

Los puntos sobre las íes

*O de la nueva gobernanza y el futuro del suelo
de conservación de la Ciudad de México.*

Óscar Zires Cataño
xoxoctli altepemaatl, a.c.
Febrero de 2015.



xoxoctli altepemaatl, a.c.

Por un desarrollo local biófilo

Estudio comparativo entre el proyecto *Estrategia para la Conservación del Bosque de Agua 2012-2030*, y el proyecto *Pacto Ciudadano para la salvaguarda del suelo de conservación de la Ciudad de México 2013-2018*, en el horizonte de una posible nueva política pública hacia el suelo de conservación de la Ciudad de México.

El país está ante un asunto de seguridad nacional, porque nos jugamos la sustentabilidad de Toluca, Cuernavaca y la capital.

Sergio Aguayo Quezada (2011)

Resumen

Los puntos sobre las íes es un estudio comparativo entre dos proyectos de gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas, que se ha emprendido en el horizonte de un posible cambio de política pública hacia el suelo de conservación de la Ciudad de México. El resultado del estudio indica que los proyectos muestran una proporción alta de semejanzas, lo que sugiere que la implementación en paralelo de ambos proyectos resultaría redundante, pero también que hay tres diferencias significativas entre ellos, lo que sugiere lo contrario.

La primera diferencia consiste en que uno de los proyectos tiene vocación instrumental para el medio rural y el otro, para el medio urbano –del suelo de conservación en ambos casos. La segunda diferencia estriba en que uno de los proyectos concibe como variable nula al statu quo político y de administración pública del suelo de conservación, mientras que el otro lo concibe como variable interviniente. Y la tercera diferencia es relativa al nivel en que opera el correspondiente mecanismo de pago por bienes y servicios ambientales. Así, mientras uno opera a nivel de localidades, el otro lo hace a nivel de cuenca.

Tales son las tres diferencias que muestra la comparación, las cuales permiten establecer de manera concluyente que la implementación en paralelo de ambos proyectos sería eficiente y no redundante. A manera de conclusión del ejercicio comparativo, se señala la necesidad de construir un observatorio ciudadano del suelo de conservación. —Posteriormente, se explora el origen de las diferencias encontradas, que radica en la distinta visión (o episteme) que cada proyecto tiene del objeto ‘problemática del ciclo hidrológico de cuencas’ (siendo en ambos casos parcial con respecto a la estructura real de éste).

Por último, a tenor de la tesis previa se propone complementar el paradigma de gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas, formulado en el año 2012 por el autor de uno de los proyectos comparados, agregándole dos proposiciones más a las dos que originalmente tiene. La primera indica la necesidad de que la sociedad civil organizada se convierta en parte estructural de la política pública del ciclo hidrológico de cuencas. Y la segunda, que se debe crear una identificación colectiva de todos los habitantes de una cuenca hacia el referente de valor ‘sostenibilidad hídrica de la cuenca’.

El estudio se cierra con un breve relato sobre el contrastante trato dado por una misma institución pública a uno y otro proyectos, no obstante que son en buena medida equiparables, como lo demuestra el propio estudio.

Índice

PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCIÓN	2
1. Ejercicio comparativo	2
1.1 Semejanzas	2
1.2 Diferencias	5
2. Balance del ejercicio	8
3. Conclusión (para el proyecto PC)	9
4. Apéndice metodológico	9
5. Una pequeña historia para terminar	11

Presentación

Hacia fines del dos mil catorce, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal tuvo a bien organizar el Seminario “Bosques de agua para la Ciudad de México. La importancia de su implementación”. Con ello, dicha institución se ha mostrado sensible al reclamo ciudadano por el suelo de conservación de la Ciudad de México, un asunto que ha ido ganando visibilidad ante la opinión pública capitalina gracias al esfuerzo de muchas organizaciones ciudadanas, así como de algunos medios informativos comprometidos con el medio ambiente de la capital del país.

Ahora bien, en el marco de ese evento académico se presentó a la prensa el proyecto llamado “Estrategia Regional para la Conservación del Bosque de Agua, 2012-2030”, de la organización ciudadana “Iniciativa Bosque de Agua”. El Titular de dicha Procuraduría, Lic. Miguel Ángel Cancino Aguilar, presente en el seminario, dijo al respecto:

...estamos en muy buen momento para que este tipo de iniciativas [como la Estrategia Regional...] estén alimentando procesos de toma de decisiones; y la idea es esa, a partir de conocimiento técnico, científico, iniciativas, tratar de hacer sinergia con otras autoridades”.¹

Tal declaración oficiosa parece prefigurar la posibilidad de que dicho proyecto sea adoptado por el gobierno local de la ciudad, en calidad de política pública para el suelo de conservación de la Ciudad de México. Lo que de ocurrir, ciertamente que sería una buena noticia: tal proyecto tiene por objeto la preservación del llamado “Bosque de Agua”, el cual abastece a “las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Toluca y Cuernavaca” (Estrategia Regional..., p. 14); es de la autoría del celeberrimo ecólogo, M. en C. Jürgen Hoth, lo cual constituye una garantía de por sí, y está secundado por una prestigiadísima red de organizaciones de la sociedad civil y académicas.

En una palabra, se trata de un proyecto por demás necesario y que tiene detrás de sí un capital humano muy calificado. Así pues, la eventual incorporación de este proyecto a los activos ambientales del gobierno de la ciudad significaría, sin duda, un paso adelante en materia de preservación del suelo de conservación de la Ciudad de México. —Ahora bien, una vez dicho lo anterior, también debemos decir lo siguiente: es nuestra opinión que para preservar efectivamente dicho suelo de la ciudad capital, es decir, para garantizar la sostenibilidad hídrica de la cuenca de México, no basta con dar el paso antes señalado. Se requiere de dar otro paso más.

Y ese otro paso consiste en implementar, en paralelo al proyecto “Estrategia...”, otro proyecto; el proyecto “Pacto ciudadano para la salvaguarda del suelo de conservación de la Ciudad de México, 2013-2018”. ¿Por qué? Porque este proyecto, a pesar de tener el mismo objetivo que aquél en relación con el suelo de conservación de la Ciudad de México, así como una elevada proporción de contenidos coincidentes (como se mostrará más adelante), guarda con éste diferencias tales que vuelven a ambos complementarios entre sí. De modo que la implementación en paralelo de dichos proyectos podría potenciar la política pública respectiva, en mayor medida de lo que cada proyecto podría hacerlo si se implementa en exclusiva. —El breve estudio comparativo que sigue, muestra el sustento de esta tesis.

¹ PAOT-DF, Comunicado para medios 37/2014 27/noviembre/2014. *Analizan expertos importancia de conservar los bosques, fuente de abasto de agua que se consume en la Ciudad de México.*

Introducción

Los puntos sobre las íes es un estudio comparativo entre dos proyectos de gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas, publicados en la primera mitad del año dos mil doce, con apenas un mes de diferencia, pero diseñados con total independencia uno del otro—. Uno de los proyectos es la *Estrategia para la Conservación del Bosque de Agua, 2012-2030*, a cargo de la organización Iniciativa Bosque de Agua, A.C. (en adelante, proyecto ECBA o pECBA); y otro es el *Pacto ciudadano para la salvaguarda del suelo de conservación de la Ciudad de México, 2013-2018*, a cargo de la organización xoxoctli altepemaitl, a.c. (en adelante, proyecto PC, o pPC).

La comparación se practicará en tanto ambos proyectos comparten un mismo objetivo, en relación con el suelo de conservación de la Ciudad de México, y debe determinarse, en consecuencia, si basta con la implementación de uno de tales proyectos para alcanzar aquel objetivo compartido, o se requiere de la implementación de ambos. —Bien, dice así el objetivo del primero: “construir por primera vez un esquema regional para la colaboración intersectorial en apoyo a las decisiones tomadas por representantes gubernamentales, dueños de las tierras, productores, grupos ambientalistas y académicos, para discutir, acordar y colaborar en la realización de actividades para conservar la integridad ecológica, así como el bienestar social y económico del BA” (pECBA, 6).

Y el objetivo del segundo dice así: [Este proyecto] “tiene por objeto contener o al menos reducir a su mínima expresión posible el poblamiento incontrolado de las tierras de recarga del acuífero de la cuenca de México.” (pPC, 3). A la vista, entonces, de semejante coincidencia de objetivo, se procede a la comparación. —El ejercicio consistirá, primero, en establecer semejanzas y diferencias entre ellos; y después, en hacer un balance de los resultados encontrados. Posteriormente, se mostrará una conclusión final del estudio, aunque relativa en exclusiva al proyecto PC —que es el que nos concierne como organización ciudadana—.

Seguirá a esa conclusión un apéndice metodológico donde se muestra cuál es el origen conceptual o epistémico de la diferencias encontradas entre proyectos, así como, por aparte, una propuesta de reformulación de lo que, a juicio del autor del proyecto ECBA, constituye el nuevo paradigma de gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas. Por último, agregaremos al estudio una ‘pequeña historia’, la del contrastante trato dado al proyecto PC por la misma institución pública que ponderó favorablemente el proyecto ECBA, y en torno del cual organizó el seminario especializado al cual nos hemos referido en la Presentación de este estudio. —Bien, comencemos.

1. Ejercicio comparativo

1.1 Semejanzas

Para el logro de su objetivo el proyecto ECBA define ocho “líneas estratégicas” (pECBA, 32), que pueden subsumirse en tres grandes rubros: 1. *Restauración ambiental*, 2. *Desarrollo rural sostenible*, y 3. *Gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas*. Por su parte, el proyecto PC hace lo propio definiendo cinco “medidas de reversión” (pPC, 36), que a su vez, pueden subsumirse en los dos últimos rubros apuntados, si bien aborda indirectamente el primero gracias a terceras organizaciones que, en el marco de este proyecto **elaboraron el suyo propio**, centrado en el primero y el segundo de tales rubros generales.

Así, entonces, tenemos que en el mayor nivel de generalización posible los dos proyectos son relativamente equiparables: para el logro de su objetivo conciben como necesarios los mismos tres rubros generales de acción. —Ahora bien, en un segundo nivel de generalización subsiste casi por entero la equivalencia: el pECBA concreta sus ocho líneas estratégicas en diez acciones prioritarias (pECBA, 34), susceptibles de condensarse en seis ítems. Contrastados éstos con los ítems del corpus instrumental del pPC, se obtiene lo siguiente:

Proyecto ECBA	Proyecto PC
<p>Ordenar el territorio del Bosque de Agua para identificar el valor ambiental que cada localidad va a ofertar y por el cual requiere financiamiento. (Acción prioritaria 1).</p> <p>Fomentar [el desarrollo forestal y agropecuario sustentable, y la capacitación técnica y empresarial para establecer empresas comunitarias forestales, agrícolas y ganaderas]. (Acciones prioritarias 2 a 7).</p> <p>Crear capacidad local para el monitoreo ecológico, [la] conservación y [la] restauración del bosque. (Acción prioritaria 5)</p> <p>Analizar el grado de coherencia entre los diversos instrumentos que conforman el marco legal general que regula el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y las políticas de desarrollo urbano. (Acción prioritaria 8)</p> <p>Desarrollar una agenda académica interinstitucional de largo plazo y a escala regional que incluya el impulso de programas de investigación (conjunta o individual) que genere información, la dé a conocer y rinda cuentas a la sociedad. (Acción prioritaria 9).</p> <p>Promover actitudes responsables hacia la conservación del BA a través de campañas de comunicación y mercadotecnia social. (Acción prioritaria 10).</p>	<p>Compensar al HSC [habitante del suelo de conservación], por el costo de oportunidad que le implica [a éste] sostener la provisión de los bienes y servicios ambientales del suelo de conservación a la ZMVM, mediante la suscripción de un pacto ciudadano vinculante entre el propio HSC y el HSU [habitante del suelo urbano] (pPC 36).</p> <p>[El estado local deberá] Incubar, detonar y sostener inicialmente una economía local en el suelo de conservación, basada en el desarrollo rural sustentable (pPC 36).</p> <p>Sin equivalente. (El pPC sí incluye acciones de monitoreo, pero sólo en materia de ordenamiento territorial. —pPC, 24)</p> <p>Sin equivalente.</p> <p>[La institución ciudadana garante del pacto tendrá que] realizar investigación aplicada sobre la problemática socio-urbana en cuestión [el poblamiento incontrolado del suelo de conservación]. (pPC 23 y 24).</p> <p>Formar al megalopolitano en lo relativo al ciclo hidrológico de la cuenca de México, y en la función que cumplen dentro de éste las tierras de recarga del acuífero del que mayormente se abastece, mediante una campaña en redes sociales. (pPC 36).</p>

Por último, en un tercer nivel, ya de contenidos particulares, tenemos lo siguiente: el proyecto ECBA presenta 243 “acciones recomendadas”, distribuidas en sus ocho líneas estratégicas de acción (pECBA, 32).² De ese total, destina 22 al rubro 1, restauración ecológica (línea estratégica A) -10% aprox. del total-. 45 al rubro 2, desarrollo rural sostenible (líneas estratégicas B a B.4) -18 % aprox. del total-. Y 176 al rubro 3, gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas (líneas estratégicas B.4 a H) -72 % aprox. del total-.

² El pECBA reporta un total de 263 ‘acciones recomendadas’, pero parece tratarse de un error de conteo. Entre su primera línea estratégica (A. *Conservación de recursos naturales y la naturaleza*), y la última (H. *Marco jurídico-legal y políticas públicas*), se cuentan sólo 243 ítems (pECBA, 35 a 51).

Ahora bien, dado que en el proyecto PC el desarrollo del rubro ‘restauración ecológica’ –y, en buena medida, el de ‘desarrollo rural sostenible’ también–, corrió a cargo de terceras organizaciones, como señalamos ya, limitaremos la comparación al rubro restante, de ‘gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas’. Hay que señalar, desde luego, que limitar la comparación en este nivel de contenidos particulares al tercer rubro general, no le resta validez al ejercicio, ya que en el proyecto ECBA dicho rubro abarca más de dos terceras partes del total de sus contenidos, como se muestra en el párrafo anterior.

Bien, en el cuadro que sigue aparecen, de izquierda a derecha, las líneas estratégicas B.4 a H del pECBA, correspondientes al rubro 3; el total de ítems (‘acciones recomendadas’) en que se desagrega cada una de esas líneas; el total de ítems (‘medidas de reversión’) equivalentes en el pPC; y, por último, el porcentaje de equivalencia que hay entre los ítems de uno y otro proyectos. Véase:

Línea estratégica pECBA	Total de ítems (acciones recomendadas) por línea estratégica	Total de ítems (medidas de reversión), equivalentes en el pPC	Ítems equivalentes %
B.4 Urbanización y vías de comunicación	10	6	60
B.5 Ordenamiento territorial y uso de suelo	21	10	48
B.6 Manejo integral de cuencas	12	8	67
C. Desarrollo y participación social	17	14	82
D.1 Comunicación y educación	17	15	88
D.2 Capacitación	12	8	67
E. Fortalecimiento institucional y seguimiento	14	11	78
F. Investigación	34	3	9
G. Mecanismos financieros	22	11	50
H. Marco jurídico-legal y políticas públicas	17	9	53
TOTALES	176	95	54

En resumen, un poco más de la mitad de los ítems correspondientes al rubro de gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas (54%), es compartida por ambos proyectos. Más aún, si se resta la línea estratégica ‘F. Investigación’, en el que la coincidencia es menor al 10 % (en razón de que uno de los proyectos tiene una agenda centrada en la investigación ecológica, mientras que el otro la tiene en las ciencias sociales – demografía y poblamiento irregular, economía y poblamiento irregular, política y poblamiento irregular–), el porcentaje de ítems equivalentes se eleva casi a los dos tercios ($176-34 = 142$ ítems pECBA. $95-3 = 92$ ítems pPC. Nivel de equivalencia: 65%). Ante tal panorama, desde luego, bien puede afirmarse que sí se incurriría en redundancia de implementar ambos proyectos a la vez. Veamos ahora si las diferencias confirman esta conclusión, o la refutan.

1.2 Diferencias

Hay tres diferencias sustantivas entre los proyectos ECBA y PC: la primera es que el primero fue pensado para el medio rural mientras que el segundo lo fue para el medio urbano; la segunda es que el primero concibe como variable nula al *'statu quo* político y de administración pública del suelo de conservación', mientras que el segundo lo entiende como variable interviniente; y la tercera es que el primero presenta un mecanismo de pago por bienes y servicios ambientales que opera a nivel de localidades, mientras que el segundo presenta un mecanismo de lo mismo, pero que opera a nivel de cuenca. –Revisemos cada una de estas diferencias.

1.2.1 Primera diferencia

La primera diferencia estriba en que el medio natural de implantación de cada proyecto, varía: para uno es el medio rural; y para el otro, el medio urbano –del suelo de conservación en ambos casos, desde luego–. Tal diferencia es observable al reparar en el sujeto colectivo que presupone cada proyecto. En el caso del pECBA es la comunidad campesina (donde las actividades laborales son eminentemente rurales), mientras que en el del pPC, es el conjunto de colonos de AHÍ's ubicados en suelo forestal periurbano (donde la mayor parte de éstos desempeña actividades laborales en la ciudad).

En rigor, esta primera diferencia refleja la distinta la vocación instrumental de cada proyecto. El pECBA gira en torno a la restauración ecológica y el desarrollo rural sostenible, en el medio de las comunidades campesinas; mientras que el pPC gira en torno a la contención del crecimiento de la ciudad irregular sobre su suelo forestal periférico. Para mejor ilustrar esta primera diferencia, imaginemos una tipología de suelos del suelo de conservación, con cuatro categorías: **a.** suelo frontera urbano-forestal; **b.** suelo frontera urbano-agrícola; **c.** suelo frontera agrícola-forestal; y **d.** suelo forestal no fronterizo. Pues bien, mientras que el proyecto ECBA tiene como referente la casuística de los suelos **c** y **d** (medio rural), el proyecto PC lo tiene en la de los suelos **a** y **b** (medio urbano).

Cierto es que pueden encontrarse referentes cruzados en ambos proyectos: sobre el tratamiento de la problemática urbana en el proyecto ECBA, y sobre el tratamiento de la problemática rural en el proyecto PC. Pero se trata de enunciados escuetos que no se acompañan de *know how*; esto es, se trata de enunciados sin desarrollo. Por ejemplo: de las 243 “acciones recomendadas” del pECBA, una de ellas dicta, sin acompañarse de *know how*, lo siguiente: “Establecer y fortalecer mecanismos sociales, jurídicos, económicos e institucionales para detener el establecimiento de asentamientos irregulares”.³ Pues bien, no hay mejor definición en tan pocas palabras del proyecto PC, que ésa. En realidad, la “acción recomendada 2-b.4” del pECBA, está ya cabalmente desarrollada en el pPC.⁴

Y correlativamente, ocurre lo mismo con el pPC en materia de desarrollo rural sostenible: mientras que en éste sólo puede encontrarse el enunciado citado ya en el primer cuadro comparativo (“El estado local deberá incubar, detonar y soportar inicialmente una economía local en el suelo de conservación, basada en

³ Proyecto ECBA, Acción recomendada 2, línea estratégica B.4. “Urbanización y vías de comunicación” (pECBA, 40).

⁴ Véase *Salvemos el polígono PC*, último desarrollo del modelo de contención de AHÍ's en suelo forestal periurbano del pPC.

el desarrollo rural sostenible” -pPC, 36), sin acompañarse de know how, en el pECBA pueden encontrarse enunciados bastante desarrollados al respecto. De hecho, el pECBA destina tres sublíneas estratégicas al tema: Actividad forestal sustentable, Agricultura sustentable y Ganadería sustentable, de la línea estratégica “Manejo y uso de la tierra y el agua”, que desarrolla nada menos que a lo largo de cuatro páginas (PECBA, 36 a 39).

Bien, ¿es significativa esta primera diferencia? Sí, lo es: sólo recurriendo a sendos modelos de trabajo de campo de cada proyecto sería posible dar cobertura geográfica total a una intervención. Repitémoslo: mientras la vocación instrumental de uno de ellos está en relación con los suelos fronterizo agrícola-forestal y forestal no fronterizo (suelos **c** y **d**), la del otro está en relación con los suelos fronterizos urbano-forestal y urbano-agrícola (suelos **a** y **b**).

1.2.2 Segunda diferencia

La segunda diferencia radica en la distinta valoración que cada proyecto hace de la variable ‘*statu quo* político y de administración pública del suelo de conservación’, en su relación con la problemática del ciclo hidrológico de la cuenca. Así, mientras uno de los proyectos concibe a dicho *statu quo* como variable nula, el otro lo concibe como variable interviniente. —Por ‘*statu quo* político y de administración pública del suelo de conservación’ estamos entendiendo los modos o maneras estandarizados que rigen la interacción ciudadanía-gobierno en dicho suelo. Dicen al respecto los especialistas:

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.¹⁴ 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.⁵

En efecto, el pasaje antes citado —de una publicación oficial, por cierto—, ofrece el perfecto retrato de la variable en cuestión. Dicho de manera abreviada, es el hábito del arreglo en corto entre ciudadanos y agentes de gobierno, pasando por encima de la ley. Se llama *cultura patrimonialista de lo público*. —El caso de los Comités Ciudadanos en algunos de los pueblos del suelo de conservación es muy ilustrativo: a los cargos de tales Comités se accede mediante un proceso electoral. Y en esos procesos la competencia es feroz: candidatos ligados a algún partido político, y hasta particulares, invierten fuertes sumas de dinero en la elección respectiva, no obstante que se trata de cargos honoríficos —sin remuneración pública alguna—. ¿Por qué? Pues porque son inversiones muy rentables: constituyen la puerta de entrada a la especulación inmobiliaria irregular.

Otra expresión de esta cultura de lo público es observable en temporadas electorales. La secuela necesaria de la visita a un AHI de algún candidato en campaña, bien sea al cargo de Jefe Delegacional o al de Diputado

⁵ 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, 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).

local (quienes invariablemente “donan” materiales de construcción de propiedad pública a los colonos, para que éstos puedan convertir sus brechas en calles), es el disparo de la construcción de vivienda. En verdad, en tales temporadas la relación causa–efecto del poblamiento irregular del suelo de conservación, llega a ser flagrante. (Entre los años 2005 a 2014 nuestra organización llevó a cabo un ejercicio de observación participante al interior de un AHI en expansión, ubicado sobre suelo forestal periurbano; y en ese lapso vimos incurrir en semejante práctica a candidatos... ¡de cuatro partidos políticos!).⁶

¿Es significativa esta tercera diferencia? Sí, obviamente. Todos los estudios, todos los reportajes mediáticos serios y toda la observación en campo que pudimos hacer a lo largo de una década, sugiere que el tramo institucional Delegación Política-Comité Ciudadano-Representación vecinal, simplemente no está operando en función de la preservación del suelo de conservación. De modo que la variable en cuestión de ninguna manera puede ser obviada. Incluso, puede ser considerada como el motor o, al menos, el émbolo de la ocupación irregular. A tal punto, pensamos, que si no se le da un tratamiento específico, enérgico y sostenido, no habrá proyecto de preservación del suelo de conservación que valga.

1.2.3 Tercera diferencia

La tercera diferencia consiste en que el pECBA propone un mecanismo de pago por bienes y servicios ambientales a nivel de localidades, que supone la participación en exclusiva de sus beneficiarios directos, mientras que el pPC propone uno a nivel de cuenca, que supone el involucramiento de la totalidad de los habitantes de la misma. Ilustremos la diferencia:

El mecanismo del proyecto ECBA aparece en la relación de las diez “principales acciones recomendadas” de este proyecto. Es la primera de ellas. Dice así:

*1. Ordenar el territorio del Bosque de Agua para identificar el **valor ambiental** que cada localidad va a ofertar y por el cual requiere financiamiento. –Cuadro 12, pECBA, 34.*

En cambio, el mecanismo del proyecto PC se define en los siguientes términos:

El Pacto [ciudadano para la salvaguarda del suelo de conservación de la Ciudad de México] será el mecanismo institucional por medio del cual el HSC [habitante del suelo de conservación] y el HSU [habitante de suelo urbano], intercambien bienes y servicios; de carácter ambiental del primero al segundo, y de carácter económico-social del segundo al primero. El compromiso que asume el HSC ante el HSU, es garantizarle la provisión de los bienes y servicios ambientales que brinda el suelo de conservación a la ZMVM, en sus magnitudes y volúmenes actuales. Y el compromiso que en reciprocidad asume el HSU ante el HSC, es el de compensarlo mediante una inversión de capital público-privado en el suelo de conservación, tal que posibilite incubar, detonar y sostener inicialmente una economía local en éste, centrada en el DRS.⁷

Bien, ¿es significativa esta tercera diferencia? Sí, bastante. Un mecanismo de pago a nivel de cuenca crea un nicho de legitimidad plena a la acción de salvaguarda del suelo de conservación, al crear una identificación

⁶ La experiencia está referida en *Diez años de observación in situ del crecimiento de la ciudad irregular sobre sus bosques periurbanos. El caso del polígono PC y la administración pública del suelo forestal de conservación.*

⁷ xoxoctli altepemailt, a.c., *Pacto ciudadano para la salvaguarda del suelo de conservación de la Ciudad de México, 2013-2018.* Julio de 2012, Versión actualizada a agosto de 2013, M.2.2 Actores y términos del Pacto, pág. 18.

colectiva entre los megalopolitanos a partir del referente de valor *sostenibilidad hídrica de la megalópolis*. Un mecanismo de pago a nivel de cuenca es, por lo tanto, la fuente idónea de captación de recursos fiscales a los efectos: provee al contribuyente de un *sentido* para tributar en pro de la causa. Y también es un generador de condiciones propicias para el adecuado manejo de esos recursos en el suelo de conservación.⁸

(Por otra parte, cabría agregar que un pacto ciudadano como el descrito arriba bien puede propiciar un cambio de conducta colectiva de los megalopolitanos hacia su medio ambiente en general. Es decir, puede convertirse en el pie de entrada a una nueva condición ciudadana del habitante de la cuenca, definida por su identificación con el entorno natural en el que habita. Y tal es la condición ciudadana que la megalópolis requiere).

2. Balance del ejercicio.

El ejercicio comparativo arroja el siguiente resultado: las semejanzas en contenidos de los proyectos ECBA y PC, van de la mitad a los dos tercios. De lo que se sigue que, en efecto, resultaría redundante y no eficiente la implementación en paralelo de ambos proyectos. (Por cierto, tal dato constituye una buena noticia en otro plano: la elevada proporción de contenidos en común entre proyectos que fueron elaborados con total independencia uno del otro, da una mayor fiabilidad a los mismos).

En cambio, las diferencias establecen lo contrario: sólo con la implementación en paralelo de ambos proyectos podría darse cobertura geográfica total a la intervención; sólo dando tratamiento a la variable 'statu quo político y de administración pública', podría recuperarse el tramo institucional Delegación Política-Comité Ciudadano-Representación vecinal, y podría acotarse a los términos de la legislación ambiental el comportamiento de los candidatos a puestos de elección pública en el suelo de conservación; y, por último, sólo con un pacto ciudadano vinculante podría gestarse una identificación colectiva de los megalopolitanos, en torno de la causa de la preservación del suelo de conservación de la Ciudad de México.

En suma, a pesar de que los proyectos presentan una proporción elevada de semejanzas, sus diferencias hacen que la implementación en paralelo de ambos resulte eficiente y no redundante: implementados de esa manera, cada uno de los proyectos podrá potenciar la política pública respectiva más allá de lo que cada uno de ellos podría hacerlo, de ser implementado en solitario .

⁸ Por cierto, la idea de un pacto ciudadano como medio de gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas tiene al menos un precedente. Se trata del *"Programa de Cuencas y Ciudades"*, que desde el año 2002 opera en la ciudad de Saltillo, y *"...tiene como objetivo el involucrar a la población de Saltillo en la conservación de su principal fuente de agua, que es la Sierra de Zapalinamé. [Su] mecanismo de recaudación [es por medio de aportaciones voluntarias] a través del recibo del agua [...]"*. Y a juzgar por lo que eminentes ecólogos dicen del mismo, como el doctor Exequiel Ezcurra, parece tratarse de un caso de éxito. De modo que la idea misma de institucionalizar un pacto ciudadano vinculante en la megalópolis, no parecería del todo utópica o fantasiosa. Tiene al menos un precedente.

3. Conclusión (para el proyecto PC).

El balance del ejercicio comparativo nos permitió establecer con razonable certidumbre que para poder salvaguardar el suelo de conservación de la Ciudad de México es preciso dar dos pasos y no sólo uno. Sin embargo, hay que reparar en el hecho de que no corresponde al estado local dar ese segundo paso sino a la sociedad civil misma, pues bajo un esquema de nueva gobernanza corresponde a ella definir una política ciudadana que haga de contrapeso a la correspondiente política estatal. Dice Luis. F. Aguilar *...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...*⁹.

Ahora bien, pensamos que la mejor manera de materializar en el suelo de conservación de la Ciudad de México un proceso de gobierno en modo *postgubernamental*, es construyendo un observatorio ciudadano del más alto nivel técnico y operativo. Hablamos de un observatorio que, al coaligar a las mejores voces científicas y de activistas especializados en la materia, será capaz de hacer valer la *ratio* ambientalista en la toma de decisiones públicas relativas. Hablamos, pues, de un observatorio ciudadano capaz de hacer las veces de ‘shadow cabinet’, de gabinete sombra de la administración pública del ciclo hidrológico de la cuenca de México; es decir, capaz de asumir con sobrada solvencia técnica la representación ética (la representación legal la tiene el estado), del interés general megalopolitano relativo a dicho ciclo.

De modo, pues, que para quienes somos los proponentes del proyecto PC ha llegado el momento de ir a tocar no a las magnas puertas de los *potestas* o gobernantes (a las que hemos tocado los últimos siete años, sin haber podido alcanzar algún resultado cierto hasta ahora), sino a las más modestas de los *auctoritas*, aquellos académicos y activistas ambientales reconocidos por sus respectivas comunidades, en razón de su integridad y sapiencia. —A ello nos abocaremos desde ahora. Y exhortamos a las organizaciones ambientalistas de las ciudades de Toluca y Cuernavaca, a que hagan lo propio.¹⁰

4. Apéndice metodológico.

El balance de la comparación nos ha llevado a la determinación de que cada uno de los proyectos comparados es necesario pero ninguno suficiente para tratar la problemática del ciclo hidrológico de cuencas. Ahora bien, en el plano metodológico cabe la pregunta de por qué. ¿Por qué ninguno de los proyectos tiene la calidad de necesario y suficiente a los efectos? Y bien, hay una respuesta; es la siguiente: *porque ninguno de los proyectos tiene una visión completa de su objeto*. Veamos: mientras la visión de uno de estos proyectos abarca de la geo-hidrología a la sociología ambiental, la del otro abarca de la sociología

⁹ 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.

¹⁰ Este llamado fue hecho ya en carta a los especialistas que acudieron a la presentación del pPC, en mayo del 2012: *De hecho, a partir de la lectura [que hicimos] de la Iniciativa Bosque de Agua [pensamos en la pertinencia de implementar] una tercia de pactos, [uno] para cuernavaquenses, otro para toluqueños [y otro más para defeños o megalopolitanos]*. — Carta de xoxoctli altepemailt. a.c., del 9 de agosto del 2012, a: Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental. (Gerardo Noria y Jaime Suaste); Fundación Biósfera del Anáhuac. (Itzel Mónica Gómez Manjarrez y Jürgen Hoth); Greenpeace (Paloma Neumann Gómez). Sustentables Network Driven Entrepreneurship Network (Dolores Galicia y Oscar Velázquez).

ambiental a la sociología política; pero he aquí que la estructura real del objeto ‘problemática del ciclo hidrológico de cuencas’, *va de la geo-hidrología a la sociología política* –pasando por la sociología ambiental.

En lo anterior radica la causa de la incompletud de los proyectos. Cada uno observa un segmento del objeto, pero ninguno observa al objeto en su totalidad.¹¹ Es la limitación ‘óptica’ o epistemológica de cada proyecto, entonces, lo que hace que ambos sean necesarios pero ninguno suficiente para alcanzar el objetivo compartido. —Bien, una vez establecido el origen de las diferencias entre los proyectos; esto es, una vez determinada la causa de la insuficiencia de uno y otro proyectos en su abordaje del objeto ‘problemática del ciclo hidrológico de cuencas’, conviene llevar la exploración metodológica a otro objeto más, con el cual guarda relación este último; es un objeto conceptual que formaliza los términos en que debe darse la nueva gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas. Nos estamos refiriendo a lo que podemos llamar el paradigma Hoth. ¿En qué consiste éste? Lo define así su autor –y diseñador también, claro, del proyecto ECBA:

Ante estos retos inéditos [tener que aprender a “crecer sin mermar al mismo tiempo las bases ecológicas que son el sostén de nuestro crecimiento y bienestar”], es importante cambiar de paradigmas. Del punto de vista de la planeación, debemos dejar de pensar sólo en términos de jurisdicciones y también tomar en cuenta cómo nos relacionamos a través de las cuencas y los acuíferos. Esto significa ser corresponsables entre los que vivimos cuenca abajo y los de cuenca arriba: pagar al dueño del bosque por los beneficios recibidos, como el agua, y ellos cuidar el bosque para que siga dándonos de beber a todos, entre otros beneficios.¹²

Como puede observarse, el paradigma Hoth se compone de dos proposiciones: la primera establece que “...debemos dejar de pensar sólo en términos de jurisdicciones y también tomar en cuenta cómo nos relacionamos a través de las cuencas y los acuíferos”. Y la segunda, que debemos “ser corresponsables entre los que vivimos cuenca abajo y los de cuenca arriba: pagar al dueño del bosque por los beneficios recibidos, como el agua, y ellos cuidar el bosque para que siga dándonos de beber a todos, entre otros beneficios”. Tenemos, entonces, un paradigma con dos proposiciones. La primera es de carácter científico: nos permite *ver* el problema. Y la segunda, de carácter tecnológico o instrumental: nos permite *tratarlo*.

Sin embargo, a la luz de lo que ha puesto en claro el balance de la comparación, surge una pregunta: ¿basta con la proposición tecnológica o instrumental que formula el paradigma Hoth para poder materializar una nueva gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas? Y la respuesta necesaria es no. No basta. Deben agregársele dos proposiciones más para completarlo.

Son las relativas al segmento del objeto ‘problemática del ciclo hidrológico de cuencas’ que está en el punto ciego del proyecto ECBA –el que va de la sociología ambiental a la sociología política–. Es decir, son las proposiciones formuladas a manera de conclusión en los incisos 1.2.2 Segunda diferencia (la sociedad civil organizada debe asumir el rol de contraparte estructural de la administración pública del ciclo hidrológico de una cuenca) y 1.2.3 Tercera diferencia (debe crearse una identificación colectiva de los habitantes de una

¹¹El dato es importante: si algo muestra la experiencia reciente en materia de administración pública del suelo de conservación, es que la intervención fraccionada y no holística, eventual y no sistemática –así como basada en la penalización más que en la prevención–, arroja resultados negativos.

¹² Hoth, Jürgen, *Bosque de Agua, última llamada para la sobrevivencia de las metrópolis*, 17/06/12, 24 Horas.

cuenca con el referente de valor ‘sostenibilidad hídrica de la cuenca’, mediante su directa participación en la gobernanza del ciclo hidrológico de la misma).

Bien, con el agregado de estas dos proposiciones al paradigma analizado tenemos, entonces sí, el paradigma completo de nueva gobernanza del ciclo hidrológico de cuencas. Habida cuenta de que un paradigma es el eje racional de la acción en todo campo, la cuestión es relevante. (Fin del apéndice).

5. Una pequeña historia para terminar.

Queremos dejar constancia de nuestra extrañeza por el trato desigual dado por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal a nuestro proyecto, el proyecto PC, en comparación con el trato dado al proyecto ECBA. Mientras éste recibió una ponderación positiva (y merecida, lo dijimos ya), el primero no mereció ni el beneficio de la ponderación institucional. La pequeña historia es la siguiente: a comienzos del año 2013 presentamos a la consideración de dicha Procuraduría aquel proyecto. La solicitud con que acompañamos la entrega del documento, dice así:

...nuestro propósito es el de darles a conocer [a las autoridades de gobierno, el proyecto] “Pacto ciudadano para la salvaguarda del suelo forestal de conservación de la Ciudad de México”, con vistas a que sea ponderado por las mismas, en función de su posible utilidad pública. Y, en el caso de que de que [la ponderación resultase positiva], explorar [qué] posibilidades de colaboración existen, entre gobierno local y sociedad civil organizada, para el aprovechamiento [del mismo]. (Sello de recibido, sin folio, de 25 de febrero del 2013).

Poco tiempo después recibimos oficialmente copia de un memo interno donde se instruye a una de las Subprocuradurías de la dependencia a turnar el proyecto a otra. Sin embargo, esa notificación no tuvo consecuencias. Así que luego de transcurrido un tiempo prudencial decidimos acudir a las oficinas de la institución, para averiguar qué suerte había corrido nuestra solicitud. Una vez allí se nos guió a una oficina cuyo titular nos dijo de manera informal pero categórica, que nuestro proyecto era impracticable, porque... ¡fomentaba la ocupación del suelo de conservación!

Extrañados por el juicio del funcionario, le preguntamos si sabía de qué proyecto estábamos hablando. Éste pidió entonces a uno de sus colaboradores que le llevara el documento entregado por nosotros un par de meses antes. Dicho colaborador fue a rescatarlo de algún archivo, y regresó con éste. Pero al momento de entregárselo a su jefe, le recordó... que aún estaba pendiente de lectura. ¡Nos habían dado un juicio lapidario sobre nuestro proyecto, antes siquiera de haberlo hojeado!

Sin embargo, una vez aclarada la confusión del funcionario creímos removido el obstáculo que estaba frenando el trámite, por lo que supusimos que pronto contaríamos con el dictamen que habíamos solicitado. Pero la realidad fue que nunca volvimos a recibir comunicación alguna al respecto; nunca volvimos a tener noticia oficial sobre el particular. Desde entonces han transcurrido ya poco más de veinte meses. Tal es la pequeña historia. —Ahora bien, cabría recordar que en alguna publicación previa hicimos un reconocimiento a la institución por el profesionalismo con que atendía los requerimientos ciudadanos que con relativa frecuencia le hacíamos; cosa que hasta el presente se mantiene. Pero sucede que en el caso expuesto, no ocurrió lo mismo; en ese caso, sencillamente, la institución falló. Lo lamentamos.

Contacto:

oscar.zires@altepemaitl.org.mx

