



## **Discursos de sustentabilidad y áreas verdes urbanas: Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables**

Sustainability Discourses and Urban Green Areas:  
Green Building Certification Program

*María Luisa Ballinas Aquino<sup>1</sup> y José Álvaro Hernández Flores<sup>2</sup>*

### **Resumen**

En este artículo se presenta un análisis discursivo del Libro Blanco Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (2007-2012) para la Ciudad de México. Se desarrolla para ello una propuesta teórica-metodológica que recurre al análisis interdisciplinar, interescalar e intertextual para la comprensión de discursos de política pública en su complejidad. Con base en dicho planteamiento se analiza la producción de políticas de áreas verdes urbanas implementadas en la Ciudad de México, en particular las que se enmarcan en el Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables. Entre los principales resultados destaca el uso recurrente de la noción de “sustentabilidad” como estrategia discursiva para movilizar conceptos, categorías y narrativas que, al tiempo de legitimar la acción pública, enfatizan las funciones ambientales, estéticas y económicas de las áreas verdes urbanas en detrimento de sus funciones sociales.

**Palabras clave:** análisis del discurso; áreas verdes urbanas; sustentabilidad; políticas ambientales; políticas urbanas; Ciudad de México.

---

<sup>1</sup> Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México, A. C. Posdoctorante CIMSUR-UNAM, México. Líneas de investigación: Políticas ambientales, áreas verdes urbanas, religión y medio ambiente, discursos de políticas y de política. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7381-2363> Correo electrónico: [mballinas@colmex.mx](mailto:mballinas@colmex.mx)

<sup>2</sup> Doctorado en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional, Colegio de Postgraduados. Profesor-Investigador en El Colegio de México, A.C., México. Líneas de investigación: Reconfiguración territorial de los espacios rurales y periurbanos, las estrategias de reproducción social de hogares campesinos y periurbanos, la seguridad alimentaria y los conflictos por el territorio. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8349-0505> Correo electrónico: [jalvaro@colmex.mx](mailto:jalvaro@colmex.mx)



## Abstract

This article presents a discursive analysis of the Sustainable Building Certification Program (2007-2012) for Mexico City. We developed a theoretical-methodological proposal with interdisciplinary, interscalar, and intertextual analyses for public policy discourse understanding in its complexity. Based on this approach, the production of urban green area policies implemented in Mexico City is analyzed, particularly those that are part of the Sustainable Building Certification Program. Among the main results, the recurrent use of the notion of “sustainability” stands out as a discursive strategy to mobilize concepts, categories, and narratives that, while legitimizing public action, emphasize the environmental, aesthetic, and economic functions of urban green areas to the detriment of their social functioning.

**Keywords:** discourse analysis; environmental policies; Mexico City; sustainability; urban green areas; urban policies.

## Introducción

La comprensión de las políticas públicas puede realizarse desde distintas perspectivas analíticas, cada una de las cuales conlleva implicaciones con respecto a la forma en que se concibe e interpreta el proceso analizado. El posicionamiento desde una perspectiva en particular, supone no sólo la elección de una concepción sobre el proceso de políticas públicas, sino también del conjunto de herramientas analíticas apropiadas para su abordaje teórico-metodológico (Mühlhäusler y Peace, 2006). En este sentido, el presente trabajo busca entablar un diálogo entre las reflexiones teóricas y la práctica metodológica con el fin de comprender la forma en que el discurso de la sustentabilidad, propuesto desde las instancias académica y normativa, incide en el desarrollo de las políticas de áreas verdes urbanas.

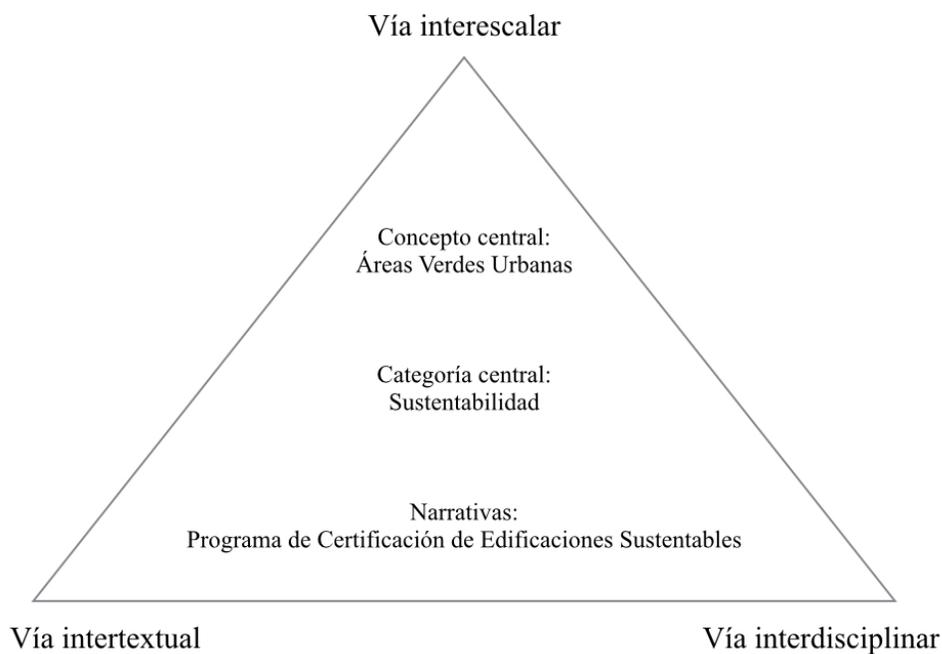
En la propuesta de análisis discursivo que se desarrolla a continuación se entiende al discurso como “toda práctica enunciativa considerada en función de sus condiciones sociales de producción, que son fundamentalmente condiciones institucionales, ideológico-culturales e histórico-coyunturales” (Giménez, 1981: 124). Si se centra la atención en el lenguaje como acontecimiento, se afirma que: “solamente el mensaje le confiere realidad al lenguaje y el discurso da fundamento a la existencia misma del lenguaje, puesto que sólo los actos del discurso discretos, y cada vez únicos, actualizan el código” (Ricoeur, 2006: 23). En este sentido, el discurso es lenguaje, aunque va más allá del mismo, al considerar elementos translingüísticos que lo colocan en situación.

En el caso analizado, la producción del discurso tiene como marco a las instituciones ambientales del Gobierno del Distrito Federal en el periodo



2006-2012, las cuales plasmaron en las políticas públicas implementadas durante ese periodo un conjunto de conceptos, categorías y narrativas, a través de lenguajes que se intercambian por tres vías: interescalar, intertextual e interdisciplinar (Ver Figura 1).

**Figura 1. Propuesta analítica**



Fuente: Elaboración propia

Se ha considerado el periodo 2006-2012 por dos razones: 1) porque fue el sexenio próximo completo anterior a la investigación origen de este artículo; y 2) porque durante ese periodo, el gobierno de la Ciudad de México se propuso como objetivo convertir a dicha entidad en la ciudad más verde de América Latina, para lo cual impulsó una serie de políticas orientadas a promover la naturación de azoteas en las áreas urbanas de la capital (FAO, 2014).

En cuanto a los aspectos metodológicos, la relevancia de esta investigación radica en el cruce entre el análisis de elementos lingüísticos (conceptos, categorías y narrativas) como de elementos translingüísticos, manifiesto en las tres vías de análisis que se proponen a continuación.



La vía interescalar permite la identificación de las formas de construir el lenguaje ambiental en el ámbito global, mediante los discursos que se producen y difunden desde los organismos internacionales, la discusión académica y las políticas públicas específicas. La vía intertextual, por su parte, brinda criterios para delimitar el corpus de los textos que serán objeto de análisis, así como determinar las estrategias más apropiadas para su vinculación. Finalmente, la vía interdisciplinar se focaliza en la forma en que son retomados y utilizados conceptos pertenecientes a campos disciplinarios distintos. Este último aspecto es relevante para el análisis de temas complejos, como el ambiental, donde confluyen lenguajes diversos que provienen de la biología, la ingeniería, la sociología, la estética, la economía, etcétera.

Mediante estas estrategias se pretende visibilizar el ejercicio de poder que se manifiesta, tanto en la elaboración del texto, como en su lectura, mostrando las relaciones que hay entre diversos actores sociales e ítems. Se busca con ello develar los intereses y poderes particulares que se entretujan en la movilización del discurso de la sustentabilidad con el que se elaboran y justifican las acciones de política pública.

En este caso, el análisis se centra en un instrumento de política elaborado durante el sexenio de 2006-2012 en el gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México): El Libro Blanco “Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables”.<sup>3</sup>

El enfoque adoptado en este trabajo es el Análisis Crítico del Discurso (ACD), desde el cual se asume “que las situaciones sociales tienen un impacto directo en las estructuras del discurso (oral y escrito)” (Van Dijk, 2017: 315). Desde este enfoque, se entiende el discurso en situación y en contextos amplios, dentro de “procesos de comercialización del discurso público” (Fairclough, 2008: 177). En este caso se parte del discurso global, considerando la categoría de “sustentabilidad”, y del discurso de las áreas verdes urbanas presente en el Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (PCES), mediante el análisis de los con-textos y co-textos del texto núcleo. En sintonía con las premisas del ACD, en este caso se puede considerar que, “los conceptos —como el de áreas verdes urbanas— no sólo se presentan como conocimientos comunicables, sino que en sí mismos son medios para la difusión de ideas dominantes que señalan la dirección que tendrán que seguir las acciones de política pública” (Ballinas y Hernández, 2021: 91).

Para el estudio de los conceptos dentro del análisis discursivo de las políticas públicas, se propone el siguiente itinerario: 1) un acercamiento a la construcción de la categoría de la sustentabilidad en las narrativas globales

---

<sup>3</sup> En México, la Secretaría de la Función Pública ha definido al “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).



de política ambiental y en las discusiones académicas; 2) vínculos narrativos entre la sustentabilidad y las áreas verdes urbanas en los documentos normativos que forman parte del co-texto del PCES; y 3) comprensión de las áreas verdes urbanas en el PCES y su vinculación con los discursos formados en torno a la sustentabilidad en el ámbito global que tienen repercusión en el instrumento de política específico.

Los ejemplos empíricos que se presentan a lo largo del trabajo hacen referencia al texto núcleo del análisis, el Libro Blanco Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables, elaborado por la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México, durante la gestión 2006-2012, así como a un conjunto de textos producidos en diversas escalas espaciales y temporales, los cuales tienen una relación directa con el texto núcleo. Aunque dichos textos pertenecen a diversos géneros, y poseen marcos interpretativos propios, en esta investigación no se hace una discusión exhaustiva de cada uno de ellos, sino que se considera el texto exclusivamente con relación a las narrativas que permiten la comprensión de la categoría central de análisis (sustentabilidad) y su vinculación con el concepto de áreas verdes urbanas.<sup>4</sup>

En el análisis del discurso, las categorías centrales o macroconceptos se acercan a lo que Molle (2008) denomina “conceptos nirvana”, los cuales encarnan un ideal que tiene pocas posibilidades de materializarse; aunque sean de gran utilidad para fines políticos, en tanto alimentan el imaginario en torno a la idea de progreso. Las categorías que se construyen en el ámbito de la comunidad de políticas facilitan la persuasión en torno a la idea 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 (Ballinas, 2018). En este contexto, el objetivo del presente artículo es analizar la construcción discursiva que vincula la categoría de sustentabilidad y el concepto de áreas verdes urbanas en el Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (2006-2012).

## **Un acercamiento a la categoría de “sustentabilidad”**

La investigación sobre áreas verdes y parques en Iberoamérica se encuentra relacionada con las propuestas de evaluación de la sustentabilidad urbana, la cual se establece como un objetivo primordial de la calidad de vida en las ciudades (Flores-Xolocotzi, 2012). Por tal motivo se puede considerar que, al construir el discurso de ciudad en términos de sustentabilidad, resulta imprescindible establecer las interacciones con el concepto de áreas verdes y las acciones públicas derivadas.

---

<sup>4</sup> Para tener una visión más amplia del análisis realizado se sugiere consultar la tesis doctoral realizada por Ballinas (2018) en El Colegio de México, así como el artículo “Producción discursiva de las políticas de áreas verdes urbanas: Libro Blanco Reverdece tu ciudad y gestión de áreas verdes (2006-2012)” de Ballinas y Hernández (2021).



En el marco complejo de los diversos aspectos que se integran en la categoría de sustentabilidad, las acciones públicas que involucran a las áreas verdes se presentan en las políticas urbanas en competencia con las acciones que se relacionan con otros servicios urbanos, los cuales frecuentemente se consideran de mayor relevancia (Ballinas, 2018). Desde la perspectiva metodológica, en este estudio la sustentabilidad es comprendida como una categoría (macroconcepto) que tiene comprensiones amplias y diversas, y que por lo tanto, tiene referentes menos concretos que el concepto de áreas verdes. Sin embargo, tanto conceptos como categorías se movilizan en las narrativas en diversos contextos, con diversas posibilidades de comprensión, las cuales están presentes en las distintas escalas y ámbitos en los que los discursos globales son enunciados: a) las Cumbres de la Tierra; b) el campo académico; c) las políticas públicas.

### **La sustentabilidad en las Cumbres de la Tierra**

En este apartado se presentan los discursos de sustentabilidad presentes en tres Cumbres de la Tierra (Estocolmo, 1972; Río de Janeiro, 1992, y Johannesburgo, 2002), como con-texto del análisis del Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (2006-2012).

Los nombres asignados a las cumbres permiten identificar el énfasis propuesto en cada una de ellas, 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* (Ballinas, 2018: 125).

En la Cumbre de Estocolmo (1972) no apareció el concepto de desarrollo sustentable que sería acuñado en el Informe Brundtland (1987); sin embargo, se estableció la idea del cuidado del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, lo cual se constituyó como elemento fundamental del discurso de la sustentabilidad. Por otra parte, al colocar al bienestar del hombre en el centro del discurso, se presentó una visión antropocéntrica del medio ambiente humano, lo cual se mantuvo en la comprensión de la sustentabilidad enunciada años después, pero reformulada bajo la noción de desarrollo económico.

En la Cumbre de Río de Janeiro (1992) se consideró el desarrollo en términos económicos y sociales; aspectos que fueron integrados al concepto de desarrollo sustentable, enalteciendo la función del Estado en la búsqueda de la integridad del ecosistema y la cooperación entre países. En esta cumbre fueron presentados tres ejes para el desarrollo sustentable: las tecnologías, los recursos financieros y las leyes eficaces conforme al criterio de precaución. Finalmente, en contraparte con las guerras que destruyen los entornos, se propuso la triada: paz, desarrollo y protección del medio ambiente (Principio 25). En la cumbre de Río (1992) el tema de la intergeneracionalidad se justificó ya no sobre la base del derecho humano, sino del derecho al desarrollo, cuya la finalidad es “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 este último caso, considerando el “desarrollo” (vinculado a lo económico) y el “ambiente” como dos aspectos separados aún (Ballinas, 2018: 126).

En la Cumbre de Johannesburgo (2002) el concepto de desarrollo sustentable pasó a formar parte del nombre de la cumbre, en la cual, desde el inicio de la declaratoria, se estableció como un compromiso político, mientras que en un segundo momento se habló de la dignidad de todas las personas y de la “construcción de una sociedad mundial humanitaria, equitativa y generosa”, siendo menos contundente la alusión a las generaciones futuras. En esta cumbre se mencionó que la inversión en el desarrollo sustentable es importante para construir la seguridad, con lo cual fueron enfatizados los aspectos sociales y económicos sobre lo ambiental, emergiendo el tema de la pobreza y los pobres como un problema mundial.

El contexto de la Cumbre de Johannesburgo (2002) es distinto por la incidencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la cual apareció con potestad para imponer sanciones comerciales por incumplimiento de sus reglas, a diferencia de las cumbres anteriores, en donde no estuvieron presentes dichos instrumentos coercitivos (French en Narain *et al.*, 2003). El Banco Mundial se posicionó como un actor social importante para la operatividad de la sustentabilidad al asumir el secretariado del Fondo Ambiental Global creado en Río, con dos objetivos: la ambientalización del desarrollo y la liberación de las grandes instituciones estatales de algunos países (Narain *et al.*, 2003). Dicha actuación fue preparada por la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo y la IV Conferencia Ministerial de la OMC en Doha (2001), en donde se definió la visión a futuro para la humanidad (Johannesburgo, 2002). Ante el interés en la financiación, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional disponen de un mecanismo de persuasión mediante la movilización de conocimientos y recursos para la formación e investigación, dirigido a académicos, periodistas, consultores, ONG, funcionarios públicos, entre otros actores (Narain *et al.*, 2003), a través de los cuales logran la reproducción y hegemonía de sus ideas en el pensamiento de diversos sectores.

Desde la perspectiva de esta investigación, se entiende que las negociaciones de *facto* pasan por una negociación conceptual, que se reconoce mediante la asociación de conceptos en las narrativas que sistemáticamente van a formar parte del discurso situado del texto, el cual se pretende comprender mediante el establecimiento de “un diálogo transdisciplinario” que favorezca el desarrollo de habilidades para el análisis de “los textos como elementos en procesos sociales” (Fairclough, 2004: 6). En este sentido, las asociaciones recurrentes de conceptos en las cumbres y sus transformaciones, como el paso del discurso de daño ambiental a la degradación ambiental en Johannesburgo y el tránsito de la comprensión



demográfica a la de mercado, cambia el acento del crecimiento poblacional al discurso de recursos críticos y pobreza. Las transformaciones en los énfasis conceptuales permiten identificar las visiones dominantes que resultan de procesos de negociación en la preparación de dichas cumbres, el desarrollo y emisión del documento final.

Una estrategia de análisis pertinente en el caso de las cumbres en mención, es la asociación de conceptos mediante la identificación de *triadas de conceptos y/o categorías*, las cuales pueden comprenderse como “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 triadas fortalecen narrativas en los textos concretos, que pueden llegar a tener una presencia generalizada en diversos textos de política pública” (Ballinas, 2018: 67).

En la construcción discursiva de las Cumbres de la Tierra se encuentran tres situaciones que influyen en la negociación conceptual: 1) la posición de las organizaciones económicas internacionales; 2) el nivel de dependencia de las ONG y la sociedad civil para manifestar e incidir en las discusiones; y 3) la construcción de imaginarios en torno al ambiente, al desarrollo económico y a diversas situaciones sociales que favorecen la legitimación de la acción pública de los actores sociales que convergen en dichas cumbres (Ballinas, 2018). La negociación mencionada permite el posicionamiento de determinados términos sobre otros, el uso de conceptos con los que se enuncian las realidades, y en este sentido, como menciona Bourdieu (2008: 81): “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”.

En suma, es claro que en la construcción de la categoría de sustentabilidad intervienen diversos intereses a través de actores sociales que cuentan con una posición privilegiada para hacer que sus posturas sean difundidas en el ámbito global, incidiendo con ello en los discursos que circulan a escala local y sobre los cuales se fundamentan las acciones públicas.

### **La sustentabilidad en el campo académico**

Con la finalidad de poner en contexto la política pública objeto de este trabajo se retoman los debates académicos en torno a la sustentabilidad presentes en algunos textos académicos publicados durante el periodo que precede al texto central de este análisis PCES (2007-2012). En este apartado se consideran las perspectivas desde las cuales se construye dicha categoría y los aportes a su significación.

Aunque hoy en día es un término popular en el discurso político, es difícil reconocer las transformaciones en torno a la comprensión de la sustentabilidad. Durante la década de 1970 el concepto tuvo un uso ocasional, vinculado al sector forestal, con un significado asociado a “largo



plazo” o “duradero”, lo cual se observa en las traducciones que se hacen del concepto a idiomas distintos del inglés, por ejemplo, “desarrollo sostenible” en español (Leal, 2000).

No obstante, los significados contemporáneos del desarrollo sustentable se construyen a partir de: 1) la definición de la Comisión Brundtland que incorpora la idea de intergeneracionalidad que introduce cuestionamientos éticos; 2) la modalidad del desarrollo establecida desde la visión del progreso, en donde prevalece lo económico sobre lo ambiental; 3) la noción tripartita de la sustentabilidad en cuanto a la integración de las dimensiones social, económica y ambiental; 4) la importancia de las mediciones, tanto económicas como ambientales; 5) la comprensión de la sustentabilidad vinculada a la idea de estar “sosteniendo la globalización” y al mismo tiempo la globalización de la sustentabilidad; 6) el tipo de desarrollo que se establece desde la justicia social y ambiental; y 7) la configuración del riesgo y la noción de irreversibilidad (Leal, 2000; Marcuse, 1998; McKenzie, 2004).

Además de los diferentes significados, el uso de la terminología (de acuerdo con la UNEP *et al.*, 1991) presenta el remplazo, en algunos contextos, del “desarrollo sustentable” por “vida sustentable”, con lo que el énfasis va de la responsabilidad gubernamental a la individual (Leal, 2000).

La literatura académica sobre sustentabilidad es presentada en distintas esferas temáticas, espaciales y temporales. En el ámbito temático, la sustentabilidad se presenta vinculada a conceptos provenientes de diversas disciplinas, desde las cuales se construyen las acciones de política pública que enfatizan un aspecto u otro. En cuanto a la esfera espacial, ésta se establece al considerar diversas escalas para construir la sustentabilidad, que van desde lo global a lo local y viceversa. La esfera temporal se manifiesta al construir la idea de sustentabilidad en el presente (como si fuera un acto de habla), en el pasado (con una vuelta a las cosmovisiones de pueblos ancestrales) y en el futuro (con la utopía que se desea alcanzar). En este último aspecto, Marcuse (1998: 104) señala que “si la sustentabilidad significa la capacidad no sólo de formular y operar un programa urbano deseable sino también de continuar sin restar valor a otros objetivos, también deseables; entonces el concepto puede enfatizar útilmente la importancia de largo plazo en tales programas”, así como la inclusión de temas muy diversos que en algunos momentos llegan a ser contradictorios.

En este sentido, se plantea que la amplitud de significados vinculados al término de sustentabilidad requiere del establecimiento de los alcances y límites de la propia definición, la cual estará influenciada por los conocimientos teóricos y prácticos, los contextos en los que se viven las experiencias laborales y sociales, los entornos políticos y económicos, entre otros (Leal, 2000). Por ejemplo, Marcuse (1998: 103) critica el uso del concepto de sustentabilidad cuando éste se aplica fuera de los objetivos ambientales. Ello genera que, en la práctica, la sustentabilidad se encuentre en muchas ocasiones asociada a “programas que mantienen el *statu quo* de



injusticia y ocultan conflictos de intereses reales [...]: la sustentabilidad y la justicia social no necesariamente van de la mano”.

Finalmente, el discurso de la sustentabilidad se encuentra marcado por la connotación de “bondad” de dicho concepto, o lo que Marcuse (1998) señala como un objetivo honorable para propósitos definidos. De esta forma puede llegar a constituirse en una “trampa camuflada” o “pedigrí” para las acciones públicas, resultando en un término de poderosa atracción (por ello se utiliza como eslogan aún en situaciones que no tienen nada que ver con el medio ambiente) cuya simple enunciación puede ocultar graves conflictos de intereses. Como señala este autor: “pocos en estos días impugnarían que la sustentabilidad es algo deseable en términos ambientales y que representa [aparentemente] una victoria sustancial para la causa ambiental” (Marcuse, 1998: 104). Por lo tanto, se puede afirmar que el discurso de la sustentabilidad, puede establecerse como bastión de quienes promueven un orden social hegemónico para el desarrollo, como de quienes, con una mirada más concentrada en el espacio específico, intentan construir una propuesta alternativa.

### **La sustentabilidad en el discurso de las políticas públicas**

Las primeras nociones de sustentabilidad surgen en respuesta a la crisis ambiental de los años sesenta y setenta, periodo durante el cual se constituyeron diversos organismos multilaterales, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), cuya finalidad es promover políticas para lograr el mayor crecimiento económico sostenible de sus países miembros (McKenzie, 2004). Este nacimiento contemporáneo permite comprender la fuerte vinculación entre los fines económicos y ambientales. La relación discursiva de lo ambiental supeditado a lo económico que se establece como el objetivo central de las políticas públicas se puede establecer, como lo menciona Ballinas (2018), a través de puentes discursivos en la producción de narrativas. Por ejemplo, cuando se señala: “la participación ciudadana en el manejo de las áreas verdes incide en la democratización de las sociedades” el punto de partida es la participación ciudadana, mientras que el punto de llegada es la democratización de las sociedades, con la posibilidad de prescindir del manejo de las áreas verdes; sin embargo, si la narrativa se quiere colocar en el marco ambiental, dichos puentes resultan de gran valor discursivo. De esta manera se van posicionando las narrativas en el discurso ambiental, el cual, debido a que tiene una agenda multifocal (social, económica y ambiental) posee una gran variedad de matices que hacen compleja su comprensión (McKenzie, 2004).

La idea de la sustentabilidad es propuesta mediante el lenguaje como una forma de legitimación de la política pública, asociada a un conjunto de conceptos, categorías y narrativas, que en muchas ocasiones son producto de un vaciamiento o de la reducción de significado (Swyngedouw, 2011). Desde la perspectiva de este estudio, dicho vaciamiento o reducción de significado, permite que se vislumbre el “fracaso” (ausencia de transformaciones sociales



positivas) de una política desde su construcción discursiva, aunque se podría cuestionar si dicha situación (por ejemplo, en el contexto político) podría considerarse un “éxito”, dada la fuerza persuasiva que se construye en torno a dicha categoría. En este sentido, el uso de un lenguaje con connotaciones imaginadas y simbolizadas favorece la legitimación de la acción pública socioambiental (Swyngedouw, 2011), por lo que el discurso se puede considerar como una “palanca” que moviliza la política y las políticas.

En el ámbito de las políticas públicas, el discurso de la sustentabilidad requiere de lenguajes disciplinarios que permita encuadrar el análisis, así como de una configuración temporal y espacial de la idea de sustentabilidad sobre la cual se construye la acción pública en temas ambientales concretos, como el agua, energías renovables, residuos sólidos, áreas naturales protegidas, fauna y flora, etcétera. Dichos discursos de sustentabilidad se construyen desde perspectivas sociales y económicas, con el predominio de un discurso técnico.

Para McMichel *et al.* (2003) un problema de la sustentabilidad es la falta de capacidad de las disciplinas científicas para integrarse en la consecución de objetivos comunes. Las dimensiones que considera la sustentabilidad implican necesariamente *trade offs* que no pueden obviarse. Por otra parte, si bien en muchos casos se observa el efecto adverso que tienen las acciones de desarrollo humano sobre el medio ambiente, también es posible apreciar cómo las acciones de protección ambiental pueden ir en detrimento de la calidad de vida de las personas.

En resumen, la sustentabilidad es un término complejo que atiende a realidades que son también complejas. Su significado puede ser comprendido a través del análisis de las diversas aristas que se manifiestan en la forma en que se construye el andamiaje que soporta las políticas públicas y sus instrumentos, entre las que se encuentran la normatividad y los programas específicos. En este caso, se comienza el análisis con el acercamiento a algunos co-textos del texto núcleo.

## **Sustentabilidad en textos normativos locales**

### **Ley Ambiental del Distrito Federal**

En la Ley Ambiental del Distrito Federal se presenta la categoría de sustentabilidad en el artículo 72, fracción V, referido a los estímulos fiscales, financieros y administrativos que otorgará la secretaría a quienes: “desarrollen infraestructura y equipamiento, así como de edificaciones que en su diseño de concepto incorporen criterios de sustentabilidad”. Éste es uno de los fundamentos del PCES que se establece en el 2007.

En el artículo 85 de la misma ley, se establecen actividades (especialmente el aprovechamiento de los recursos naturales) sujetas a “criterios de sustentabilidad que permitan garantizar la subsistencia de las



especies”. En dicho texto no se aclara cuáles serían los criterios a los que se refiere, por lo que el término estaría abierto a diversas comprensiones. Una de las formas de sustentabilidad se señala en el artículo 86 bis 6, la energética, que se plantea “a largo plazo a partir de una cultura del ahorro, el aumento de la eficiencia y la incorporación paulatina de fuentes alternativas limpias y renovables entre los habitantes del Distrito Federal”. En este caso la sustentabilidad aparece como sustantivo vinculado a un adjetivo que le otorga una característica que será considerada de relevancia por el PCES, como se presenta en el siguiente apartado.

En el artículo 64, fracción III de la misma ley, se menciona que la secretaría inducirá o concertará: “el establecimiento de sistemas de certificación de procesos, productos o desarrollo de infraestructura y equipamiento, y de edificaciones sustentables para inducir patrones de consumo, producción o de desarrollo urbano que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente”. Este artículo se integra en la propuesta del PCES, en esta ocasión vinculado con el medio ambiente en general y no exclusivamente con el tema energético.

En la Ley Ambiental del Distrito Federal vigente en el periodo que comprende este análisis (del 2006-2012), la asociación más importante de la sustentabilidad es con el aprovechamiento (26 veces), seguida del desarrollo (19 veces), la conservación (7 veces), la protección y restauración (3 veces), la producción (2 veces), y el ahorro, el manejo y el uso (1 vez). Por lo tanto, se puede observar la centralidad que tiene la visión antropocéntrica que prevalece en la adjetivación “sustentable” del aprovechamiento y del desarrollo, lo que implica una visión utilitarista de la naturaleza.

### **Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2007-2012**

En el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2007-2012, uno de los 7 ejes presentados, se refiere al desarrollo sustentable y de largo plazo, cuya delimitación hace referencia a los derechos humanos para referirse a la garantía de oportunidades para la realización de proyectos y aspiraciones de cada persona, con el paso discursivo de la garantía a la defensa de tales derechos, para finalmente conectar los derechos individuales con el compromiso del gobierno de la Ciudad de México en la conservación y protección del medio ambiente. En este sentido, se puede observar la ruta de comprensión de la sustentabilidad, que va de lo socioeconómico a lo ambiental y de lo individual a lo colectivo.

Las asociaciones con la categoría de sustentabilidad son: interdisciplinariedad, integralidad, participación, inclusión, justicia, información y cultura ambiental. En dichas asociaciones se observa la ambigüedad de un término que “combina con todo”. La sustentabilidad aparece aquí como el término central, en el cual se aglutinan diversas comprensiones, que van de una política transversal a una puntual, y que



además de atender a la intergeneracionalidad, se vincula a lo económico y a los conocimientos generados.

En los objetivos del programa se plasman los intereses explícitos de los hacedores de la política pública, y es resultado tanto de negociaciones con diversos actores sociales como del ejercicio de poderes (Ballinas, 2018). En este caso, 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” (GDF, 2007: 62).

El objetivo general de este programa, pone en el centro a la sustentabilidad; la cual integra el aspecto estético y la imagen urbana (que en este caso se expresa dentro del objetivo referido al tema ambiental); por otra parte, coloca las expectativas de transformación en la participación ciudadana.

### **Agenda Ambiental de la Ciudad de México**

La Agenda Ambiental de la Ciudad de México (AACM) definida en el Programa de Medio Ambiente 2007-2012 (SEDEMA, 2007: 9), tiene como objetivo:

[...] 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*.

En el objetivo se reconoce que el tema ambiental que “activa” la acción pública concreta es la sustentabilidad. El uso del término “hacia” se refiere a que la sustentabilidad es una meta que se vincula a un camino, a un proceso, a una movilización. Dicha categoría es abordada desde la perspectiva ecológica, aunque se hace alusión también a los aspectos sociales y políticos de la sustentabilidad, cuando se menciona a la calidad de vida y al propósito político que implica dar visibilidad a las acciones realizadas en la Ciudad de México, las cuales conducirían a su reconocimiento como la ciudad más verde de América Latina. Al final del objetivo, se incluye nuevamente el tema ambiental, al igual que al inicio, lo cual resulta “políticamente correcto” cuando se hace referencia a la sustentabilidad, puesto que brinda legitimidad a la acción pública (Ballinas, 2018: 216).

La categoría de sustentabilidad es tan importante en términos discursivos que en la Agenda Ambiental de la Ciudad de México se mencionan los cambios institucionales y la relación con otras dependencias



del Gabinete de Desarrollo Sustentable. En este caso, la sustentabilidad emerge como el agente que todo lo “transforma”, puesto que se menciona que “para abordar el reto de la sustentabilidad, la SMA ha modificado su diseño institucional” (SEDEMA, 2007: 16).

La forma de comprender la sustentabilidad en el gobierno local durante el periodo que corresponde al diseño y gestión del Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (2006-2012) es relevante, puesto que comparte los rasgos del nuevo modelo institucional de la Secretaría del Medio Ambiente: 1) el reposicionamiento del tema ambiental en la agenda pública de la ciudad y del gobierno; 2) la implementación de proyectos prioritarios para la sustentabilidad de la ciudad que brinden información al público; 3) la Secretaría del Medio Ambiente se ajusta al marco jurídico vigente con el fin de instrumentar la política ambiental; y 4) el rediseño organizativo de la secretaría, en enero de 2007, para lo cual se realizaron modificaciones al reglamento interior de la administración pública.

En este sentido, se reconocen tres tipos de instrumentos de política atravesados por la categoría de sustentabilidad: la agenda pública, el marco jurídico y la organización institucional. Dichos instrumentos de política se encuentran constantemente movilizados unos en función de otros para, en este caso, ajustarlos a los fines discursivos de la sustentabilidad que se propone de manera central en la política ambiental durante el periodo del gobierno local delimitado en este estudio. Los ajustes requeridos, tanto institucionales como normativos, son la base para la comprensión del concepto de áreas verdes urbanas en el programa analizado.

## **Áreas verdes urbanas en el marco interpretativo de la Sustentabilidad en el PCES**

En la Agenda Ambiental de la Ciudad de México, las políticas de áreas verdes se presentan como una posibilidad de incidir en la disminución de las desigualdades sociales, ya que se conforman como espacios públicos que benefician a todos, especialmente a aquellos que viven en viviendas con dimensiones pequeñas, siguiendo los discursos dominantes que se construyen desde instancias internacionales y académicas (Lovera, 2007; OPS, 2009). Dichos espacios también se presentan con posibilidades para la participación sociopolítica de los habitantes, con la finalidad de manifestarse como ciudadanos “activos” en el “desarrollo de habilidades y capacidades para organizar procesos operativos idóneos con estrategias que favorezcan a la participación social y den como resultado acciones benéficas para una sociedad determinada y su entorno” (Ballinas, 2014: 66); incluyendo el mejoramiento de las condiciones de salud de las personas que viven cerca de los espacios verdes (Takano *et al.*, 2002; Yeh *et al.*, 2020).

En la construcción de la ciudad global, los jardines y parques tienen un papel fundamental porque otorgan diversos beneficios a las comunidades; sin



embargo, son espacios altamente vulnerables debido a la presión poblacional (incremento de zonas construidas y de servicios) que se imponen aun cuando en el discurso de la política ambiental, se reconozcan los beneficios asociados a dichos espacios. En este contexto, se establece el eje 4 de la AACM referido a la “habitabilidad y espacio público”, con la consideración de 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 *integración social sustentable*, mediante el rescate de la habitabilidad de sus espacios y áreas verdes públicas” (SEDEMA, 2007: 36).

En este objetivo se puede identificar que las áreas verdes se consideran un aspecto relevante para la sustentabilidad en la ciudad, con la integración de aspectos físicos y sociales. Una característica de la construcción de la sustentabilidad en las ciudades, es que alude frecuentemente a la infraestructura física y al equilibrio social, de manera simultánea; mientras que el tema de la habitabilidad tiene una asociación fuerte con la sustentabilidad, lo que contribuye a la perspectiva de conjunto brindada por la observación a nivel de paisaje y la imagen urbana que se pretende desarrollar en la Ciudad de México, en cuyo marco normativo se establece el PCES que se analiza en adelante.

### **Estructura del Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables**

El Libro Blanco PCES tiene una introducción breve en la cual se expresa que la relevancia del proyecto radica en la necesidad de responder al problema de la contaminación del aire en la Ciudad de México. Sin embargo, son pocas las acciones que de manera directa atienden a dicha problemática en el PCES, cuyo objetivo general mantiene la unificación de acciones desarrolladas en torno a la búsqueda de un resultado: la Certificación de las Edificaciones Sustentables. El objetivo general 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” (SEDEMA, 2012: 4).

En el objetivo del programa se define hacia dónde apunta este instrumento de política pública, en el cual se vislumbra la coexistencia discursiva de dos intereses: económico y ambiental. En cuanto a lo económico, este programa se relaciona con el otorgamiento de incentivos fiscales y financiamientos a tasas preferenciales que repercuten en la economía de las personas morales y físicas, pero también en la industria de la construcción y en las empresas comercializadoras de inmuebles. Aunque el discurso en torno a la protección del medio ambiente pudiera parecer contradictorio, o por lo menos divergente, con la promoción del sector



inmobiliario, la enunciación de los criterios (referidos a acciones concretas a evaluar) vinculados a la sustentabilidad, legitima las acciones de esta política gubernamental (Ballinas, 2018). Por otra parte, el objetivo plantea la reducción de contaminantes en la Ciudad de México, sin considerar que la acción propuesta no tiene un impacto mayor en la resolución del problema enunciado, el cual depende más de fuentes contaminantes móviles y fijas.

Los dos capítulos centrales del texto son: 1. Certificación de edificaciones sustentables (fases) y 2. Rubros ambientales y criterios de sustentabilidad. En el primero, se presentan 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. En la segunda parte se presentan los rubros: energía (9 criterios de sustentabilidad), agua (7 criterios), residuos sólidos (7 criterios), impacto ambiental y otros impactos (13 criterios) y calidad de vida y responsabilidad social (11 criterios).

Cada uno de los rubros tiene un número de criterios y cada criterio se vincula a una puntuación máxima determinada para la realización del proceso de evaluación. La relación entre rubros ambientales y criterios, permite observar qué criterios tienen mayor ponderación. Es el caso de aquellos que están en los rubros de energía y de agua, donde las áreas verdes urbanas no son consideradas, aun cuando en el rubro de energía se presenta el criterio de diseño bioclimático. En este último el criterio está enfocado a atender aspectos como la ventilación y la iluminación, sin considerar la relación del área verde y gris en los proyectos de construcción de viviendas y edificios.

Como se observa, no hay un rubro que específicamente se refiera a las áreas verdes urbanas; sin embargo, en el rubro de “calidad de vida y responsabilidad social” se encuentran los criterios de naturación de azoteas y provisión de áreas verdes; mientras que en el rubro de “impacto ambiental y otros impactos”, se consideran los criterios de reconversión de uso de suelo y remodelación, así como respeto a los árboles existentes. Más adelante se analizarán los discursos referidos a los criterios vinculados a las áreas verdes urbanas en el PCES.

Dentro de las instancias creadas para fines operativos del programa analizado, se encuentra el COPES (Comité Promotor de Edificaciones Sustentables), que está formado por actores sociales de la administración pública, académicos y organismos no gubernamentales que lo solicitan y son aprobados. Dicho comité es relevante en la dinámica del PCES al ser el encargado de aprobar a los organismos certificadores e implementadores; mientras que dichos organismos son avalados por la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA, 2012). En este caso, la SEDEMA cede de manera oficial espacios de poder al COPES para la toma de decisiones relativas a los beneficios otorgados a los desarrolladores mediante el acceso a incentivos fiscales y/o financiamientos a tasa preferenciales y/o rapidez en la gestión de



trámites, 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” (SEDEMA, 2012: 4).

En el párrafo anterior, se hace énfasis particular en 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, 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 (Ballinas, 2018: 316).

En cuanto a las características generales de los criterios evaluados en el PCES, se observan:

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, aun cuando en todo momento hacen referencia a las edificaciones a través de objetivos que 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 (Ballinas, 2018: 268).

En el ámbito de la política pública, la actuación de los distintos actores sociales se construye en el cruce de los textos normativos y programáticos (Ballinas, 2018). Entre dichos actores el PCES concede un lugar especial a las empresas, tanto consumidoras como proveedoras de servicios y productos, las cuales, vinculadas constantemente al discurso de la sustentabilidad, producen y reproducen narrativas que alimentan aún más la hegemonía de los “expertos” del tema.

En este programa, la sustentabilidad se manifiesta con un discurso vinculado a temas técnicos; por ejemplo, en el tema de la energía, se enfatiza el “ahorro”, lo cual se asocia al uso de equipos especializados, con lo que se abre el espacio al “mercado verde”.

Los productos y servicios verdes son asumidos por el PCES junto con un discurso de marketing, sin lugar para ningún tipo de cuestionamiento a sus bondades, con narrativas vinculadas al neoliberalismo y la globalización, en las que el análisis empírico e histórico de la realidad es omitido.



## Características de las áreas verdes urbanas en el PCES

En el discurso presente en el programa se encuentran por lo menos dos formas de comprensión de las áreas verdes urbanas. La primera asume una perspectiva socioambiental que reconoce los beneficios que se vinculan a los espacios verdes en las ciudades, y la segunda, apela al discurso técnico relacionado con el manejo adecuado, disposición y conservación de las áreas verdes urbanas para el mejoramiento ambiental de las ciudades. De esta manera coexisten el lenguaje de la sociología y la ecología urbana.

En la segunda comprensión coexisten los lenguajes de la biología y de la ingeniería, al considerar aspectos como la realización de un inventario y de un diagnóstico de la masa arbórea de la ciudad, que el PCES propone con la finalidad de establecer la forma de interacción de las áreas verdes con los otros equipamientos urbanos, lo cual puede manifestarse en los daños en vías, aceras, fachadas y techos; interferencias en los cableados de electricidad, televisión y teléfono; árboles desestabilizados por podas severas con daños en las raíces, y árboles grandes y antiguos, entre otros. En este caso, se pasa del discurso positivo que reconoce beneficios, al discurso negativo que centra la atención en los daños.

En dos objetivos correspondientes al rubro del PCES sobre “calidad de vida y responsabilidad social” se incluye el tema de las áreas verdes urbanas, uno de los cuales está redactado en los siguientes términos: “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” (SEDEMA, 2012: 62).

En este caso se observan dos verbos que se asocian a las áreas verdes con una correlación positiva entre los beneficios ambientales y los aspectos estéticos de la edificación, mientras que se manifiesta una relación inversa con la pérdida de áreas verdes durante el proceso. En el tema estético se observa el espacio verde y el espacio gris (lo construido) como una unidad expresada en términos de paisaje. Finalmente, en la paradoja de ganar y perder áreas verdes, es donde se expresa la competencia entre las políticas de vivienda y las ambientales.

El segundo objetivo que se refiere a las áreas verdes se enuncia de la siguiente forma: “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*” (SEDEMA, 2012: 72).

En este caso, se observa nuevamente la relación inversa, que se presenta de forma simple, como una relación directa, sin considerar en este caso concreto la cantidad de áreas verdes requeridas para tener una reducción considerable en el efecto de isla de calor. Por otra parte, se hace referencia a



las ventajas sociales vinculadas a la salud de los usuarios no sólo al incluir el tema de la relajación, sino también al colocar como un anexo, la función de estos espacios como zonas libres de humo de cigarro, con lo que las áreas verdes urbanas adquieren una mayor relevancia al vincularse a la salud mediante dos narrativas. Finalmente, se observa nuevamente el discurso de la integración entre el área construida y el medio natural, siendo en este caso una reiteración de la propuesta discursiva en el primer objetivo.

En la introducción del texto se presenta la referencia a normas técnicas vinculadas a temas como la accesibilidad y el transporte, los que se inserta en el discurso de la contaminación como una “palanca” que moviliza las propuestas ambientales del PCES (Ballinas, 2018: 69).

La relación entre las áreas verdes y la infraestructura construida, así como la valoración de las áreas verdes desde la perspectiva antropogénica, se encuentra en la base de políticas ambientales que están supeditadas a las problemáticas sociales. No es casual que, mientras la categoría de calidad de vida es referida con frecuencia en el PCES, la categoría de calidad ambiental se mencione una sola vez. Por otra parte, en la relación del ser humano con la naturaleza, se establece un sistema de comprensión de:

[...] los recursos naturales y del 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, parece que 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 (Ballinas, 2018: 303).

Entre los criterios del rubro de “calidad de vida y responsabilidad social” se presentan referencias a áreas verdes urbanas a nivel de suelo y áreas verdes en azoteas mediante procesos de “naturación”.

La función que el PCES otorga a las áreas verdes urbanas, tanto en azoteas como a nivel de suelo, se relaciona con el confort y la creación de espacios para la interacción social; sin embargo, el énfasis del programa está en la naturación de azoteas, puesto que es el único criterio que recibe 7 puntos en la evaluación, mientras que el resto se evalúa con 1 a 3 puntos. Con ello, se indica la importancia que tiene la promoción de las azoteas verdes dentro de la política de áreas verdes urbanas en el periodo 2006-2012, y de forma menos frecuente también se mencionan a la “jardinería vertical”.

Respecto de las características de las intervenciones el PCES señala: “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*” (SEDEMA, 2012: 60).

En la primera parte del párrafo se afirma el aprovechamiento de los recursos naturales existentes, matizando luego con una aseveración que queda fuera de la realidad, en el sentido de que toda transformación requiere de cierta entropía, que podría considerarse una situación que altera o violenta el ambiente, para llegar a otro punto de equilibrio. Por otro lado, desde el punto de vista de la estética urbana, una construcción puede rescatar zonas deterioradas, pero desde el punto de vista ambiental, el proceso implica la inclusión de aspectos ecosistémicos, y no sólo de la estrategia de construcción si se pretende conseguir un beneficio ambiental relevante (Ballinas, 2018: 197-198).

En el plano discursivo, se presenta un puente en donde el punto de partida es la construcción y el punto de llegada las transformaciones en espacios que brinden calidad, seguridad y confort; mientras que el tema del impacto ambiental es el puente que conecta las ideas para ofrecer un discurso políticamente correcto: “no violentar al ambiente” y “rescate de zonas deterioradas”. Ambas frases utilizan términos contundentes; en el primer caso una negación que conecta afectivamente con la experiencia de armonía; mientras que en la segunda frase, el término “rescate” implica una acción positiva para recuperar con urgencia algo. En este sentido, el tema ambiental permite la legitimación de un objetivo que requiere de acciones que, en muchos sentidos, van más allá de lo ambiental: calidad, seguridad y confort.

Una manera indirecta de vincular las áreas verdes urbanas con la sustentabilidad es a través del discurso de la “permanencia de las obras en el tiempo” haciendo alusión a la responsabilidad intergeneracional:

[El concepto de sustentabilidad] debe prevalecer cuando se diseña, implanta, construye y mantiene una obra de cualquier naturaleza, cualquiera que sea, pensada en el largo plazo. Al hablar de sustentabilidad se está hablando de estructura, funcionalidad, costos, duración y responsabilidad tanto ambiental como social. Es así como surgen los principios de eficiencia y eficacia y la incorporación de tecnologías y sistemas de control en áreas de la construcción (SEDEMA, 2012: 60).

En lo que respecta al discurso sobre la responsabilidad ambiental y social presente en el PCES, los términos utilizados se pueden relacionar fácilmente con el tema económico. Por ejemplo, para generar una cultura de participación en la sustentabilidad se propone la realización de una “campana de sustentabilidad con diversas actividades socioculturales donde se involucren los actores u ocupantes de la edificación” (SEDEMA, 2012: 70). Para ello se plantea la conformación de un comité de inspectores internos que implementen una estrategia de vinculación entre la participación ciudadana y la sustentabilidad, con procesos de vigilancia comunitaria para lograr la meta de: “inculcar en las personas hábitos que lleven a un uso



eficiente de los recursos y a cambios en los patrones de consumo” (SEDEMA, 2012: 70).

Por su parte, en el rubro “impacto ambiental y otros impactos”, se enfatiza el tema de los materiales de construcción, tanto en la edificación como en su desempeño. El aspecto evaluado en este rubro relacionado con las áreas verdes urbanas es el criterio sobre el respeto a los árboles existentes, cuyo criterio alude al “mantenimiento de más de 70 % de los árboles existentes en el predio”; sin embargo, dicho criterio aparece como un añadido con poca fuerza, dado que no está vinculado con los demás aspectos de dicho rubro. Asimismo, este criterio es evaluado sólo con un punto en los casos de vivienda y oficina en desarrollo, más no aplica cuando las edificaciones ya están en operación. En este caso, el objetivo del criterio de compras verdes se orienta más hacia el mercado de tecnologías verdes para mitigación.

Dentro del rubro ambiental “agua”, el criterio “captación y uso de aguas pluviales en el inmueble” (SEDEMA, 2012: 42) menciona que entre los usos de este tipo de agua, se encuentra el riego de áreas verdes, y 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 del 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 (SEDEMA, 2012: 50). En este caso, las áreas verdes se ven beneficiadas por la captación de agua pluvial y al mismo tiempo se convierten en espacios de difusión para la campaña de cuidado del agua.

En el proceso de análisis intertextual, se presenta al PCES vinculado a la NADF-013-RNAT-2007 (publicada el 24 de diciembre de 2008), la cual contiene especificaciones técnicas para el programa. 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: 13). Sin embargo, pese a que las áreas verdes en el contexto de ciudad son valoradas por su permeabilidad, no hay espacio para la crítica al incremento de las edificaciones que disminuyen dicha permeabilidad en las ciudades. La pérdida de áreas verdes se asocia más bien a problemas sociales y de salud, ante lo cual, la norma técnica subraya la necesidad de consumo de tecnologías sustentables que favorezcan el incremento de la naturación de las edificaciones. De esta forma, la manera de construir discursivamente un problema se relaciona con la solución propuesta.

Finalmente, la intertextualidad conduce a la inclusión del Código Fiscal del Distrito Federal en el discurso de áreas verdes urbanas al relacionarlo con los beneficios fiscales. Dentro del marco discursivo de la sustentabilidad se mencionan los predios que se preservan como áreas verdes y el descuento que tienen sobre el impuesto predial (SEDEMA 2012: 11). 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 del tipo de tenencia de tierra, la proporción entre área verde y área construida es importante en la definición del descuento otorgado en el impuesto predial, el cual va de 10 a 30 %.

En la vinculación del PCES con los co-textos (NADF y Código Fiscal), se observa que una finalidad central de la acción pública vinculada a las áreas verdes urbanas en la Ciudad de México en el sexenio 2006-2012 es la sustentabilidad con énfasis en los aspectos económicos, puesto que se establecen a través del discurso una serie de instrumentos que atienden más a beneficios económicos para algunos sectores en la implementación del PCES que a un impacto ambiental de relevancia.

## Conclusiones

Un aspecto interesante en este análisis consiste en mostrar la influencia de las instancias internacionales vinculadas al cuidado del medio ambiente, como actores sociales que se especializan en la generación y difusión de categorías y narrativas que se imponen mediante 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 sustentabilidad analizada en este trabajo, es notable cómo las instituciones adoptan una serie de acciones discursivas “bondadosas” con las cuales se construyen, tanto el problema como las soluciones ambientales que se plasman en instrumentos de política pública específicos, dotándolos de legitimidad (Molle, 2008).

La sustentabilidad, en tanto concepto nirvana, da cabida a categorías que refieren a realidades muy diversas. La condición de dicho concepto le permite construir y legitimar todo tipo de narrativas, inclusive aquellas que se oponen al espíritu que le dio origen. Ello es posible debido a que la sustentabilidad permite la dilución de las contradicciones, favoreciendo con ello el desarrollo de estrategias discursivas que se movilizan en los discursos que hacen parte de las políticas públicas.

Esto resulta particularmente evidente en el caso del PCES, el cual apela a distintas estrategias discursivas con el fin de minimizar las funciones sociales del espacio urbano y destacar las funciones ambientales, estéticas, y más aún, económicas, asociadas a su implementación. En este caso, se observa que las áreas verdes urbanas, lejos de ser objeto de la política pública, se convierten instrumentos de la política urbana y económica, ya que facilitan el flujo de discursos que legitiman a la acción pública, así como a los actores privados que se benefician de su ejecución.

Queda un camino por recorrer especialmente en la exposición detallada de cada una de las estrategias metodológicas del análisis del discurso crítico utilizadas en este artículo: recurrencias y asociaciones concepto-categoría



que derivan en narrativas (como son los puentes discursivos y las triadas discursivas). Por otra parte, con el análisis del discurso se abre la posibilidad de integrar imágenes en procesos de estudios multimodales que aportan elementos semióticos a la comprensión del contenido de los instrumentos de política ambiental.

## Referencias

- Ballinas Aquino, María Luisa (2014). “Áreas Verdes en el diseño de viviendas sustentable: una mirada desde la calidad de vida urbana”. En Raúl González (coord.), *Estudios ambientales y riesgos naturales. Aportaciones al sureste de México IV*. México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Ballinas Aquino, María Luisa (2018). “Análisis del proceso discursivo de la política de áreas verdes urbanas en la Ciudad de México (2006-2012)” [Tesis de doctorado]. México: El Colegio de México.  
[https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COLMEX\\_INST/1282392110002716](https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COLMEX_INST/1282392110002716)
- Ballinas Aquino, María Luisa y Hernández Flores, José Álvaro (2021). “Producción discursiva de las políticas de áreas verdes urbanas: Libro Blanco Reverdece tu ciudad y gestión de áreas verdes (2006-2012)”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(1), enero-abril, 2021, pp. 89-116.  
<http://dx.doi.org/10.24201/edu.v36i1.1946>
- Bourdieu, Pierre (2008). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid, España: Akal.
- Fairclough, Norman (2004). *Analysing Discourse. Textual Analysis for Social Research*. Londres y Nueva York: Routledge, 270 pp.
- Fairclough, Norman (2008). “El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: las universidades”. *Discurso y Sociedad*, 2(1), pp. 170-185.  
[http://www.dissoc.org/ediciones/v02n01/DS2\(1\)Fairclough.pdf](http://www.dissoc.org/ediciones/v02n01/DS2(1)Fairclough.pdf)
- FAO (2014). “Ciudades más verdes en América Latina y el Caribe”. Committee on World Food Security.  
<https://www.fao.org/3/i3696s/i3696s.pdf>
- Flores-Xolocotzi, Ramiro (2012). “Incorporando desarrollo sustentable y gobernanza a la gestión y planificación de áreas verdes urbanas”. *Frontera Norte*, 24(48), pp. 165-190.  
<https://doi.org/10.17428/rfn.v24i48.806>



- GDF (Gobierno del Distrito Federal) (2007). “Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2007-2012”, México: Gobierno del Distrito Federal.
- Giménez, Gilberto (1981). *Poder, Estado y discurso. Perspectiva social y semiológica del discurso político-jurídico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- GODF (Gaceta Oficial del Distrito Federal) (13 de enero 2000). “Ley Ambiental del Distrito Federal”. México (última reforma: GODF, 3-05-2011).
- GODF (24 de diciembre 2008). “Norma ambiental para el Distrito Federal NADF-013-RNAT-2007, que establece las especificaciones técnicas para la instalación de sistemas de naturación en el distrito federal”. México.
- Leal Filho, Walter (2000). “Dealing with Misconceptions on the Concept of Sustainability”. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 1(1), 2000, pp. 9-19.  
<https://doi.org/10.1108/1467630010307066>
- Lovera, Alberto (2007). “El trípode de la política de vivienda y hábitat: política económica, social y ambiental”. *Revista venezolana de análisis de coyuntura*, 10(1), pp. 148-157.
- Marcuse, Peter (1998). “Sustainability is not Enough”. *Environment and Urbanization*, 10(2), octubre 1998, pp. 103-111.  
<https://doi.org/10.1177/095624789801000201>
- McKenzie, Stephen (2004). “Social Sustainability: Towards some Definitions”. *Hawke Research Institute Working Paper Series*, núm. 27, pp. 1-29.
- McMichel, Anthony John; Butler, Colin David, y Folke, Carl (2003). “New Visions for Addressing Sustainability”. *Science*, 302, pp. 1919-1920. doi: 10.1126/science.1090001
- Molle, François (2008). “Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models: Insight from the Water Sector”. *Water Alternatives*, 1(1), pp. 131-156.  
<http://www.water-alternatives.org/index.php/allabs/20-a-1-1-8/file>
- Muhlhäusler, Peter y Peace, Adrian (2006). “Environmental Discourses”. *Annual Review of Anthropology*, 35, pp. 457-479.  
<https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.anthro.35.081705.123203>
- Narain, Sunita; Martínez Alier, Joan; Brooks, Mick; French, Hilary; Blasco, Jaume; Bond, Patrick; Goldman, Michael, y Samangun, Hubertus



- (2003). “Siete visiones sobre la cumbre de la Tierra”. *Ecología Política*, 24, pp. 29-59.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2009). *Hacia una vivienda sustentable: guía para el facilitador*. Perú: SINCO Editores SAC, 88 pp.
- Ricoeur, Paul (2006). *Caminos del reconocimiento. Tres estudios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SEDEMA (Secretaría de Medio Ambiente) (2007). “Agenda Ambiental de la Ciudad de México 2007-2012”. México: Gobierno del Distrito Federal.
- SEDEMA (2012). “Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (2007-2012)”. México: Gobierno del Distrito Federal.
- Swyngedouw, Erik (2011). “¿La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada”. *Urban*, pp. 41-66. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/410/1877>
- Takano, T.; Nakamura, K., y Watanabe, M. (2002). “Urban Residential Environments and Senior Citizens’ Longevity in Megacity Areas: The Importance of Walkable Green Spaces”. *J Epidemiol Community Health*, (56), pp. 913-918.
- UNEP/WWF/IUCN (1991). *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*. Londres: Earthscan.
- Van Dijk, Teun (2017). *Discurso y Conocimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Yeh, Chia-Tsung; Cheng, Ya-Yun, y Liu, Tsai-Yun (2020). “Spatial Characteristics of Urban Green Spaces and Human Health: An Exploratory Analysis of Canonical Correlation”. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(9), 3227.

Editora asociada: Gilda Salazar Antúnez  
Recibido: 20 enero 2022  
Aceptado: 20 de abril 2023