurso de oportunidad son los desarrolladores inmobiliarios. En el período 2007-2012 se implementaron sistemas de naturación en diversas edificaciones con colaboración del GDF:

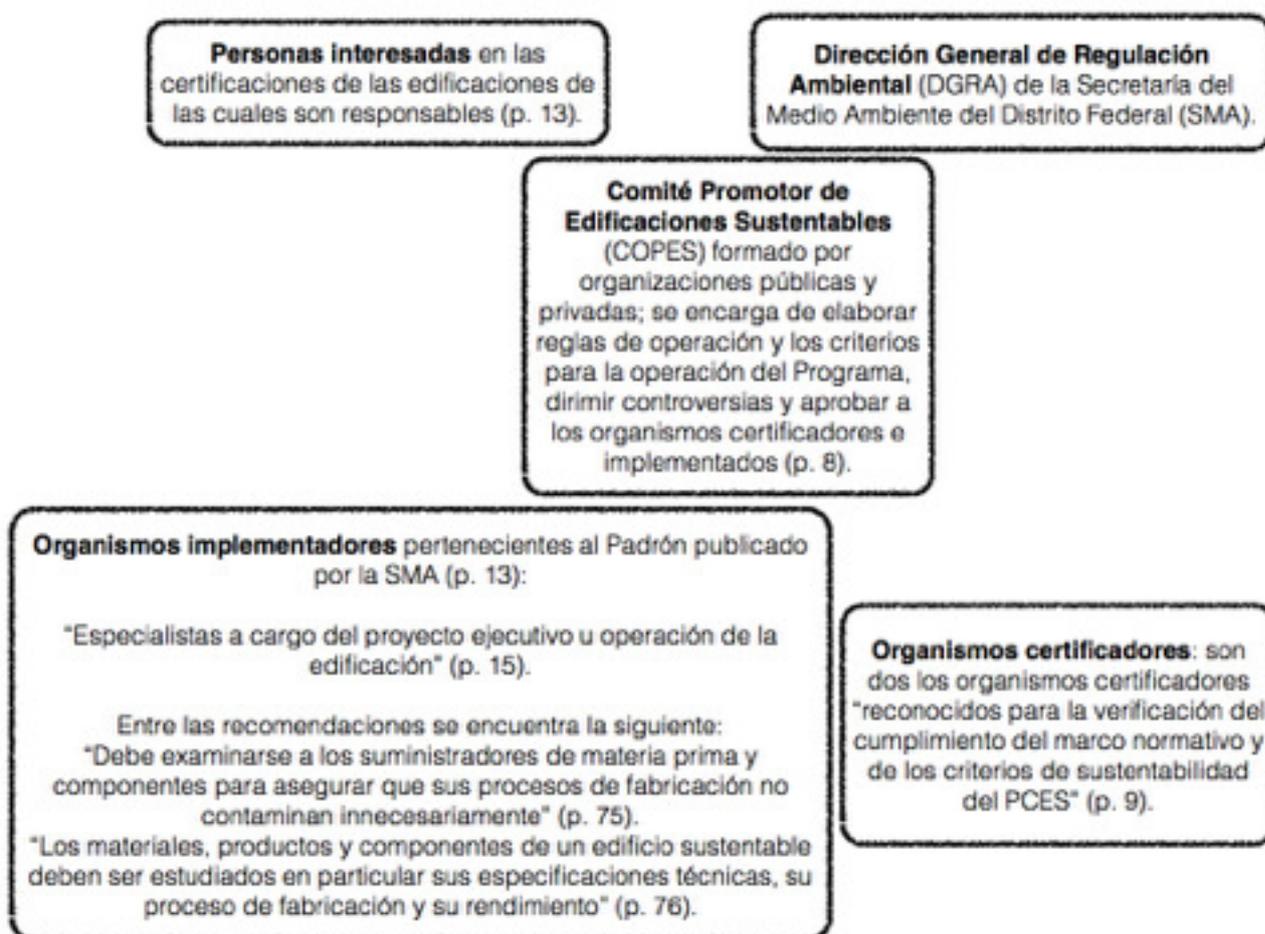
AÑO	SUPERFICIE NATURADA (m2)	INFRAESTRUCTURA NATURADA
2007	2,226.56 1,189.56 1,037.00	Sistema de Transporte Colectivo Metro Cendi para trabajadores del Sistema de Transporte Metro Glorieta del Metro Insurgentes del Sistema de Metro
2008	971.00 1,477.85 2,222.80 1,500.00 60.00 220.50	Hospital de Especialidades Dr. Belisario Domínguez Escuela Preparatoria Iztacalco "Felipe Carrillo Puerto" Escuela Preparatoria Coyoacán "Ricardo Flores Magón" Centro de Educación Ambiental "Yautlica" Museo de Historia Natural Secundaria Técnica N° 14 "Cinco de Mayo"
2009	3,000.00 183.50	Plaza Central Escuela Preparatoria Álvaro Obregón
2010	140.00	Centro de Enseñanza Ambiental "Dr. Mario Molina"
2011	No se naturaron azoteas	
2012	1,197.00 2,100.00 239.20	Colegio Americano Hospital Ángeles Acoxpa Jardín Botánico de Chapultepec (fase I)

Esquema 22. Datos de la naturación implementada con la colaboración del gobierno del distrito federal (Datos de la página web de la SMA de la Ciudad de México).

La participación del GDF en la naturación principalmente de edificaciones públicas, pero también el apoyo brindado a edificaciones privadas, es una señal de la “ventana de oportunidad” que se abrió para dicho actor social, al parecer no sólo como una forma de acceder a los incentivos fiscales, puesto que la implementación llegó también a edificaciones privadas, en donde no se esperan beneficios económicos derivados de incentivos fiscales. En el esquema 22 se observa que el primer año del programa, el Sistema de Transporte Metro es la institución que comienza con la naturación de azoteas, seguido por otras instituciones

públicas, hasta que en el 2012 se naturan espacios privados. La apertura del proyecto mediante la inclusión de espacios públicos permite afirmar que el PCES es un programa que desde el GDF se decidió impulsar con instrumentos financieros para la implementación.

La promoción de los sistemas de naturación mediante el PCES, cuenta con la participación de los siguientes actores sociales:



Esquema 23. Actores sociales que participan en el proceso de certificación de edificaciones sustentables (elaboración propia).

Como se ha mencionado, en el PCES se hace explícita la función de cada uno de los actores principales, y se presentan las listas de las instituciones que forman parte del Comité Promotor de Edificaciones Sustentables, así como de los organismos implementadores y de los certificadores:

Organismo	Instituciones
Comité promotor de edificaciones sustentable (COPES)	<p><i>Secretarías locales: Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras y Servicios, Finanzas, Desarrollo Social, Transporte y Vialidad.</i></p> <p><i>Sistema de Agua de la Ciudad de México</i></p> <p><i>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</i></p> <p><i>Comisión Nacional de Vivienda</i></p> <p><i>Coordinación de Uso Eficiente de Energía</i></p> <p><i>Universidad Autónoma de la Ciudad de México</i></p> <p><i>Instituto Politécnico Nacional</i></p> <p><i>Instituto de Ingeniería y Centro de Investigación de Energía, UNAM</i></p> <p><i>Consejo Consultivo del Agua, Energía, Tecnología y Educación</i></p> <p><i>Asociación Nacional de Energía Solar</i></p> <p><i>Asociación de Empresas para el Ahorro de Energía en la Edificación</i></p> <p><i>Otras personas y organizaciones públicas y privadas pueden incorporarse por solicitud y aprobación del COPES (p. 8)</i></p>

Esquema 24. Instituciones que participan en el COPES (p. 8).

Organismo	Organizaciones
Organismos implementadores (p. 9)	<p><i>Bovis Lend Lease, S.A. de C.V.</i></p> <p><i>Colegio de Ingenieros Ambientales de México, A.C.</i></p> <p><i>D+RT Arquitectos, S.A. de C.V.</i></p> <p><i>Environsense, S.A. de C.V.</i></p> <p><i>SUMAYAB, S.A.P.I. de C.V.</i></p> <p><i>High Tech Services, S.A. de C.V.</i></p> <p><i>Plurmac, S.A. de C.V.</i></p> <p><i>PP División Comercialización, S.A. de C.V. (BIOe)</i></p> <p><i>Sistemas Integrales de Gestión Ambiental, S.C.</i></p> <p><i>Spezialitat Und Industrielliedienst S.A de C.V.</i></p> <p><i>QS SWISS, A.C.</i></p> <p><i>Vergara y Fernández de Ortega, Diseño y Arquitectura, S.A. de C.V.</i></p>
Organismos certificadores (p. 9)	<p><i>Mexiko QS AG, S.A. de C.V.</i></p> <p><i>Organismo Nacional de Normalización y Certificación de la Construcción y Edificación, S.C. (ONNCCE)</i></p>

Esquema 25. Organizaciones implementadoras y certificadoras (p. 9).

La presentación en el documento de los organismos implementados y certificadores limita la posibilidad de participación de otras empresas en este mercado, por lo tanto es un nicho de oportunidad económica sólo para un grupo selecto de empresas.

Por lo tanto, mientras RAVU incluye a muchos actores sociales, en el PCES donde hay posibilidades de negocio, el número de actores sociales se encuentra limitado.

Otro aspecto que permite observar la importancia que le brindan a los actores sociales en los programas analizados, es el tema de las evaluaciones, puesto que, mientras en el PCES se señala la cantidad de edificios inscritos:

El Programa se encuentra en marcha con 44 edificios inscritos, de los cuales se han certificado tres, y para noviembre se tiene programada la certificación de cinco edificios, quedando 36 en proceso de implementación, por lo que hay que dar seguimiento (PCES, p. 86).

En el Libro Blanco RAVU, los resultados son presentados en términos de superficie de área verde, índice de área verde por habitante (p. 15), datos cuantitativos que dirigen los programas hacia las delegaciones con mayor déficit. Sin embargo, también es relevante la cantidad de beneficiarios mediante las actividades del programa *Reverdece tu Ciudad*:

En el período de julio de 2011 al 26 de septiembre de 2012 se atendió en 680 jornadas a 426 comités ciudadanos, 16 empresas, 25 grupos organizados y 17 instancias de gobierno y educativas; se desarrollaron 360 ferias ambientales, con una población de 42 504 personas atendidas; en cuanto a los trabajos realizados en las áreas verdes, se llevó a cabo el saneamiento de 24 857 individuos arbóreos y la reforestación con 540 583 plantas (véanse la gráfica 4, y las tablas 4 y 5). Además 423 ciudadanos adquirieron compromisos de adopción de árboles como Guardianes Verdes, en las 16 delegaciones. Por último se reunieron 8 ton de llantas, 1.8 ton de residuos electrónicos, 80 litros de aceite y 3 kg de tetra pack en el Centro de acopio móvil; y se atendieron 7 500 personas en el módulo de denuncias ambientales (p. 33-34).

En la presentación de datos que reportan los resultados del programa se van combinando aquellos que se refieren a la población atendida, con las que dan cuenta de las actividades realizadas en cuanto a la intervención en las áreas verdes y en el manejo de residuos sólidos. Se puede afirmar por lo tanto, que los actores sociales en las políticas públicas, se encuentran

asociados a las acción pública que incide en los entornos donde se desarrolla la interacción social y la interacción entre el ser humano y la naturaleza.

5.3 Intertextualidades como contextos cercanos: Del *emblema discursivo* al *discurso de la política de áreas verdes urbanas*

En los capítulos 3, 4 y 5 se ha tenido un acercamiento a los contextos globales desde el punto de vista de escala espacial, temporal y temática. En esta ocasión se construyen los contextos a partir de los textos centrales de este análisis, en los cuales se busca mediante la intertextualidad, aquellos espacios discursivos que sirven de marco al desarrollo programático de la política de áreas verdes urbanas.

Con tal finalidad se presenta a continuación el apartado con tres subapartados: 1) Construcción de contextos cercanos desde las dinámicas de las políticas de áreas verdes urbanas; 2) Intertextualidades de los programas analizados; y 3) La inserción de los *emblemas discursivos* en el discurso de la política de áreas verdes urbanas.

5.3.1 Construcción de contextos cercanos desde las dinámicas de las políticas de áreas verdes urbanas

Hacia el final de la introducción de ambos textos, se ubica una síntesis de la problematización y oportunidad que se vinculan con el tipo de área verde al que se hace referencia (1) a nivel de suelo y 2) techos verdes).

En el caso del Libro Blanco RAVU, se enfatiza el problema vinculado a las áreas verdes a nivel de suelo mediante discursos que de forma reiterada se presentan con connotaciones negativas (2012):

Pérdida constante de la cobertura vegetal, derivada de las obras públicas y privadas.

Espacios verdes con **sobredensidad** de arbolado. Esto genera mayor competencia por el espacio y los recursos, provoca un **deficiente** desarrollo y lo hace más susceptible a la incidencia de plagas y enfermedades (RAVU, 2012, p. 7).

Sobreutilización de especies, lo que disminuye la diversidad biológica (*idem*).

Una **pobre** imagen urbana y calidad de paisaje, debido a la **falta** de planeación y diseño (*idem*).

Afectación a la infraestructura y el equipamiento urbanos por el uso de especies en sitios **inadecuados** (*idem*).

Escaso o nulo mantenimiento, que hace que estos espacios sean poco agradables para la convivencia social. Existen espacios con un desarrollo **precario** de la vegetación, mobiliario urbano **deteriorado**, **falta** de riego, deshierbe y corte de pasto, entre los más básicos (*idem*).

Falta de capacitación y actualización del personal encargado del manejo y mantenimiento de áreas verdes (RAVU, 2012, p. 8).

Árboles muertos con **riesgo de afectar** bienes muebles, inmuebles e incluso la integridad de las personas, debido a su estado físico o sanitario (*idem*).

Vandalismo o mal uso de las áreas verdes –principalmente del arbolado urbano–, por falta de una cultura ambiental para su protección (*idem*).

Indefiniciones y falta de coordinación entre las diversas instancias de gobierno (Secretaría de Obras y Servicios, delegaciones políticas, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Protección Civil, Servicio de Transporte Eléctrico del D.F., y SMA, entre otras) para llevar a cabo acciones de manejo adecuado de las áreas verdes (*idem*).

En este caso, todos los aspectos vinculados con las áreas verdes, se presentan con discursos negativos, con una construcción de lo ambiental como un conjunto de problemas que se tienen que resolver; en contraste con lo que se observa en el Libro Blanco Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables, donde hacia el final de la introducción se centra la atención no en el problema de las áreas verdes en edificaciones, sino los “beneficios ambientales derivados de la implementación del PCES” (p. 5), por lo que lo ambiental se observa como un espacio de oportunidad:

***Uso eficiente y responsable** de los recursos naturales;

***reducción de emisiones** de gases de efecto invernadero, del efecto isla calor urbano, además de los encharcamientos en la ciudad, gracias a la mayor presencia de áreas verdes y a la natación de azoteas;

***ahorro y eficiencia** energéticos por la sustitución de lámparas y ahorro de gas, entre otras medidas;

***aplicación de tecnologías** de energías alternativas como paneles solares;

***cumplimiento** más allá de la normatividad en términos de la reutilización y la descarga de aguas residuales al igual que en la relación con las emisiones contaminantes al aire, el ahorro de energía y la generación y el manejo de residuos sólidos, y

***mejora regulatoria** al aplicar acciones preventivas en vez de correctivas.

En este caso todos los términos bajo los cuales se presenta el PCES son positivos, incluyendo los aspectos que se refieren a las áreas verdes, que en este caso constituyen uno de los aspectos ambientales integrados.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de los aspectos de la política pública que se presentan en ambos casos:

Temas que pueden relacionarse con algunos emblemas discursivos	Connotación en el Libro Blanco Reverdece tu Ciudad y Gestión de AVU	Connotación en el Libro Blanco Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables
<i>Conocimientos</i>	Pérdida Sobredensidad Sobreutilización Falta	
<i>Tecnologías</i>		Uso eficiente y responsable Reducción de emisiones Ahorro y eficiencia Aplicación
<i>Normatividad</i>		Cumplimiento Mejora regulatoria
<i>Interacción de actores sociales</i>	Vandalismo o mal uso Indefiniciones y falta de coordinación	
<i>Aspectos urbanos</i>	Afectación Escaso o nulo Riesgo de afectar Precario Inadecuado	

Esquema 26. Lenguaje positivo y negativo en temas que pueden relacionarse con algunos emblemas discursivos para cada Libro Blanco de la política de AVU en la Ciudad de México (2006-2012) (elaboración propia).

En el caso de la movilización del tema ambiental en torno a programas que promueven acciones específicas con respecto a las áreas verdes urbanas o como en el caso del PCES, a diversos ítems ambientales entre los que se encuentran las áreas verdes, se encuentra una diferencia en la forma de construir el contexto cercano, como se ha mencionado. Sin embargo, el cuadro comparativo permite identificar que lo negativo se construye desde conocimientos, interacción entre actores sociales e interacción entre las áreas verdes y lo urbano; mientras que la connotación positiva se construye a partir del vínculo discursivo con la tecnología y la normatividad. Tanto la tecnología como la normatividad son espacios discursivos que brindan certezas al proceso de la política pública, sin embargo, es probable que la normatividad tenga relevancia porque implica menores costos económicos, aunque si los hacedores de política no tienen una posición política fuerte, una transformación en la normatividad para fines de política pública, puede tener repercusiones negativas en términos políticos. Mientras que la tecnología es un espacio que brinda mayores posibilidades de éxito político, si se logra “vender bien” el discurso de los beneficios ambientales que ofrece la tecnología.

Lo anterior permite identificar la importancia que tienen las dos formas discursivas de construir las políticas de áreas verdes urbanas: 1) desde la presentación de una situación como un problema que requiere de solución mediante la movilización de *emblemas discursivos* “*de flujo comunicativo*” de *conocimientos* (por ejemplo cuando se hace referencia a la falta de áreas verdes para conseguir el objetivo de una cantidad determinada de área verde por habitante) y “*de interacción*” entre actores sociales (por ejemplo cuando se hace alusión a la falta de coordinación institucional en el manejo de las áreas verdes); y 2) desde la construcción de una oportunidad donde se movilizan *emblemas discursivos* “*de flujo comunicativo*”, “*de tecnologías*” y “*de innovación*”, por ejemplo cuando se menciona que la implementación de azoteas verdes es una oportunidad para conseguir incentivos fiscales. En ambos casos, los *emblemas discursivos* “*de necesidad*” se encuentran presentes, ya sea para buscar soluciones a los problemas o para la actuación en los espacios de oportunidad que brinda la política pública.

5.3.2 Intertextualidades de los programas analizados

Las normas que se presentan a continuación permiten un análisis de intertextualidades al constituirse en el fundamento más específico de los programas que forman parte central del estudio presente, para el caso del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

5.3.2.1 Especificaciones técnicas para poda, derribo y restitución de árboles (NADF-001-RNAT-2006)

Esta norma tiene su primera edición en el 2002 y tanto ésta, como la del 2006 (previa derogación de la del 2002), establecen los requisitos y especificaciones técnicas que deberán cumplir las autoridades, empresas privadas y particulares que realicen poda, derribo y restitución de árboles en el Distrito Federal.

El proyecto de la NADF-001-RNAT-2006 fue aprobado por el Comité de Normalización Ambiental del Distrito Federal, en su sesión ordinaria décima cuarta, efectuada el 17 de julio de 2006, y se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de diciembre del mismo año.

La versión de 2006 presenta un orden distinto del contenido y una forma más detallada de algunos tipos de podas, dependiendo del tipo de árbol. Se incluye además el tema de “monumentos urbanísticos” que se refiere a “los individuos pertenecientes a las especies arbóreas consideradas en la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico del Distrito Federal, se deberán apegar a los lineamientos establecidos en la misma” (NADF-001-RNAT-2006, p. 17). En esta nueva edición se hace referencia a la NADF-006-RNAT-2004, al mencionar la necesidad de garantizar el mantenimiento del árbol a sustituirse, lo cual se ubica en el apartado sobre la eliminación de tocones¹⁸⁹ y raíces (NADF-001-RNAT-2006, p. 18).

Las cuestiones normativas y técnicas, permiten identificar cuáles son las características que se consideran dentro del marco normativo, entendiendo que existen muchos aspectos de las áreas verdes urbanas que están fuera de la consideración normativa. La consideración de determinadas especies arbóreas dentro del Patrimonio Urbanístico, tiene implicaciones sobre la programación y planeación urbana puesto que construye discursivamente un espacio de distinción entre una especie considerada dentro del Patrimonio, y muchas especies que no se

¹⁸⁹ Parte del tronco de un árbol que queda unida a la raíz cuando lo cortan por el pie (RAE).

incluyen en dicha denominación. Por otra parte, la eliminación de tocones y raíces también alude a una lucha de lo urbano sobre la naturaleza, es expresión de la pretensión de un control total que impida a los árboles estar presente en espacios donde son “indeseados”.

A lo largo de todo el texto, pero de manera especial en la introducción de la edición del 2006 de esta norma, se puede observar la forma de construir el concepto de Áreas Verdes Urbanas. Desde la introducción (NADF-001-RNAT-2006: 129), la problemática se plantea como producto de la mala planeación de la plantación de árboles, debido a la falta de evaluación de las condiciones del lugar (infraestructura, equipamiento urbano e inmuebles) en el cual se va a realizar la forestación. Ello resulta cierto en algunos casos, pero no necesariamente en todos, puesto que hay zonas arboladas que han sido allanadas por las construcciones, y entonces se tendría que hablar no sólo de falta de planeación en la forestación; sino de falta de planeación en el desarrollo urbano.

Por otra parte, la problemática se relaciona con la falta de cumplimiento de la legislación ambiental en el Distrito Federal, puesto que se realiza poda y derribo de árboles en áreas verdes, de forma injustificada o mal ejecutada, y sin la autorización requerida. Otra causa que provoca el deterioro del arbolado y la disminución de las áreas verdes es la falta de mantenimiento y prácticas realizadas sin criterios técnicos. Por lo tanto, se puede observar el diálogo entre los conocimientos, la legalidad y la praxis. Sin embargo, el marco normativo es más importante que cualquier conocimiento, quizá porque se asume que está elaborado sobre la base de conocimientos, aunque no sea una afirmación que pueda realizarse para todos los casos.

Los conocimientos que se mencionan están vinculados con la arboricultura, y las técnicas que permiten la supervivencia del sistema arbóreo en las ciudades; así mismo, en el texto que aquí se analiza, se encuentran conocimientos referentes a los desechos de la poda y derribo de árboles (infectados o sanos), los cuales tendrán una disposición final distinta, dependiendo de su condición sanitaria (NADF-001-RNAT-2006, p. 135). Sin embargo, en el discurso sobre el manejo de los árboles, falta la consideración de los conocimientos sobre la ciudad, puesto que las características demográficas, de infraestructura y la ubicación fisiográfica de los árboles (y de la vegetación en general) tendrían que considerarse en las estrategias discursivas de la política de áreas verdes urbanas.

En la misma norma se menciona que su desarrollo y aplicación tiene como finalidad la protección del arbolado urbano, mientras se reconocen los beneficios del arbolado y de las áreas urbanas cubiertas de vegetación, sobre la vida de los habitantes de la Ciudad de México (NADF-001-RNAT-2006, p. 129). Esta es la forma de fundamentar la importancia de la regulación para garantizar dichos recursos naturales.

Entre las causas provocadas por la problemática del derribo de árboles en áreas verdes, se encuentran: la disminución de servicios ambientales y sociales (NADF-001-RNAT-2006, p. 129). En ambos casos, existe una restitución económica¹⁹⁰ que se realiza conforme a un dictamen técnico emitido por la autoridad delegacional. El recurso económico obtenido, se ingresa al Fondo Ambiental del Distrito Federal con la etiqueta para plantación, control de plagas, mantenimiento, rehabilitación y creación de áreas verdes (NADF-001-RNAT-2006, p. 148-149). Lo anterior permite identificar las estrategias de negociación, donde lo económico juega un papel importante como solución ante la problemática del derribo de árboles. La solución económica puede ser una estrategia recurrente ante la problemática ambiental, ya sea de manera positiva mediante la implementación de incentivos fiscales, o de forma negativa con el pago de una restitución económica.

5.3.2.2 Especificaciones técnicas para el fomento, mejoramiento y mantenimiento de áreas verdes públicas (NADF-006-RNAT-2012)

La edición que antecede a esta norma es la del 2004, que “establece los requisitos y especificaciones técnicas que deben cumplir las autoridades, personas físicas o morales que realicen actividades de fomento, mejoramiento y mantenimiento de áreas verdes públicas”. El proyecto de esta norma se da a conocer el 11 de febrero de 2005 y se publica como norma en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 18 de noviembre de 2005.

¹⁹⁰ Para la restitución económica, en el primer caso, el monto será de 20 días de salario mínimo (NADF-001-RNAT-2006, p. 148); en el segundo caso, el monto es equivalente al señalado en la tabla de la restitución económica en salarios mínimos (NADF-001-RNAT-2006, p. 149).

La NADF-006-RNAT-2012¹⁹¹ cambia un poco el título, al mencionar que: “establece los requisitos, criterios, lineamientos y especificaciones técnicas que deben cumplir las autoridades, personas físicas o morales que realicen actividades de fomento, mejoramiento y mantenimiento de áreas verdes en el Distrito Federal”.

La introducción de ambas ediciones, únicamente tiene cambios en la redacción, pero el contenido es el mismo. Se hace alusión a las áreas verdes de manera positiva, puesto que se relaciona con la salud pública, la disminución de “islas de calor”, la retención de contaminantes, producción de oxígeno, refugio y alimentación de diversas formas de vida, lo cual se convierte en fundamento para: 1) el mejoramiento de la calidad de vida, y 2) para convertirse en sitios de especial interés para la gestión gubernamental (GODF-17 de septiembre de 2013, p. 43-44).

El problema se presenta a continuación con la falta de acciones de fomento, mejoramiento y mantenimiento de las áreas verdes; así como la necesidad de aplicación de la Norma que vaya aunada con la coordinación entre los distintos sectores de la sociedad y del gobierno para incidir en la conciencia social y ambiental en torno a esos espacios (GODF-17 de septiembre de 2013, p. 44).

En esta introducción se propone la idea de las áreas verdes de la Ciudad de México como un “sistema integral viviente”, donde la ubicación, tipo de suelo, disponibilidad de agua y las actividades que puedan realizarse en dichos espacios, sean los criterios que definan su condición. El uso de la metáfora “sistema integral viviente” permite acercar al lector a una experiencia emotiva en donde se integran sentimientos y pensamientos de unidad y armonía. Esta es una de las pocas metáforas que se encuentran en los textos programáticos y técnicos, cuyo lenguaje tiende a ser más literal.

En esta Norma, el Área verde se define como: “Toda superficie cubierta de vegetación, natural o inducida que se localice en el Distrito Federal”. Ello permite identificar no sólo la vegetación natural sino la inducida, como parte de las áreas verdes urbanas, con lo cual se abre paso a programas como “azoteas verdes” y a un manejo de dichos espacios cuya finalidad es su adecuación a los requerimientos urbanos y no al revés. Por lo tanto, aunque en el discurso se menciona la importancia y los aportes de las áreas verdes a la salud pública y su

¹⁹¹ Cabe mencionar que esta norma técnica tiene especial relevancia en el análisis porque las transformaciones realizadas en ella, permiten observar la forma de entender la política de áreas verdes de quienes estuvieron al frente de la SMA en el período 2006-2012, puesto que desde ahí se promovió la reforma a esta norma técnica.

valor en términos ambientales; ésta definición, permite comprender a las áreas verdes en función de lo urbano, por lo tanto, en la disputa por el espacio, se imponen tanto la infraestructura como los servicios urbanos que atienden a los intereses sociales y económicos. En este caso, se entiende la importancia que tienen las definiciones de los conceptos, puesto que abren o cierran “ventanas de oportunidad discursiva” para las políticas públicas.

En este contexto, los medios de comunicación (la difusión de la función social y la importancia de los recursos naturales) tienen un papel fundamental en el fomento de las áreas verdes urbanas (GODF, 17 de septiembre de 2013, p. 49), puesto que permiten la socialización de conceptos, categorías y discursos que facilitan la aceptación y más aún, la adhesión a *emblemas discursivos* incuestionables y por extensión, a aquellas políticas públicas que los movilizan.

En cuanto a los datos técnicos de la norma, se puede decir que la consideración de la proporción de áreas verdes (árboles, arbustos y herbáceas) que se requieren (70%) para poder considerar un proyecto de área verde urbana, es valorada en la normatividad; pero no se pone demasiado interés a lo que sucede con el resto del espacio, destinado a infraestructura, equipamiento y mobiliario urbano (GODF, 17 de septiembre de 2013, p. 49), probablemente porque no se visualiza como un espacio de relevancia ambiental.

Cabe mencionar que esta norma considera las distancias entre las plantaciones y los diferentes tipos de requerimientos urbanos. Dos aspectos de las plantas que tienen que proyectarse a futuro (dado el crecimiento de la planta) es el área de la copa y del tronco cuando la especie alcanza la madurez (GODF, 17 de septiembre de 2013, p. 49). Nuevamente, los aspectos que parecen muy técnicos, permiten la identificación de las características de la naturaleza que son relevantes desde el punto de vista discursivo, en donde se expresa la necesidad de “control” de la naturaleza.

En este caso, se hace evidente la necesidad de movilizar conocimientos propios de la biología en la planeación urbana, y de manera análoga, se tiene que movilizar el conocimiento del objeto de la política en la definición de metas y acciones en el proceso de la política pública.

5.3.2.3 Especificaciones técnicas para la Certificación de Edificaciones Sustentables (NADF-013-RNAT-2007)

Los comentarios del proyecto de esta norma, fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de noviembre del 2008¹⁹²; mientras que la norma aprobada es publicada el 24 de diciembre del 2008.

En este caso, el problema se plantea a partir del incremento de las edificaciones como parte de la actividad humana y la pérdida de áreas verdes y superficies permeables (GODF, 24 de diciembre de 2008, p. 13). Con ello, se puede decir que una de las características que se valoran de las áreas verdes dentro de esta norma, es la permeabilidad. En cuanto al incremento de edificaciones, no se hace ninguna crítica, puesto que se asumen como “parte de la actividad humana”, con lo cual, un proceso que refleja diversos intereses, en cierto modo se presenta como parte de una dinámica “natural”, que no puede ser cuestionada desde la perspectiva de disputa por el espacio urbano.

Por otra parte, hasta cierto punto resulta cómodo afirmar que la pérdida de áreas verdes y superficies permeables provocan problemas ambientales, de salud y sociales (GODF, 24 de diciembre de 2008, p. 13); sin considerar que las mismas áreas verdes están sometidas a decisiones que se encuentran lejos de la búsqueda de beneficios ambientales, de salud y sociales.

En los párrafos introductorios de la norma, es relevante el hecho de no referirse a las edificaciones en general, sino de hacer énfasis en su pertenencia tanto al sector público como al privado (GODF, 24 de diciembre de 2008, p. 13). Sería interesante observar cuál es la proporción entre unos y otros; puesto que, si la proporción de edificaciones del sector público es mucho menor, el hecho de ser mencionadas en este apartado, indicaría un interés especial por insertar a dichas edificaciones en la dinámica del programa de naturación de las azoteas.

Hacia el final de la introducción, se presenta la idea de que los sistemas de naturación han mostrado grandes beneficios ambientales en diversas ciudades (GODF, 24 de diciembre de 2008, p. 13), pero no se dice en qué ciudades, qué tipo de sistemas de naturación, ni cuáles

¹⁹² La importancia de esta norma es mayor que la de las anteriores, puesto que no se trata sólo de un texto que sirve para fundamentar la acción pública; tampoco es una reforma que nos muestre aspectos que una administración (y formadores de decisiones) considera relevantes; sino que esta norma es una innovación normativa, por lo que tiene una relevancia mayor para la comprensión de los objetivos de los tomadores de decisiones durante el período analizado.

son las desventajas o experiencias aprendidas en otros países sobre la implementación del sistema.

Así mismo, se subraya la necesidad de promoción y desarrollo de tecnologías sustentables para la protección de la salud y preservación del medio ambiente (GODF, 24 de diciembre de 2008, p. 13), donde se puede identificar por una parte la urgencia para el consumo de las tecnologías, mientras que por otra parte, se vuelven a retomar dos justificaciones para dicho consumo: salud y medio ambiente. En este sentido, se afirma que en la categoría de sustentabilidad tienen cabida diversos *conceptos y categorías* que se refieren a realidades muy diversas, ello se consigue debido a que la sustentabilidad permite la dilución de las contradicciones.

Mientras que el Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables se presenta como opcional; esta norma tiene observancia obligatoria, tanto para las empresas como para particulares, personas físicas o morales, organismos públicos o privados y para las personas que quieran instalar un sistema de naturación en cualquier edificación (GODF, 24 de diciembre de 2008, p. 13).

Dos características se vinculan con el sistema de naturación: por un lado, se menciona su carácter compensatorio ante la pérdida de áreas verdes debido al incremento de edificaciones; mientras que, por el otro, se encuentra el valor estético de la naturación en edificios (GODF, 24 de diciembre de 2008, p. 16). Por tal motivo resulta importante el análisis de la factibilidad técnica y económica.

En esta norma se considera que las áreas verdes son susceptibles a enfermarse y, por lo tanto, pueden recibir tratamiento (GODF, 24 de diciembre de 2008, p. 13). En este sentido, no se pierde de vista que las áreas verdes son “entes vivos”; aunque en muchas ocasiones, dentro el diseño de las ciudades y de los edificios, se consideran de manera aislada y como espacios sobre los cuales la presión urbana ejerce su fuerza.

En general, las Normas Oficiales del Distrito Federal que se citan en los Libros Blancos analizados en este estudio, se construyen en el cruce de lenguajes disciplinares de las ciencias naturales y las ciencias sociales: biología, ingeniería, economía, derecho y arte. Por lo tanto, las áreas verdes urbanas se constituyen en un espacio para la convergencia de diversos conocimientos, donde las discusiones no pueden simplificarse. En este contexto, se puede

afirmar que la política pública, la política ambiental y la política de áreas verdes urbanas, en particular, requieren de la conformación de equipos interdisciplinarios que tengan posibilidad de actuación en cada *momento* del proceso de la política.

5.4 Análisis conceptual de la construcción discursiva de los textos programáticos en la política de áreas verdes urbanas

En el desarrollo de este capítulo se van entretejiendo las características gramaticales del discurso junto con la identificación de los *emblemas discursivos* movilizados y las redes de términos vinculados al concepto de áreas verdes urbanas.

Los apartados que se presentan a continuación son: 1) Conocimientos y *lenguajes disciplinares* en el discurso de las Áreas verdes urbanas; 2) Áreas verdes urbanas: *concepto* en relación con otros conceptos; y 3) Áreas Verdes Urbanas: concepto en relación con *categorías* (macro-conceptos).

5.4.1 Conocimientos y lenguajes disciplinares en el discurso de las Áreas verdes urbanas

Las políticas públicas, son construcciones que requieren de la intervención de conocimientos y lenguajes de diversas disciplinas, motivo por el cual, a continuación, se hace referencia a su presencia en diversos fragmentos del texto: “Condiciones de *desarrollo que el arbolado* presenta en las diversas áreas verdes”; “en las áreas verdes de 10 delegaciones son *15 las familias botánicas susceptibles al muérdago* y otras *plantas parasitarias*, y la *familia Salicaceae* es la más afectada por dichas plantas”; “a lo largo de varias décadas, estos espacios fueron creados y reforestados, sin considerar *aspectos de diseño, técnicos y de conocimiento de la biología* de las especies vegetales establecidas”.

El lenguaje de las ciencias biológicas se encuentra presente como una forma de fundamentación mediante los conocimientos que desde ahí se construyen, pero que además justifican y brindan certeza a quienes leen el texto y a quienes tienen a su cargo la ejecución de las acciones de política pública. La función del uso del lenguaje biológico no es explicativa, puesto que no se pretende una comprensión de las implicaciones que tienen los

conocimientos que se movilizan, sino que están puestas en este texto, para provocar la confianza en las autoridades que “saben lo que hacen”.

En los programas analizados, el lenguaje económico emerge con las estrategias que se relaciona con las acciones de cuidado y protección del medio ambiente mediante las propuestas presentadas por los programas “Reverdece tu ciudad” y “Azoteas verdes”. En este caso se presentan estrategias de política económica como los incentivos fiscales y los financiamientos con tasas preferenciales. El lenguaje de la economía es imprescindible puesto que toda acción pública tiene su repercusión económica, y utiliza estrategias como: la inversión, la rentabilidad, los incentivos fiscales, financiamientos a tasas preferenciales, los cargos por infringir la ley, etc. Cada uno de estos términos se inserta en la dinámica de mercado de una forma particular, por lo cual es necesario un conocimiento en el área económica, que puede ir de lo básico hasta lo especializado, dependiendo del *momento* de la política en la que se encuentre, puesto que no es lo mismo diseñar los instrumentos fiscales asociados al programa, que realizar la gestión empresarial (persona moral) o ciudadana (persona física) ante las acciones implementadas.

Por otra parte, el lenguaje normativo tiene especial importancia en la construcción discursiva de las políticas públicas, así como en la comprensión de la política de áreas verdes urbanas en los Libros Blancos que aquí se analizan:

[...] definir un modelo de atención integral de dichos espacios, bajo un esquema de *corresponsabilidad* entre instituciones de gobierno y ciudadanos.

[...] acciones de manejo de las áreas verdes fueron enfocadas en ese sentido, mediante el *fortalecimiento del marco legal y normativo* (actualización de las normas 001 y 006 y su continuación) y tareas relevantes.

[...] diversos *programas, acciones y proyectos* específicos en materia de áreas verdes.

Como se puede observar en los textos anteriores, la relación entre diversos actores está dada por un esquema de corresponsabilidad, la cual es dispuesta en el ámbito de lo normativo. Las acciones concretas dispuestas para las áreas verdes es motivo de la emergencia de una norma más específica, como las Normas Ambientales del Distrito Federal. Por otra parte, las acciones también se presentan como materia normativa, puesto que la gestión y la ejecución

de acciones y proyectos, requiere de la determinación detallada, puesta en muchas ocasiones en el carácter regulatorio de una norma.

Por otra parte, se menciona en el texto la frase “en materia de áreas verdes”, junto con una referencia al fundamento jurídico que también influye en la construcción del concepto, puesto que “establece y regula”; lo cual implica que incluye a espacios con determinadas características dentro del marco jurídico, pero al mismo tiempo considera la función del espacio, la cual es susceptible de ser regulada. La misma regulación incluye la relación que las instituciones y los otros actores sociales tendrán con las AVU. Así mismo, cambia la mirada hacia dichos espacios para identificar los límites jurisdiccionales.

A continuación, se analiza el discurso en torno a cuatro términos que expresan en cierta medida, el lenguaje normativo, que puede ir desde la convención social hasta la expresión positiva:

Necesidad

Se presenta aquí, la disputa entre la necesidad de mayor cantidad de AVU en condiciones sanitarias óptimas (especialmente de arbolado) y la necesidad de vivienda, servicios y vialidades, con lo cual se ejerce presión sobre las áreas verdes. En cuanto a la necesidad de áreas verdes, una estrategia presentada es la producción de plantas en los viveros, cuya finalidad es la de ser proveedor para la creación y mantenimiento de espacios verdes en la ciudad:

La *necesidad* de incrementar y mantener en buen estado las áreas verdes urbanas han cobrado una gran relevancia en las ciudades.

En 2010, en el periodo de abril a junio, la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental, de manera coordinada con otras instancias, impulsó el ‘Curso piloto de capacitación y actualización para trabajadores de las áreas verdes urbanas del Distrito Federal’, enmarcado en la propuesta y la necesidad de contar con una escuela de jardineros, para el Gobierno del Distrito Federal.

El trabajo en áreas verdes urbanas necesita de un tiempo de planeación mayor al de un periodo de gobierno, pues deben plantearse acciones a mediano y largo plazo.

La lucha discursiva entre “necesidades” de la gestión urbana y de las acciones ambientales, permite identificar la forma de entender al ser humano con relación a su entorno, y las implicaciones que ello tiene en la política de áreas verdes urbanas.

Demanda

Aunque la palabra demanda puede tener una connotación legal, en este texto es utilizada en términos de una demanda social. En dichos términos surge el programa *Reverdece tu ciudad*, el cual “se derivó de que 88.7% de las *demandas* que hicieron 835 comités ciudadanos del DF a la Secretaría del Medio Ambiente están relacionadas con la atención de las áreas verdes”.

En el texto, casi todas las veces que se refiere al término de demanda, es en el sentido de la población que demanda arbolado urbano y el mejoramiento de las áreas verdes urbanas; sin embargo, al inicio del texto, se hace referencia al “deterioro ambiental provocado por el crecimiento urbano, cuya *demanda* de servicios y vivienda se ha dado de manera acelerada afectando la superficie verde”.

En el uso de este término es posible encontrar el conflicto entre la demanda social y la demanda ambiental, lo cual resulta en una lucha entre diversos intereses durante el proceso de la política pública. Un tercer sentido del término demanda, es la que aparece en una de las estrategias del programa:

Fortalecer la capacidad de respuesta de la SMA para atender de manera oportuna las demandas ciudadanas, en vinculación con otras instancias involucradas (la DGSU de la Secretaría de Obras y Servicios, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y delegaciones políticas) (p. 30).

En este caso, se habla de demandas relacionadas con podas mal ejecutadas y árboles plantados en lugares inadecuados.

Deber

Las acciones enfatizadas por el verbo “deber”¹⁹³, se refieren al cumplimiento de la normatividad y a los procedimientos administrativos, fundamentalmente; sin embargo, en el texto también se presenta el verbo vinculado al deseo futuro de que se revierta un proceso:

Las condiciones actuales de las áreas verdes, producto de muchos años de administración sin planeación y manejo apropiados, han ocasionado que estos espacios públicos enfrenten problemas, cuyos efectos repercuten negativamente en la calidad de los servicios ambientales y beneficios sociales, y que *deberán* irse revirtiendo poco a poco, hasta alcanzar una renovación completa de imagen urbana y de paisaje de la Ciudad de México.

En los dos primeros casos, referidos a procedimientos normativos y administrativos, se podría pensar en actores sociales concretos, mientras que cuando se habla del deber de revertir una situación de deterioro ambiental, se desvanece la responsabilidad directa de un grupo actores sociales, a pesar de que se construye la situación de deterioro como resultado de la actuación negativa de administraciones pasadas.

Denuncia

Las denuncias tienen un papel central tanto en el desarrollo de los programas mencionados en el Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y gestión de áreas verdes urbanas*. En el texto se menciona que “se puso a disposición de la ciudadanía una herramienta para el registro y la identificación de los árboles de la ciudad, así como de *denuncia*, para su atención y protección, a través de una página electrónica y de una aplicación móvil”.

Por otra parte, la segunda edición del programa *Deja Huella, reverdece y recicla por tu ciudad*, se menciona en el texto analizado, que “integró un módulo de atención y orientación para *denuncias ambientales* y un centro de residuos electrónicos [...]”

¹⁹³ En la palabra “debe” subyace la obligatoriedad del cumplimiento de una promesa, pero también puede encontrarse vinculada con una connotación moral (Cfr: Searle, 2009).

En otro párrafo, el texto menciona que la información y las denuncias permitirán “tomar decisiones acertadas y oportunas, y responder a las inquietudes de la ciudadanía relacionadas con el arbolado urbano”.

En este sentido se cierra un círculo discursivo que se enuncia como:

Ciudadanía-Información-Denuncia-Autoridad ambiental-Ciudadanía

Aunque discursivamente parece un movimiento asertivo, en realidad no se expresa con claridad en qué sentido van las inquietudes de la ciudadanía, porque parece que la respuesta responde a intereses de la autoridad ambiental, en el sentido de establecer cierto control sobre el arbolado en la Ciudad. Es probable que, la dirección de las inquietudes de la ciudadanía, fueran más diversas y probablemente hasta en un sentido distinto.

De hecho, la finalidad anunciada a manera de objetivo es: “Crear un sistema de catalogación, prevención, control y denuncia sobre el maltrato del que puedan ser objeto los árboles”.

En esta tarea, la colaboración de los ciudadanos es estratégica, puesto que permite mayor capacidad de monitoreo, teniendo una plataforma tecnológica capaz de generar reportes y denuncias por teléfono móvil.

Los términos que se presentan inicialmente como normativos, en realidad son polisémicos aún dentro del mismo texto, puesto que sus significados están orientados por los contextos discursivos inmediatos en los que se encuentran insertos. Así mismo, se señala la relación diferenciada que tienen los términos antes mencionados con la acción de los diversos actores sociales.

5.4.2 La construcción del concepto de áreas verdes urbana

En los Libros Blancos analizados, el concepto de áreas verdes no se define mediante el uso del verbo “ser o estar” sino que es posible construir el concepto a partir de los atributos que informan sobre las cualidades de dichos espacios.

Las áreas verdes tienen una condición (se hace referencia en el texto a las “condiciones actuales de las áreas verdes”) y una posición (en términos de ubicación y de distribución espacial). Dos características que permiten mayor especificidad en cuanto al tipo de área verde al que se refieren, se pueden identificar mediante la distinción entre áreas verdes arboladas y áreas verdes no arboladas, así como entre áreas verdes públicas y privadas.

La primera distinción se basa en un tipo de vegetación que se construye discursivamente como eje de distinción: el árbol. Sin embargo, aquí cabe discutir la importancia que dicha distinción tiene en el caso de las áreas verdes a nivel de suelo, y las áreas verdes en azoteas. El árbol no tiene la misma relevancia en ambos proyectos, dado que éste requiere de cierta profundidad de suelo como base para el desarrollo de las raíces que sostienen su vida. Desde la perspectiva técnica, en el proyecto de azoteas verdes es limitada la inclusión de árboles, dada la cantidad de suelo que se requiere, y el peso que necesitaría cargar la estructura edificada. Así mismo, mantener el control sobre la expansión de las raíces, es otro factor que hace más compleja la situación.

La segunda distinción se hace con respecto al status público/privado, en donde los actores sociales involucrados, tienen responsabilidades diferenciadas. Dentro de los actores que juegan un papel importante y cuyos roles se ven transformados por el status mencionado, son: los ciudadanos, las autoridades locales, las autoridades federales (incluyendo los aspectos fiscales), y quienes tienen el conocimiento teórico y práctico sobre dichos espacios (profesionales en alguna disciplina afín y jardineros). De esta forma se observa como una diferencia entre las áreas verdes enunciadas, tiene implicaciones distintas en la comprensión y las acciones a partir de las cuales se construyen discursivamente (como acto de habla) dichos espacios, a partir de una comprensión binomial donde una de las partes excluye a la otra, estableciendo determinados límites sobre el concepto, cuando se introduce una especificidad binomial como las antes presentadas.

Por otra parte, el uso de adjetivos calificativos también es otra estrategia discursiva que influye en la construcción del concepto. En este caso se utiliza el concepto áreas verdes saludables. Se resalta aquí una característica propia de los seres vivos, que tienen un funcionamiento óptimo en términos físicos y químicos, o presentan situaciones de enfermedad. En el texto se refieren a dicha situación haciendo referencia a los problemas de las áreas verdes urbanas. Hay una diferencia importante entre considerar a un área verde

enferma y considerar problemas de las áreas verdes, puesto que, dentro de las complejidades propias de los ecosistemas, parece más fácil de atender la segunda situación, dado que no se expresa como un atributo intrínseco al área verde, sino como situaciones externas al ser vivo en cuestión. Aunque las áreas verdes hacen alusión a un conjunto de interrelaciones entre seres vivos y materia inerte, el calificativo saludable, acerca el concepto a una comprensión unitaria del ser. El vandalismo y el mal uso de las áreas verdes pueden considerarse como problemas de dichos espacios, aunque quizá, es el ser humano quien tiene problemas en la interacción con tales espacios.

Las acciones realizadas sobre las áreas verdes pueden tener diversos gradientes de control, puesto que cada acción tiene implicaciones distintas en la forma de interactuar con dichos espacios. En el texto analizado, las áreas verdes también se comprenden como un espacio habitado por seres vivos, que parecieran estar en un estado de pasividad, sobre el cual se pueden realizar acciones como: atención, cuidado, manejo adecuado, conservación, mantenimiento, construcción, rehabilitación, administración, preservación, protección, restauración, forestación, reforestación, fomento, vigilancia, creación, saneamiento, mejoramiento, recuperación, inducir.

Todas estas acciones se pretenden realizar mediante el desarrollo de nuevos mecanismos administrativos y la aplicación de programas. En este sentido se anota que: “el desarrollo óptimo de las áreas verdes urbanas requiere de continuar con estas acciones y desarrollo de otras tareas”.

El control ejercido sobre el espacio y lo que ahí se reproduce, se expresa a través de la insistencia en la elaboración de un inventario de áreas verdes. Las diferencias entre los inventarios que se han realizado, marcan una diferencia en los instrumentos de planeación que utilizan dicha información.

Otro elemento en la construcción del concepto de área verde urbana, es la tipología que se analiza a continuación, ya que nos permite identificar la forma de segmentar dichos espacios, mediante la formación de una amalgama de “tipos” que aluden a diversos criterios. A continuación se presentan las tipologías presentes en la legislación ambiental federal y local, lo cual permite reflexionar sobre la forma de construir el concepto de áreas verdes urbanas que en el siguiente apartado se analiza con base en los programas que forman el caso empírico de esta tesis: Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas*, y

Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables. El siguiente esquema es una síntesis de las áreas verdes en la legislación y al mismo tiempo es un espacio para discutir sobre los criterios presentes en la elaboración de las tipologías:

Criterios presentes en las tipologías del corpus de textos académicos	Tipologías de legislaciones y programas de estudio	Criterios presentes en las tipologías de textos normativos
a) Tamaño del área verde. b) Relación de las áreas verdes con el espacio urbano. c) Características de la vegetación.	LGEEPA Artículo 46 se refiere a tipos de Áreas Naturales Protegidas : 1) Reservas de la biosfera; 2) Parques nacionales; 3) Monumentos naturales; 4) Áreas de protección de recursos naturales; 5) Áreas de protección de flora y fauna; 6) Santuarios; 7) Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; 8) Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones; 9) Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.	e) Características de la vegetación. e) Beneficios sociales, económicos, escénicos, culturales y ecológicos. g) Status legal. h) Distinción de escalas.
d) Conectividad con otras áreas verdes y/o con otros recursos naturales. e) Beneficios sociales, económicos, escénicos, culturales, ecológicos.	LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL Artículo 87 se refiere a las Áreas Verdes Urbanas : 1) Parques y jardines; 2) Plazas jardinadas o arboladas; 3) Jardineras; 4) 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; 5) Alamedas y arboladas; 6) Zonas de recarga de mantos acuíferos; 7) Áreas de Valor Ambiental; 8) Las demás análogas.	b) Relación de las áreas verdes con el espacio urbano. c) Características de la vegetación. d) Conectividad con otras áreas verdes y/o con otros recursos naturales. e) Beneficios sociales, económicos, escénicos, culturales, ecológicos.
f) Función de borde: segregación, contención, protección. g) Status legal. h) Distinción de escalas.	LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL Artículo 92 se refiere a Áreas Naturales Protegidas de competencia del Distrito Federal : 1) Zonas de conservación ecológicas; 2) zonas de protección hidrológica y ecológica; 3) zonas ecológicas y culturales; 4) refugios de vida silvestre; 5) zonas de protección especial; 6) reservas ecológicas comunitarias; 7) Las demás establecidas por las disposiciones legales aplicables.	c) Características de la vegetación. d) Conectividad con otras áreas verdes y/o con otros recursos naturales. e) Beneficios sociales, económicos, escénicos, culturales y ecológicos. g) status legal.

Esquema 27. Criterios y tipologías de áreas verdes (que incluye a la AVU) en la LGEEPA y en la Ley Ambiental del Distrito Federal.

En este caso, se observa la distinción entre las áreas naturales protegidas (con competencia federal y local) y la referencia directa a las AVU. Al mismo tiempo, cuando se retoman los criterios que fundamentan las tipologías construidas desde el ámbito académico, es posible identificar que en los tres casos presentados se tiene en común, criterios como: las características de la vegetación y los beneficios sociales, económicos, escénicos, culturales y ecológicos. Sin embargo, en la legislación local existe una distinción entre áreas verdes urbanas y áreas naturales protegidas, en este caso, aunque ambas consideran el criterio de la

conectividad de las áreas verdes con otros recursos, especialmente con el hídrico; sólo en el caso de las áreas verdes urbanas se manifiesta la relación de las áreas verdes con el espacio urbano. Esta observación, junto con las adiciones realizadas a la Ley Ambiental del Distrito Federal en el período de estudio (zonas de recarga de mantos acuíferos, áreas de valor ambiental y las demás análogas) permite afirmar la apertura del tema hacia la conectividad con otros recursos naturales como una característica discursiva de la gestión ambiental en estudio.

5.4.3 Áreas verdes urbanas: concepto en relación con otros conceptos

En el programa *Reverdece tu ciudad* además de citar la tipología de la Ley Ambiental del Distrito Federal, se presentan clasificaciones como las siguientes:

Bosques, barrancas, parques, jardines, camellones, glorietas, entre otros (RAVU, 2012, p. 3).

La clasificación uniforme de las áreas verdes de las 16 delegaciones en las categorías de áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas, escuela y/o dependencia pública, parque (parque, jardín, plaza, deportivo, plazuela), alameda, vialidad (camellones, glorietas, isletas, triángulos, bordos canales), unidad habitacional, panteón, vivero, bosque y barranca (*ídem*).

Se aclara en el texto, que se tiene una tipología común entre las 16 delegaciones, y con dicha tipología, una forma “común”¹⁹⁴ de concebir las áreas verdes urbanas, lo cual tiene impacto en la práctica de la política urbana.

A diferencia de las clasificaciones presentes en los documentos más generales ya sea en cuanto a la temática o en la escala espacial, en esta clasificación se tiene una mayor consideración de las características urbanas en las que se encuentra el área verde. Del mismo modo, cada tipo de área verde tiene características físicas distintas y se vinculan no sólo con

¹⁹⁴ Cabe preguntarse sobre qué tan común es lo “común”.

los espacios urbanos, sino también con funciones diversas. Por ejemplo, en el texto se menciona que:

En los viveros se produce una gran diversidad de especies vegetales (árboles, arbustos y ornamentales) adecuadas a las diferentes condiciones de suelo, clima, infraestructura y mobiliario urbanos (p. 49).

En las tipologías se observa una distinción entre aquellos espacios verdes que favorecen los aspectos ambientales, tal como sucede con la tipología presente en la Ley Ambiental del Distrito Federal, a diferencia de aquellas que enfatizan los aspectos urbanos, como sucede en las otras tipologías encontradas en el texto del Programa *Reverdece tu Ciudad*, donde se considera el vínculo de lo verde con lo urbano. Un dato que también se vincula a las tipologías, es el de los indicadores, puesto que, dependiendo de la tipología, serán las áreas verdes y sus características, las que se contabilizarán: superficie de áreas verdes en el suelo urbano y promedio de área verde por habitante.

La determinación de indicadores, facilita el paso de una descripción a una comparación, puesto que se posiciona la cantidad de área verde de una delegación, frente a la de otra delegación. Por ejemplo: “con más superficie de áreas verdes”. Sin embargo, la interpretación de los datos cuantitativos dentro del discurso, tienen funcionalidades distintas a las de las tipologías, puesto que las primeras dan la sensación de objetividad, mientras que las segundas mantienen la delimitación de las clases pero sin parámetros cuantitativos.

Con respecto al programa de *Azoteas Verdes*, se puede decir que las áreas verdes¹⁹⁵ en techos se presentan como parte de un conjunto de prácticas y técnicas incluidas en las edificaciones sustentables, donde se construye un discurso con el verbo “deber”, que indica una relación de obligatoriedad, porque el proceso de certificación implica una serie de requisitos indispensables (PCES, 2012, p. 3-4).

Entre las funciones vinculadas a los techos verdes y a las áreas verdes a nivel de suelo, se encuentran: la generación de bioclimas urbanos, pero también reducción de contaminantes en el aire y reducción de “encharcamientos en la ciudad” (PCES, 2012, p. 5); ello genera cierta

¹⁹⁵ En este texto se refieren a “plantas y árboles en techos verdes y jardines de lluvia, para reducir los escurrimientos de las precipitaciones pluviales” (PCES, 2012, p. 3).

ambigüedad en el texto, en dos sentidos: primero, porque no distingue entre las repercusiones que tiene la vegetación a nivel de suelo y la que se ubica en techos; segundo, porque no considera la cantidad de área verde necesaria para tener un impacto relevante para la ciudad¹⁹⁶.

Este programa, como se ha mencionado con anterioridad, se desarrolla en torno a tres ejes principales: económico, tecnológico y ambiental. Sin embargo, no hay datos para verificar las repercusiones ambientales que tiene dicho programa.

A continuación, se presentan tipos de área verde que tienen beneficios fiscales establecidos en el Código Fiscal del Distrito Federal. Dentro de dichos espacios considerados como sustentables se mencionan los predios que se preservan como áreas verdes y el descuento que tienen sobre el impuesto predial (PCES, 2012, p. 11):

*Ejididos o bienes comunales que sean explotados totalmente para fines agropecuarios y que cuenten con la constancia del Registro Agrario Nacional (50% de descuento en el impuesto predial).

*Uso agrícola, pecuario, forestal, de pastoreo controlado, ubicado en zona primaria para protección o conservación ecológica o suelo de conservación (80% de descuento en el impuesto predial).

La diferencia entre esos tipos de predios, no es el tipo de actividad realizada en el predio, sino la zona en la que se ubica el mismo y el régimen de tenencia de la tierra. Además de los casos anteriores, hay dos clasificaciones que vinculan la superficie que se destina a área verde con el espacio ocupado por el inmueble:

*Predios que preservan áreas verdes y que cuenten en su inmueble con árboles adultos y vivos o con áreas verdes no arboladas en su superficie, siempre y cuando ocupen, cuando menos la tercera parte de la superficie de los predios (25 % de descuento en el impuesto predial).

*Predios que conservan áreas verdes y que la proporción de las construcciones resulte inferior al 10% de la superficie total del terreno, que no los destine a fines lucrativos y se ubiquen en zonas en las que la intensidad de uso esté determinada por lo programas delegacionales o parciales del D.F. y en los que no se encuentren anuncios con publicidad exterior (30% de descuento en el impuesto predial).

¹⁹⁶ Sería interesante cuestionar si esa ambigüedad conceptual se traslada a la práctica normativa y técnica.

*Otro tipo de área verde es la que se refiere a la naturación de azoteas: Realizar la naturación del techo conforme a lo que establece la norma ambiental NADF-013-RNAT-2007 emitida por la Secretaría del Medio Ambiente (10% de descuento en el impuesto predial).

Después de indicar el tipo de área verde que tiene descuentos establecidos en el Código Fiscal del Distrito Federal, se presenta el análisis del rubro ambiental del Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables, con los criterios vinculados con las áreas verdes. En este caso, se menciona que:

La construcción debe estar inserta en un espacio donde se aprovechen los recursos naturales existentes sin violentar el ambiente -contaminándolo o anarquizándolo- y sobre todo rescatando zonas deterioradas; asimismo, humanizando el contexto y transformándolo en áreas que brinden calidad, seguridad y confort (PCES, 2012, p. 60).

La primera parte del párrafo es una aseveración que queda fuera de la realidad, en el sentido de que toda transformación requiere de cierta entropía¹⁹⁷, que podría considerarse una situación que altera o violenta el ambiente, para llegar a otro punto de equilibrio. Por lo tanto, no se podría tener una construcción en un espacio sin que ella no afectara dicho espacio, con alteraciones negativas para el ambiente natural; aunque con esto no se niega la tendencia a conseguir un nuevo equilibrio en el espacio trastocado. Desde el punto de vista de la estética urbana, una construcción puede rescatar zonas deterioradas, pero desde el punto de vista ambiental, se requiere más que una construcción, o quizá menos proyectos de edificación, para conseguir un beneficio ambiental relevante.

En el PCES, el medio ambiente en términos ecosistémicos (de sus interacciones, de los flujos de energía y materia que brindan dinamismo al mismo sistema) no se considera de importancia (aunque en otras partes del discurso se aluda a lo ambiental). En este sentido, se puede afirmar que el discurso se centra en los beneficios que el ser humano obtiene, lo cual está mediado por las ideas que se entrelazan para dar significado a sus propias construcciones de la calidad, la seguridad y el confort.

¹⁹⁷ Término usado en termodinámica para hacer referencia al grado de desorden molecular de la materia, que permite la consecución del equilibrio.

Aquí se puede analizar la relación entre el ser humano y el medio ambiente, donde la centralidad de la experiencia humana es fundamental; mientras que por otra parte sobresale la forma de entender los recursos naturales y el medio ambiente como un espacio ordenado, jerarquizado, autorregulado que puede ser alterado de manera negativa por la acción humana, sin embargo, esta misma acción puede ser positiva con acciones de rescate. En este sentido, la idea de orden forma parte intrínseca del medio ambiente pero también puede provenir de la acción humana, cuando dichos espacios se encuentran deteriorados. En contraparte, el desorden del medio ambiente se presenta exclusivamente como consecuencia de la acción humana, dejando fuera la idea de desorden como algo intrínseco al medio ambiente.

Dentro del rubro ambiental “Calidad de vida y responsabilidad”, se encuentran 11 criterios de sustentabilidad, entre los cuales, dos se refieren a las áreas verdes urbanas: Naturación de azoteas y proveer de áreas verdes diseñadas para proporcionar confort y propiciar la interacción social.

Diez de los once criterios de sustentabilidad en el rubro ambiental de Calidad de Vida y Responsabilidad social, pueden ser evaluados con 1 a 3 puntos; sin embargo, el criterio de Naturación de Azoteas, es el único criterio por el cual se pueden otorgar hasta 7 puntos. Ello indica la importancia que tiene dicho criterio dentro de la política de áreas verdes urbanas en el período 2006-2012.

En el Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables, otros rubros (además del de Calidad de Vida y Responsabilidad Social) que incluyen criterios de sustentabilidad relacionados con las áreas verdes son: Agua, e Impacto Ambiental y otros impactos.

Dentro del rubro ambiental Agua, el criterio Captación y uso de aguas pluviales en el inmueble (PCES, 2012, p. 42) menciona que entre los usos de este tipo de agua, al riego de áreas verdes; al mismo tiempo se menciona dentro de los Requerimientos del criterio, que la administración de la edificación debe contar con un programa anual para el desarrollo de campañas cuyo objetivo sea el fomento de la cultura de cuidado y respeto hacia el agua, con letreros alusivos que pueden colocarse en diferentes espacios comunes, entre los que se incluyen a las áreas verdes (PCES, 2012, p. 50). En este caso, las áreas verdes se ven beneficiadas por la captación de agua pluvial y al mismo tiempo se convierte en espacio de difusión para la campaña de cuidado del agua.

Por otra parte, en el rubro de “Impacto Ambiental y otros Impactos”, se encuentra el criterio “uso de materiales biodegradables para el mantenimiento de áreas verdes y edificaciones”, en donde se pretende que el 100% de los productos para limpieza y mantenimiento sean biodegradables, con la finalidad de reducir el daño al ambiente generado por productos no biodegradables (PCES, 2012, p.79).

En los programas relacionados con las áreas verdes, la distinción de tipologías se convierte en un eje de análisis debido a que cada tipo se encuentra asociado a finalidades y acciones diferenciadas, aún cuando tengan un espacio común, como los requerimientos de suelo, agua y luz.

De manera general, en el caso del PCES, se observan los impactos ambientales que se esperan con algunas acciones del programa, mientras que en términos discursivos se encuentra la cercanía entre dos tipos de área verde: en azotea y a nivel de suelo. Por ello, se presentan a continuación, de forma comparativa los objetivos de ambos criterios y los requerimientos de ambos criterios referidos a las áreas verdes, en azoteas y a nivel de suelo, respectivamente:

Incrementar la cantidad de áreas verdes para promover el aumento de los beneficios ambientales, del embellecimiento paisajístico de las edificaciones y para compensar el área verde perdida durante el proceso de construcción (PCES, 2012, p. 62).

Reducir el efecto isla de calor al generar áreas verdes que además funcionen como espacios de encuentro y relajación para los usuarios, permanentes y flotantes, de la edificación, así como la integración con el medio natural. Cabe mencionar que estos espacios serán zonas libres de humo de cigarro (PCES, 2012, p. 72).

A continuación, se retoma el rubro ambiental de “Calidad de vida y responsabilidad” que tiene entre sus criterios, dos que se refieren a las áreas verdes urbanas: naturación de azoteas¹⁹⁸ y áreas verdes nivel de suelo:

¹⁹⁸ Si se transfiere el área de la azotea del edificio a áreas libres no permeables, no será posible reclamar los puntos disponibles que corresponden al criterio “proveer de áreas verdes diseñadas”.

Aspecto considerado	NATURACIÓN DE AZOTEAS	ÁREAS VERDES A NIVEL DE SUELO
<i>Norma ambiental</i>	NADF-013-RNAT-2007 NADE-006-RNAT-2004	NADF-006-RNAT-2004
<i>Área mínima</i>	40% de la azotea	70% de la superficie total de proyecto.
<i>Ecotecnias asociadas</i>	Colectores solares Paneles fotovoltaicos Almacenadores térmicos	Para el ahorro y uso eficiente del agua y la energía.
<i>Acotaciones</i>	Si se transfiere el área de azotea del edificio a áreas libres no permeables, no será posible reclamar los puntos del criterio “proveer de áreas verdes diseñadas para proporcionar confort y que propicien la interacción social de acuerdo con el género del edificio, y asegurar su operación de acuerdo con las normas”.	Proyecto de edificación y diseño de arquitectura del paisaje.
<i>Incluye programa de mantenimiento</i>	El riego deberá hacerse con agua pluvial o tratada.	Sí
<i>Incluye consideraciones de infraestructura para interacción social</i>	No	Sí
<i>Incluye consideraciones ecológicas con respecto a las especies utilizadas</i>	Sí (especies que favorezcan la fijación de CO ₂).	Sí

Esquema 28. Comparación de programas de áreas verdes urbanas en la Ciudad de México 2006-2012 (elaboración propia).

Del cuadro anterior se puede señalar que aunque “áreas verdes urbanas” y “azoteas verdes” son conceptos cercanos en cuanto a que se refieren a cubiertas vegetales, también son conceptos con diferencias en los programas que aquí se analizan y para los hacedores de dichos programas, tal como se comenta a continuación.

En primer lugar, se observa que en el período de la gestión 2006-2012 del gobierno de la Ciudad de México, la naturación de azoteas tuvo un impacto tan relevante, que requirió de la creación de una NADF. Por otra parte, en cuanto al área mínima, hay una distinción entre los dos tipos de áreas verdes, probablemente por requerimientos técnicos y económicos. En cuanto a las ecotecnias, se presenta un discurso más específico cuando se hace referencia a ellas en el contexto de la naturación de azoteas, por lo que puede vislumbrarse como un

espacio de mercado de mayor interés en comparación con el consumo de dichos productos en proyectos de áreas verdes a nivel de suelo. Por otra parte, la permeabilidad es la acotación principal en los proyectos de azoteas verdes, que sin ser un indicador siempre visible (salvo en tiempo de lluvias), tiene repercusiones biológicas y sobre la infraestructura; en contraparte, para los proyectos de áreas verdes a nivel de suelo se pone mayor énfasis en el diseño del paisaje.

La inclusión de la infraestructura para la interacción social es importante en los espacios verdes, sin embargo, las indicaciones dejan fuera este rubro cuando se refiere a las azoteas verdes, lo cual puede deberse a que dichos espacios son privados y por lo tanto, las decisiones de poner o no infraestructura para la interacción social se considera fuera de los requisitos para la aceptación de esos proyectos en el PCES.

Lo que resulta semejante en ambos espacios verdes es la consideración de los conocimientos biológicos que permitan identificar a las especies óptimas para cada caso, aunque cabe señalar la importancia que tiene la disminución de CO₂ en los proyectos de azoteas verdes, sin que ello parezca de gran importancia en los proyectos de áreas verdes a nivel de suelo, donde se privilegia la conceptualización del espacio en términos de paisaje.

Las observaciones anteriores, permiten afirmar que aunque el discurso de áreas verdes urbanas en los Libros Blancos analizados no hacen una distinción explícita de las áreas verdes a nivel del suelo y en azotea, ni se refieren a las diferencias de la experiencia urbana y de la vegetación urbana desde la observación de su verticalidad; sin embargo, existen diferencias que se señalan de forma implícita en la manera concreta de desarrollar las estrategias normativas para la implementación.

5.4.4 Áreas verdes urbanas: concepto en relación con *categorias* (macro-conceptos)

En el programa Reverdece tu Ciudad, las *categorias* permiten la identificación de aquellos marcos analíticos donde las áreas verdes tienen alguna participación brindando un espacio de significado a la *categoria*, a *algunas narrativas y conceptos asociados*, mientras que el mismo *concepto central* (*área verde urbana*) encuentra una parte de su sentido en dichas *conceptos asociados, categorias* y *pequeñas narrativas*:

a) Sociales

Las áreas verdes urbanas son importantes para la **calidad de vida** de los habitantes de las ciudades.

Proyectos de creación y manejo de nuevas áreas verdes en sitios **menos favorecidos**.

Destinar ahorro generado a las áreas verdes de las zonas **menos favorecidas** (p. 48).

b) Ambientales

[...] **ecosistemas** que forman las áreas verdes en el DF.

[...] **servicios ambientales** (*idem*).

c) Económicos

Ahorros significativos en el manejo de áreas verdes públicas.

Incentivos fiscales por conservación de áreas verdes [...] otorgar un beneficio fiscal a los contribuyentes que conserven y den mantenimiento a las áreas verdes de su propiedad.

reducción fiscal (*idem*).

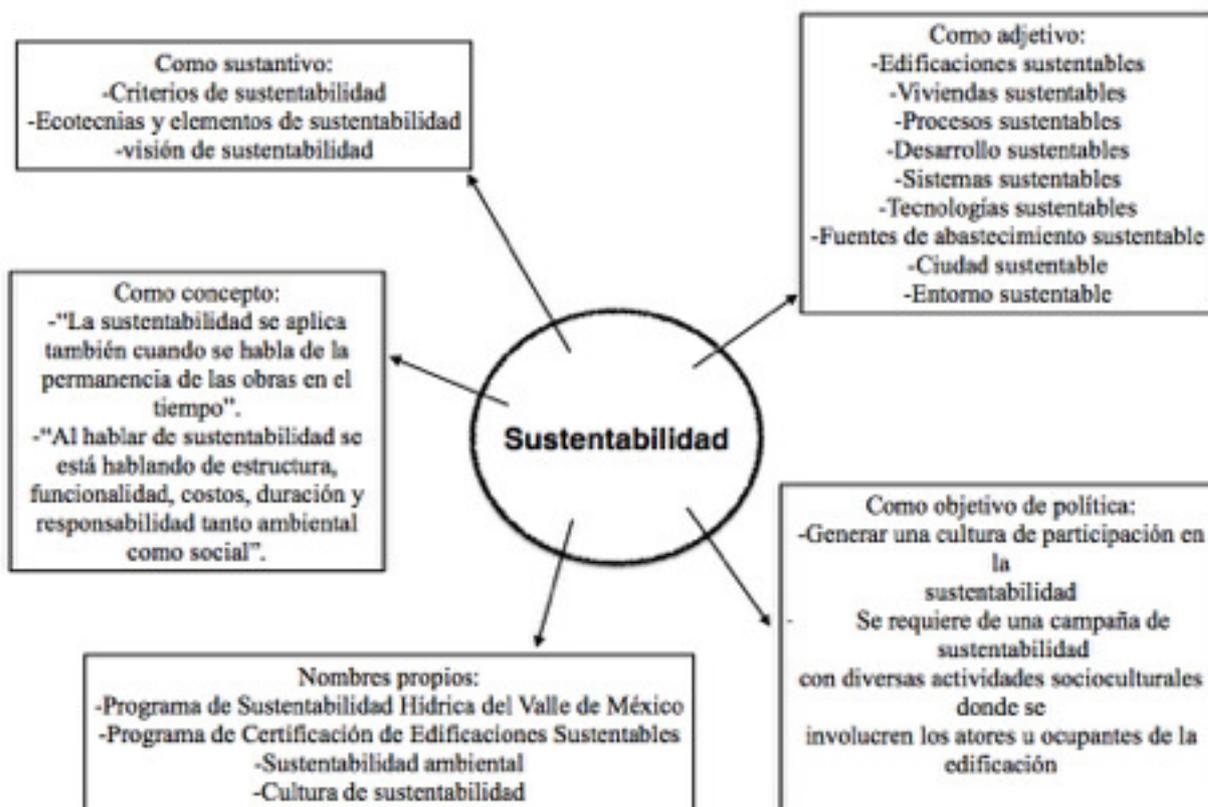
Los temas que emergen de este análisis tienen una asociación con las categorías movilizadas en el ámbito internacional. Por ejemplo, la calidad de vida como guía de la política pública es un tema fundamental, que considera a las Áreas Verdes Urbanas desde un antropocentrismo ambiguo que se remiten a la complejidad de la *categoría* de “Calidad de vida”, lo cual ha sido ampliamente discutido por autores como Amartya Sen y Martha Nussbaum.

Por otra parte, al referirse a los “menos favorecidos” se atiende a una *narrativa* recurrente en las políticas públicas, aunque no tiene un marco teórico que le brinde la cohesión necesaria para considerarla *categoría*, sin embargo, es importante señalar dicha *narrativa* porque frecuentemente las AVU se presentan como solución ante la inequidad vivida en las ciudades. Resulta de interés el hecho de que las políticas insistan en centrar la atención en las AVU para resolver problemas de inequidad urbana que se vinculan con mayor fuerza a otro tipo de características y dinámicas socioeconómicas, más que al manejo de las AVU. En este sentido, se puede decir que las AVU, en cuanto al tema de equidad, podrían considerarse como una “cortina de humo”, puesto que es más fácil rehabilitar o manejar espacios verdes que conseguir la equidad en términos sociales dentro el contexto urbano.

Las *categorias* utilizadas en el discurso ambiental, en el documento que aquí se analiza, hacen referencia a una visión sistémica del medio ambiente, y en el centro del sistema, el ser humano que recibe los servicios ambientales generados en dichos espacios.

En lo económico, los programas aquí analizados, son relevantes, dada su vinculación con las *categorias* como incentivos fiscales entre los que se encuentra la reducción fiscal, la cual se podría considerar un *concepto*, puesto que se refiere a una acción con mayor nivel de concreción que cuando se hace referencia a los incentivos fiscales. Por otra parte, se busca un ahorro en el manejo de áreas verdes públicas, para que dicho ahorro sea destinado a las áreas verdes en zonas menos favorecidas, con lo que el principio de equidad no sólo se piensa en términos de distribución de áreas verdes, sino de distribución de los recursos para el manejo de dichos espacios, basado en el ahorro que se genera en un espacio para poder invertirse en otro, el cual se encuentra en condiciones desfavorecidas.

En cuanto a lo ambiental, se presentan dos *categorias*: ecosistemas y servicios ambientales. Esto resulta relevante, dado que la *categoria* de “equilibrio ecológico” que considera una visión ecosistémica es un término que hace su aparición en los documentos de política ambiental después de la *categoria* de “sustentabilidad”. Sin embargo, la visión ecosistémica parece un *punte discursivo* para la emergencia de los “servicios ambientales” a partir de la “sustentabilidad”, lo cual vuelve el énfasis a los aspectos socioculturales y económicos del medio ambiente, con una fuerza antropocéntrica mayor que cuando se hace referencia al equilibrio ecológico (visión ecosistémica) que tiene la función de puente, pero que en realidad no se constituye como punto de llegada de la política ambiental. En el texto del Programa de Certificación para Edificaciones Sustentables (PCES), la categoría que tiene más reiteraciones es sustentabilidad en asociaciones tales como:



Esquema 29. Acepciones de la sustentabilidad en el libro blanco PCES (elaboración propia).

Se observan los sustantivos que están acompañados del adjetivo “sustentable”¹⁹⁹ en el *discurso de las políticas públicas* y aún en el *lenguaje disciplinar académico*, algunas veces haciendo esfuerzos por construir conceptos compuestos y en otras con una postura crítica. En este caso, se puede afirmar que la “bondad” dada a la *categoría* de “sustentabilidad”, hace que sea recurrente su uso, mediante procesos de adjetivación y en la creación de nombres propios en donde se incluye dicho concepto. En este caso se busca la **validación de las acciones y de las instituciones** mediante la inclusión de la *categoría*.

Por otra parte, se tienen dos tipos de menciones que son los objetivos de política y las definiciones que se hacen de la sustentabilidad. Aquí se persigue la **validación de la**

¹⁹⁹ Ello sucede también con el uso del adjetivo “verde” vinculado a diversos sustantivos en la política ambiental, usado tanto de forma metafórica como literal.

categoria mediante el aporte de características que van contribuyendo a la construcción más o menos compleja del significado de dicha *categoria*.

Además de la sustentabilidad, dos *categorias* que emergen en el texto son: calidad de vida y responsabilidad social. Ello a partir del rubro ambiental que hace referencia a ellas. El desarrollo de ese rubro, permite develar la forma de entrelazar dichas *categorias* y la importancia que tienen las áreas verdes en ese proceso (p. 59-75).

La calidad de vida de las personas es una *categoria* que surge asociada a las decisiones tomadas sobre las edificaciones (PCES, 2012, p. 3); mediante la contribución del programa en la conservación y preservación de los recursos naturales (PCES, 2012, p. 4). En este caso, se presenta la relación entre el ser humano y la naturaleza, que permite la experiencia de la calidad de vida.

Sin embargo, aparece también en sentido contrario la causalidad, cuando se menciona que:

Tanto la tecnología disponible como los hábitos responsables hacen posible un menor consumo de energía, de tal manera que la competitividad de las empresas y la calidad de vida personal mejoran en las edificaciones de uso residencial o para oficinas” (PCES, 2012, p. 30).

En el párrafo anterior, la competitividad y la calidad de vida personal inciden sobre las edificaciones.

En tercer lugar, pasa de la causalidad entre las edificaciones y la calidad de vida (en ambos sentidos) al uso del verbo “deber” que implica cierto grado de coerción:

Una edificación sustentable debe conceder la mayor prioridad a la calidad de vida de los usuarios del proyecto y sus necesidades, más que responder de un modo inmediato a las demandas de dotación de equipo e infraestructura (PCES, 2012, p. 59).

Esta forma de obligatoriedad se ubica en el texto, cuando se refiere al Rubro de “Calidad de vida y responsabilidad social”. En esta obligatoriedad presente en el PCES, se subraya que ello se logra también con la participación de la iniciativa privada en la infraestructura urbana, que tiene como fin mejorar la calidad de vida (PCES, 2012, p. 86).

En el último párrafo del documento, se señalan las modificaciones hechas al Código Fiscal del Distrito Federal, en donde se establecen los requisitos para la acreditación, entre los que se

encuentran la evaluación de aspectos ambientales (disminución en el consumo de energía y agua potable, reducción de emisiones de contaminantes, etc) que inciden en el mejoramiento de la calidad de vida (PCES, 2012, p. 87).

La recurrencia de la *categoría* de “Calidad de vida” como objetivo de la política pública pero al mismo tiempo como criterio para la evaluación de política, es un ejemplo de cómo los *conceptos, categorías y narrativas* brindan la continuidad al discurso de la política pública (*proceso discursivo de momentos*) puesto que se encuentran presentes en todas las etapas de la política pública y fluyen de una etapa a otra sin encontrar límites y con posibilidades de seguir muchas direcciones, nunca como procesos lineales. En este proceso de comprensión del concepto de áreas verdes urbanas, se ha resaltado la importancia que tiene la observación del concepto desde diversas aristas que lo ubican discursivamente con significaciones más complejas que las que pueden encontrarse en una definición. De esta forma es posible entender la relevancia que tiene el concepto en relación: con otros conceptos y con las diversas categorías que se movilizan en el discurso ambiental.

A continuación se presenta la ambigüedad con la cual la calidad de vida y la creación de áreas verdes se entrelazan, para llegar al objetivo de fomentar el uso de bicicletas:

En este rubro [calidad de vida y responsabilidad social] se engloban entonces aquellos conceptos que llevarán al habitante de la edificación a tener un mejor nivel de vida, al crear áreas naturadas y áreas verdes, desincentivar el uso de automóviles y fomentar así el uso de bicicletas (PCES, 2012, p. 60).

En el párrafo anterior, se señala que son los conceptos los que harán posible un mejor nivel de vida en los habitantes de las edificaciones sustentables. Se haría entonces el cuestionamiento sobre si la introducción de conceptos puede transformar la realidad y hasta dónde están los alcances y los límites. Por otra parte, ese mejor nivel de vida se obtiene, con tres acciones que no están articuladas entre sí (crear áreas naturadas y áreas verdes, desincentivar el uso del automóvil y fomentar así el uso de bicicletas) puesto que cada acción depende de otros factores más que del vínculo entre ellas.

5.5 Actores sociales, *emblemas discursivos* y poder: De los objetivos de la política pública a los objetivos de la comunicación política

En este apartado se pasa de la discusión sobre los objetivos de la política pública que se encuentran de forma explícita en el texto, a los objetivos de la comunicación política, para hacer la distinción entre los objetivos (en términos formales) y las intenciones, como menciona Searle (2009): “el lenguaje [es entendido] como conducta intencional gobernada por reglas para explicar la posibilidad de, no con vistas a proporcionar evidencia para, las caracterizaciones lingüísticas”. De esta forma, los textos programáticos definen sus objetivos para la acción, pero al mismo tiempo, es una acción que en sí misma tiene determinadas intencionalidades, lo cual se constituye en el objeto de estudio que aquí se presenta, no se trata sólo de qué se dice, sino de para qué se dice y cómo se dice en el texto. En el cómo se dice, se propone el estudio de *emblemas discursivos*, que integran diversos *conceptos*, *categorías* y *narrativas*, y traspasan las escalas espaciales y disciplinares, con una connotación positiva que se “acepta” o se “impone” como una realidad indiscutible so pena de ser marginado de los espacios de toma de decisión.

Los *emblemas discursivos* presentes en los objetivos se relacionan con la idea de los beneficios de la creación de áreas verdes, lo cual a nivel de política internacional se cuantifica mediante el indicador de superficie de área verde por habitante. Y ante ello, una estrategia que está presente con fuerza e insistencia en la política de áreas verdes de la administración de la Ciudad de México (2006-2012): la naturación de azoteas. En esta política la fuerza está dada por los incentivos económicos y por la insistencia en la naturación que aparece en el discurso en relación con las características de la propiedad, con la forma de entender a la ciudad, con las superficies susceptibles de naturación, con las características técnicas (ingenieriles y biológicas), con la inclusión de actores en un mercado ambiental y finalmente, con las ventajas económicas²⁰⁰ que se vislumbran.

Se puede señalar que aunque en el Libro Blanco PCES, los objetivos se construyen en torno al tema de la certificación, en la parte introductoria del programa se presenta un cuadro con los incentivos fiscales (reducción en impuestos) que se vinculan con algunos rubros ambientales, lo cual es otro indicador de la centralidad del tema económico. Sin embargo, el programa en

²⁰⁰ En algunas ocasiones mediadas por la imagen urbana y por el tema de los servicios ambientales.

sí mismo no está dotado de incentivos económicos y fiscales, como se menciona a continuación:

El marco regulatorio y fiscal actual permite algunos incentivos a ciertas prácticas que se toman en cuenta en el Programa. Sin embargo, el Programa como tal no ha sido dotado de un conjunto de incentivos económicos y fiscales para que esta práctica de certificación se masifique (p. 86).

Esta declaratoria hace girar la reflexión hacia los “otros objetivos” del programa, puesto que si el programa en sí mismo no está dotado de incentivos económicos y sólo tiene una función vinculante con dichos beneficios de acuerdo con el Código Fiscal del Distrito Federal, pareciera que el objetivo de dichos programas es principalmente, la participación de edificios públicos (y de inversión pública) en la naturación de azoteas. En este caso, se hace todo el discurso público que justifique dichas inversiones. En este sentido, el Estado se convierte en consumidor de determinados productores de bienes y servicios requeridos en el proceso de naturación y certificación. Si hay una justificación discursiva, el negocio que está detrás de este procedimiento es minimizado, puesto que lo importante es que se está a la vanguardia y que se participa en un programa ambiental. Por otra parte, si como se menciona en el párrafo, no se espera que la práctica de certificación se masifique, entonces son acciones con muy poco impacto en términos ambientales. Lo que sí parece importante analizar es la lista de **empresas que ofrecen la implementación** de la certificación, así como el tipo de **edificaciones que se certificaron y las inversiones que se hicieron para realizar los cambios estructurales para certificarse.**

Finalmente, se puede observar que los objetivos de los Libros Blancos convergen con los discursos internacionales en el tema de los derechos humanos, en donde el derecho a un ambiente sano tiene un lugar especial, además de que en un objetivo se le vincula con el derecho a la alimentación y con las condiciones de seguridad requeridas: “Promover el derecho a un medio ambiente sano y la producción de alimentos libres de agroquímicos mediante la elaboración de huertos urbanos” (Libro Blanco RAVU,2012, p. 31).

Este objetivo específico se encuentra dentro de los *emblemas discursivos* (derechos humanos de tercera generación como los ambientales²⁰¹) que se movilizan en el ámbito internacional, aunque no tiene conexión con ningún otro objetivo específico ni dentro del Programa Reverdece tu Ciudad, ni de los objetivos de otros programas del Libro Blanco RAVU. Ello puede reflejar la necesidad discursiva de legitimar los programas y acciones locales mediante el establecimiento de nexos con los grandes temas internacionales aunque no tengan una articulación clara en el discurso y en los objetivos del mismo texto, lo cual altera su cohesión interna y resta fuerza al discurso, pero al mismo tiempo, permite la emergencia de discursos que se encuentran desvinculados de las acciones de política pública del texto programático específico, aun cuando tengan referentes en la política internacional.

5.5.1 Interacción de los actores sociales

El programa “Reverdece tu ciudad” contiene cruces de información entre textos de diferentes niveles de gobierno, así como el vínculo entre las áreas verdes urbanas y los temas ambientales globales que se atienden de manera local. En el texto aparece la coordinación de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, con las acciones del Gobierno del DF y de las delegaciones (que administran las AVU). En el programa de adopción de un área verde, se plantea también la coordinación con particulares: ciudadanos, asociaciones civiles, empresas, etc. Un actor fundamental, es el que permite el financiamiento de dicho programa (Reverdece tu ciudad, 2012):

Este programa fue financiado con recursos provenientes del resolutive de impacto ambiental de la Autopista Urbana Sur, por conducto del Fondo Ambiental Público, por un monto de 30 millones de pesos; asimismo fue coordinado por el área de Participación Ciudadana y ejecutado por la Dirección de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías; la Dirección de Educación Ambiental; la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental; la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas, y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (p. 32).

²⁰¹El término: “derechos humanos de la tercera generación” (la paz, el medio ambiente y la calidad de vida) fue acuñado en 1979 por Karel Vasak, Director del Departamento Jurídico de la UNESCO (*cf.*: Pérez Luño, 2013, p. 168).

La historia de este programa inicia en cierto modo con la disponibilidad de recursos procedentes de los dueños de la Autopista Urbana Sur, como una estrategia para minimizar el impacto ambiental, con lo cual se establece el Fondo Ambiental Público. Sin embargo, la construcción textual explícita con respecto al origen del programa se construye a partir de la necesidad de atención de las demandas²⁰² de comités ciudadanos y grupos organizados (Reverdece tu Ciudad, 2012, p. 28).

Además de los actores sociales mencionados hasta aquí, se encuentran dos actores sociales fundamentales que denomino “los mediadores” (Oficina de Enlace para la Participación Ciudadana y la Organización Civil Presencia Ciudadana Mexicana) y los medios de comunicación masiva. Los primeros se establecen para hacer posible la idea de corresponsabilidad entre la ciudadanía y las instancias gubernamentales, pero también tienen una función simbólica, en el sentido de que “transforma” a los ciudadanos en lo que se denomina “Guardianes Verdes”. Lo que permite esa transformación es la puesta en marcha de un Modelo de Intervención basada en la Educación Ambiental que se pretende que sea replicable por las delegaciones (Reverdece tu Ciudad, 2012, p. 30).

En cuanto al Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables, en éste se involucra a actores empresariales, gubernamentales, académicos y ciudadanía, entre otros. Dicho programa es un “instrumento de autorregulación dirigido a transformar y adaptar las edificaciones actuales y futuras bajo esquemas basados en criterios de sustentabilidad y eficiencia ambiental” (PCES, 2012, p. 4).

Para conseguir la autorregulación, el PCES tiene como actor central al Comité Promotor de Edificaciones Sustentables (COPES), que se constituye por organizaciones públicas y privadas; con la finalidad de “elaborar las reglas de operación y los criterios para la operación del Programa, dirimir controversias y aprobar a los organismos certificadores e implementados” (PCES, 2012, p. 8).

Las instancias públicas son del ámbito local y nacional, mientras que las universidades que participan son: la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y el Instituto Politécnico Nacional. Además se integran a dicho comité, los consejos consultivos del Agua, la Energía, la Tecnología y la Educación, la Asociación

²⁰² Entre las solicitudes se encuentran: saneamiento del arbolado, acciones de reforestación de educación ambiental y la adopción de arbolado (Reverdece tu Ciudad, 2012, p. 28).

Nacional de Energía Solar y la Asociación de Empresas para el Ahorro de Energía en la Edificación (PCES, 2012).

En este programa, el COPES tiene un papel relevante en la dinámica del programa al ser el encargado de aprobar a los organismos certificadores e implementados; mientras que dichos organismos son avalados por la Secretaría del Medio Ambiente (PCES, 2012). En este caso, la SMA cede espacios de poder en la toma de decisiones que se relacionan con la posibilidad de obtener recursos económicos (sean incentivos fiscales²⁰³ y/o financiamientos a tasa preferenciales y/o rapidez en la gestión de trámites) y beneficiar a desarrolladores inmobiliarios, tal como se menciona en el documento:

Ello resulta atractivo para los desarrolladores inmobiliarios, **además** de que tiene como base un compromiso con la protección del medio ambiente, la aplicación de nuevas ideas y propuestas enfocadas en mejorar el entorno y la creación de una conciencia, en todos los sectores de la población, respecto a la importancia de los procesos sustentables (PCES, 2012, p. 4).

En el párrafo anterior, aparece como frase acentuada la parte que se refiere a lo atractivo que puede ser este programa para los desarrolladores inmobiliarios; mientras que el adverbio “además” coloca al resto del párrafo en un segundo plano, al aparecer como un añadido a la idea central. En este sentido, la protección al medio ambiente y los procesos sustentables se conforman en la periferia del discurso del PCES, aún cuando el mismo programa se refiere en el título, a las Edificaciones Sustentables.

5.5.2 El poder de los *emblemas discursivos* sobre los actores sociales presentes en los Libros Blancos analizados

Para fines de esta investigación, es de vital importancia la construcción del concepto que se ha desarrollado en el proceso del análisis discursivo: los *emblemas discursivos*. Sin embargo, es hasta ahora cuando se retoman las características, la importancia en el proceso de políticas y el poder que ejercen sobre los actores sociales.

²⁰³ Descuentos en el impuesto predial y las licencias de construcción (PCES, 2012, p. 4).

Con la finalidad de profundizar en el concepto de *emblema discursivo* construido para fines de esta investigación, se sigue el siguiente recorrido: 1) características del *emblema discursivo*; 2) el *emblema discursivo* como un *momento* del proceso discursivo de las políticas públicas; 3) el *emblema discursivo* como vínculo indisoluble entre los textos, co-textos y contextos; 4) el *emblema discursivo* como espacio para la movilización de *conceptos, categorías y narrativas*; 5) el *emblema discursivo* como agente de hegemonía.

5.5.2.1 Características del *emblema discursivo*

El *emblema discursivo* es un concepto que en el marco de este estudio, se entiende en sintonía con los verbos que se mencionaron al inicio de la tesis, como aquellos que están presentes con mayor frecuencia en los textos de política pública, y que informan sobre lo intelectual (saber), lo volitivo (querer), lo facultativo (poder), lo coercitivo (deber) y lo realizativo (hacer), por lo que pueden considerarse como dimensiones del proceso de políticas, desde su génesis hasta su desenlace. En la comprensión de dichas dimensiones se encuentran las características intrínsecas del concepto.

Desde las dimensión intelectual se puede decir que el *emblema discursivo* está conformado por un conjunto de conocimientos que se posicionan en el discurso global como verdaderos, lo cual les confiere un poder, es la palabra que se dice y al decirse crea un imaginario capaz de unir voluntades (quereres), lo cual impulsa a una comunidad (lingüística, epistémica o de políticas) hacia una acción dentro de un marco establecido por el “deber ser”, aquello que es bueno o bondadoso. En cuanto a la importancia que tiene lo intelectual y lo volitivo en la conformación de comunidades, se entiende que el conocimiento colectivo es compartido y distribuido entre sus miembros como conocimiento acumulado que puede usarse para acciones conjuntas (Van Dijk, 2016).

En este caso, se afirma que el conocimiento conjunto es el que está presente en el proceso de la política pública con sus expresiones discursivas y con las inclusiones y exclusiones que implica la valoración de verdad o de bondad que tienen dichos conocimientos para una comunidad específica.

Por ejemplo, cuando se presenta una nueva tecnología, como pueden ser las azoteas verdes y los materiales requeridos para su funcionamiento, se promueven con discursos que están fundamentados en conocimientos sobre las posibilidades de la realización de dicho proyecto. Sin embargo, este es un conocimiento que ha sido construido por un grupo reducido de personas, mientras que el común de la población tiene que hacer un acto de fe ante tales premisas, puesto que no cuenta con los laboratorios ni con la formación disciplinar requerida para interpretar los resultados de las pruebas realizadas. Como señala Van Dijk (2016), “el conocimiento es creencia social en varios sentidos” (p. 141):

Adquisición. Tanto el conocimiento personal como el social son usualmente adquiridos y modificados en situaciones sociales, a menudo mediante interacciones sociales y discursos (p. 141).

Distribución. El conocimiento es creencia justificada socialmente compartida entre miembros de comunidades (sociales, culturales) (*idem*).

Justificación. Los criterios de justificación o estándares que definen una creencia como conocimiento se desarrollan, comparten y modifican socioculturalmente, a veces, por dio de instituciones sociales (*idem*).

Referencia/Intencionalidad. Las creencias sociales suelen darse sobre tópicos o asuntos socialmente relevantes (*idem*).

La adquisición de los conocimientos construidos socialmente pueden transmitirse a través de la educación, de los medios masivos de comunicación, y en el caso de las políticas, mediante la comunicación de casos exitosos y proyectos de capacitación o productivos que cuentan con financiamiento.

En cuanto a la distribución del conocimiento, para fines de este análisis, se parte de la observación empírica de una distribución jerarquizada del conocimiento, el cual siendo un bien común donde existe diversidad de experiencias (especialmente en el contexto de las políticas públicas), ha sido conducido por algunos actores sociopolíticos, hacia la pretensión de concentrar en la figura de los “expertos”, la palabra de “verdad” y de “bondad”. Sin duda, dichas figuras sociales tienen ciertos conocimientos, pero puestos en la escena pública de las políticas, se revisten de un poder simbólico semejante a lo que sucede con los líderes religiosos, realizando rituales mediante palabras que distingue al “experto” del “resto” de las

personas, limitando así la emergencia de la polifonía bajtiniana. Dichas expertises respaldadas por organismos internacionales, intentan minimizar el valor de los conocimientos locales mientras se posicionan como los poseedores del conocimiento que tiene validez para incidir sobre las decisiones de políticas públicas. En este sentido, las comunidades de políticas públicas integran a los expertos que han sido entronizados en dichas esferas mediante el rito de la síntesis: formación y vínculos académicos-experiencia laboral en instancias financiadoras, gubernamentales o internacionales. Las instituciones justifican (avalan) la calidad de los conocimientos de personas y grupos, y ello permite la confianza en los discursos que pueden ser difundidos. Al mismo tiempo, las instituciones actúan como referentes que brindan respaldo a los discursos, que pueden leerse con intencionalidades que van más allá del discurso dicho, y que tiene que ver con el lugar desde donde se dice (o escribe) y a quienes se dirige.

A continuación se presenta a manera de síntesis, un esquema sobre las diversas significaciones que tiene el término *emblema discursivo*, para fines de esta investigación, pero también construido a partir de este estudio:



Esquema 30. Significaciones del emblema discursivo construido para fines de esta investigación (elaboración propia).

5.5.2.2 El *emblema discursivo* como un *momento* del proceso discursivo de las políticas públicas

El *emblema discursivo* se considera el *momento* central del proceso discursivo, uniendo el *momento* que corresponde a los *lenguajes disciplinares* con el *momento* que se refiere a los *discursos de la política pública*.

Tiene un nivel de complejidad analítica intermedio, puesto que si se analizan los *lenguajes disciplinares* estamos ante mensajes parcializados de la realidad. Por ejemplo, un ciudadano puede relacionar a las áreas verdes con un clima más agradable (sobre todo en zonas cálidas); sin embargo, son los técnicos quienes se pueden referir a los cambios en la humedad del ambiente y a las fluctuaciones de la temperatura dependiendo de la ubicación de la persona o de las viviendas con respecto a las áreas verdes. La realidad es la misma, pero los conocimientos que se tienen, permiten la movilización de determinados conceptos. Dichos *conceptos, categorías y narrativas* que se construyen de manera parcial desde las diversas disciplinas es lo que se denomina el *momento analítico* de los *lenguajes disciplinares*.

En un *momento analítico* más complejo se encuentra el *emblema discursivo* donde se movilizan *conceptos, categorías y discursos* que ya han pasado del plano “disciplinar” al lenguaje globalizado. En este proceso la formación académica temática es un espacio favorable, puesto que más allá de los idiomas y de las formaciones disciplinares, se van realizando construcciones discursivas comunes. Ello no significa que no existan discrepancias, o que se anule todas las significaciones locales de las personas que sin una formación de “altos grados académicos” van construyendo conocimientos basados en experiencias de vida; sino que la función del *emblema discursivo* es generar un pensamiento globalizado con el apoyo de los conocimientos construidos desde el ámbito académico, donde ya se han podido traspasar las barreras del idioma y de las disciplinas.

Por ejemplo, la formación de la *categoría* de calidad de vida desde el ámbito académico, ha permitido construir determinados consensos que otorgan bondad y veracidad a los conocimientos vinculados a dicha categoría, aunque se reconocen las diferencias culturales. Por lo tanto, no importa que estemos en China, o en México, o en Francia, los investigadores han construido una base de comprensión común, aún cuando existan voces que discrepan de

la comprensión común, las cuales se colocan en la periferia y sólo si el portador de dicha voz tiene una posición, condición y relación preponderante, es capaz de posicionar sus ideas dentro de la base común de comprensión de la categoría (o macro-concepto). Respecto a ese conocimiento común: “[...] un grupo social sólo puede desarrollar creencias específicas como, por ejemplo, actitudes, estereotipos e ideologías cuando poseen un conocimiento sociocultural genérico en común con toda la comunidad” (Van Dijk, 2016, p. 142).

El *emblema discursivo* facilita el establecimiento de ese conocimiento sociocultural genérico, para dar paso al *momento* del discurso de la política pública, que hace más compleja la significación básica por ejemplo de la *categoría* de calidad de vida puesto que además de las ideas provenientes de procesos globales, se introducen aquellas formas locales de significar dicha categoría.

En algunos casos, las ideas locales pueden provenir de actores gubernamentales, de organizaciones de la sociedad civil, de los beneficiarios de la política, y aún de las interpretaciones de académicos que se acercan al concepto desde perspectivas más específicas y experiencias de vida más concretos. En estos contextos, los *emblemas discursivos* permanecen con fuerza, pero con algunos rasgos distintivos de las regiones o de las características de los actores sociales que integran la comunidad de políticas.

5.5.2.3 Emblema discursivo como vínculo indisoluble entre los textos, co-textos y contextos

El *emblema discursivo* representa una posibilidad de diálogo entre textos que provienen de diversas escalas: espaciales, temporales y temáticas, puesto que tienen la suficiente flexibilidad para ajustarse a discursos escritos para públicos amplios como para públicos especializados y reducidos. Ello porque se basa en conocimientos consensuados que facilitan credibilidad y la adhesión discursiva. Por ejemplo, el cambio climático es un fenómeno que tiene gran aceptación en el campo académico, con poco espacio para la discusión sobre la veracidad de su ocurrencia, aunque existan datos que refieran a situaciones más o menos catastróficas. Sin embargo, es un concepto que ha pasado a la sociedad ya no con datos científicos, sino arropados con experiencias cercanas como inundaciones, transformaciones en las temperaturas atmosféricas, deslaves, las cuales se constituyen como evidencias del

fenómeno. Pero si algún académico llegara a un congreso diciendo que no existe el cambio climático, o matizando las experiencias de cambio climático en las comunidades, probablemente tendría la desaprobación de la mayoría.

Así actúa el *emblema discursivo*, con tanta fuerza que las disidencias permanecen en la periferia, lejos de los círculos de poder y toma de decisiones, a menos que se cuente con el poder económico y político para tener cualquier opinión al respecto (de acuerdo o no con los *emblemas discursivos*) sin afectar su trayectoria en los medios académicos o políticos.

Por ejemplo, el *emblema discursivo* de innovación se construye sobre la base de que la tecnología va a brindar soluciones a los problemas ambientales. Esto se escucha tanto en círculos académicos como de políticas públicas y políticos, pero también en organizaciones no gubernamentales y aún en ciudadanos que se consideran a sí mismos como personas informadas. Sin embargo, si alguien contradice dicha posición, puede llegar a ser excluido de la comunidad de políticas o simplemente de los grupos de intercambio académico o político dominantes.

La construcción de estos *emblemas* tienen amplia aceptación gracias precisamente a que se construye en el ir y venir de los textos, co-textos y con-textos: socioeconómicos, normativos y programáticos. Esto es muy importante porque no sólo se trata de considerar las ideas provenientes de textos de diversas escalas, sino de ser el vehículo para que estas ideas fluyan de lo global a lo local, así como de lo general a lo particular o de lo de un tiempo a otro. Por ejemplo, en el último caso, se puede hablar de la intergeneracionalidad, que es un tema recurrente en el discurso de las políticas ambientales y que se ha construido a lo largo del tiempo como un *emblema discursivo* con una connotación ética positiva.

5.5.2.4 *Emblema discursivo* como espacio para la movilización de *conceptos, categorías y narrativas*

Una ventaja que tiene el *emblema discursivo* es que se construye sobre la base de conceptos, categorías y discursos haciendo argumentaciones con diferente nivel de complejidad. Ello le brinda la flexibilidad necesaria para traspasar las escalas, y llegar a diversos públicos con un amplio grado de aceptabilidad. Por ejemplo, la estrategia de adjetivación del sustantivo

“sustentabilidad” permite que el concepto pueda pasar de la disciplina económica a la arquitectura o a la biología, mediante la conformación de conceptos como: mercado sustentable, edificación sustentable, manejo sustentable de recursos, etc... Sobre esa base se puede construir un *emblema discursivo “de necesidad”*, por ejemplo al hablar de la falta de sustentabilidad energética en las edificaciones.

En este aspecto también la educación ambiental juega un papel fundamental, puesto que va señalando los discursos “correctos”, de modo que se aprende lo social y políticamente “adecuado”, como el hecho de decir que “las áreas verdes urbanas ofrecen servicios ambientales” a la población. Estos *emblemas* pueden ser ideas positivas si se vinculan a las soluciones que se construyen para determinados problemas ambientales, pero también pueden ser construidas en negativo, si se refieren a problemas, por ejemplo cuando se establece que “el sector público es incapaz de administrar los servicios públicos de manera eficiente, sólo con la participación privada es posible la eficiencia”. Este se convierte en un *emblema discursivo* que se moviliza en la política pública con la finalidad de provocar la apertura de mercados en servicios como la recolección de residuos sólidos o la distribución del agua a las ciudades.

5.5.2.5 Emblema discursivo como agente de hegemonía

El *emblema discursivo* es una forma sociolingüística de ejercer el poder, mediante una adhesión voluntaria, sin usar la fuerza bruta (salvo en casos extremos) pero sí mediante mecanismos como:

- a) la exclusión: de las comunidades de académicos o de las comunidades de políticas, o simplemente de un grupo social alineado con determinados *emblemas discursivos*.
- b) la moralización de los discursos: donde no se puede pensar distinto sin ser evaluado con connotaciones negativas.

En este sentido, en la elaboración de los textos de política pública se cuida no sólo el contenido, sino más aún la forma, y dentro de la forma se encuentran las formas discursivas establecida por los *emblemas*.

La idea de la hegemonía para el caso que se ha presentado en esta tesis, surge de la observación de la jerarquías en la construcción del conocimiento y de la política pública, que no integra de la misma manera los discursos locales y los globales. Es posible que en los siguientes párrafos se vislumbre en qué se fundamenta la presencia de actores sociales con mayor relevancia en la construcción discursiva de las políticas:

[...] concebimos la globalización como un concepto esencialmente espacial que se refiere a la dimensión espacial del capitalismo del conocimiento, por la cual la escala supranacional se hace predominante sobre la otras escalas espaciales, pero con un rol activo fundamental del espacio nacional en la re-articulación y re-jerarquización de las escalas involucradas (Ordoñez y Sánchez, 2016, p. 4).

Lo importante de los *emblemas discursivos* es que consideran las escalas, pero desde la conciencia de la distinción en cuanto a los roles que se vinculan a cada una de ellas, tal como se menciona en el párrafo antes citado. La hegemonía no implica la anulación del actor social local, sino su ordenamiento al actor social supranacional.

Por otra parte, el análisis de los *emblemas discursivos* corresponde al tiempo en que vivimos puesto que incluye la movilización de conocimientos, los cuales tienen gran valor tanto en la elaboración de políticas como en la difusión del pensamiento neoliberal en el contexto de la globalización:

Para apoyar esa visión, argumentamos sobre el capitalismo del conocimiento como una nueva fase de desarrollo del capitalismo, en la que el conocimiento se convierte en la principal fuerza productiva del crecimiento económico, así como en el neoliberalismo que consiste en un camino de desarrollo predominante con su propia espacialidad dentro del capitalismo del conocimiento, coexistiendo con caminos alternativos como el liberalismo solidario escandinavo y el corporativismo selectivo asiático (Ordoñez y Sánchez, 2016, p. 5).

La discusión queda abierta en medio de las experiencias en los pequeños espacios alternos que pretenden posicionarse en la sociedad. Las personas que viven en espacios alternos tendrían que participar en procesos formativos y de capacitación más allá de sus países para

poder transformar las dinámicas jerárquicas que se reproducen deliberadamente o sin una conciencia clara de ello.

5.6 Los discursos de las políticas de áreas verdes urbanas

En esta tesis, se propone que el análisis del discurso se puede realizar mediante el reconocimiento de los lenguajes disciplinares, los *emblemas discursivos* y los discursos que son conformados tanto por las tríadas de conceptos y narrativas (antes mencionados), como por el discurso del tiempo y aquel en el que se encuentran en diálogo conceptos que convergen en las áreas verdes urbanas.

En el programa Reverdece tu Ciudad, están presentes discursos que brindan elementos que permiten entender el concepto de áreas verdes urbanas:

a) El tiempo es un aspecto importante en las narrativas de las áreas verdes urbanas, sobre todo si se piensa desde seis dimensiones:

- 1) El tiempo para obtener la información sobre áreas verdes: “ubicar rápido y de manera precisa dónde se concentran las áreas verdes y zonas de la ciudad con mayor número de árboles”.
- 2) El tiempo para la creación del área verde: “avanzar más rápidamente en la creación de áreas verdes inducidas”.
- 3) El tiempo para resolver la problemática: “la problemática de las áreas verdes es compleja y a largo plazo”.
- 4) El tiempo para la planeación: “las áreas verdes urbanas necesitan de un tiempo de planeación mayor al de un período de gobierno”.
- 5) El tiempo para el manejo integral: “manejo integral de las áreas verdes a corto, mediano y largo plazo”.
- 6) El tiempo de la jornada de intervención: “La jornada se realiza en un solo día por área verde a recuperar llevando simultáneamente los trabajos de saneamiento, reforestación y la Feria de Educación Ambiental, el módulo de atención y orientación para denuncias ambientales, el centro de acopio móvil y Participación Ciudadana, donde se invita a los vecinos y voluntarios a reforestar”.

En la política de áreas verdes urbanas, es importante considerar el tiempo de las áreas verdes y el tiempo de las estrategias que se proponen para ellas. Un reto es hacer coincidir ambos tiempos, puesto que es en el tiempo y en el espacio donde se juega la práctica concreta con sus repercusiones.

b) Otras narrativas presentes en el texto, vinculan dos elementos que, en principio, resultan ser dos caras de la misma moneda:

- 1) Entre el conocimiento y la acción. En este caso existe una relación de causalidad, en el sentido de que el conocimiento emerge como causa (o fundamentación) de la acción: “La falta de información técnica actualizada y sistematizada sobre las características básicas de las áreas verdes, que permita su utilización como instrumento de planeación para su creación, conservación, protección, mejoramiento y mantenimiento adecuados”.
- 2) Entre lo ambiental y las Áreas Verdes. En este caso, la relación es de un ámbito de mayor amplitud (Medio Ambiente) en el que se incluye otro de menor amplitud (Áreas Verdes) que se propone como central puesto que se vincula a otros aspectos ambientales: “Protección de las áreas verdes esenciales en la recarga de los mantos acuíferos y conservación de la biodiversidad por la figura de áreas de valor ambiental, principalmente de las barrancas urbanas del poniente de la Ciudad de México”.
- 3) Entre lo urbano y las Áreas Verdes. La relación que se presenta aquí, también es inclusiva, aunque la inclusión de las áreas verdes en el tema urbano puede tener cierta periferia: “Se dispone de una sección de áreas verdes que consiste en una base de datos de las más de 4 200 áreas verdes ubicadas en las 16 delegaciones políticas de la Ciudad de México”.
- 4) Entre la población y las AV. En este caso se puede hablar más de interacción entre seres vivos que forman parte de un ecosistema: “Que los ciudadanos creen áreas verdes inducidas en las azoteas de sus casas y negocios, mejoren el ambiente

urbano, con un entorno más bello y regresen a la naturaleza el área verde perdida al nivel de suelo”.

La relación entre el conocimiento y la acción pública aparece como una dependencia, puesto que, si desde la acción pública no se toman las medidas necesarias para atender el problema ambiental, es porque no cuentan con los conocimientos necesarios sobre dicho problema. Ello se convierte en una justificación de la acción pública a partir de la falta de conocimientos generados desde la ciencia y la tecnología. Sin embargo, al mencionar los conocimientos de las comunidades, se señala la importancia de construir una cultura del uso y cuidado de las AVU. Esta acción, realizada por la ciudadanía parece más factible que la acción gubernamental.

Cuando se habla de AV en el ámbito urbano, no sólo se hace referencia a la recuperación, sino también a la compensación de las AV al interior del medio urbano: “sistemas de naturación son un recurso que nos permite compensar las áreas verdes perdidas y generar beneficios ambientales y estéticos para la ciudad”. La naturación se constituye entonces, como una estrategia para resarcir el sentimiento de culpabilidad social ante el deterioro ambiental; por tal motivo, se constituye en una estrategia que obtiene fuerza a partir del entendimiento ético de la compensación.

El manejo de las áreas verdes es un ámbito que permite integrar la participación ciudadana con relativa facilidad, puesto que no trastoca directamente el orden social y político, aunque pueda tener fines políticos; sin embargo, participar en acciones puntuales de cuidado de las áreas verdes, brinda a los participantes la sensación de control, aun cuando ese control tenga límites muy estrechos, si se piensa en la complejidad de la problemática ambiental, social y económica que se relaciona con la sustentabilidad. Un papel relevante se otorga a la educación ambiental para la construcción de una cultura ambiental, en donde la presencia de jardineros y de ciudadanos²⁰⁴ incide sobre la acción pública destinada al mejoramiento del ambiente urbano.

²⁰⁴ Por ejemplo, la adopción de arbolado es una estrategia vinculante que tiene repercusiones sobre la experiencia de valores y emociones que brindan fuerza al discurso.

Se analiza a continuación una tríada que se convierte en rectora del documento, los tres rieles sobre los cuales se desplaza el discurso de este programa: los criterios de sustentabilidad, la eficiencia ambiental y la normatividad ambiental:

“El proceso de certificación de una edificación sustentable es el procedimiento por el cual se asegura que un edificio cumple con el marco normativo y con criterios de sustentabilidad y eficiencia ambiental determinados, en función de la viabilidad de incorporar estos últimos al inmueble. Con dicho proceso se busca transformar y adaptar las edificaciones en las etapas de diseño, construcción, renovación y operación para hacerlas sustentables” (PCES, 2012, p. 12).

En este caso, los dos primeros términos aparecen vinculados frecuentemente en el texto; y aunque la normatividad aparece explícitamente asociada a los criterios de sustentabilidad en menos ocasiones, a lo largo de todo el documento se enfatiza la importancia del cumplimiento de dicha normatividad (PCES, 2012: 16), que para fines prácticos se traducen en criterios de sustentabilidad que tienen como efecto la consecución de la eficiencia ambiental.

La definición del PCES permite identificar la interrelación entre los tres rieles antes mencionados:

“el PCES es un instrumento de autorregulación dirigido a transformar y adaptar las edificaciones actuales y futuras bajo esquemas basados en criterios de sustentabilidad y eficiencia ambiental; tiene como finalidad contribuir a la conservación y la preservación de los recursos naturales en beneficio de la sociedad y mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal. Su objetivo es promover y fomentar la reducción de emisiones contaminantes y el uso eficiente de los recursos naturales en el diseño y la operación de edificaciones del Distrito Federal, con base en criterios de sustentabilidad; lo anterior se cumple mediante la aplicación y la certificación de un proceso de regulación voluntaria y el otorgamiento de incentivos económicos” (PCES, 2012, p. 4).

En este caso, desde una intervención localizada (la vivienda) se pretende realizar estrategias que se plantean como favorables al medio ambiente, y que por lo tanto, no atienden sólo a la eficiencia de la construcción, sino sobre todo a una eficiencia ambiental, donde la vivienda es concebida como espacios “conectados” con sus entornos: las acciones realizadas en las edificaciones contribuyen a la conservación y preservación de los recursos naturales.

A partir de lo antes señalado, se puede afirmar que las políticas de las áreas verdes se constituyen en un espacio discursivo donde convergen diversas miradas y se presentan divergencias dadas las distintas aristas desde las cuales se puede construir su comprensión. La integración de conocimientos, ideales, acciones y metas permite la comprensión simultánea del discurso de la política de áreas verdes urbanas como acto de habla y habla del acto.

CONCLUSIONES

La interacción urbano-área verde se ha considerado en este estudio como un espacio para el análisis del “continuo” discursivo, mediante la movilización que se hace en los programas específicos de *conceptos, categorías y narrativas*.

La primera conclusión relacionada con el concepto central de esta investigación (áreas verdes urbanas), se puede decir que existe una característica común: la presencia de vegetación en un espacio; sin embargo, el porcentaje de vegetación con relación al espacio que contiene alguna infraestructura urbana varía considerablemente si se hace referencia específicamente a un área de valor ambiental o a un parque, por ejemplo. Otro factor que sobresale en la distinción de las áreas verdes es la funcionalidad, como cuando se hace referencia a un parque o a un camellón o a un jardín. La presencia de diferencias y similitudes entre estos espacios, permite el reconocimiento de las áreas verdes urbanas como un concepto polisémico, cuyos significados entrelazan aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales, entre otros.

El estudio del proceso discursivo de las políticas de áreas verdes urbanas ha sido un camino largo y complejo, por las diversas aristas que van conformando el poliedro que se ha presentado, con la movilización de autores que convergen en el tema enriqueciéndolo con aportes conceptuales, teóricos, reflexiones e inflexiones desde diversas disciplinas, tales como: ciencias políticas, planeación y gestión urbana, biología, ecología, sociología, lenguaje y lingüística, economía, derecho, geografía, etc.

Algunos de los conceptos que han tenido un lugar importante en la construcción de esta tesis, con el concepto de escala, proveniente de la geografía; mientras que la propuesta de *concepto, categoría y narrativas* provino del área de la lingüística pragmática; por su parte, la economía brindó la posibilidad de análisis de procesos globales que inciden en la conformación de los *emblemas discursivos*; el derecho permitió el reconocimiento de los marcos para la acción pública y de las competencias de los diversos actores sociales que participan en la política pública; las ciencias políticas facilitaron la observación de la interacción entre *policy* y *politics*; la sociología ha brindado herramientas para el análisis de las estructuras y funcionamientos de la sociedad que participa en el tema de las políticas de áreas verdes urbanas (académicos, ciudadanía, gobiernos, instancias internacionales, etc). Finalmente, la observación de los lenguajes disciplinarios permitió la toma de conciencia de la complejidad presente en los *procesos discursivos* de las políticas públicas. La inclusión de disciplinas de

las ciencias naturales y de las ciencias sociales fue posible gracias al tema elegido, puesto que de manera “obligada” se tenía que construir desde la interdisciplinariedad.

Entre las conclusiones que se refieren al contenido, quiero señalar dos tipos: teóricas y empíricas. Las conclusiones teóricas surgen en el estudio empírico mientras que las conclusiones empíricas son posibles gracias a las discusiones teóricas previas y durante el proceso de análisis.

En cuanto a lo teórico, se presentan los siguientes hallazgos:

Se ha construido una definición de la política pública: *La política pública es un proceso continuo de momentos discursivos o La política pública es un proceso de momentos discursivos continuos*. En el primer caso, se hace énfasis en el *proceso continuo*, en contraparte a la tendencia que existe en el estudio de las políticas públicas de analizar fases de manera segmentada y desvinculada. En el segundo caso, se enfatiza la presencia de *discursos continuos* puesto que gracias a la movilización de *conceptos, categorías y narrativas* en espacios que no tienen límites entre las escalas y entre las fases de la política pública, es posible plantear la posibilidad de una observación de la política pública como un continuo discursivo. Finalmente, en ambos casos se señala la presencia de *momentos discursivos (lenguaje disciplinar, emblemas discursivos y discursos de las políticas públicas)*, que ha sido el fundamento para el análisis del proceso de la política pública específica.

Cada *momento discursivo* ha sido expuesto a lo largo de la tesis (lenguaje disciplinar-emblema discursivo-discurso de la política pública); sin embargo, sobresale el *momento* denominado *emblema discursivo*, el cual ha tenido una *construcción semántica* que incluye aspectos translingüísticos, siguiendo la propuesta bajtiniana. Queda pendiente la integración de los *aspectos semióticos* que forman parte de un *emblema*, en donde no sólo participan las palabras, sino sobre todo las imágenes y figuras, que hacen emerger el emblema como un símbolo, y el estudio del discurso como un análisis multimodal.

En cuanto a los *momentos discursivos* se puede decir que aun cuando en ambos programas se encuentra la convergencia de diversos *lenguajes disciplinares*, la importancia que tiene cada uno de ellos varía, dependiendo no sólo del objeto de la política, como se había planteado inicialmente; sino también de los medios y fines de la política pública. En este estudio se observa que mientras la biología tiene un papel fundamental en el Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas*, donde se mencionan los nombres científicos de las

especies con mayor detalle; en el caso del Libro Blanco *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables* los aspectos ingenieriles tienen mayor relevancia, aun cuando se consideran algunas características de las plantas que se utilizan en los procesos de naturación, ello con la finalidad de evitar daños a la edificación.

Entre los elementos lingüísticos que permiten estudiar el continuo discursivo, se encuentran los *conceptos*, las *categorías* y las *narrativas*. En este estudio ha sido de especial relevancia el estudio de la construcción de los conceptos desde las interrelaciones: con otros conceptos, en las clasificaciones y con los macro-conceptos (categorías). En este sentido se entiende al concepto como un ente vivo, flexible pero con espacios comunes que permiten, en algunos casos, la intercambiabilidad entre ellos. En cuanto a las narrativas, ha sido interesante la observación desde el análisis del caso empírico, de la presencia de estrategias como los *puentes discursivos* y las *tríadas de conceptos y/o categorías*.

Los *conceptos* se incluyen en los diversos instrumentos de políticas en diferentes situaciones, lo cual indica una reflexión distinta sobre el tema ambiental que se pretende atender; que también puede ser resultado de incitaciones como las políticas o económicas.

En cuanto a las *categorías*, se ha observado que su significación y uso, se encuentra en el discurso de las políticas de áreas verdes urbanas, frecuentemente de forma ambigua. La ambigüedad en la significación²⁰⁵ de las *categorías* y su construcción como estado ideal (calidad de vida) o solución de todo (sustentabilidad), se realiza sin conseguir especificar cómo se llegará a dicha situación²⁰⁶, o con estrategias de política pública que no corresponden al ideal planteado con la *categoría*.

En el análisis de las *narrativas*, se observa el acto ilocutivo en textos introductorios de los programas específicos. En dichos textos sobresale el uso del plural de la primera persona (nosotros) en textos que se encuentran en el marco de la escala local; mientras que los instrumentos que aplican a escalas mayores no utilizan la primera persona. El uso de esta estrategia discursiva permite expresar no sólo lineamientos establecidos sino deseos, anhelos, esfuerzos, luchas, etc; con lo cual, probablemente se pretende incidir en el ánimo de los lectores, con la finalidad de conseguir la adhesión a la acción pública, ya sea como espectador

²⁰⁵ Cfr. Swyngedouw (2011).

²⁰⁶ Cfr. Molle (2008).

que asiente ante dicha acción o como participante (activo o pasivo) en la consecución de las metas propuestas.

La participación de los diversos actores en el ámbito de la ciudad es una *narrativa* que considera la importancia de la interacción. Ha sido interesante reconocer las características específicas de dicha participación, puesto que se encuentra diferenciada dependiendo principalmente de los grupos sociales, del acceso a la toma de decisiones y a la información, así como de la posibilidad de vincular el discurso local con los discursos del neoliberalismo y la globalización mediante estrategias discursivas como: los *emblemas discursivos* y la construcción de narrativas mediante *puentes discursivos* y *tríadas de conceptos y/o categorías*.

En continuidad con autores como Bajtín y Kristeva, por una parte, y a Van Dijk por otra, se propone con la estructura de este estudio, que la intertextualidad es una forma de acercarnos al estudio de los contextos, no como algo separado del texto o superpuesto a éste, sino como un tejido formado de urdimbre y trama, así los textos entrelazados aunque con diferentes posiciones dentro del tejido, lo cual dependerá del tema que se quiere abordar y los objetivos propuestos.

La inclusión en el análisis de las escalas temáticas, espaciales y temporales son relevantes porque permiten observar el caso en contextos diversos y realizar vínculos analíticos de una manera sistemática para realizar un intento por aprehender la realidad en un acercamiento a su complejidad.

Entre las conclusiones desde la experiencia empírica que se encuentran en esta tesis, se presentan las siguientes:

En el estudio de las políticas públicas de AVU, la interdisciplinariedad es un requisito fundamental, puesto que la complejidad de los discursos que se movilizan impiden su comprensión desde campos disciplinares únicos.

El discurso es un espacio de gran relevancia en los procesos de legitimación de las políticas públicas, motivo por el cual es necesario profundizar en su estudio para mantener cierta libertad frente a lo que se nos muestra como “verdades unívocas” y como “poderes para la hegemonía”. El estudio de los *procesos discursivos* permiten mantener una posición crítica frente a lo que se nos muestra desde las políticas públicas como “únicas formas” ya sea de comprender los problemas/soluciones o las situaciones/oportunidades.

El reto de la ciencias con relación a las políticas públicas, no es solamente la difusión de los conocimientos, esfuerzos que se realizan desde diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales, sino además, es necesario incidir en la construcción de *emblemas discursivos* que logren traspasar escalas y trastocar las estructuras sociales y las agendas gubernamentales. En este sentido, esta investigación nos lleva a analizar el problema de la falta de encuentro entre los conocimientos y las políticas públicas, no como una situación generada por la falta de difusión de conocimientos, donde frecuentemente se coloca el énfasis. Por el contrario, es necesario subrayar la importancia que tiene la transformación de los conocimientos en *emblemas discursivos* mediante la actuación de alguna entidad de poder (incluyendo el discursivo), para que determinados temas y sus construcciones, sean incluidos en la política pública.

En el proceso de las políticas públicas, la participación ciudadana aparece más como un objetivo con fines políticos que una forma de tener incidencia sobre el tema ambiental en general o de las áreas verdes urbanas. Una ciudadanía pasiva puede ser incluida en las acciones gubernamentales para incentivar la participación (educación ambiental, siembra de árboles, etc) pero no en la toma de decisiones, en el diseño de las políticas y menos en la distribución de los recursos económicos para la implementación de la política.

No todos los discursos ambientales conducen a políticas y gestión ambiental, algunos actúan como distractores (lo cual se observa con los *puentes discursivos*), mientras que otros hacen construcciones discursivas en las cuales se enfatiza la responsabilidad ambiental de actores sociales con menor poder económico y político (tríadas de conceptos y/o categorías). En este sentido, algunos discursos actúan como jueces no sólo de situaciones sino de grupos de personas con determinadas condiciones.

En la construcción de las políticas de áreas verdes son definidas más desde intereses económicos que desde la comprensión de los espacios desde una perspectiva ecosistémica, aun cuando el discurso insista en las ventajas ambientales y sociales de las áreas verdes urbanas.

Dentro de los contrastes encontrados en el estudio de las políticas de áreas verdes urbanas sobresalen por una parte, las distintas formas discursivas de insertar el tema de las áreas verdes urbanas en el marco de las políticas ambientales; mientras que por otra parte se observa un mínimo grado de complejidad en la comprensión del área verde urbana, lo que

contrasta con la cantidad de términos que corresponden a diversos tipos de espacios verdes que se observan desde la discusión académica.

Con respecto a los *emblemas discursivos* que se elaboran en torno a las áreas verdes, se observan divergencias entre ambos programas puesto que la forma de construir el problema ambiental en la introducción de cada uno de ellos, puesto que en el Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas*, se enfatizan las bondades de las áreas verdes urbanas (que se puede acercar a la construcción de la oportunidad), mientras que en el Libro Blanco *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables* se subrayan los efectos negativos derivados del incremento de las edificaciones (que se acerca a la construcción de un problema-solución ambiental), con lo cual se busca que el programa emerja como una “compensación” a la problemática urbana. Ello en contradicción con las narrativas de los objetivos de ambos programas, que ha permitido la vinculación del RAVU con la construcción de problema-solución y al PCES con una construcción de la oportunidad, como ha sido expuesto en el capítulo 5.

Se puede afirmar entonces, que las políticas de áreas verdes urbanas analizada desde los dos programas específicos presentan características diversas aun cuando se refieren al mismo concepto (pensando en términos amplios). Lo cual conduce a preguntarse en cada caso ¿a qué tipo de áreas verdes atiende la política?, y de forma ineludible se propone vincular dicha pregunta con ¿cuáles son los medios y los fines que persigue la política? sobre todo considerando el marco interpretativo (contextos y coyunturas) que facilita la identificación de *narrativas* reproducidas en algunas ocasiones como adopciones y en otras como adaptaciones. En el caso del Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y Gestión de áreas verdes urbanas* se entrecruza la concepción de las áreas verdes con la del espacio público; mientras que en el Libro Blanco *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables*, aunque se refiere a la naturación de edificaciones tanto públicas como privadas, no se subraya de forma tan enfática la función social del espacio (que no necesariamente es público) sino la función ambiental, estética y más aún, las ventajas fiscales que se pueden obtener a partir de la implementación de dicha estrategia. Se puede afirmar entonces, que las áreas verdes lejos de ser objeto de la política pública, es un instrumento de la política urbana y económica, ya que facilitan el flujo de discursos que tienen como finalidad la legitimación de la acción pública (de manera

explícita), pero también aquellas asociaciones público-privadas en las que se encuentran inmersos los programas que aquí se analizaron.

En los programas analizados, las alianzas público-privadas se encuentran presentes aunque no se mencionen de manera explícita. Ello se puede observar por ejemplo en la importancia que tiene el Fondo Ambiental Público cuyos recursos tuvieron su origen en el resolutivo de impacto ambiental de la Autopista Urbana Sur, por lo tanto, se entiende que las acciones propuestas en el Libro Blanco *Reverdece tu ciudad y gestión de áreas verdes urbanas* tuvo la finalidad de restituir el impacto causado por dicha construcción, donde determinados constructores tuvieron ganancias, y quienes invirtieron el recurso ahorrando los gastos de operación, que estuvieron a cargo del gobierno del Distrito Federal. En cuanto al Libro Blanco *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables*, la asociación público-privada es más evidente, aunque con un posicionamiento distinto de los actores, puesto que aparece una entidad intermedia, el Comité Promotor de Edificaciones Sustentables (COPES), que se encuentra entre las autoridades del gobierno del Distrito Federal, los responsables de las edificaciones que ingresan al programa y las empresas (implementadoras y certificadoras). Sin embargo, se observa que muchas de las edificaciones que ingresan al programa, lo hacen con apoyo del gobierno, beneficiando a las empresas que están en las listas emitidas por las mismas autoridades del gobierno del Distrito Federal con la figura intermedia del COPES.

En estas acciones programáticas, la legitimación por medio de los discursos tienen especial relevancia, para mostrarnos lo que no es y permitir que se realicen las asociaciones que benefician a actores sociales que no siempre aparecen con claridad y que no se mencionan de manera explícita, pero que están definiendo acciones para favorecer la distribución ventajosa de los recursos económicos, mientras otros actores sociales intentan recoger las “migajas” que se convierten en ventajas políticas.

Como ya se ha mencionado, queda pendiente seguir trabajando en la construcción del concepto de *emblema discursivo* desde una perspectiva semiótica para un acercamiento multimodal, así como la inclusión de esta investigación dentro de los estudios ecolingüísticos. Finalmente, en medio de las muchas “desventajas” que ha representado mi formación en diversas disciplinas desde la insistencia de desarrollos disciplinares, y con los esfuerzos realizados en la construcción de esta investigación, considero que la apertura a las diversas “variaciones sobre un mismo tema”, ha sido una ventaja puesto que ha mantenido la

curiosidad por descubrir “mundos nuevos” y “lenguajes nuevos”, lo cual me ha conducido hacia ricos aprendizajes que deseo sigan teniendo cabida en cada situación de mi vida, para disfrutar, comprender, compartir, amar y servir.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudo Sanchíz, A. (2009). Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas. *Estudios sociológicos*, 27(79), 63-110.
- Aguilar, L.F. (2003a). Estudio Introductorio. En L.F. Aguilar. (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). México: Miguel Ángel Porrúa-librero editor.
- Aguilar, L.F. (2003b). Estudio Introductorio. En L.F. Aguilar. (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa-librero editor.
- Altherr, W., Blumer, D., Oldörp H. y Nagel, P. (2007). How do Stakeholders and Legislation Influence the Allocation of Green Space on Brownfield Redevelopment Projects? Five case studies from Switzerland, Germany and the UK. *Business Strategy and the Environment*, 16, 512-522. doi: 10.1002/bse.595
- Araújo, B. (2009). Programa Social y Ambiental de los Igarapés, Manaus. En E. Rojas, *Construir Ciudades* (pp. 209-218). Washington, U.S.A.: BID-FCE.
- Arellano (2010). De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas. En E. Cabrero. (Ed.), *Administración Pública* (pp. 207-217). México: Siglo XXI y Biblioteca Básica de Administración Pública del DF.
- Asakawa, S., Yoshida, K., Yabe, K. (2004). Perceptions of urban stream corridors within the greenway system of Sapporo, Japan. *Landscape and Urban Planning*, 68: 167-182. doi: 10.1016/S0169-2046(03)00158-0
- Ascerald, H. (2003). Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. *Nueva Sociedad*, 188, 87-99.
- Austrich, R. (2003). Frederick Law Olmsted y el 'Emerald necklace' de Boston. *Urbano*, Septiembre, 93-99.
- Austin, J.L. (1982). *Cómo hacer cosas con palabras: palabras y acciones*. Barcelona, España: Paidós.
- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: UNAM-Editorial Fontamara.

- Bajtín, M. (1989). *Teoría y Estética de la Novela*. Madrid, España: Taurus.
- Bajtín, M. (2012). *Problemas de la poética de Dostoievki*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Balaguer, V. (2002). *La interpretación de la narración. La teoría de Paul Ricoeur*. Pamplona, España: Ediciones Universidad de Navarra, S.A.
- Ballinas, M.L. (2007). *Agua “¿bendita?”: Significados de la Calidad de vida y Religión en el Duraznal, SCLC, Chiapas* (tesis de maestría). El Colegio de la Frontera Sur, México.
- Ballinas, M.L. (2014). Áreas Verdes en el diseño de viviendas sustentables: una mirada desde la calidad de vida urbana. En R. González. (Coord.), *Estudios ambientales y riesgos naturales. Aportaciones al sureste de México IV* (pp. 53-90). México: Editorial UNICACH.
- Barbosa, O., Tratalos, J. A., Armsworth, P. R., Davies, R. G., Fuller, R. A., Johnson, P. y Gaston, K. J. (2007). Who benefits from access to green space? A case study from Sheffield, UK. *Landscape and urban Planning*, 83, 187-195.
- Barthes, R. (1990). *La aventura semiológica*. Madrid, España: Paidós ibérica.
- Baur, J.W.R. y Tynon, J.F. (2010). Small-Scale Urban Nature Parks: Why Should We Care? *Laisure Sciences*, 32, 195-200. doi: 10.1080/01490400903547245
- Beck, U. (2015). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, España: Paidós.
- Betancur, A. (2001). *Instituciones de Derecho Ambiental*. Madrid, España: La Ley.
- Blanco Rivero, J.J. (2012). La historia de los conceptos de Reinhart Koselleck: conceptos fundamentales, Sattelzeit, temporalidad e histórica, *Politeia*, 35(49), 1-33.
- Boentje, J.P. y Blinnikov, M.S. (2007). Post-Soviet forest fragmentation and loss in the Green Belt around Moscow, Russia (1991-2001): a remote sensing perspective. *Landscape and Urban Planning*, 82, 208-221.
- Bonaiuto, M., Fornara, F., y Bonnes, M. (2003). Indexes of perceived residential environment quality and neighbourhood attachment in urban environments: a confirmation study on the city of Rome. *Landscape and Urban Planning*, 65, 41-52.

- Bowler, D.E., Buyung-Ali, L., Knight, T.M. y Pullin, A.S. (2010). Urban greening to cool towns and cities: A systematic review of the empirical evidence. *Landscape and Urban Planning*, 97, 147-155. doi: 10.1016/j.landurbplan.2010.05.006
- Borja, J. y Muxí, Z. (2001). Centros y espacios públicos como oportunidades. *Perfiles latinoamericanos*, 19, 115-130.
- Bourdieu, P. (2003). *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires, Argentina: Cuadrata.
- Bourdieu, P. (2008). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid, España: Akal.
- Boyer, C.R. (2007). Revolución y paternalismo ecológico: Miguel Ángel de Quevedo y la política forestal en México, 1926-1940. *Historia Mexicana*, 57(1), 91-138.
- Bradley, K. y Hedrén, J. (2014). *Green Utopianism. Perspectives, Politics and Micro-Practices*. Londres, UK: Routledge Studies in Environment, Culture, and Society.
- Brakarz, J. (2009). BID: 25 años de mejoramiento de barrios. En E. Rojas, *Construir Ciudades* (pp. 159-170). Washington, U.S.A.: BID-FCE.
- Broadnax, W., Anderson, J., Hofferbert, R., Woll, P. y Dye, T. (1976). Public Policy: Its Formulation, Adoption, Implementation, and Evaluation. *Public Administration Review*, 36(6), 699-703.
- Bullock, C.H. (2008). Valuing Urban Green Space: Hypothetical Alternatives and the Status Quo. *Journal of Environmental Planning and Management*, 51 (1), 15-35.
- Burgess, J., Harrison, C. y Limb, M. (1988). People, parks and the urban green: a study of popular meanings and value for open spaces in the city. *Urban Studies*, 25(6), 455-473.
- Burgos, R. (2009). Programa Barrio de Verdad, La Paz. En E. Rojas, *Construir Ciudades* (pp. 183-188). Washington, U.S.A.: BID-FCE.
- Byrne, J. y Sipe, N. (2010). Green and open space planning for urban consolidation -A review of the literature and best practice. *Urban Research Program*, Issues Paper 11. Australia: Griffith University.
- Caldera Ortega, A.R. (2013). *De la administración pública a las políticas públicas. Ensayos desde la ciencia política*. Aguascalientes, México: Porrúa-Universidad de Guanajuato.

- Carabias, J., Arriaga, V., y Cervantes, V. (2007). Las políticas públicas de la restauración ambiental en México: limitantes, avances, rezagos y retos. *Boletín de la Sociedad Botánica de México*, vol. sup. 80, 85-100.
- Carmona Lara, M.C. (1990). Análisis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. *Boletín de Derecho Comparado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 67(23), 232-243.
- Carrillo, G. y Rivas, R. (2012). Un balance de la política ambiental en México (2006-2012). En M.E. Flores (coord), *Políticas públicas en México. Régimen político, finanzas y políticas sectoriales* (pp.). México: UAM-Iztapalapa.
- Carrizosa, J. (2000). *¿Qué es el ambientalismo?-Una visión ambiental compleja-*. Bogotá, Colombia: PNUMA-IDEA-CEREC. Disponible en: <http://www.pnuma.org/educamb/documentos/PDF/PAL1.pdf>
- Castellanos, A. (2010). Gestión empresarial y trabajo posmodernos. Análisis del discurso de la Globalización. *Historia Actual On Line (HAOL)*, 23, 173-185.
- Castree, N. (2003). Commodifying what nature? *Progress in Human Geography*, 27(3), 273-297.
- Castree, N. (2009). Crisis, Continuity and Change: Neoliberalism, the Left and the Future of Capitalism. *Antipode*, 41(S1), pp. 185-213. doi: 10.1111/j.1467-8330.2009.00722.x
- Coca, J.R., Valero, J. A. y Pintos, J. L. (2011). Implicaciones de la retórica en el imaginario social tecnocientífico. En J. R. Coca, J. A. Valero, F. Randazzo y J. L. Pintos, *Nuevas posibilidades de los imaginarios sociales* (pp. 55-65). España: Asociación Cultural Tren y CEASGA.
- Conde, G. (2017). Agua, poder y hegemonía entre actores estatales y no estatales en Turquía, Siria e Iraq, *Estudios de Asia y África*, 52(1), 5-28.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 2017. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Couriel, J. (2009). Intervenciones en áreas urbanas precarizadas en Uruguay. En E. Rojas, *Construir Ciudades* (pp. 131-138). Washington, U.S.A.: BID-FCE.

- Crenson, M. (1974). Organizational factors in citizen participation. *The Journal of Politics*, 36(2), 356-378.
- Cresswell, J. y Teucher, U. (2011). The body and language: M.M. Bakhtin on ontogenetic development. *New Ideas in Psychology*, 29, 106-118.
- Cuenin, F. (2009). El análisis económico en los casos de Colombia y Guayaquil. En E. Rojas, *Construir Ciudades* (pp. 235-240). Washington, U.S.A.: BID-FCE.
- Dávila, H. y Cuenin, F. (2009). El Programa Integral de Mejoramiento de Barrios de Quito. En E. Rojas, *Construir Ciudades* (pp. 241-252). Washington, U.S.A.: BID-FCE.
- De Frutos, P. y Esteban, S. (2009). Estimación de los beneficios generados por los parques y jardines urbanos a través del método de valoración contingente. *Urban Public Economics Review*, 10, 13-51.
- De Sousa, C.A. (2003). Turning brownfields into green space in the City of Toronto. *Landscape and Urban Planning*, 62, 181-198.
- De Toro, F. (1987). Texto, texto dramático, texto espectacular. 101-128.
- Dicken, P. (2003). *Global shift: reshaping the global economic map in the 21st century*. New York, USA: Guilford.
- Dollah, A.S., Mulyadi, M.A., Pertiwi, N. y Dirawan, G.D. (2014). Distribution analysis of green open space in makassar. *International Journal of Academic Research*, 6(4), 103-110. doi: 10.7813/2075-4124.2014/6-4/A.13
- Doody, B.J., Sullivan, J.J., Meurk, C.D., Stewart, G.H. y Perkins, H.C. (2010). Urban realities: the contribution of residential gardens to the conservation of urban forest remnants. *Biodiverse Conserv*, 19, 1385-1400. doi: 10.1007/s10531-009-9768-2
- Duarte-Tagle, H., Salinas-Rodríguez, A., Idrovo, A.J., Búrquez, A. y Corral-Verdugo, V. (2015). Biodiversidad y síntomas depresivos en adultos mexicanos: exploración de los efectos benéficos del ambiente. *Biomédica*, 35(2), 46-57.

- Durán Rivera, B. y Alzate G.F. (2009). Intercepción de partículas suspendidas totales (PST) por cinco especies de árboles urbanos en el Valle de Aburrá. *Revista Facultad de Ingeniería Universidad de Antioquia*, 47, 59-66.
- Durand, L. (2014). ¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México. *Sociológica*, 29 (82), 183-223.
- Duranti, A. y Goodwin, C. (1993). *Rethinking context. Language as an interactive phenomenon*. Great Britain: University of Cambridge.
- Duso, G. (1998). Historia conceptual como filosofía política. *Res publica*, 1, 35-71.
- Echebarría, C. y Aguado, I., (2003). La planificación urbana sostenible. *Zaina, Universidad del País Vasco*, 24: 643-660.
- Faryadi, S. y Taheri, S. (2009). Interconnections of Urban Green Spaces and Environmental Quality of Tehran. *Int. J. Environ. Res.*, 3(2), 199-120.
- Feindt, P.H. y Oels A. (2005). Does discourse matter? Discourse analysis in environmental policy making. *Journal of environmental Policy & Planning*, 7, 3.
- Fernández Smith, G. (2014). Previsiones terminológicas y conceptuales en el ámbito de la lingüística textual y discursiva. *RILCE*, 30(1), 126-53.
- Ffrench-Davis R. y Di Filippo A. (2003). El rol de las instituciones regionales en la globalización. *Estudios Internacionales*, 36(141), 5-22.
- Flores-Xolocotzi, R. (2012). Incorporando desarrollo sustentable y gobernanza a la gestión y planificación de áreas verdes urbanas. *Frontera Norte*, 24(48), 165-190.
- Foucault, M. (1988). *La verdad y las formas jurídicas*. México: Gedisa.
- Fretes Cibilis, V. (2010). Prólogo. En P. Torres Arzayús y M.C. García Botero (Eds.), *Las ciudades del mañana* (pp. v-vii). Washington, D.C., USA: BID.
- Fung, T., So, L.L.H., Chen, Y., Shi, P. y Wang, J. (2008). Analysis of green space in Chongqing and Nanjing, cities of China with ASTER images using object-oriented image classification and landscape metric analysis. *International Journal of Remote Sensing*, 29(24), 7159-7180.

- Gabriel, N. (2011). The Work that Parks Do: Towards an Urban Environmentalism. *Social and Cultural Geography*, 12(2), 123-141.
- Gallo, I. (2010). El Recreo y Nuevo Usme: Gestión del suelo para la vivienda social en Bogotá. En P. Torres Arzayús y M.C. García Botero (Eds.), *Las ciudades del mañana* (pp. 103-134). Washington, D.C., USA: BID.
- García Bocanegra, J.C. (2010). Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas públicas. En P. Torres Arzayús y M.C. García Botero (Eds.), *Las ciudades del mañana* (pp. 135-192). Washington, D.C., USA: BID.
- Gaspar, C. (1997). Metaficción y productividad en José Donoso. *Revista Iberoamericana*, 63(180), 419-435.
- Goddard, M.A., Dougill, A.J. y Benton, T.G. (2009). Scaling up from gardens: biodiversity conservation in urban environments. *Trends in Ecology and Evolution*, 25(2), 90-98.
- Gobierno del Distrito Federal. Agenda Ambiental de la Ciudad de México 2007-2012.
- Gobierno del Distrito Federal. Programa de Acceso a la Justicia Ambiental 2007-2012.
- Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo Urbano del DF 2007-2012.
- González, J.C. (1998). Enverdecimiento urbano en la Ciudad de México: Distrito Federal. En L. Krishnamurthy y J. Rente, *Áreas verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe* (pp. 353-366). México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Glaser B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York, USA: Aldine.
- Grahn, P. y Stingsdotter U.K. (2010). The relation between perceived sensory dimensions of urban green space and stress restoration. *Landscape and Urban Planning*, 94, 264-275. doi: 10.1016/j.landurbplan.2009.10.012
- Gramsci, A. (1981). *La política y el estado moderno*. México: Premia.
- Guevara Sanginés, A. (2005). Política ambiental en México: génesis, desarrollo y perspectivas. *ICE*, 821, 163-175.

- Gutiérrez, J. (2001). Escalas espaciales, escalas temporales. *Estudios Geográficos*, 62(242), 89-104.
- Hajer, M.A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford, England: Oxford University.
- Hardoy, J. E., Mitlin D. y Satterthwaite, D. (2001). *A New Environmental Agenda for Cities? Environmental problems in an urbanizing world*. UK and USA: EarthScan.
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature, and the geography of difference*. Cambridge, UK: Blackwell.
- Harvey, D. (2007). *Espacios de esperanza*. Madrid, España: Akal.
- Harrop, J. (2000). *The political economy of integration in the European Union*. Cheltenham, UK: E. Elgar.
- Hayakawa, I. F. (2010). Planeación urbana en Curitiba. *Quivera*, 12(1), 52-69.
- Heidenheimer, A.J. (1985). Comparative Public Policy at the Crossroads. *Journal of Public Policy*, 5(4), 441-465.
- Herrick, C.N. (2004). Objectivity versus narrative coherence: science, environmental policy, and the U.S. Data Quality Act. *Environmental Science & Policy*, 7, 419-433.
- Hodgson, G.M. (2011). What are Institutions? *Ciencias Sociales*, 8, 17-53.
- Huysen, A. (2002). *En busca del futuro perdido. Cultura y memoria en tiempos de globalización*. México: Goethe Institut/Fondo de Cultura Económica.
- Illich, I. (1990). Needs. Copyright Ivan Illicit. Disponible en http://www.pudel.uni-bremen.de/pdf/Illich_2621id.pdf
- Imai, H. y Nakashizuka, T. (2010). Environmental factors affecting the composition and diversity of avian community in mid -to late breeding season in urban parks and green spaces. *Landscape and Urban Planning*, 96, 183-194.
- Irvine, J.T. y Gal, S. (2003). Language Ideology and Linguistic Differentiation. En P.V. Kroskirty (Edit.), *Regimes of Language, Ideologies Politics, and Identities*. New Mexico/Oxford, USA: School of American Research Press/James Currey Ltd.

- Irvine, K.N., Devine-Wright, P.M Payne, S.R., Fuller, R.A., Painter, B., y Gaston, K.J. (2009). Green space, soundscape and urban sustainability: an interdisciplinary, empirical study. *Local Environment*, 14(2), 155-172.
- Ishikawa, M. (2003). Cities and Green Spaces: Towards the Creation of a New Urban Environment. *Book Review by Hirofumi Uzawa, Social Science Japan Journal*, 6(2): 281-284.
- Isuani, F. (2014). Política y Gestión ambiental. En M. Di Pace y H. Caride (Directores), *Ecología urbana* (pp.). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- James, P. y Bound, D. (2009). Urban Morphology types and open space distribution in urban core areas. *Urban Ecosyst*, 12, 417-424.
- Jamison, A. (2002). *The Making of Green Knowledge: Environmental Politics and Cultural Transformation*. UK: Cambridge University Press.
- Jáuregui Ostos, E. y Heres Pulido, M.E. (2008). El clima/bioclima de un parque periurbano de la Ciudad de México. *Investigaciones Geográficas*, 67, 101-112.
- Jim, C.Y. (2004). Green-space preservation and allocation for sustainable greening of compact cities. *Cities* 21(4): 311-320. doi: 10.1016/j.cities.2004.04.004.
- Jim, C.Y. y Chen, W.Y. (2008). Pattern and divergence of tree communities in Taipei's main urban green spaces. *Landscape and Urban Planning*, 84, 312-323. doi:10.1016/j.landurbplan.2007.09.001
- Jorgensen, A. y Gobster, P.H. (2010). Shades of Green: Measuring the Ecology of Urban Green Space in the Context of Human Health and Well-Being. *Nature and Culture*, 5(3), 338-363. doi: 10.3167/nc.2010.050307.
- Kauffer, E. (2009). *Las políticas públicas: algunos apuntes generales. Las políticas públicas y los compromisos de la investigación*. Recuperado de <http://www.ecosur.mx/eco-fronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf>
- Kauffer, E. (2015). La política hidráulica en el río Suchiate y su historicidad (1942-2012): una aproximación desde la Path Dependence. En M.C. Martínez y L. Romero (Coord.), *Agua e historia. Experiencias regionales, siglos XIX-XXI* (pp.). México: Instituto Mora.

- Kern, K., Jörgens, H. y Jänicke, M. (2001). The diffusion of environmental policy innovations: A contribution to the globalization of environment policy, *WZB Discussion Paper*, N° FS II 01-302.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York, USA: HarperCollins College.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Dieck, M.H. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6-29.
- Kong, F., Yin, H., y Nakagoshi, N. (2007). Using GIS and lanscape metrics in the hedonic price modeling of the amenity value of urban green space: A case study in Jinan City, China. *Landscape and Urban Planning*, 79, 240-252. doi: 10.1016/j.landurbplan.2006.02.013
- Kong, F., Yin, H., Nakagoshi, N. y Zong, Y. (2010). Urban green space network development form biodiversity conservation: Identification based on graph theory and gravity modeling. *Landscape and Urban Planning*, 95, 16-27. doi: 10.1016/j.landurbplan.2009.11.001
- Krishnamurthy L. y Rente, J. (1998). *Áreas verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe*. México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Kristeva, J. (1974). *El texto de la novela*. España: Editorial Lumen.
- Kristeva, J. (1997). Bajtín, la palabra, el diálogo y la novela. En D. Navarro (selección y traducción), *Intertextualité. Francia en el origen de un término y el desarrollo de un concepto* (pp. 2-12). Cuba: Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC)-Casa de las Américas.
- Kumagai, Y. y Yamada, Y. (2008). Green space relations with residential values in downtown Tokyo - implications for urban biodiversity conservation. *Local Environment*, 13(2), 141-157. doi: 10.1080/13549830701581697
- Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.
- Lasswell, H.D. (2003). La orientación hacia las políticas. En L.F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las Políticas Públicas* (pp. 79-104). México: Miguel Ángel Porrúa-librero editor.
- Latour, B. (1996). On actor-network theory: A few clarifications. *Soziale Welt*, 47, 369-381.

- Latour, B. (2005). *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial.
- Lascoumes, P. y Le Galés, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- Lezama, J.L. (2006). *Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional*. México: El Colegio de México.
- Lemos, A. (2010). Você está aqui! Mídia Locativa e teorias “Materialidades da Comunicação” e “Ator-Rede”. *Revista Comunicação e Sociedade São Bernardo do Campo*, 32(54), 5-29.
- Ley Ambiental del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 25 de julio de 2012.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA). Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 2018. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_190118.pdf
- Li, F., Wang, R., Paulussen, J. y Liu, X. (2005). Comprehensive concept planning of urban greening based on ecological principles: a case study in Beijing, China. *Landscape and Urban Planning*, 72: 325-336. doi: 10.1016/j.landurbplan.2004.04.002
- López Ramos, Neófito (2013) “Características constitucionales del Plan Nacional de Desarrollo”, *Aequitas*: 53-70.
- Loram, A., Warren, P.H. y Gaston, K.J. (2008). Urban Domestic Gardens (XIV): The Characteristics of Gardens in Five Cities. *Environmental Management*, 42, 361-376. doi: 10.1007/s00267-008-9097-3
- Lyle, J. y Hill, D. (2003). Watch this Space: An Investigation of Strategic Gap Policies in England. *Planning Theory & Practice*, 4(2), 165-184. doi: 10.1080/1464935032000099807
- Maas Jolanda, P.S., Van Winsum-Westra, M., Verheij, R.A., de Vries, S. y Groenewegen, P.P. (2009). Is green space in the living environment associated with people’s feelings of social safety? *Environment and Planning A*, 41, 1763-1771. doi: 10.1068/a4196
- Maat, K. y de Vries, P. (2006). The influence of the residential environment on green-space travel: testing the compensation hypothesis. *Environment and Planning A*, 38, 2111-2127. doi: 10.1068/a37448

- March, H. (2013). Neoliberalismo y medio ambiente: una aproximación desde la geografía crítica. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 59(1), 137-153.
- Majone, G. (2003). Los usos del análisis de políticas. En L.F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas*. (pp. 393-432). México: Miguel Ángel Porrúa-librero editor.
- Majone, G. (2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marcel, M. (2009). Prefacio. En E. Rojas, *Construir Ciudades* (pp. xiii-xv). Washington, U.S.A.: BID-FCE.
- McConnachie, M. M. y Shackleton, C.M. (2010). Public green space inequality in small towns in South Africa. *Habitat International*, 34, 244-248. doi: 10.1016/j.habitatint.2009.09.009
- Melucci, A. (1996). Individualización y globalización. Perspectivas teóricas. *Estudios sociológicos*, 14(41), 291-310.
- Mény, Y. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Micheli, J. (2002). Política ambiental en México y su dimensión regional. *Región y Sociedad*, 24 (23), 129-170.
- Miller, R. W. (1998). Planeación del enverdecimiento urbano. En L. Krishnamurthy y J. Rente, *Áreas verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe* (pp. 83-108). México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Molle, F. (2008), Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector. *Water Alternatives*, 1(1), 131-156.
- Morgan, N. (1998). Aspectos financieros y económicos del envejecimiento urbano. En L. Krishnamurthy y J. Rente, *Áreas verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe* (pp. 139-178). México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Moriconi, M. (2008). *Retórica política y reformas de la administración pública en América Latina* (tesis doctoral). Universidad de Salamanca, España.

- Muller, Pierre (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Narain, S., Martínez Alier, J., Brooks, M., French, H., Blasco, J., Bond, P., Goldman, M. y Samangun, H. (2003). Siete visiones sobre la cumbre de la Tierra. *Ecología Política*, 24, 29-59.
- Newman, A. (2011). Contested ecologies: Environmental Activism and Urban Space in Immigrant Paris. *City & Society*, 23 (2), 192-209.
- Ngom, R., Gosselin, P. y Blais, C. (2015). Reduction of disparities in access to green spaces: Their geographic insertion and recreational functions matter. *Applied Geography*, 66, 35-51.
- Nieto, M.L. (2009). El programa Quiero mi Barrio, Chile. En Rojas, E. (2009). *Construir Ciudades*. Washington, U.S.A.: BID-FCE.
- Nilsson, K., Randrup, T.B. y Tvedt, T. (1998). Aspectos tecnológicos del enverdecimiento urbano. En Krishnamurthy L. y Rente, J. (edit), *Áreas verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe*. México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Nogueira Lopes, M. y Camanho, A.S. (2013). Public Green Space Use and Consequences on Urban Vitality: An Assessment of European Cities. *Soc Indic Res*, 113, 751-767.
- Nowak, D. J., Dwyer, J. F. y Childs, G. (1998). Los beneficios y costos en el enverdecimiento urbano. En L. Krishnamurthy y J. Rente, *Áreas verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe* (pp. 17-38). México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Nowotny, H. (2000). Transgressive Competence The Narrative of Expertise. *European Journal of Social Theory*, 3(1), 5-21.
- Ordóñez, S. y Sánchez, R. (2016). Knowledge capitalism, globalization and hegemony: towards a socio-spatial approach. *World Review of Political Economy*, 1(7), 4-28.
- Palenque, P. (2009). Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), Argentina. En E. Rojas, *Construir Ciudades* (pp.171-177). Washington, USA: BID-FCE.
- PAOT (2010). *Presente y futuro de las áreas verdes y del arbolado de la ciudad de México*.

- Parsons, W. (2012). *Políticas públicas*. México: FLACSO-México.
- Pennington, M. (1999). Free market environmentalism and the limits of land use planning. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 1(1), 43-59.
- Peña Salmón, C.A. (2011). *Metodología para la planificación de las áreas verdes urbanas: el caso de Mexicali, Baja California*. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Pérez Calderón, J. (2010). La política ambiental en México: Gestión e instrumentos económicos. *El Cotidiano*, 162, 91-98.
- Pérez Luño, A.E. (2013). Las generaciones de derechos humanos. *REDESG-Revista Direitos emergentes na sociedade global*, 2(1), 163-196. doi: 10.5902/2316305410183
- Peck, J. y Tickell, A. (2002). Neoliberalizing Space. *Board of Antipode*, 380-403.
- Peck, J., Theodore, N. y Brenner, N. (2012). Malestar no pós-neoliberalismo. *Novos Estudos*, 92, 59-78.
- Perry, T. y Nawaz, R. (2008). An investigation into the extent and impacts of hard surfacing of domestic gardens in an area of Leeds, United Kingdom. *Landscape and Urban Planning*, 86, 1-13.
- Philippi, A. y Bruna, G.C. (1998). Enverdeamiento urbano en Brasil. En Krishnamurthy L. y Rente, J., *Áreas verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe* (pp. 199-229). México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Pierson, P. (2000). The limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Governance*, 13(4), 475-499.
- Pincetl, S. y Gearin, E. (2005). The Reinvention of Public Green Space. *Urban Geography*, 26(5), 365-384. doi: 10.2747/0272-3638.26.5.365
- Pincetl, S. (2007). The political ecology of green spaces in the city and linkages to the countryside. *Local Environment*, 12 (2), 87-92.
- Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

- Plett, H.F. (1991). Intertextualities. En H. Plett, *Intertextuality* (pp. 3-29). Berlín-New York: Walter de Gruyter.
- Poggio, L. y Vrscaj B. (2009). A GIS-based human health risk assessment for urban green space planning- An example from Grugliasco (Italy). *Science of the Total Environment*, 407, 5961-5970. doi: 10.1016/j.scitotenv.2009.08.026
- Ponce Nava, D. (2013). La LGEEPA, 25 años después. *Derecho Ambiental y Ecología*, 53, 49-50.
- Pond, D. (2009). Ontario's Greenbelt: Growth Management, Farmland Protection, and Regime Change in Southern Ontario. *Canadian Public Policy*, 35(4), 413-432.
- Rabotnikof, N. (2003). Introducción: pensar lo público desde la ciudad. En P. Ramírez. (Coord.), *Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía* (pp. 17-24). México: FLACSO y Porrúa.
- Rein, M. y Rabinovitz, F. (2003). La implementación: una perspectiva teórica entre la intención y la acción. En L.F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa-librero editor.
- Rente, J., Krishnamurthy, L. y Keipi, K. J.. (1998). Áreas verdes urbanas en América Latina: una introducción. En L. Krishnamurthy y J. Rente (Ed.), *Áreas Verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe* (pp. 1-13). México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Reyes Pácke, S. y Figueroa Alduce, I.M. (2010). Distribución, superficie y accesibilidad de las áreas verdes en Santiago de Chile. *EURE*, 36(109), 89-110.
- Ricoeur, P. (2002). *Del texto a la acción. Ensayos de hermenéutica II*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ricoeur, P. (2006). *Caminos del reconocimiento. Tres estudios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rivas Torres, D. (2005). *Planeación, espacios verdes y sustentabilidad en el Distrito Federal* (tesis doctoral). Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Rodriguez, A.M. (2012). La hegemonía del pensamiento neoliberal y el desarrollo sustentable. *Scripta Nova*, 418(60), 741-98.
- Rojas, E. (2009). *Construir Ciudades*. Washington, USA: BID-FCE.

- Rosol, M. (2012). Community volunteering as neoliberal strategy? Green Space Production in Berlin. *Antipode*, 44(1), 239-257.
- Ruíz, V. (2009). El Salvador: las lotificaciones. En L. Krishnamurthy y J. Rente (Eds.), *Áreas Verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe* (pp. 97-111). México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Salazar Ferro, J. (2010). Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo. En P. Torres Arzayús y M.C. García Botero (Eds.), *Las ciudades del mañana* (pp. 103-134). Washington, D.C., USA: BID.
- Salazar Vargas, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas, *Opera*, 9, 23-51.
- Salgado Andrade, Eva (2009). *¿Qué dicen los periódicos? Reflexiones y propuestas para el análisis de la prensa escrita*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Sánchez, J. y Wirsig, W. (1997). Prefacio. En L. Krishnamurthy y J. Rente (Eds.), *Áreas verdes Urbanas en Latinoamérica y el Caribe* (pp. iii-iv). México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Sandström, U.G., Angelstam, P. y Mikusinski, G. (2006). Ecological diversity of birds in relation to the structure of urban green space. *Landscape and Urban Planning*, 77, 39-53. doi: 10.1016/j.landurbplan.2005.01.004
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Ariel.
- Santos, M. (2004). *Por uma outra globalização (do pensamento único a consciência universal)*. Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello-Serie Colección Agenda Iberoamericana.
- Secretaría de la Función Pública, Diario de la Federación del 10 de octubre de 2011. *Lineamientos para la elaboración e integración de Libros Blancos y de memorias documentales*.
- Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (2012). *Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables*.
- Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (2012). *Reverdece tu ciudad y Gestión de Áreas Verdes Urbanas*.

- Schipperijn, J., Ekholm, O., Stigsdotter, U.K., Toftager, M., Bentsen, P., Kamper-Jorgensen, F., y Randrup, T.B. (2010). Factors influencing the use of green space: Results from a Danish national representative survey. *Landscape and urban planning*, 95: 130-137. DOI: 10-1016/j.landurbplan.2009.12.010
- Searle, J. (2009) *Actos de habla*. Madrid, España: Cátedra.
- Sénécal, G. (2012). Community development and social actor theories: A case study in Montréal (Canada). *Social Geography*, 7 (1), 37-46.
- Serra, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 32, 1-17.
- Sorensen, M., Barzetti, V., Keipi, K. y Williams, J. (1998). *Manejo de las áreas verdes urbanas*. Washington, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios políticos*, 33, 41-65.
- Stubbs, M. (2008). Natural Green Space and Planning Policy: Devising a Model for its Delivery in Regional Spatial Strategies. *Landscape Research*, 33(1), 119-139. doi: 10.1080/01426390701773862
- Swyngedouw, E. (2011). Nature does not exist! Sustainability as Symptom of a Depoliticized *Planning. Urban*, 41-66.
- Tajima, K. (2003). New estimates of the demand for urban green space: implications for valuing the environmental benefits of Boston's Big Dig Project. *Journal of Urban Affairs*, 25(5), 641-655.
- Taylor, Peter J. (1999). Places, spaces and Macy's: place-space tensions in the political geography of modernities. *Progress in Human Geography*, 23(1), 7-26.
- Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación*, 66, 1-12.

- Torres Arzayús, P. (2010). Conclusiones. En P. Torres Arzayús y M.C. García Botero (Eds.), *Las ciudades del mañana* (pp. 269-274). Washington, D.C., USA: BID.
- Tsing, A.L. (2011). La naturaleza en construcción. En L. Montenegro (Ed.), *Cultura y Naturaleza* (pp. 196-224). Colombia: University of California-Jardín Botánico de Bogotá.
- Turner, T. (2006). Greenway planning in Britain: recent work and future plans. *Landscape and Urban Planning*, 76, 240-251. doi:10.1016/j.landurbplan.2004.09.035
- Tzoulas, K., Korpela, K., Venn, S., Yli-Pelkonen, V., Kazmierczak, A., Niemela, J. y James, P. (2007). Promoting ecosystem and human health in urban areas using Green Infrastructure: A literature review. *Landscape and Urban Planning*, 81, 167-178. doi:10.1016/j.landurbplan.2007.02.001
- Ugalde, V. (2014). Políticas contra la contaminación: entre la ruptura e incrementalismo. En S.E. Giorguli Saucedo y V. Ugalde (Coord.), *Gobierno, territorio y población* (pp. 763-797). México: CEDUA-COLMEX.
- Uggla Y. (2014). The Urban Park as “Paradise Contrived”. En K. Bradley y J. Hedrén, *Green Utopianism. Perspectives, Politics and Micro-Practices* (pp. 150-164). USA: Routledge Studies in Environment, Culture, and Society.
- Valenzuela, C.O. (2006). Contribuciones al análisis del concepto de escala como instrumento clave en el contexto multiparadigmático de la Geografía contemporánea. *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM.
- Van Dijk, T. (1991). *Estructuras y funciones del discurso*. Distrito Federal, México: Siglo XXI.
- Van Dijk, T. (1999). *Ideología: un enfoque multidisciplinario*. Barcelona, España: Gedisa.
- Van Dijk, T. (2016). *Discurso y contexto*. Barcelona, España: Gedisa.
- Van Dijk, T. (2017) . *Discurso y Conocimiento*. Barcelona, España: Gedisa.
- Vilar, P. (1988). *Iniciación al vocabulario del análisis histórico*. México: Grijalbo.
- Weinrich, H. (1981). *Lenguaje en texto. Serie Biblioteca Románica Hispánica*. Madrid, España: Editorial Gredos.

- Van Herzele, A. y Wiedemann, T. (2003). A monitoring tool for the provision of accessible and attractive urban green spaces. *Landscape and Urban Planning*, 63, 109-126.
- Verweij, Marco (2004) “Appendix to Douglas: Cultural Theory” en *Culture and Public Action*. Stanford Social Science. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- White, J.D. (2013). *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zemelman, H. (2013). *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*. Distrito Federal, México: Universidad de las Naciones Unidas y Siglo XXI.
- Zurita, R. (1974). *Un matrimonio en el campo*. Visualización: Ronald Kay.