

## **Salvemos el polígono PC**

**Alegato en favor de la experimentación en campo de un modelo de contención del crecimiento de la ciudad irregular sobre los bosques periurbanos del Distrito Federal, *ex-ante* la edificación de vivienda.**

*xoxoctli altepemaitl, a.c.*<sup>1</sup>  
Octubre de 2014

---

<sup>1</sup> *xoxoctli altepemaitl, a.c.*, es una osc abocada a la salvaguarda del entorno boscoso, o zona de amortiguamiento del Parque Nacional del Desierto de los Leones, al poniente de la Ciudad de México.

*Lógicamente, a lo largo de la historia la mayoría de los asentamientos del mundo se han establecido cerca de las buenas tierras de cultivo, gran parte de las cuales lamentablemente han desaparecido bajo el asfalto en el último medio siglo.*

Alan Weisman

## Índice

<b>Introducción:</b> El porqué de un experimento socio-ambiental	1
<b>Primera parte:</b> Problemática	
Factores de la ocupación irregular	2
Primer factor. De índole económica	2
Segundo factor. De índole política	3
Tercer factor. De índole cultural	5
<b>Segunda parte:</b> Vías de solución	
Primera: La compensación al HSC	6
Segunda: La transición al nuevo régimen	7
Tercera: La acción comunicativa	9
<b>Tercera parte:</b> ¿Y el polígono PC?	
Trayectoria y producto	12
Dos modelos de contención de la ciudad irregular de la ciudad irregular	12
El polígono PC como laboratorio de política pública	13
<b>Anexo:</b> Guía de la experimentación del modelo	15

## Introducción

### El porqué de un experimento socio-ambiental.

La meta de crecimiento cero de AHI's en el suelo de conservación de la Ciudad de México, es hasta el día de hoy una deuda pendiente del gobierno local con la megalópolis de la cual forma parte. En efecto, dicho gobierno nunca ha sido capaz de darle solución cabal al problema socio-ambiental que representa el crecimiento irregular de la ciudad sobre su propio suelo forestal periurbano. Y ello, a pesar de que de dicha solución depende la sostenibilidad hídrica de la cuenca de México. He aquí el *quid* de la cuestión.<sup>2</sup>

Basamos la afirmación anterior tanto en el estado del conocimiento sobre la materia, como en un trabajo de observación participante desarrollado a lo largo de los últimos diez años en un asentamiento irregular en expansión, ubicado dentro de un polígono de suelo forestal de conservación especial. Tiene este polígono alrededor de 40 has. de extensión, y es colindante con el Parque Nacional del Desierto de los Leones, al poniente de la Ciudad de México; lo hemos llamado “polígono PC”, en alusión al nombre del proyecto central de nuestra organización: “Pacto ciudadano para la salvaguarda del suelo de conservación de la Ciudad de México.”<sup>3</sup>

Bien, con base, entonces, en ambos elementos de conocimiento (el documental y el empírico), sostendremos la opinión de que son seis los factores causales de la ocupación irregular del suelo forestal de conservación (se enumeran más adelante), y que de este total únicamente tres son susceptibles de tratamiento en pro de la contención de este fenómeno. Por ello es que nos limitaremos aquí a proponer sólo tres vías de solución a dicha problemática: una por cada factor “tratable”. —Consideramos, empero, que con someter a efectivo tratamiento a estos tres factores bien podría marcarse un antes y un después en materia del ordenamiento territorial de este suelo.

Por último, presentaremos lo que es el antes referido polígono PC, en su potencial rol de laboratorio de experimentación de tales vías de solución, integradas éstas en un modelo de contención del crecimiento irregular de la ciudad sobre su periferia boscosa, alterno al vigente hoy en día, y sobre el que parece tener una ventaja comparativa en términos de eficacia y eficiencia. Lo propondremos, desde luego, en razón de que la ciudad necesita dar con una solución a esa problemática socio-ambiental, y hoy no la tiene.

---

<sup>2</sup> Hemos optado por circunscribir la validez de la propuesta que se formula aquí, únicamente a los AHI's sobre suelo forestal de conservación que se encuentran bajo régimen de pequeña propiedad rural, dado que fue pensada en y para tal contexto socio-urbano. Pero suponemos que, *mutatis mutandis*, también puede ser válida para AHI's sobre suelo de conservación en general, y bajo régimen de propiedad social.

<sup>3</sup> Puede consultarse en: <http://www.agua.org.mx/index.php/biblioteca-tematica/manejo-de-cuencas/1220-cuenca-del-valle-de-mexico/27336-pacto-ciudadano-para-la-salvaguarda-del-suelo-de-conservacion-de-la-ciudad-de-mexico>.

## **Primera parte. Problemática.**

### **Factores de la ocupación irregular.**

Existen seis factores causales que impiden la observancia efectiva de la meta de crecimiento cero de AHI's en el suelo forestal de conservación de la Ciudad de México. Tres de éstos no son susceptibles de tratamiento o lo son en muy escasa medida: 1. La explosión demográfica (que se encuentra en su cenit: en estos tiempos las generaciones más numerosas de mexicanos están llegando a la mayoría de edad). 2. La segregación de la población de menores ingresos hacia la periferia de la ciudad, por efecto del alto costo de la vivienda en suelo urbano. Y 3. La migración forzada del campo a la ciudad.

Los tres restantes, en cambio, sí son susceptibles de tratamiento: 1. El que la política pública de contención carezca de un sistema de incentivos económicos a propietarios o poseedores de predios forestados, dirigido a favorecer su preservación. 2. La pervivencia en el suelo de conservación del viejo régimen socio-político, de carácter clientelar y patrimonialista. Y 3. La ignorancia generalizada entre los megalopolitanos acerca de lo que es el ciclo hidrológico de la cuenca de México, y de la función que cumplen dentro de éste las tierras de recarga.

Ahora bien, como dijimos antes, estos tres últimos factores sí son susceptibles de tratamiento o modificación en pro de la preservación del suelo forestal periurbano de esta ciudad, y a tal punto que brindan una fundada esperanza de poder controlar o mitigar significativamente la problemática socio-urbana en cuestión. —Veamos, pues, en qué consiste cada uno de estos factores causales, y posteriormente, las respectivas hipótesis remediales o vías de solución que proponemos para cada uno de ellos.

### **Primer factor. De índole económica.**

Es el propio Gobierno del Distrito Federal –a través del *Plan Verde de la Ciudad de México*, plan oficial publicado el año del 2007, y que “contiene las estrategias y acciones para encaminar a la Ciudad de México hacia la sustentabilidad de su desarrollo”–, el que reporta el factor causal motriz del poblamiento irregular del suelo de conservación. A saber, la diferencia abismal que existe entre la renta o ganancia que se puede obtener por la explotación agro-forestal de un predio en este suelo, y la que se puede obtener de introducirlo en el mercado inmobiliario irregular. Dice así:

*La renta agropecuaria se encuentra por debajo de la renta urbana. Es decir, el propietario del predio ubicado en suelo de conservación obtiene una mayor renta al fraccionar y vender los lotes, que posteriormente entran al ciclo de urbanización, que la que obtiene a través de las actividades agropecuarias o forestales. De acuerdo con datos de 2005, la utilidad de una hectárea de cultivo, en el mejor de los casos (frutales)*

*ascendía a \$28,050 pesos anuales, mientras que el precio de venta por hectárea en el caso más bajo del suelo urbanizado era de \$2'500,000 pesos.*<sup>4</sup>

Semejante diferencial de valor supone que aquel propietario o poseedor de una hectárea de suelo de conservación decidido a preservarla, ¡deberá esperar casi cien años para igualar la ganancia que le ofrece el mercado inmobiliario irregular en una sola operación! Por ello es que el peso que tiene este factor en el proceso del poblamiento irregular del suelo de conservación ha sido reiteradamente señalado en estudios sobre el tema. Por ejemplo:

*Actualmente, el único territorio significativo en el Distrito Federal para continuar la expansión urbana horizontal es el suelo de conservación, por lo que éste experimenta fuertes tensiones entre valor de uso y valor de cambio de los predios [...] Esta presión tiene su origen en el diferencial entre la renta inmobiliaria y la rural. [De modo que] la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias y forestales, sumada a la falta de apoyos para la conservación y la agricultura sustentable, así como la incertidumbre de la propiedad son factores que determinan que los dueños de la tierra prefieran vender su patrimonio”.*<sup>5</sup>

En el caso específico del suelo forestal de conservación bajo régimen de pequeña propiedad rural, ese diferencial “entre la renta inmobiliaria y la rural” se torna simplemente determinante, dado el susodicho contexto de “falta de apoyos para la conservación y la agricultura sustentable”. Pues, en efecto, el estado local no cuenta con política pública alguna de compensación a propietarios o poseedores de predios aún forestados, mediante la cual pudiese contrarrestar en algo a ese poderosísimo factor de urbanización del mismo.

Resulta evidente, por tanto, que mientras el estado no implemente una política pública así, una política de incentivos para la conservación capaz de competir en atractivo con los incentivos que ofrece el mercado inmobiliario irregular a aquellos propietarios o poseedores, todo esfuerzo de estabilización de la frontera urbano-forestal del Distrito Federal tendrá por fuerza resultados muy menguados.

### **Segundo factor. De índole política.**

Igualmente, es el *Plan Verde de la Ciudad de México* el que identifica, si bien esta vez por implicación, el segundo factor crucial del poblamiento irregular del suelo de conservación: la prevalencia en éste del viejo régimen socio-político, de carácter clientelar y patrimonialista. —En efecto, se establece en este plan de gobierno que para lograr el crecimiento cero de los AHI'S sobre dicho suelo, es preciso suscribir primero “un Nuevo pacto sociopolítico”.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> *Plan Verde, Ciudad de México, Contexto y Justificación, Suelo de conservación, Problemática del Suelo de Conservación en la Ciudad de México.* SEDEMA-GDF. PDF, S/F).

<sup>5</sup> *Paot, Centro Geo, Modelo de análisis tendencial sobre la pérdida de cubierta forestal en el suelo de Conservación del Distrito Federal, -EOT-15-2010-, México, DF, 2010, págs. 109 y 117).*

<sup>6</sup> El Plan Verde establece cinco “acciones” para lograr el crecimiento cero de los AHI'S: 1. [Suscribir un] Nuevo pacto sociopolítico para preservar el Suelo de Conservación. 2. Crear un cuerpo de vigilancia especializado para la protección del Suelo de Conservación. 3 Aplicar estrictamente la ley y establecer

No dice más el Plan Verde; pero se infiere: aboga por la institucionalización de un pacto sociopolítico fundado en el espíritu democrático y del estado de derecho. Y a decir verdad, tal proposición por implicación es puntualmente correcta: el viejo régimen socio-político sacrifica el suelo de conservación en aras de la formación de clientelas electorales –y no pocas veces, de la especulación inmobiliaria a cargo de quienes las forman–. Sin duda, la pervivencia de este régimen en la parte alta de la cuenca de México es uno de los factores más poderosos de su ocupación irregular. Dice el estudio de Paot-Geo antes citado:

*En el caso de la Ciudad de México este proceso [de segregación de población pobre hacia la periferia] ha ocurrido a costa de la legalidad, [proceso en el que se conjugan] intereses de distintos agentes, embrollados en mecanismos de clientelismo, manipulación política y prácticas corruptas.<sup>14</sup> Aparece así la “cultura de la informalidad”, que [prospera por] la ignorancia [y la] incapacidad económica de muchos de los pobladores, [y por] la falta de ética de líderes sociales y políticos, e incluso de las mismas autoridades.<sup>7</sup>*

Sin comentarios. Quizá uno: que lo que se asienta en ese párrafo lapidario no es novedoso: afirmaciones equivalentes se encuentran por doquier en la literatura sobre el tema, incluso de carácter oficial, como es el caso del estudio que se cita. Además, la observación hecha por nuestra organización en campo permitió corroborar con amplitud esa tesis. Más todavía, a comienzos de este 2014 una funcionaria pública a cargo de una Jefatura Delegacional, aportó evidencia contundente al respecto. Dijo: “Lo que nosotros no vamos a hacer, a diferencia de otros gobiernos [delegacionales], es incentivar el que se metan servicios [públicos en asentamientos irregulares], que [los van] consolidando [pero] que van descomponiendo nuestra tierra y nuestro entorno ecológico”.<sup>8</sup>

Como puede verse, entonces, el viejo régimen está plenamente vigente en el suelo de conservación de la Ciudad de México. En rigor estricto, en esta parte de la ciudad no ha tenido lugar la transición a la democracia y el estado de derecho. De modo que mientras esta transición no ocurra, el régimen socio-político imperante en el suelo de conservación, depredador por naturaleza, continuará siendo uno de los tres principales factores del poblamiento irregular de éste.

---

penas más severas a quienes dañen el patrimonio natural. 4 Recuperar y restaurar [los] 150 espacios con mayor valor ambiental ocupados por asentamientos irregulares [...], pasando de 834 a 684. Y 5. [Lanzar una] Campaña permanente de concientización para proteger y mantener el suelo de conservación. –Plan Verde de la Ciudad de México, ídem, Acciones, Estrategia 1, Crecimiento cero de los asentamientos humanos, “Acciones y metas para lograr nuestro objetivo”.

<sup>7</sup> Paot, Centro Geo, ídem, pág. 110. (La “Nota 14” que aparece dentro del pasaje citado, corresponde a Eibenschutz Roberto et al, en “Los beneficiarios de la regularización”, Seminario Internacional, *Regularización de la tenencia de la tierra, planeación urbana y desarrollo sustentable*, Colmex-Coret, 2009).

<sup>8</sup> Quezada, Leticia, Jefa Delegacional de Magdalena Contreras. —Publicado en Milenio Digital, Milenio.com, Cd. de México, 19/02/2014. Republicado en Cemda, Síntesis informativa, 20/02/2014.

### **Tercer factor. De índole cultural.**

Puede verse en la nota 5 de este trabajo que el multirreferido Plan Verde establece como “quinta acción” necesaria para alcanzar la meta de crecimiento cero de AHI’s sobre suelo de conservación, lo que llama una “campaña permanente de concientización”. Y, ciertamente, esta prescripción programática de índole cultural es tan pertinente como la previa de índole política. Porque, en efecto, la ignorancia generalizada entre los megalopolitanos acerca de lo que es el ciclo de recarga del acuífero de la cuenca en que habitan, de los límites y vulnerabilidades que presenta éste, y de lo que ello les significa en relación con su propia seguridad hídrica, constituye el tercer factor crucial de la ocupación irregular del suelo de conservación de la Ciudad de México.

En rigor estricto, este factor hace las veces de caldo de cultivo del fenómeno socio-ambiental en cuestión. Por eso lo hemos catalogado como de índole cultural; o si se quiere, *etológica*, un factor relativo a la capacidad de adaptación al medio ambiente de un determinado conglomerado humano. Desde esta perspectiva podría afirmarse que el megalopolitano medio sufre de una suerte de disfuncionalidad actitudinal en relación con el recurso agua: está extrayendo cada vez más agua del acuífero del que mayormente se abastece, al mismo tiempo que reduce cada vez más el área de recarga de éste. Está serruchando el suelo bajo sus pies.

El megalopolitano desconoce, entonces, las implicaciones hidrológicas, y ambientales en general, que produce su comportamiento colectivo (comportamiento por agregación de comportamientos individuales). Sobre sí mismo, sobre su familia y su comunidad. De hecho, el fracaso de la política pública de ordenamiento territorial del suelo de conservación obedece en mucho a este factor de índole cultural. Sucede que el agente “estado local” que la despliega, actúa en un vacío de información contextual: la ciudadanía ignora el porqué de la misma; ignora el sentido de esa acción pública.

Y semejante contexto de desinformación colectiva produce que dicha acción pública carezca por completo de legitimidad: a ojos del habitante del suelo urbano de la cuenca aparece como algo ajeno a sus preocupaciones, como algo que no es de su incumbencia; y a ojos del habitante del suelo de conservación, como una imposición gubernamental arbitraria, como un simple atropello a su derecho de usufructo de sus tierras. —Sin duda, tal estado de ignorancia generalizada entre los megalopolitanos constituye el tercer principal factor del poblamiento irregular del suelo forestal de conservación.



## Segunda parte: Vías de solución

### Primera vía: la compensación al HSC.<sup>9</sup>

Tal como expusimos en “Primer factor. (De índole económica)”, si se quiere encarar con visos de éxito el fenómeno del poblamiento irregular del suelo forestal de conservación bajo régimen de pequeña propiedad rural, hay que dar respuesta primero al problema del enorme diferencial de valor que se da en el precio de la tierra, según sea tasada ésta como tal suelo forestal o como potencial suelo urbano. Por fortuna, hay una sólida base argumental para ello.

Resulta que el diferencial de valor que reporta el Plan Verde, se obtuvo “sin considerar los bienes y servicios ambientales que esa hectárea [de tierra agro-forestal] proporciona a la ciudad”.<sup>10</sup> Es decir, no se está contabilizando el valor de los bienes y servicios ambientales que el HSC está aportando a la megalópolis (al HSU), por el hecho mismo de conservar su tierra libre de edificaciones. Y no se está contabilizando porque no se le está reconociendo el aporte de valor ambiental que está haciendo. Luego entonces, como puede verse, prevalece una situación de impago estructural de parte del HSU al HSC. Situación ésta que de corregirse, permitiría otorgar al segundo una compensación significativa; y, quizá, en montos tales que podría volver competitiva a la opción sostenibilista ante su contraria, la opción depredadora.

Digamos, si por cada metro cuadrado de suelo de conservación que se pavimenta “se dejan de captar entre 2,000 y 2,500 litros de agua anualmente”<sup>11</sup>, el propietario o poseedor de una hectárea de suelo de conservación que se decidiera a preservarlo, estará asegurando a la megalópolis la infiltración de ¡20,000,000 de litros de agua al año! Sin duda, semejante aporte debería serle reconocido –como ya le es reconocido a su par en otros países–. Además, esa hipotética hectárea de suelo de conservación mantenida fuera del mercado inmobiliario aporta otros bienes y servicios ambientales que tampoco se le están reconociendo. Así que hay justificación plena para institucionalizar un paquete de incentivos para aquel HSC que elija sumarse a la preservación del suelo forestal.

En rigor, el reto para darle estabilidad en el largo plazo a la frontera ciudad-bosque del Distrito Federal, estriba en “ocuparla” con una economía local basada en el desarrollo rural sostenible. Se precisa de “ocupar” económicamente esa frontera, para impedir que la ocupe la economía de la ciudad irregular: urbanización caótica, mercado informal, mano de obra formada en oficios urbanos y no rurales (albañilería, manejo de transporte público, jardinería y otros), y hasta delincuencia barrial –una verdadera fuente de empleo, por desgracia.

---

<sup>9</sup> En adelante, llamaremos HSC al habitante de suelo de conservación; y HSU, al habitante del suelo urbano de esta Ciudad de México.

<sup>10</sup> *Plan Verde*, ídem.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

Y la manera de hacer tal cosa es revirtiendo aquella situación de impago estructural al HSC. En otras palabras, sólo creando pequeñas arcadias rurales en los actuales AHÍ'S de la frontera urbano-forestal del Distrito Federal, será posible contener a la ciudad irregular en su avance "metastásico" sobre sus propias tierras de recarga. Y para lograr ello, se requiere de institucionalizar un sustancioso paquete de incentivos al HSC.<sup>12</sup>

### **Segunda vía: La transición al nuevo régimen.**

A diferencia del amplio planteamiento que el Plan Verde hace en torno de la problemática económica del suelo de conservación, no hace ninguno en torno de lo que el propio Plan llama "nuevo régimen socio-político". Esto, a pesar de que lo concibe como la condición *sine qua non* para poder preservar dicho suelo. Sin embargo, la omisión se entiende: se trata de un tema tabú en las esferas de gobierno. Aunque no tiene por qué serlo en el ámbito de la sociedad civil. Así que comencemos. Puntualizaremos primero lo que es el tránsito a la democracia. Dice Luis F. Aguilar:

*...la democratización del régimen político ("la transición democrática") [ha] ido transformando el modo discrecional tradicional de gobernar y administrar y lo [ha] ido sustituyendo progresivamente con un nuevo estilo de gobierno legalmente estricto, institucionalmente controlado, políticamente representativo, abierto a la participación ciudadana y que rinde cuentas de sus decisiones y resultados.<sup>13</sup>*

Éste es, ciertamente, el tránsito necesario para poder preservar el suelo de conservación. ¿Que tal tránsito es imposible? Ya no tanto; hay un nuevo actor en el escenario que bien puede enrostrar al viejo régimen, con base en el concepto de nueva gobernanza:

*Se regresa a entender y valorar el concepto de que el gobierno de la sociedad es una empresa colectiva que involucra a la sociedad toda y al agente directivo, el gobierno, que la sociedad ha creado, constituido y elegido. // Por consiguiente, más que tratar de dar origen a un gobierno dotado con todas las capacidades requeridas y eficiente en sus actividades, lo que importa y se requiere es otro proceso de gobernar, un proceso de gobierno en modo postgubernamental que incluya tanto la acción del gobierno como la de los ciudadanos, que conjunte e integre las capacidades y recursos del gobierno con los de las empresas económicas, las organizaciones de la sociedad civil y los centros de información y conocimiento. La nueva estructura del proceso de gobernar, relacional,*

---

<sup>12</sup> Nota: ¿Luce cara la opción sostenibilista? Ciertamente; al menos en comparación con la irrisoria inversión pública que se destina actualmente a salvaguardar el suelo de conservación. Pero se justifica plenamente que lo sea; se justifica, incluso, un incremento exponencial: al presente, el monto de recursos necesario para tener éxito en esa tarea va a resultar irrisorio, en comparación con el monto de recursos que se tendrá que hacer mañana para solventar el problema de abasto de agua a la megalópolis, ocasionado por no haber hecho hoy lo necesario. ¿Cara, entonces, la opción sostenibilista? Depende: cara, si se le ve en retrospectiva. Pero barata, bastante barata, si se le ve en perspectiva.

<sup>13</sup> Aguilar Villanueva, L. F. *Las dimensiones y los niveles de la gobernanza*, Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol. 1, Núm. 1 (2014) 11-36, pág. 12

*asociada, produce legitimidad política, aceptación social y eficacia directiva y hace que el gobierno reconstruya con un nuevo proceso y un nuevo rol su capacidad directiva.*<sup>14</sup>

“La nueva estructura del proceso de gobernar, relacional, asociada, produce legitimidad política, aceptación social y eficacia directiva.” Pues bien, la empresa socio-ambiental de preservación de la periferia forestal del Distrito Federal reclama esos tres atributos. Y la participación de la sociedad civil en ella puede procurárselos. En efecto, la sociedad civil es el nuevo agente social que puede dar a la política pública de ordenamiento territorial del suelo forestal de conservación lo que ésta necesita para devenir solvente. —Y particularmente hoy, que tiene a su alcance una tecnología informática de punta que ha venido a revolucionar la capacidad de gobernanza ambiental de una megalópolis como la de la cuenca de México. Dice al respecto una investigadora de esta materia:

*La revolución tecnológica en el manejo de la información geográfica nos permite conocer de otra manera los procesos urbanos. [...] cambia la manera como visualizamos, como conceptuamos, como analizamos los procesos urbanos. [Por ejemplo, gracias a esta revolución tecnológica] los asentamientos irregulares ya están en el mapa, podemos decir, porque ya los podemos ver desde satélite, ya los podemos medir, contar, dimensionar... [Y] El monitoreo vía imágenes satelitales podrá realizarse en tiempo real.*<sup>15</sup>

Ciertamente, la revolución tecnológica a que se refiere esta investigadora, ha venido a potenciar como nunca antes la capacidad de intervención de la sociedad civil en tareas públicas como la del ordenamiento territorial del suelo de conservación. Es plausible pensar, entonces, que la participación de la sociedad civil organizada en la administración pública del suelo de conservación, si hecha de manera sistemática, calificada y *tecnologizada*, puede desencadenar esa transición de régimen en el suelo de conservación.

Puede, por ejemplo, evitar o hacer que aminore sensiblemente la práctica política del clientelismo (que se agudiza siempre, por cierto, en temporadas pre-electorales: hoy ya puede verse en el polígono PC a aspirantes a puestos de elección popular, rodeados de nubes de nuevos, o inminentes nuevos colonos del asentamiento, ofreciendo cambios de uso de suelo e introducción de servicios a cambio de votos).

En efecto, si hasta hace no mucho tiempo se antojaba como algo poco realista pensar que la sociedad civil podría precipitar, o contribuir a precipitar el cambio del viejo por el nuevo

---

<sup>14</sup> Aguilar Villanueva, L. F. *La Gobernanza de los asuntos públicos*, Cátedra Magistral, Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, Universidad del Turabo, Puerto Rico, marzo 25 de 2014. Pág. 17.

<sup>15</sup> Connolly, Priscila, *La urbanización irregular en la Zona Metropolitana del Valle de México 1990-2005, observada a través del OCIM-SIG*. En: “Regularización de la tenencia de la tierra, planeación urbana y desarrollo sustentable”, Seminario Internacional, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales y Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, 2 y 3 de septiembre de 2009, México, DF, CD 2, 05:35 a 029:50.

régimen político en el suelo de conservación, hoy ya no es así. Ahora sí parece realista poder construir institucionalidad pública para la mejor gobernanza de la parte alta de la cuenca, mediante el concurso de una ciudadanía capitalina consciente y organizada que pide cuentas y propone soluciones.

El “nuevo pacto socio-político” que el Plan Verde supone como el entorno institucional necesario para dar sostenibilidad hídrica a la cuenca, debe, entonces, concretarse en un pacto de nueva gobernanza ambiental del suelo de conservación. Hablamos de un pacto vinculante a ser suscrito entre el estado local, la ciudadanía megalopolitana y la sociedad civil organizada, tal que posibilite el justo pago o compensación al HSC por el costo de oportunidad que le significa a éste sostener la provisión de los bienes y servicios ambientales que le brinda al HSU; así como, a su vez, le garantice a este último la provisión de esos bienes y servicios ambientales en su volumen y magnitud actuales.

Se trataría de un pacto con cariz civilista, inscrito en el espíritu del estado de derecho, y suscrito en señal de respeto al bien común y al medio ambiente megalopolitano. Un pacto así le conferiría un alto crédito social a la empresa de salvaguarda de la periferia forestal del Distrito Federal –y por extensión, al gobierno que lo promoviese. Así que parece llegado el momento de que el estado local y la sociedad civil mancomunen esfuerzos en la tarea socio-ambiental de contención de la ciudad irregular sobre su periferia forestal.

### **Tercera vía: La acción comunicativa.**

El déficit crónico de recarga del acuífero de la cuenca de México que vienen causando los habitantes de ésta, debe ser entendido, decíamos antes, como un problema cultural o etológico. Ahora bien, esta noticia tiene su lado positivo: implica o supone que se trata de un problema *relativamente reversible*. En efecto, en tanto obedece a *habitus* o a *ethos*, en fin, a patrones de conducta adquiridos por una colectividad, resulta un problema susceptible de modificación o cambio. Tal es la vía del progreso cultural, que sí existe, y de la que algunos países son ejemplo: gozan en la actualidad de un avanzado estadio civilizatorio, a pesar de que en su pasado se pueden encontrar épocas poco felices al respecto.

Esto es, si hay naciones que no siempre han tenido una encomiable cultura de lo público pero la tienen ahora, quiere decir que la adquirieron. Pues bien, es a esta clase de cambio o modificación del comportamiento colectivo (por agregación de comportamientos individuales, repetimos), al que nos estamos refiriendo. Por añadidura, la cuestión ecológica parece tener terreno abonado al respecto en todas partes. Por ejemplo, el ambientalista Alan Weisman evoca en su libro *Countdown (La cuenta atrás)*, el debate que tuvo lugar en una comunidad mormona del estado de Utah, de la Unión Americana, a raíz de una conferencia que acababa de impartirles.

Lo peculiar de ese debate, recuerda Weisman, es que el tema de la conferencia fue la necesidad de limitar el número de descendientes de una pareja a un solo hijo, como último recurso para poder preservar la especie misma hacia fines de este siglo. Y este tema choca directamente con la creencia religiosa de los mormones, según la cual es su deber multiplicarse al límite de las posibilidades de sus mujeres, costumbre que han seguido por generaciones. Pues bien, no obstante el choque cultural que supuso para la audiencia el mensaje de la conferencia, narra el autor:

*...hubo un amplio consenso [sobre la utilidad de discutir el tema de la planificación familiar] en el sentido de que redundaba en su propio interés hacerlo. Muchos se quejaban de la enorme conurbación que se extiende en torno a la capital del estado, Salt Lake City, una franja de más de 150 kilómetros de largo con un tráfico infernal que se encarama cada vez más arriba por las espectaculares montañas que la circundan, y donde la contaminación se eleva lo suficiente como para oscurecer las pistas de esquí. Y la situación del agua en su desértico estado, parte de la cuenca medio agotada del río Colorado, les asustaba a todos.”<sup>16</sup>*

Durante el debate una mujer de la comunidad dijo: “No hay un solo problema en la Tierra que no resultaría más fácil de abordar si hubiera menos gente’, y sorprendentemente [acota el autor], nadie discrepó.”<sup>17</sup> —En efecto, a medida que se torna cada vez más ostensible el deterioro ambiental en todas partes y se agravan los reportes del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático de la ONU, del World Wildlife Foundation y de otros, está despertándose una sensibilidad ecológica en todo el planeta que predispone al cambio de actitud hacia el medio ambiente parece hartar propicia para incubar los cambios culturales o etológicos como el que anuncia el caso de los mormones de Utah.

En el caso de los colonos del polígono PC, sucede algo parecido: a pesar de que todos llegaron a poblarlo con la expectativa de convertirlo en suelo urbano, por lo cual consideran que está en su interés que ocurra tal cosa, hay un buen número de ellos que se muestran sensibles hacia el medio ambiente circundante. Esto es especialmente observable en las mujeres, aunque hay una proporción importante de hombres en los que se puede advertir la misma reacción. Es una sensibilidad a flor de piel que sólo parece requerir del aliento de la información científica y humanística apropiadas (el ciclo hidrológico de la cuenca, la función de las tierras de recarga en éste, el derecho humano al agua, etcétera) como para hacer detonar un verdadero cambio de actitud colectiva o grupal hacia el bosque periurbano en que habitan.

Al parecer, entonces, sí existe una correlación positiva entre información asimilada y cambio o moderación de la conducta propia hacia el medio ambiente. Y, ciertamente, la megalópolis

---

<sup>16</sup> Weisman, Alan: *La cuenta atrás. ¿Tenemos futuro en la tierra?* Debate, Penguin Random House Grupo Editorial, S.A. de C.V., México, DF, 2014, pág. 468.

<sup>17</sup> Ídem.

comienza a recibir información sobre el particular. Los medios ya están divulgando noticias al respecto con cierta regularidad; e, incluso, hace poco fue exhibido en algunas salas cinematográficas de ésta un documental donde se muestra la crítica situación de abasto de agua que padece mucha gente en la periferia de la urbe (*H<sub>2</sub>Omx, La ciudad de México podría morir de sed*). Información de esta clase bien puede insuflar de razones el ánimo colectivo y producir entre los megalopolitanos el cambio de actitud necesario en relación con el recurso agua en general, y las tierras de recarga en particular.

El eminente ecólogo Exequiel Ezcurra, una de cuyas especialidades es la cuenca de México, ha dicho al respecto:

*Los bosques que rodean a la Ciudad de México, desde la Marquesa, El Desierto de los Leones, hasta la parte alta de la Magdalena Contreras, Los Dinamos y el Ajusco, son la seguridad [hídrica] de la cuenca de México. Son lo poco que nos queda de la seguridad [hídrica] de la cuenca de México, porque ya la urbanización ha trepado en muchas partes hacia arriba de esas laderas. [...] Pocas personas conocen en detalle la importancia [hidrológica] de esto. [...] El problema es de la mayor importancia. Yo no entiendo personalmente cómo no estamos viviendo una campaña, feroz, todos los habitantes de la Ciudad de México, para defender los bosques que aún nos quedan en la periferia.<sup>18</sup>*

Y pues bien, hoy parece más posible que nunca montar esa campaña “feroz” como la que echa de menos el doctor Ezcurra. En efecto, gracias tanto a la emergente sensibilidad hacia el medio ambiente como a la revolución informática en que estamos inmersos, parecen estar dadas las condiciones para poder emprender la formación del megalopolitano medio en materia del ciclo hidrológico de la cuenca en que habita, y esperar con razonable fundamento que de ello se obtendrán resultados positivos.

En suma, luce factible ya el crear conciencia colectiva, lo mismo entre la población local de los asentamientos irregulares que entre la población megalopolitana en general, al respecto del sentido y la urgencia que existe en abatir el déficit de recarga del acuífero de la cuenca de México, así como de preservar sus tierras de recarga. —En otras palabras, luce factible ya poder crear en los habitantes de la cuenca una noción compartida acerca de que la sobre-explotación del acuífero del que mayormente se abastecen, así como la ocupación del suelo de conservación, son o constituyen un error etológico que puede y debe ser enmendado.

---

<sup>18</sup> Ezcurra, Exequiel, *Sobre supervía*, ProCiudad ProContreras, <https://www.youtube.com/watch?v=SWq0aSzgAok> (02:50' a 05:00')

## Tercera parte: ¿Y el polígono PC?

### **Trayectoria y producto.**

Este 2014 se cumplen diez años del inicio de la observación en campo del poblamiento irregular del polígono PC (cuya fotografía satelital aparece al final de este alegato), pero también siete de una ardua labor de gestoría de apoyos y denuncia ciudadana, con objeto de contener ese fenómeno. Objeto, por cierto, que no hemos logrado alcanzar hasta la fecha. La historia se resume en lo siguiente:

Nuestra primera hipótesis de trabajo fue: la causa del poblamiento irregular del polígono es la ausencia del estado en éste; por eso nos propusimos llevar el estado al polígono; de allí la campaña de gestoría y denuncias que emprendimos. Mas sin embargo, el proceso de ocupación irregular no se detuvo. En otras palabras, a pesar de que las instituciones públicas competentes en la materia estuvieron puntual y sistemáticamente informadas de dicho proceso, éste continuó librado a su propia dinámica incremental. Conclusión, la presencia del estado en el polígono resultó irrelevante a los efectos.

En consecuencia, decidimos darnos a la tarea de analizar a fondo la problemática que estaba determinando ese resultado, y a elaborar algunas posibles soluciones a la misma. Tal es lo que ha encontrado el amable lector en las páginas precedentes. Tres factores causales del poblamiento irregular del suelo forestal de conservación que no son susceptibles de tratamiento y tres que sí lo son; más el cómo tratar a éstos últimos. Tal es el producto de la trayectoria decenal de observación participante.

Se trata de un modelo de contención del crecimiento de la ciudad irregular sobre el suelo forestal periférico, bajo régimen de pequeña propiedad rural. Lo hemos llamado modelo *ex-ante* la edificación de vivienda, para distinguirlo del modelo vigente hoy día en la Ciudad de México, que vendría a ser más bien un modelo *ex-post* edificación de vivienda. Detengámonos un momento para ver grosso modo en qué consiste la diferencia.

### **Dos modelos de contención de la ciudad irregular.**

El modelo *ex-post* edificación de vivienda opera preponderantemente con base en la sanción legal: actúa una vez que se ha cometido una infracción a la legislación vigente sobre usos de suelo; y el modelo *ex-ante* opera preponderantemente con base en incentivos, con objeto de evitar que esa infracción tenga lugar. Uno es un modelo sancionador y otro, uno preventivo. Hablando metafóricamente, el modelo *ex-post* preconice el fenómeno del poblamiento irregular del suelo forestal de conservación como algo que ocurre por goteo; y el modelo *ex-ante*, como algo que ocurre en torrente.

En ello consiste la diferencia entre los dos modelos de estabilización de la frontera ciudad-bosque del Distrito Federal: responden a lógicas o racionalidades de ordenamiento ecológico del territorio del suelo de conservación, distintas y distinguibles. Para contener un goteo, basta con una acción puntual; para contener un torrente, en cambio, se requiere una acción más abarcadora y compleja. Por ello, el modelo de contención *ex-ante* es multidimensional. Fue diseñado en función de la real multifactoriedad de este fenómeno socio-ambiental.

Por otra parte, el modelo *ex-ante* guarda concordancia con el estado del arte en la materia –problemática y manejo del suelo de conservación–: coincide en su diagnóstico con éste, y también en las soluciones que propone, algunas de las cuales incluso recoge –como se podrá ver en el anexo “Guía de experimentación del modelo”–. Tal coincidencia con el estado del arte parece darle fiabilidad.

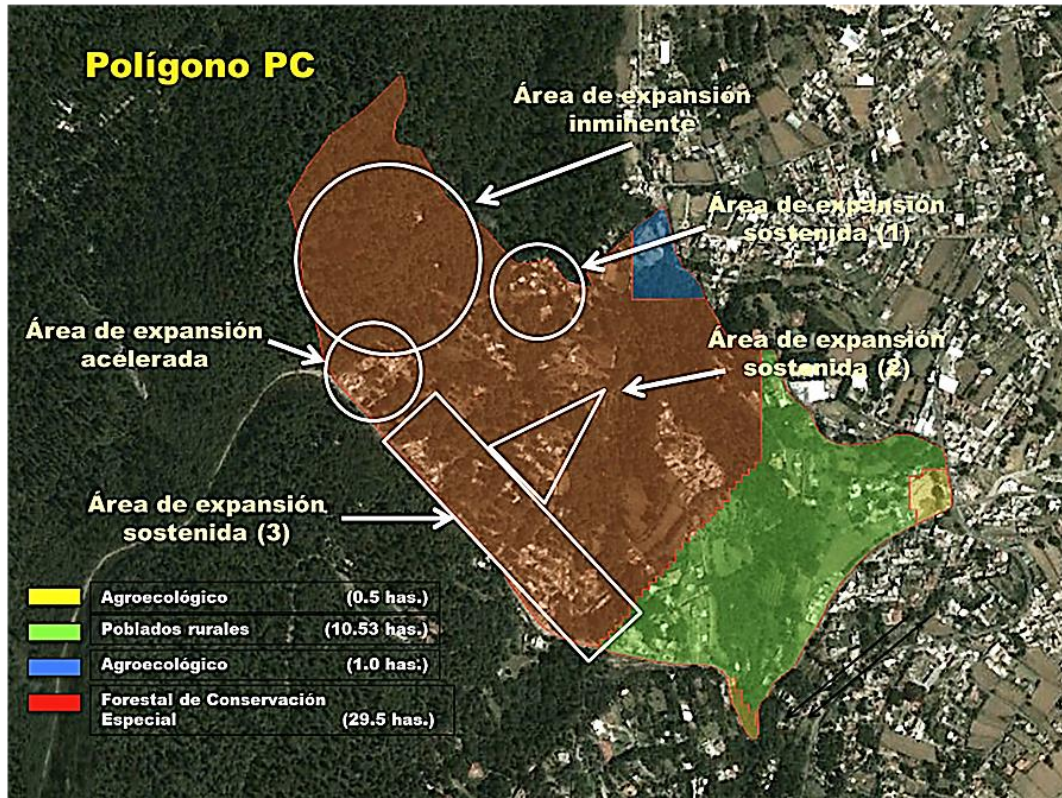
### **El polígono PC como laboratorio de política pública.**

Y bien, ¿qué mejor laboratorio puede haber para llevar a cabo la experimentación, pensamos nosotros, que el polígono PC, a partir de cuya realidad socio-ambiental se elaboró el modelo mismo? Es un polígono forestal, además, que ha concitado el interés de una pléyade de organizaciones de la sociedad civil, las cuales manifestaron en su momento plena disposición a sumarse al esfuerzo por salvaguardarlo, algunas de las cuales, incluso, llegaron a desarrollar actividades preparatorias al respecto, y fueron bien vistas por sus habitantes.

En suma, dado el récord histórico de carencia de respuestas institucionales al reto del crecimiento cero de AHI'S sobre suelo forestal de conservación, parecería plausible someter a experimentación el modelo de contención *ex-ante* en el polígono PC. Quizá resultase un tanto más eficaz y más eficiente que el modelo *ex-post*, el cual ya mostró sus alcances y limitaciones a lo largo de los últimos siete años, en el polígono PC mismo. —Bien, veamos enseguida la guía de experimentación de dicho modelo.



# POLÍGONO PC



Punto Frontera Norponiente



Punto Frontera Nororiente



Punto Frontera Suroriente



Punto Frontera Surponiente



## **ANEXO**

### **GUÍA DE EXPERIMENTACIÓN DE UN MODELO DE CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD IRREGULAR SOBRE LA PERIFERIA FORESTAL DEL DISTRITO FEDERAL, *EX-ANTE* LA EDIFICACIÓN DE VIVIENDA**

#### **OBJETIVO ESTRATÉGICO:**

Incrementar la eficiencia de la política pública de ordenamiento territorial del suelo forestal de conservación de la Ciudad de México.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

1. Someter a prueba un modelo de contención de la ciudad irregular, en su avance sobre el suelo forestal periurbano, de carácter preventivo y basado en incentivos, institucionalización del estado de derecho e información científico-humanística a los habitantes de dicho suelo.
2. Disponer de una base de cálculo para estimar costos de la implementación de una política pública de ordenamiento territorial *ex-ante* la edificación de vivienda, a lo largo de toda la frontera urbano-forestal del Distrito Federal.

### Tratamiento de factores susceptibles de cambio o modificación

	Factor causal	Necesidad por atender	Tratamiento
ECONOMÍA	Situación de impago estructural al HSC.	Dar rentabilidad o productividad agro-forestal a predios del suelo forestal de conservación	Compensar al HSC por el costo de oportunidad que le implica sostener la provisión de bienes y servicios ambientales al HSU.
POLÍTICA	Pervivencia del régimen clientelar y patrimonialista.	Institucionalizar el estado de derecho en el suelo forestal de conservación.	Integrar a la sociedad civil organizada en la administración pública del suelo de conservación de la Ciudad de México
CULTURA	Ignorancia colectiva al respecto del ciclo hidrológico de la cuenca.	Concientizar a la población de la megalópolis acerca del estado de sobre-explotación en que se encuentra el acuífero del que mayormente se abastece, así como del impacto que tiene la ocupación de las tierras de recarga de este mismo.	Crear clima de opinión favorable al abatimiento del déficit de recarga del acuífero, y a la preservación de las tierras de recarga.



## Continuo de la experimentación

Actividades por orden de prioridad y costo

