

SECCIÓN III: *POLITICS DEL CUESTIONAMIENTO*

Capítulo IX

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

Itzkuauhtli Zamora Saenz¹¹⁹
Amalia Salgado López¹²⁰

Introducción

El retorno de la ciudadanía como una herramienta analítica para abordar las relaciones sociedad y gobierno ha sido visible en los últimos veinte años (Aguirre, 2003; Dagnino, 2005; Kymlicka & Norman, 1995; Tamayo, 2010). Entre otros factores, este renacimiento se atribuye a la importancia depositada en la participación ciudadana como una institución indispensable para el desarrollo (Jones & Gaventa, 2002) y para la creación de una identidad colectiva de carácter cívico que permita la convivencia y la inclusión en sociedades altamente diferenciadas (Heather, 1999). En su acepción clásica, la ciudadanía se refiere principalmente al conjunto de derechos y obligaciones que tiene un individuo al interior de una comunidad política determinada, es decir, el concepto indica principalmente el *status* alcanzado por un individuo en el marco de un Estado-nación (Marshall & Bottomore, 1992). En su renovación teórica, la definición de ciudadanía como *status* se ha complementado con un enfoque más dinámico y activo, el cual establece que la obtención y ampliación de los derechos ciudadanos son el resultado de la presión que ejercen grupos sociales con la finalidad de lograr una mayor igualdad en materia civil, política y social (Isin & Wood, 1999).

La ciudadanía significa tener derechos y la capacidad de ejercerlos, es decir, involucra en sí misma, el *ser* y el *hacer*. El *ser* implica un estado legal, mientras que el *hacer* denota un proceso activo caracterizado por la participación (Salgado López, 2012). Desde esta perspectiva dinámica, los actores sociales constituyen agentes de cambio con la capacidad de influir en la toma de decisiones públicas que afectan la calidad de su vida cotidiana o que los coloca en una situación de desigualdad frente a los demás (PNUD & OEA, 2010). La participación ciudadana se entenderá en este capítulo

¹¹⁹ Investigador post-doctoral del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. mail: itzaben@gmail.com

¹²⁰ Doctora en Sociología por FLACSO-Méjico. Consultora independiente, mail: amaliasalgado@hotmail.com

**Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López**

como todas aquellas formas y mecanismos que emplean los actores sociales, de manera individual o colectiva, con el objetivo de influir en las decisiones y acciones del gobierno, así como de hacer valer su interés social sobre determinado asunto de carácter público (Cunill, 1991; Gaventa & Valderrama, 1999). La participación puede expresarse a partir de acciones contenciosas o bien mediante el uso de canales institucionales abiertos por el gobierno. De hecho, en los gobiernos locales la participación ciudadana está orientada a la construcción de mecanismos de interacción y espacios de interlocución para el incremento de la receptividad y la atención de las demandas sociales por parte de las principales instituciones políticas (Hevia & Isunza Vera, 2012). En este sentido, la relación que se establece entre gobierno y sociedad a través de la participación se operacionaliza en formas muy concretas que le permiten a la ciudadanía fiscalizar el desempeño de la autoridad política. Dentro de este conjunto de acciones las peticiones, las demandas y las quejas ciudadanas forman un papel fundamental para inmiscuirse en asuntos públicos que le afectan en su entorno más inmediato y para procurar defender sus derechos ciudadanos (Hevia & Isunza Vera, 2010).

En este capítulo nos centramos en el mecanismo de participación consistente en la denuncia que interpone la ciudadanía ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT) en el tema de áreas verdes en suelo urbano. En la primera parte enmarcamos el mecanismo de la denuncia a partir del argumento clásico de Albert Hirshman en torno al uso de la voz para denunciar una falla del sistema político, el cual se contextualiza en la discusión contemporánea sobre la ciudadanía ambiental y la sostenibilidad urbana. En ese sentido, nos preguntamos primero sobre los factores que influyen en el uso de la voz y que favorecen la denuncia ciudadana en torno al derribo de un árbol o la construcción ilegal en un área verde. Al respecto es importante mencionar que prácticamente la totalidad de los denunciantes se amparan con el artículo 186 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México para solicitar que sus datos personales sean confidenciales. Esto no permitió utilizar características sociodemográficas del denunciante como el sexo o la edad como parte del análisis, por lo que más bien se recurrió a variables espaciales a nivel delegacional como el tamaño de la población, el Índice de Desarrollo Social (IDS) o la cantidad de Áreas Verdes Urbanas (AVU) como un primer ejercicio exploratorio sobre el comportamiento espacial que tiene esta demanda. En el segundo apartado se desarrolla el

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

análisis estadístico que nos permite afirmar que la única correlación existente entre las variables analizadas con respecto a la cantidad de denuncias en el tema de áreas verdes en el suelo urbano que ha recibido la PAOT es el Índice de Desarrollo Social de las delegaciones, al menos en el periodo 2002 - 2015. Finalmente, en el tercer apartado seleccionamos una muestra de años (2003, 2006, 2009, 2012 y 2015) para analizar los expedientes que ha integrado la Procuraduría en este tema y proponer una tipología más específica sobre las fallas que está identificando la ciudadanía en la conservación y gestión de las áreas verdes de la ciudad.

1. La voz ciudadana y los problemas ambientales

Albert Hirshman afirmó en su libro de *Salida, voz y lealtad* que “Bajo cualquier sistema económico, social o político, los individuos, las empresas y los organismos en general están sujetos a fallas en su comportamiento eficiente, racional, legal, virtuoso o, en otro sentido, funcional.” (Hirschman, 1977: 11). Ante este tipo de fallas, las personas pueden optar por abandonar el servicio que presta el sector público o dejar de comprar el producto que ofrece una empresa privada (mecanismo de Salida), seguir fiel a su marca o servicio porque considera que la falla se resolverá pronto (Lealtad) o bien, expresar públicamente su insatisfacción con el objetivo de plantear un cambio o regresar el entorno a su condición original (Voz). El uso de la voz tiene un amplio espectro, ya que incluye utilizar el buzón de quejas que tiene un gobierno o una empresa, hasta la protesta directa de carácter contencioso. Dicho de otra manera, las gradaciones de la voz abarcan acciones individuales en las cuales se solicita la intervención de una autoridad o la implementación de la ley, o bien acciones colectivas que intentan presionar mediante la movilización pública. La Salida está más relacionada con el sistema económico (el cliente que deja de comprar un producto) y la voz con el político (el ciudadano que protesta para demandar la dotación o mejora de un servicio), pero ambos son opciones que puede ejercer un ciudadano ante la existencia de una falla reparable.

Al comparar ambos mecanismos, Hirschman considera que el uso de la voz es más costoso, ya que exige que el sujeto realice un esfuerzo y una acción que no tenía prevista. De acuerdo con su teoría, utilizar la voz en vez de la salida descansa en distintas razones, entre las más importantes se encuentran:

**Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López**

- a) El actor no tiene la posibilidad de emplear la salida, es decir, no puede seleccionar una alternativa de mejor calidad porque no existe dicha opción (el caso típico del monopolio) o porque su situación económica le impide acceder a ella.
- b) El actor tiene una percepción positiva sobre la eficacia que debe emplear su voz, por lo que acepta el costo de oportunidad que conlleva. En este caso el actor considera que tiene capacidad de influencia política y negociación frente a la autoridad. Esta percepción suele descansar en una historia y tradición social caracterizada por la apertura de las instituciones políticas a la participación ciudadana, situación que se refleja en la existencia de instituciones y mecanismos orientados a recibir y canalizar las quejas de forma eficiente y eficaz.
- c) El actor guarda una lealtad por el lugar, servicio o producto que presenta la falla, por lo cual posterga la salida y prefiere reaccionar primero con el uso de la voz.

Particularicemos el uso de la voz al caso urbano y a las acciones que dañan las áreas verdes. Por ejemplo, ante el avance de construcciones irregulares en las áreas verdes de una colonia o el establecimiento del comercio informal en esos espacios, la ciudadanía tendrá dos alternativas de acuerdo a la teoría de Hirshman, puede cambiar de residencia hasta encontrar otra colonia o ciudad que satisfaga sus expectativas de calidad de vida (salida), o bien, puede protestar y quejarse con el objetivo de presionar a las autoridades gubernamentales para que actúen en consecuencia y, al menos, regresen las áreas verdes al estado antes de su apropiación ilegal y deterioro (voz). Una tercera posibilidad consiste en el arraigo y la identidad territorial del ciudadano, es decir, la lealtad hacia el vecindario, barrio o colonia que retardará la salida y genera una mayor disposición al uso de la voz. Como se puede ver, emplear la salida no es una alternativa sencilla, ya que la mudanza implica un cambio importante en la rutina del actor y su familia, así como un costo económico considerable, por lo que en contextos urbanos hay una tendencia a “la fatiga de la salida” que favorece el ejercicio de la voz (Orbell & Uno, 1972). De esta manera, y siguiendo la línea argumentativa del propio Hirshman, el ciudadano más proclive al uso de la voz estará en ambos extremos de la escala social, esto es, tanto las personas que habitan zonas deprimidas económicamente como aquellos que habitan zonas residenciales exclusivas. Los dos tipos de vecinos son sensibles al deterioro de la calidad de su entorno, pero por razones distintas ejercen su voz; mientras que los residentes de zonas deprimidas

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

o marginadas no tienen recursos económicos suficientes para migrar con facilidad, los habitantes de zonas exclusivas consideran difícil encontrar un espacio similar en la ciudad. Desde nuestra perspectiva, la propensión de la voz puede tener una explicación más pragmática en el contexto urbano. Tener una vivienda propia significa para muchas personas una meta personal que se logró con mucho sacrificio, constituye una meta social muy extendida y sumamente valorada cuando ésta se logra. Las personas que lo consiguen tendrán una mayor resistencia a migrar, por lo que harán todo lo posible por reparar la falla antes de buscar otra residencia o aceptarla como un nuevo rasgo de su territorio. Otras posibilidades para ejercer la voz consisten en la autopercepción que tiene el ciudadano sobre su capacidad de influir en las decisiones de la autoridad, ya sea porque ocupa un puesto de representación vecinal o territorial, o bien, porque considera que tiene el apoyo de otro tipo de red política.¹²¹

Ahora bien, la denuncia de carácter ambiental se puede caracterizar por una motivación peculiar que consista en la defensa de algo que se encuadra como un bien público que debe defenderse (la naturaleza). No es el caso de la denuncia por la construcción de un edificio de veinte pisos que el ciudadano suele enmarcar como una amenaza para su calidad de vida debido a la posible escasez de agua por el incremento de la demanda, al aumento de problemas viales o a la disrupción de la “paz” y “tranquilidad” del barrio. Estas han sido las típicas demandas vecinales que se quejan por los procesos de redensificación urbana que han acontecido de manera acelerada en los últimos diez años en distintas metrópolis latinoamericanas (Azuela & Cosacov, 2013). Desde luego que la denuncia sobre el derribo de un árbol puede significarse a partir de motivaciones de interés individual (“ya no tendrá una sombra por las mañanas” o “tendré menos aire puro”), pero también puede interpretarse como un cambio en significados y valores en torno a la relación entre la ciudad y la naturaleza. Interponer una denuncia requiere de la disposición de un ciudadano, no sólo a indignarse por una acción que le parece deleznable e injusta, sino a traducir dicho sentimiento en una acción concreta que le permita tratar de revertir la falla. En el tipo de denuncias que nos ocupa, la fuente de indignación y participación radica en la emergencia de una ciudadanía ambiental.

¹²¹ Para revisar investigaciones con enfoque cualitativo sobre el ejercicio de la voz ciudadana basada en la percepción sobre su capacidad de influencia, véase Antxustegui Igartua (2010) y Quiroga (2006).

**Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López**

La ciudadanía ambiental puede definirse como el conjunto de acciones orientadas a la obtención y salvaguarda de derechos ambientales, es decir, de aquellos relacionados con un entorno que provea de servicios ecosistémicos.¹²² Para algunas propuestas teóricas la ciudadanía ambiental implica una nueva relación entre el individuo y los bienes públicos, de manera que el sujeto asume que “su comportamiento autointeresado no siempre protegerá o sostendrá los bienes públicos como el ambiente.” (Dobson, 2007, p.280), por lo que busca transformar sus hábitos a partir de una mayor conciencia sobre los efectos que tienen sus acciones en la transformación o degradación de la naturaleza, así como en el posible detrimento de la calidad de vida de otros grupos humanos. Desde nuestra perspectiva, el aspecto central de la denominada ciudadanía ambiental consiste en los derechos sustantivos que aspira conseguir. Como se mencionó, dentro de los derechos sustantivos las nociones más extendidas serían el derecho a un medio ambiente que provea servicios ecosistémicos, el derecho a privilegiar un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como el acceso universal a cierto tipo de recursos y servicios considerados indispensables para la reproducción de la vida o para la calidad de la misma como sería el derecho humano al agua o incluso, el derecho a la ciudad. Como cualquier tipo de ciudadanía entendida como “el derecho a tener derechos”, la ciudadanía ambiental tiene un repertorio de acción que abarca desde la movilización social hasta el uso de canales institucionales que le permiten demandar el acceso a ciertos recursos naturales y denunciar su degradación por parte de particulares o de las propias organizaciones gubernamentales. Entre las obligaciones de la ciudadanía ambiental se encuentran cumplir con las leyes ambientales vigentes, participar en la promoción de nuevas que permitan una mejor protección de la naturaleza y transformar aquellas que no cumplen adecuadamente con dicho objetivo. Ahora bien, en principio la ciudadanía ambiental también podría incidir en las prácticas personales del individuo, de manera que éste tenga una mayor conciencia de los efectos de sus acciones en el ambiente para incorporar prácticas ambientalmente amigables como la reducción del consumo, el reciclaje o la disminución en el uso del automóvil, por mencionar algunas.

En el siguiente apartado se revisará la manera en que la voz ciudadana ha denunciado acciones que lesionan la integridad de las áreas verdes urbanas de la Ciudad de México mediante los canales institucionales abiertos por la PAOT.

¹²² Por servicios ecosistémicos se entenderán los beneficios que proveen los ecosistemas a los seres humanos y que les permite tener una mejor calidad de vida y bienestar (Millenium Ecosystem Assessment, 2003).

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

2. La voz ante la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial PAOT (2006-2015)

De acuerdo con Urzúa (1996) la gobernabilidad democrática requiere la existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación. Esas demandas varían en cuanto a su contenido y su intensidad en distintas sociedades y contextos históricos, pero no están ausentes en contextos democráticos, por el contrario, su insatisfacción lesiona la legitimidad de los gobiernos democráticos. En este mismo orden de ideas, Dagnino, Rivera & Panfichi (2006) plantean que la participación en la toma de decisiones incluye la práctica que se ha denominado “rendición de cuentas”. Es decir, la aplicación de mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal por parte de la sociedad, con el fin de garantizar su carácter público. En su investigación identifican tres modelos de rendición de cuentas: 1) acciones de grupos de la sociedad civil que tienen como visión la vigilancia de algún órgano del Estado; 2) la creación de instituciones de Estado novedosas cuya función es garantizar el derecho a la información o ayudar a la ciudadanía a vigilar el ejercicio del gobierno, y 3) la creación de oficinas de control interno del propio Estado, las cuales operan como entidades autónomas. Consideramos que la PAOT se puede clasificar en el segundo modelo.

Desde 1999, en la expedición de la Ley Ambiental del Distrito Federal se consideró a la PAOT como un organismo descentralizado para defender los derechos ambientales de los habitantes de la ciudad a partir de “recibir y atender las denuncias referentes a la violación, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial”,¹²³ así como “denunciar ante autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones o incumplimiento a la legislación administrativa y penal” en el ámbito de su competencia.¹²⁴ Dentro de sus atribuciones también se encuentra investigar y realizar los reconocimientos de hechos de acuerdo a la denuncia ciudadana interpuesta o por investigaciones de oficio con la posibilidad de imponer acciones precautorias cuando existan los elementos para hacerlo. Por su función, se puede afirmar que la Procuraduría forma parte de los mecanismos institucionales con los que cuenta la estructura del gobierno capitalino para

¹²³ Fracción I, artículo 5 de la Ley Orgánica de la PAOT.

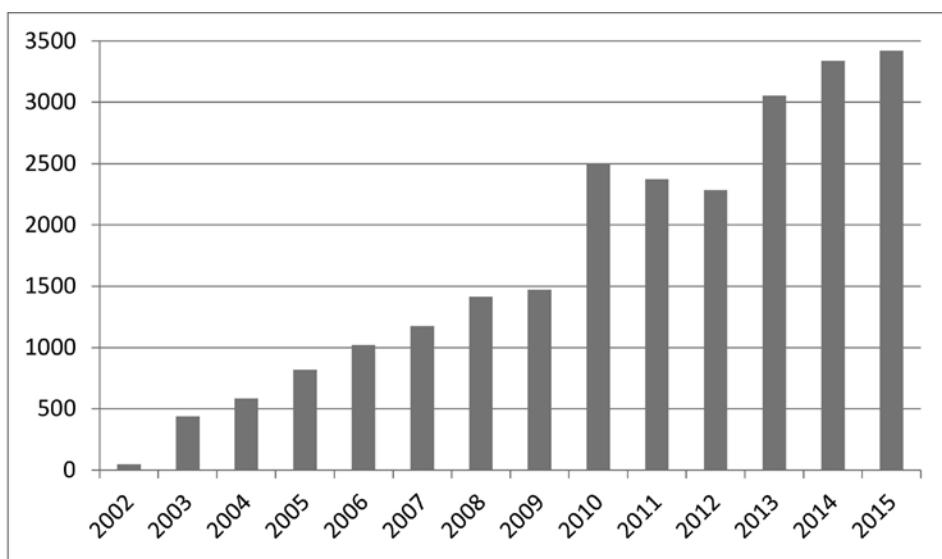
¹²⁴ Fracción II, artículo 5 de la Ley Orgánica de la PAOT.

**Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López**

favorecer la rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal, ya que responde a las denuncias realizadas hacia particulares, como también las que se dirigen en contra de las dependencias de gobierno, teniendo la facultad de apercibir acciones que, de acuerdo a la leyes y reglamentos existentes, lesionan la calidad del ambiente y el ordenamiento territorial de la ciudad.¹²⁵

La principal fuente de las investigaciones realizadas por la PAOT proviene de la denuncia ciudadana. Desde su creación en el año 2002 hasta el 9 de febrero de 2016, 96.7% de las indagatorias realizadas por la Procuraduría se iniciaron a partir del acto ciudadano de denunciar acciones contrarias a la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial. Como se puede apreciar en la Figura I, con el paso de los años la Procuraduría ha obtenido un mayor reconocimiento entre la ciudadanía, hecho visible en el aumento de las denuncias que recibe año con año.

Figura I. Cantidad de denuncias interpuestas ante la PAOT, 2002-2015



Fuente: Elaboración propia con base en: www.paot.mx (consultado el 9 de febrero de 2016)

¹²⁵ La PAOT vigila principalmente el cumplimiento de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal (LAPTF) y la Norma Ambiental para el Distrito Federal, NADF-006-RNAT-2012, las cuales se vinculan con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal y la propia Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

Para interponer una denuncia, el ciudadano puede asistir directamente a las oficinas de la Procuraduría, enviar un correo electrónico o realizar una llamada telefónica. Después de recibirla, la autoridad se pone en contacto con el ciudadano para confirmar la denuncia y comenzar la integración del expediente. La acumulación de pruebas para constatar el delito se realiza mediante dos vertientes; en primer lugar, la PAOT solicita información a la autoridad competente de acuerdo al lugar en el que se denunció el presunto delito para saber si existen permisos previos que permitan dictaminar que la acción se realizó en el marco de la ley. De manera paralela inspectores acreditados por la Procuraduría realizan una o más visitas de reconocimiento para constatar los hechos en campo. Es importante mencionar que en la búsqueda de evidencia, la PAOT ha recurrido a herramientas tecnológicas como Google Earth que le permiten comparar fotografías del lugar en diferentes años para identificar posibles cambios en el paisaje urbano, lo cual ha sido una decisión muy afortunada para hacerse de pruebas contundentes que acrediten el delito denunciado. Con la información recabada, la autoridad comienza su análisis con base en las leyes y normas ambientales vigentes para emitir una conclusión. Si se constata el delito ambiental, se busca la manera de identificar al responsable para que la autoridad comience un proceso administrativo que establezca las sanciones correspondientes. En caso de no encontrarse responsable alguno, la PAOT emite una serie de recomendaciones a las autoridades competentes territorialmente para que hagan un resarcimiento del daño ambiental en el marco y condiciones que establece la ley. De acuerdo con los datos que la autoridad hace públicos en su página web, los rubros con mayor denuncia ciudadana corresponden a violaciones en el uso de suelo urbano, denuncias por ruido y vibraciones, acciones que lesionan el estado de las áreas verdes al interior de la ciudad, denuncias por maltrato animal y denuncias por acumulación o confinamiento de residuos sólidos en espacios públicos (Véase Cuadro 1). Los primeros tres temas constituyen en conjunto el 71.5% del total de las investigaciones que ha realizado la Procuraduría a partir de las denuncias ciudadanas.

Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López

**Cuadro 1. Distribución de las denuncias ciudadanas
ante la PAOT por tema, 2002-2016**

TEMA	Cantidad de denuncias	Porcentaje
Uso de suelo urbano	8023	33.0
Ruido y vibraciones	4983	20.5
Áreas verdes (suelo urbano)	4365	18.0
Animales	2041	8.4
Residuos	1423	5.9
Suelo de conservación	1271	5.2
Aire	656	2.7
Agua	473	2.0
Gases, olores y vapores	472	1.9
Barrancas	252	1.0
Áreas de valor ambiental	170	0.7
Áreas Naturales Protegidas	99	0.4
Contaminación visual	66	0.3
Total	24301	100

Fuente: Elaboración propia con base en: www.paot.mx (consultado el 9 de febrero de 2016). El tema de Energía Lumínica y Térmica tiene 7 denuncias en este periodo (0.03% del total). Se omitió para no alterar la suma porcentual que se realizó con un solo decimal.

En términos territoriales, las cinco delegaciones con más denuncias ciudadanas interpuestas son Cuauhtémoc (14%), Benito Juárez (11.7%), Coyoacán (9.2%), Álvaro Obregón (9%) y Miguel Hidalgo (8.3%) mientras que las cinco con menor cantidad de denuncias son Milpa Alta (1%), Tláhuac (2.2%), Magdalena Contreras (2.2%), Iztacalco (2.9%) y Venustiano Carranza (3.3%).¹²⁶ De las tres principales denuncias seleccionamos las referentes a las áreas verdes en suelo urbano, debido a que es la principal demanda vinculada a la relación entre ciudad y naturaleza. En cambio, las primeras dos demandas están más relacionadas con las externalidades que puede sufrir el ciudadano al interior de su ámbito privado; por ejemplo, si hay una construcción que se está levantando en el predio aledaño, el ciudadano se preocupa y denuncia posibles irregularidades porque considera que le traerá afectaciones directas entre las que sobresalen la percepción de que escaseará el servicio de agua potable, aumentará el congestionamiento vial y la nueva

¹²⁶ El resto de las delegaciones son: Iztapalapa (8.1%), Tlalpan (7.9%), Gustavo A. Madero (7.2%), Azcapotzalco (4.5%), Xochimilco (4.4%) y Cuajimalpa de Morelos (3.7%).

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

densidad demográfica perturbará la tranquilidad de su calle y colonia (Azuela & Cosacov, 2013; de Alba González, 2009). Por otra parte, la denuncia sobre el maltrato, poda y derribo de árboles tienen un componente más vinculado con la salvaguarda ambiental del espacio público y con la preocupación sobre el equilibrio ecológico de la urbe, aspectos que formarían parte de una ciudadanía ambiental en construcción.

Las áreas verdes urbanas (AVU) se definen como “toda superficie cubierta de vegetación, natural o inducida que se localice en el Distrito Federal” (Artículo 5, LAPTDF). En este rubro se incluyen parques, jardines, plazas jardineadas o arboladas, jardineras, zonas con cubierta vegetal en la vía pública, azoteas o edificaciones; alamedas, arboledas, promontorios, cerros, colinas, elevaciones y depresiones orográficas, pastizales naturales, áreas rurales de producción forestal, agroindustrial o ecoturística, así como zonas de recarga de mantos acuíferos y áreas de valor ambiental decretadas dentro del suelo urbano (Artículo 87, LAPTDF y Séptimo Transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal). Las AVU se consideran un elemento muy valioso de los sistemas socioambientales de las ciudades, ya que ofrecen una gran cantidad de servicios ecosistémicos como la recarga del acuífero, la regulación de la calidad del aire, contribuyen a disminuir el ruido, tolvaneras y ondas de calor, sin dejar de lado la importancia que representan para la imagen urbana, la convivencia social y la identidad territorial y cultural (PAOT, 2014). En el Cuadro 2 se muestra que las delegaciones que han concentrado una mayor cantidad de denuncias ciudadanas en el tema de áreas verdes en suelo urbano son Cuauhtémoc, Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo e Iztapalapa. Estas cinco delegaciones concentran en conjunto más de la mitad de las denuncias ciudadanas en esta materia (56.7%).

Cuadro 2. Denuncias por delegación en el tema de áreas verdes en suelo urbano, 2002-2016

Delegación	Denuncias	Porcentaje
Álvaro Obregón	307	7.0
Azcapotzalco	204	4.7
Benito Juárez	617	14.1
Coyoacán	428	9.8
Cuajimalpa de Morelos	105	2.4
Cuauhtémoc	640	14.7

**Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López**

Gustavo A. Madero	349	8.0
Iztacalco	106	2.4
Iztapalapa	389	8.9
La Magdalena Contreras	90	2.0
Miguel Hidalgo	400	9.2
Milpa Alta	13	0.3
Tláhuac	55	1.3
Tlalpan	384	8.8
Venustiano Carranza	157	3.6
Xochimilco	121	2.8
Total	4365	100

Fuente: Elaboración propia con base en www.paot.mx
(consultado el 9 de febrero de 2016)

Con base en esta información, seleccionamos tres variables para identificar una posible explicación sobre la concentración de las denuncias en ciertas delegaciones y la baja cantidad en otras. La primera alternativa consiste en una explicación demográfica, la cual establecería que la cantidad de denuncias está relacionada con la cantidad de personas de una delegación, esto es, a mayor población, mayor número de denuncias. La segunda opción busca una posible relación entre la cantidad de denuncias ciudadanas y el Índice de Desarrollo Social (IDS) de cada delegación,¹²⁷ lo que abre la posibilidad de confirmar el argumento de Hirshman en cuanto a que la voz ciudadana es más fuerte en los dos polos de la escala social, es decir, en aquellas personas que están en la posibilidad de evaluar críticamente la calidad del servicio o del espacio que habitan, ya sea por sus altos niveles educativos y por la adecuada dotación de servicios que tiene su vivienda o bien, precisamente en el sector que tiene fuertes carencias urbano-ambientales como parte de su entorno. Finalmente, se buscó una posible relación entre la cantidad de las denuncias y la extensión de las AVU. De encontrar esta relación, podría interpretarse de dos maneras distintas, la primera señalaría que la cantidad de las denuncias aumenta en las delegaciones en las que hay una menor cantidad de AVU, ya

¹²⁷ El Índice de Desarrollo Social 2010 es un instrumento de cuantificación de la desigualdad socioespacial y del grado del cumplimiento de los derechos sociales. Se calcula a partir de un indicador de necesidades básicas insatisfechas (calidad y espacio disponible en la vivienda, rezago educativo, adecuación sanitaria, acceso a salud y seguridad social, bienes durables y adecuación energética) para cada hogar según las variables disponibles en la base de microdatos del Conteo y Población de Vivienda, 2010. (fuente: [www.evalua.cdmx.gob.mx](http://evalua.cdmx.gob.mx))

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

que el ciudadano se hace más sensible a la escasez de áreas verdes, por lo que asume un mayor compromiso para defenderlas (denuncia por escasez). Por otro lado y en sentido contrario, podría conjeturarse que entre más AVU, mayor familiaridad de la ciudadanía con estos espacios y recursos, de manera que también habría una mayor sensibilidad a reconocer su posible pérdida (denuncia por abundancia). En el Cuadro 3 se presentan los datos para cada una de las variables consideradas en este análisis.

Cuadro 3. Variables a considerar en las denuncias ciudadanas en el tema de áreas verdes en suelo urbano, 2002-2016.

Delegación	Denuncias	Población	IDS	AVU km ²)
Álvaro Obregón	307	726.664	0.79426	24.59
Azcapotzalco	204	414.711	0.85444	4.28
Benito Juárez	617	385.439	0.94826	1.19
Coyoacán	428	620.416	0.85721	20.13
Cuajimalpa de Morelos	105	183.528	0.77713	5.55
Cuauhtémoc	640	531.831	0.85880	1.81
Gustavo A. Madero	349	1.185.772	0.80023	14.26
Iztacalco	106	384.326	0.81972	2.25
Iztapalapa	389	1.815.786	0.73662	18.32
La Magdalena Contreras	90	238.431	0.75851	1.82
Miguel Hidalgo	400	372.889	0.89338	8.89
Milpa Alta	13	113.872	0.64134	*NA
Tláhuac	55	356.315	0.73055	2.27
Tlalpan	384	641.550	0.77227	11.8
Venustiano Carranza	157	430.978	0.82647	5.23
Xochimilco	121	407.885	0.72831	5.89
Total	4365	8.810.393	*NA	128.28

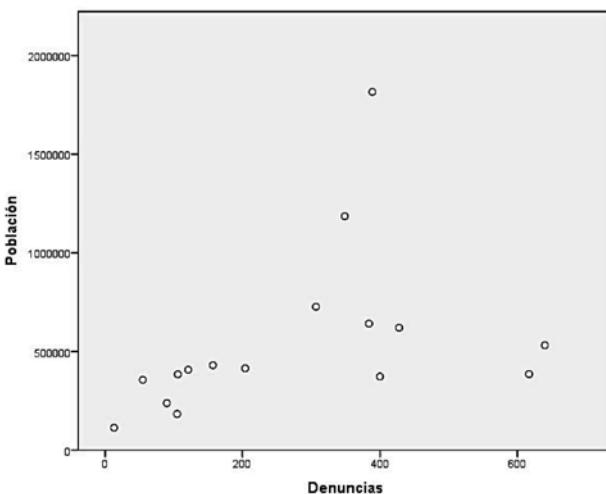
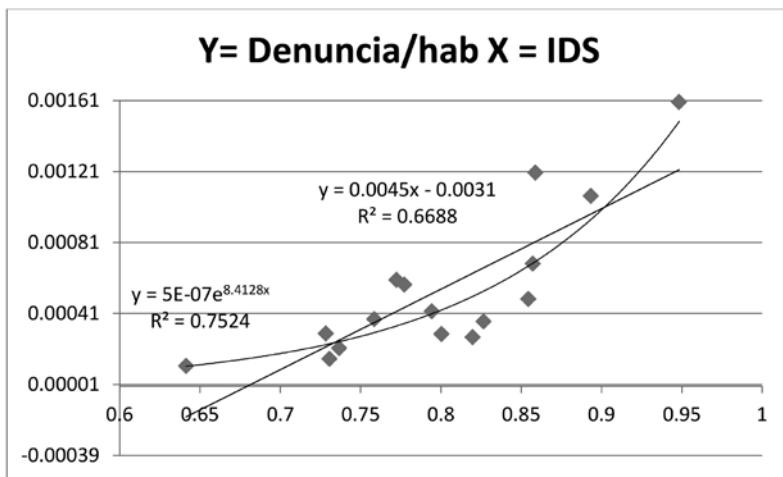
Fuente: Elaboración propia con base www.paot.mx (Consultado el 9 de febrero de 2016); Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI; Índice de Desarrollo Social por Delegación en el Distrito Federal 2010 con base en www.sideso.df.gob.mx (Consultado el 11 de febrero de 2016); Kilómetros cuadrados de Áreas Verdes Urbanas por Delegación, con base en:

www.sedema.df.gob.mx/areasverdesvidaparatodos/pdf/infografia_areas_verdes.pdf (consultado el 10 de febrero de 2016). *NA=No aplica. Milpa Alta es considerada como una delegación rural, por lo que se excluye del conteo de AVU.

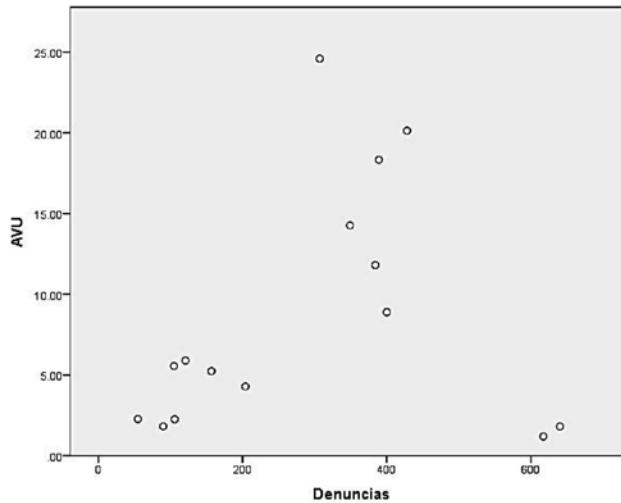
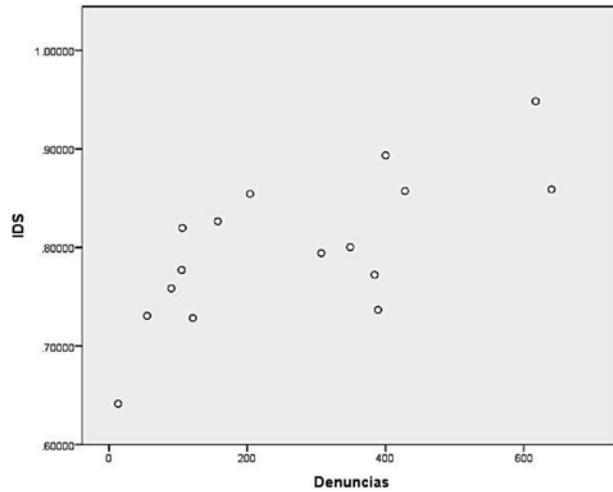
Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López

En las siguientes gráficas de dispersión (Figura II) se muestran las pruebas de hipótesis realizadas mediante la correlación de Pearson para identificar posibles vínculos estadísticos entre las variables de análisis.

Figura II. Dispersión para la correlación de Pearson entre denuncias ciudadanas en el tema de áreas verdes urbanas con respecto a la población delegacional, el IDS y las AVU.



Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales



Cuadro 5. Correlaciones de Pearson entre las variables analíticas

	Población	IDS	AVU
Denuncias en tema de áreas verdes urbanas	$r=0.392$	$r=0.692^{**}$	$r=0.227$
	$p=0.133$	$p=0.003$	$p=0.415$

Fuente: Elaboración propia. **La correlación es significativa al nivel 0.1 (bilateral). Valor p de la prueba = 0.05

**Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López**

Como se puede apreciar en el gráfico y en el Cuadro 5, las pruebas de hipótesis de Población y Áreas verdes urbanas (AVU) muestran un valor p del estadístico mayor al valor p de la prueba (Población= 0.133 > 0.05; AVU= 0.415 > 0.05), de manera que no se puede rechazar la hipótesis de independencia. En otras palabras, el tamaño de la población de las delegaciones y la cantidad de áreas verdes urbanas en las delegaciones son independientes de la cantidad de denuncias que ha recibido la PAOT en el tema que nos ocupa. Por el contrario, la única correlación significativa se da entre la cantidad de las denuncias en el tema de áreas verdes en suelo urbano con el IDS de las delegaciones, ya que el valor p del estadístico es menor que el valor p de la prueba (0.003 < 0.05). De esta manera, estamos en condiciones de afirmar que a mayor IDS, mayor cantidad de denuncias. Desde luego que esta correlación tendría que explorarse con otras herramientas cualitativas para contar con mayores elementos que nos permitan delinear una explicación más robusta sobre dicha tendencia. El caso de Iztapalapa es particular, ya que, si bien su IDS se considera medio, tiene más denuncias que varias delegaciones que están clasificadas con IDS alto. Esta situación se puede atribuir al hecho de que Iztapalapa es una delegación que históricamente presenta rezagos en la dotación de servicios urbanos como el agua potable o la falta de áreas verdes urbanas, lo que ha generado una alta conflictividad social que se expresa en una mayor propensión a emplear la voz que otras delegaciones con mejores condiciones socioeconómicas. En todo caso, este hallazgo requiere más investigación empírica.

3. Las principales problemáticas en las áreas verdes urbanas.

Del total de las denuncias ciudadanas relacionadas a las áreas verdes en suelo urbano, se realizó una selección de años que nos permitiera tener un panorama diacrónico de su composición desde el surgimiento de la PAOT hasta el año pasado. Los años muestra fueron 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015 (con un corte al 23 de noviembre 2015). El tamaño de la muestra estuvo integrada por 1321 registros; para el presente análisis se descartaron aquellas denuncias ciudadanas que no fueron constatadas por la autoridad en sus visitas de reconocimiento, o bien, cuyos expedientes no estuvieron disponibles al público en la página web de la PAOT. Con este procedimiento la base se redujo a 754 registros. Sin contar los expedientes que la PAOT no tiene disponibles al público, encontramos que la autoridad constató prácticamente 7 de cada 10 de denuncias ciudadanas interpuestas en este tema.

**Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa
del ambiente a través de canales institucionales**

**Cuadro 6. Constatación de denuncias ciudadanas
por la autoridad, años muestra.**

AÑO	Sí	No	No aplica	Total
2003	61	24	2	87
2006	208	38	16	262
2009	175	78	24	277
2012	219	151	71	441
2015	91	85	78	254
Total	754	376	191	1321

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de los expedientes de la PAOT, años 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015 (corte al 23 de noviembre 2015)

En el análisis de los expedientes se identificaron casos en los que la autoridad encontraba un delito ambiental, pero distinto al que había sido denunciado por el ciudadano. En estos casos se consideró como delito constatado y se clasificó de acuerdo a la conclusión de la autoridad. Los campos analíticos más importantes de la información recopilada consisten en la delegación y la colonia en la que se denunciaba un delito, la acción que se denunciaba, la identificación del responsable y si la Procuraduría había constatado el delito. Con esta información, creamos una nueva clasificación sobre los principales delitos que se denuncian en torno a las áreas verdes en suelo urbano con el objetivo de conocer con mayor precisión las acciones que más detonan la voz y la queja ciudadana en este tema. En el primer rubro (“Áreas verdes en espacios abiertos”) se concentraron todas las denuncias referentes a las acciones que afectan los parques, los jardines, los camellones, las banquetas, las barrancas o bien, predios privados con áreas verdes que se transformaron a partir de obras de construcción. En segundo lugar, se concentraron las denuncias que corresponden a las acciones que acontecen al interior de condominios y unidades habitacionales, las cuales revelan problemáticas en las relaciones sociales de estos espacios en cuanto a la manera en que deben gestionarse y cuidarse las áreas verdes de uso común (“Áreas verdes en espacios habitacionales”). Finalmente, en el grupo de “Obra pública” se incluyeron las denuncias relacionadas con la implementación de proyectos urbanos por parte de las delegaciones y por las diferentes secretarías del GDF. Estas acciones se diferencian del primer tipo de denuncia porque su realización no se circunscribe en una sola colonia o delegación. La composición global de los tres tipos de denuncia se muestra en el Cuadro 7.

Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López

**Cuadro 7. Tipo de denuncia interpuesto en el tema de
áreas verdes en suelo urbano, años muestra.**

Tipo de denuncia	Frecuencia	Porcentaje
AV espacios abiertos y predios privados	590	78.2
AV en Unidades Habitacionales	144	19.1
Obra pública urbana	20	2.7
Total	754	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de los expedientes de la PAOT, años 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015 (corte al 23 de noviembre 2015).

Como se puede apreciar, la mayor parte de las denuncias corresponden a problemas que se detectan en áreas verdes que se encuentran en espacios abiertos con prácticamente el 80% del total. Es importante señalar que, aunque la obra pública urbana es el rubro con la menor cantidad de denuncias, en realidad es la que se asocia con un mayor daño ambiental por el derribo de arbolado y por el impacto en superficies permeables. Otro dato que nos parece importante subrayar consiste en que, de las 754 denuncias ciudadanas constatadas por la autoridad, en el 75.1% de los casos logró identificarse al responsable del delito, de manera que en la mayoría de las ocasiones hay un sujeto jurídico obligado a compensar el daño ambiental que realizó. En el Cuadro 8 se muestra la distribución de las denuncias por delegación de acuerdo a nuestra clasificación propuesta.

**Cuadro 8. Distribución territorial de la denuncia en tema
de áreas verdes en suelo urbano, años muestra.**

Delegación	Tipo de denuncia			Total
	AV en espacios abiertos	AV en Unidades Habitacionales	Obra pública urbana	
Álvaro Obregón	34	5	1	40
Azcapotzalco	28	10	1	39
Benito Juárez	94	11	1	106
Coyoacán	66	20	4	90
Cuajimalpa de Morelos	9	2	0	11
Cuauhtémoc	99	12	2	113
Gustavo A. Madero	38	21	0	59

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

Iztacalco	10	4	0	14
Iztapalapa	36	25	2	63
Magdalena Contreras	7	2	0	9
Miguel Hidalgo	81	7	2	90
Milpa Alta	2	0	0	2
Tláhuac	5	3	0	8
Tlalpan	45	11	2	58
Venustiano Carranza	20	8	1	29
Xochimilco	16	3	4	23
Total	590	144	20	754

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de los expedientes de la PAOT, años 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015 (corte al 23 de noviembre 2015)

En las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo se denuncian más delitos ambientales que tienen lugar en las áreas verdes en espacios abiertos, mientras que son Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Coyoacán en donde se concentran las denuncias por delitos en áreas verdes que se encuentran en unidades habitacionales. Finalmente, Coyoacán y Xochimilco son las más recurrentes en las denuncias relacionadas con las obras públicas de las autoridades capitalinas. Los resultados de este cuadro se describirán con más detalle al explorar las acciones más recurrentes que se denuncian al interior de los tres rubros que conforman nuestra tipología principal.

a) Áreas verdes en espacios abiertos.

El cuidado de las áreas verdes que se encuentran en la vía pública como parques, jardines, camellones, banquetas y jardineras, es responsabilidad de las autoridades delegacionales, o bien del Gobierno del Distrito Federal, dependiendo del tipo de vialidad en el que se encuentre. Su cuidado requiere de presupuesto y personal que permitan su mantenimiento constante. En la revisión de las denuncias se pudo observar que las acciones que deterioran el estado de las áreas verdes se atribuyen tanto a los particulares como a las propias autoridades. En ambos casos se trata de un problema en la gestión del espacio público, así como de la dificultad de hacer efectivas las normas que regulan el uso de suelo. Entre las principales acciones que se realizan en este grupo se encuentran:

**Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López**

Derribo, poda y maltrato de árboles en la vía pública. Estas acciones incluyen el 74.6% de las denuncias en las áreas verdes en espacios abiertos. El principal objetivo del maltrato y el derribo de árboles consiste en eliminar el individuo arbóreo para darle una mayor visibilidad a un negocio o mejorar el acceso vehicular a una vivienda. En ocasiones, esta acción se justifica porque el ciudadano considera que el árbol está plagado o muerto en pie, lo que representa una amenaza para los transeúntes y viviendas aledañas. La mayor parte de las ocasiones la autoridad identificó que esta percepción de los vecinos era errónea, aunque en ciertos casos corroboró la necesidad de hacer el derribo. En el caso de las podas destacan los desmoches que realizan las empresas de anuncios publicitarios en varios árboles para mejorar la visibilidad de su publicidad. Aunque en ciertos casos no se identificaron elementos para atribuir la responsabilidad directa a estas empresas, la diligencia de la autoridad lograba encontrar otro tipo de irregularidad en la colocación del anuncio. En este rubro también se destaca que las propias delegaciones o algunas dependencias de gobierno (por ejemplo, la Comisión Federal de Electricidad) realizaban podas sin dictamen o con técnicas ajenas a la normatividad en la materia para liberar cableado o tirar ramas en situación de riesgo por desplome. Estas denuncias se concentraron principalmente en las delegaciones centrales de Cuauhtémoc (18.2%), Benito Juárez (18.2%) y Miguel Hidalgo (15.5%).

Mantenimiento y conservación de áreas verdes en parques, jardines, camellones, deportivos y barrancas. Estas acciones constituyen el 17.8% de las denuncias correspondientes a las áreas verdes en espacios abiertos. Los principales denunciados son las delegaciones y el comercio informal. En el caso de las delegaciones, la ciudadanía suele demandar la falta de mantenimiento de parques y jardines, hecho visible en la acumulación de basura, el maltrato de árboles y el descuido del pasto. No obstante, es más fuerte la intensidad de su voz cuando consideran que la autoridad está llevando a cabo un derribo injustificado de varios árboles. En nuestro análisis pudimos observar que la mayoría de las veces el derribo estaba justificado y apegado a la ley, ya que se trataba de árboles plagados o muertos en pie, pero también es cierto que son varias las ocasiones en que la PAOT identificó que las podas y derribos se realizaron sin seguir la normatividad ambiental. Desde nuestra perspectiva el problema de fondo radica en la falta de comunicación eficaz por parte de la autoridad para informarle a la ciudadanía que el derribo era necesario para el mantenimiento del área verde, situación que provoca un desencuentro y una incorrecta interpretación de los hechos por parte de los vecinos. En el caso de

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

las denuncias hacia el comercio informal, la molestia ciudadana radica en que la instalación de puestos maltrata el arbolado por la colocación de mantas y estructuras de metal, aumenta la concentración de residuos sólidos y consiste en una apropiación de áreas verdes públicas. En el caso de los camellones también se identificaron denuncias hacia el comercio formal, ya que en ocasiones suelen utilizar dichas áreas como estacionamientos improvisados para sus locales. En las barrancas la denuncia más frecuente se refiere al establecimiento de asentamientos irregulares. Las denuncias se concentraron principalmente en las delegaciones Coyoacán (14.4%), Cuauhtémoc (14.4%) e Iztapalapa (12.5%).

Derribo por construcción en vivienda. Esta denuncia corresponde al 7.6% de los casos. La mayoría de los expedientes relata el derribo de una vivienda particular para construir condominios. Por esta razón, es posible suponer que la denuncia forma parte de una batería de instrumentos legales que está empleando la ciudadanía para frenar la construcción de condominios en su colonia. Como se mencionó más arriba, este proceso le preocupa a los vecinos porque los asocia con la posible escasez de agua, el aumento de la congestión vial y con un trastorno en la tranquilidad de la zona. Como parte de sus estrategias para detener la construcción de condominios los vecinos no sólo emplean movilizaciones de protesta, también recurren a mecanismos legales en los cuales se denuncian posibles violaciones al uso de suelo. Como observamos en la primera sección del capítulo, éste es el tema que más moviliza a la ciudadanía para interponer una denuncia ante la PAOT. En ese sentido, la denuncia de un derribo de árboles por la construcción en un predio constituye un mecanismo legal adyacente al principal objetivo del ciudadano que consiste en detener la construcción. El árbol es un pretexto para que la autoridad vaya a inspeccionar la obra y encuentre alguna irregularidad. En otras palabras, este tipo de denuncia está más vinculado a la preocupación ciudadana por la manera en que se está redensificando la ciudad que por un tema propiamente ambiental; no obstante, se requiere mayor investigación para corroborar esta hipótesis. Las denuncias se concentraron en las delegaciones Coyoacán (20%), Tlalpan (20%), Álvaro Obregón (13.3%) y Benito Juárez (13.3%).

b) Áreas verdes en condominios y unidades habitacionales

La administración de un condominio o unidad habitacional tiene la responsabilidad de generar los consensos necesarios entre los diferentes

**Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López**

vecinos para tomar decisiones relacionadas a la defensa tanto del inmueble como de los espacios comunes. En principio, la administración convoca a reuniones vecinales para que se realicen procesos deliberativos que permitan delinear rutas posibles para mejorar el lugar y la convivencia social. En la investigación, se identificó que un problema importante en la administración de estos espacios es la gestión y el manejo de las áreas verdes comunes. Idealmente esta gestión tendría que hacerse con base en la ley y normatividad vigentes, pero es frecuente que las decisiones se toman a partir de los deseos del administrador en turno o bien, que la asamblea se muestre incapaz de regular las acciones de un vecino que maneja las áreas verdes como una extensión de su propiedad privada. En este rubro, las acciones frecuentemente denunciadas son las siguientes:

Derribo y poda de árboles al interior de un espacio habitacional. Esta denuncia abarca el 60.4% de las denuncias en este rubro. El interés de contar con un cajón de estacionamiento extra, o incluso tenerlo, motiva a que ciertos vecinos derriben jardineras o árboles para ampliar el área susceptible de ser utilizada para guardar su automóvil. En ocasiones la acción está precedida de un alto consenso entre los vecinos, pero la denuncia es interpuesta por un inconforme quien valora la presencia del árbol como un elemento natural que favorece la calidad de vida del lugar. El caso de las podas suele tener una configuración del hecho distinta, radica en la intención del administrador o de un vecino de mejorar el paisaje del condominio, para lo cual contratan jardineros particulares que realicen podas estéticas del arbolado. En las visitas de reconocimiento la autoridad encuentra que la acción está precedida por un desconocimiento de la ley ambiental, ya que el denunciado suele ignorar que la poda requiere de un dictamen técnico, de autorización por parte de la delegación y de jardineros certificados por la autoridad para realizar podas de acuerdo a la norma ambiental vigente. Estas denuncias se concentraron en las delegaciones de Iztapalapa (17%), Gustavo A. Madero (15.9%) y Coyoacán (14.8%).

Colocación de cemento y adoquín en áreas verdes. Este hecho corresponde al 21.5% de las denuncias sobre áreas verdes en unidades habitacionales. La principal finalidad de esta acción por parte del infractor es aumentar el espacio de estacionamiento para ciertos departamentos. También se realiza porque los administradores consideran que las áreas impermeables requieren de una menor cantidad de recursos económicos para su mantenimiento. A esta

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

percepción se suma que en varias ocasiones las áreas verdes son utilizadas como sanitarios de las mascotas sin que haya una responsabilidad de los dueños para mantenerlas limpias. En varias ocasiones los recursos para cubrir áreas verdes con materiales impermeables provienen de programas sociales instrumentados por otras dependencias del gobierno capitalino como es el caso del Programa de mejoramiento barrial. En ese sentido, la falta de coordinación entre diferentes programas de gobierno termina afectando la conservación de áreas verdes en los espacios habitacionales. Las delegaciones en las que se concentraron este tipo de denuncias son Benito Juárez (19.4%), Gustavo A. Madero (16.1%) y Coyoacán (14.8%).

Apropiación de áreas verdes comunes. Estas acciones ocupan la cuarta posición de las denuncias en espacios habitacionales con el 18.0% de las denuncias. Estos casos se refieren a las áreas verdes que son “privatizadas” por vecinos quienes las consideran una extensión de su departamento. De esta manera, utilizan rejas y candados para prohibir el uso común del área y acondicionarla como un acceso directo a su departamento. Una vez apropiadas, las áreas verdes sirven para guardar mascotas, como espacios para el almacenamiento, zotehuelas o para construir nuevos cuartos. La acción de la PAOT consiste en verificar que el espacio apropiado era efectivamente un área verde de uso común; en caso de que fuera un espacio común, pero no área verde, la denuncia se remite como competencia específica de la Procuraduría Social (Prosoc) por faltas a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. En ocasiones algunos vecinos se apropian del área verde argumentando que estaba muy descuidada y que su objetivo consistía en cuidarla y recuperarla. De ser el caso, la visita de la PAOT suele ser suficiente para que el vecino desista de su acción. La denuncia se concentró en las delegaciones Iztapalapa (23.1%), Coyoacán (19.2%) y Cuauhtémoc (15.4%).

c) Obra pública urbana

Las grandes obras viales y de movilidad urbana que ha implementado el gobierno capitalino en los últimos años tienen una marcada externalidad en las áreas verdes de la ciudad, debido a que el trazado de las rutas requiere la remoción de arbolado en grandes cantidades. En los expedientes de la PAOT se encuentran denuncias ciudadanas en torno a obras como las líneas de Metrobús, el segundo piso del Periférico, la Supervía, puentes y deprimidos vehiculares. También la ciudadanía ha denunciado a las delegaciones cuando

**Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López**

consideran que sus proyectos de renovación de banquetas y remodelación de plazas públicas resultan muy agresivos con las áreas verdes y el arbolado urbano. En ambos casos, la Procuraduría revisa si la obra tiene el estudio de impacto ambiental solicitado por la Secretaría del Medio Ambiente y si se han realizado las medidas de mitigación y resarcimiento por afectaciones ambientales. En la revisión de los expedientes se identificó que suele haber varias denuncias sobre el mismo hecho. Por ejemplo, en la base de datos de la PAOT en el año 2015 hay cerca de 35 registros correspondientes a denuncias ciudadanas por el deprimido de Mixcoac. Cabe señalar que la mayoría de los expedientes de este rubro no están disponibles al público en la página web de la Procuraduría. A pesar de ocupar el tercer lugar en las demandas referentes al tema de áreas verdes en suelo urbano, claramente son los casos que tienen mayor impacto ambiental. En el año 2010, la PAOT identificó que 36,818 árboles se habían derribado debido a la construcción de obra pública, de los cuales sólo 31,990 se habían restituido efectivamente, cifra muy por debajo de los 155,622 árboles que por ley se tenían que plantar como medida de compensación (PAOT, 2010, p .43). En otras palabras, el gobierno sólo restituyó la quinta parte del arbolado que estaba obligado a plantar.

Conclusiones

Las denuncias ciudadanas constituyen una gran herramienta para que las autoridades de gobierno tengan un indicador sobre las fallas que están sucediendo en su territorio. Tan sólo en nuestro análisis muestral, la ciudadanía reportó el derribo de 6,723 árboles sin dictamen técnico y sin autorización de la autoridad correspondiente.¹²⁸ Este tipo de denuncias nos muestra la emergencia de una ciudadanía ambiental interesada en preservar las áreas verdes del paisaje urbano. La preocupación no se queda en el plano cognitivo o de percepción, es suficiente para detonar una acción que se materializa en la manifestación de su voz mediante un canal institucional. Consideramos que el hecho de llamar por teléfono, enviar un correo o presentarse ante una instancia gubernamental implica una defensa del derecho a gozar de un ambiente adecuado, por lo que en esa exigencia afirman y ejercen su ciudadanía ambiental. Como se pudo observar en el capítulo, las denuncias no están dirigidas exclusivamente hacia particulares, también incluyen a

¹²⁸ Esta cifra incluye los árboles que, si bien habían sido derribados previa autorización y dictamen técnico de la autoridad, no habían sido restituidos conforme lo establece la ley, por lo que se puede considerar una pérdida en la masa arbórea de la ciudad.

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

dependencias de gobierno. En este sentido, resulta muy preocupante que sea la propia administración quien atente contra leyes y normas ambientales, ya que esto potencialmente desestima que la ciudadanía cumpla la ley, ya que si los encargados de gobernar son los primeros en transgredirla, existirán pocos incentivos para que la ciudadanía considere importante y necesario acatarla (Laporta & Álvarez, 1997; Salgado López, 2007; Warren, 1999). La confianza institucional, un aspecto no abordado en la presente investigación, constituye una dimensión por demás interesante para relacionarla con la propensión a emplear la voz ciudadana. Desde nuestro punto de vista consideramos que es benéfica una cierta dosis de desconfianza institucional para un ejercicio participativo de la ciudadanía, ya que esto constituye un incentivo para vigilar las acciones de los gobernantes. En este punto Russell Hardin (1998 y 1999) ha sido mucho más radical para argumentar que la ciudadanía no tendría ninguna base racional para confiar en los representantes del gobierno, ya que no tienen una relación interpersonal que les permita saber cuál es el interés que estos defienden en su acción pública. No obstante, consideramos que un exceso de desconfianza institucional es perjudicial para cualquier gobierno, ya que se elevan fuertemente los costos de transacción para ejercer una acción en el territorio, pero también porque esto podría disminuir el empleo de la voz ciudadana y aumentar la tendencia a la salida, al silencio. Profundizar estos temas (¿Cuál es el umbral entre una desconfianza institucional deseable y una perjudicial? ¿Cómo se relaciona la confianza institucional en el empleo de la voz y la salida?) constituyen elementos importantes de una agenda de investigación sobre el ejercicio de la ciudadanía y las políticas públicas vinculadas al ambiente.

Por lo pronto, en nuestro análisis de datos fue posible observar que las denuncias relacionadas a las acciones que lesionan el estado de las áreas verdes en el suelo urbano tienen una correlación positiva con el IDS de las delegaciones, esto es, a mayor IDS, mayor propensión a usar la voz ciudadana para realizar denuncias en este rubro. Si bien la teoría de Hirshman permite explicar dicha correlación mediante el argumento de que las personas más sensibles a la calidad son más propensas a utilizar la voz como mecanismo de protesta, el propio economista asegura que en el caso de los servicios urbanos (por ejemplo, la vivienda) estos tienen una lógica peculiar dado que la salida (migrar) tiene altos costos, por lo que suele desestimarse y favorecerse el uso de la voz. Entonces ¿por qué las delegaciones con bajo IDS tienden en general a protestar menos? *So pena de recabar más evidencia empírica, se puede*

**Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López**

conjeturar que las delegaciones con bajo IDS protestan menos, no porque tengan pocos delitos ambientales en las áreas verdes de suelo urbano, sino porque tienen menores herramientas para ejercer sus derechos ciudadanos. La privación de ciertos derechos ciudadanos como los sociales, suele tener un impacto en la manera en que se ejercen los demás, lo que tiene como resultado un ejercicio diferenciado de la ciudadanía (PNUD & OEA, 2010).

Queremos terminar este capítulo con un par de propuestas que le permitirían a la PAOT fortalecer la prevención del delito ambiental y mejorar sus atribuciones de supervisión. En primer lugar, identificamos la importancia de aumentar la difusión de las leyes y normas ambientales al interior de las unidades habitacionales, en particular las disposiciones referentes a podas y derribos. En nuestro análisis identificamos que en varias ocasiones la poda sin dictamen y realizada por personal poco calificado no es el resultado de una acción premeditada por parte de las administraciones de condominios para lesionar el ambiente, simplemente desconocían la obligación de tramitar el permiso delegacional correspondiente. Los espacios deliberativos que tienen los vecinos para gestionar sus espacios inmobiliarios (comités, asambleas, reuniones) pueden ser de gran utilidad para socializar ciertas disposiciones de la ley y la normatividad ambiental que ayudarían a conservar las áreas verdes comunes.

Por otro lado, hace falta un estudio más detallado que permita identificar si hay una efectiva recuperación de la masa forestal que se pierde a partir de derribos ilegales o incluso de macroproyectos del gobierno. La propia autoridad está consciente de la necesidad de mejorar sus mecanismos de monitoreo y seguimiento de los programas de restitución de arbolado (PAOT, 2010). Por ejemplo, si en la construcción de una obra vial se derribaron mil árboles, ¿esta cantidad se restituyó con especies adecuadas? ¿en dónde se colocaron? ¿sobrevivieron todos los individuos plantados? Mientras esa información no se registre con precisión, se carece de elementos para conocer si la administración pública y las entidades de gobierno logran compensar la pérdida de arbolado. Por el contrario, si la información se genera y se hace pública, la ciudadanía tendrá elementos para valorar positivamente la efectividad de su voz (si es que el daño se resarcio) o bien, para seguir ejerciendo su derecho a denunciar hasta que la falla sea efectivamente resuelta.

**Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa
del ambiente a través de canales institucionales**

REFERENCIAS.

- Aguirre, R. (2003). *Género, ciudadanía social y trabajo. Resultados de investigación*. Montevideo: Universidad de la República, CSIC, Facultad de Ciencias Sociales.
- Antxustegui Igartua, E. (2010). Ciudadanía y derechos sociales. *La Harremanak, Revista de Relaciones Laborales*, (22), 151–165.
- Azuela, A., & Cosacov, N. (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE (Santiago)*, 39(118), 149–172.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Dagnino, E. (2005). *Meanings of Citizenship in Latina America*. Brighton, Sussex: Institute of Development Studies. Recuperado a partir de <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/2177.pdf>
- Dagnino, E., Rivera, A. O., & Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- De Alba González, M. (2009). Representaciones y prácticas sociales en torno a las políticas urbanas: la movilización NIMBY frente a la redensificación de las zonas centrales de la Ciudad de México. *Cultura y representaciones sociales*, 3(6), 43–72.
- Dobson, A. (2007). Environmental Citizenship: Towards Sustainable Development. *Sustainable Development*, (15), 276–285.
- Gaventa, J., & Valderrama, C. (1999). Participation, Citizenship and Local Governance (p. 16). Presentado en Strengthening participation in local governance, Institute of Development Studies. Recuperado a partir de <http://www.uv.es/~fernandm/Gaventa,%20Valderrama.pdf>
- Hardin, R. (1999). Do we want trust in government?. En M.E. Warren (Ed.) *Democracy & Trust* (pp. 22-41). Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- (1998), Trust in government. En V. Braithwaite & M. Levi (Eds.) *Trust and Governance* (9-27). Nueva York, EUA: Russell Sage Foundation.
- Heather, D. (1999). *What is Citizenship?* Cambrigde: Polity Press.
- Hevia, F. J., & Isunza Vera, E. (2010). La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. En A. J. Olvera (Ed.), *La*

Itzkuauhtli Zamora Saenz
Amalia Salgado López

- democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México* (pp. 59–127). México, D.F: CIESAS.
- (2012). Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. En M. A. Cameron, E. Hershberg, & K. E. Sharpe (Eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (pp. 105–135). México, D.F: FLACSO-México.
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Isin, E., & Wood, P. (1999). *Citizenship and Identity*. Londres: Sage.
- Jones, E., & Gaventa, J. (2002). *Concepts of citizenship: a review*. Brighton, Sussex: Institute of Development Studies. Recuperado a partir de <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Db19.pdf>
- Kymlicka, W., & Norman, W. (1995). Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. En R. Beiner (Ed.), *Theorizing Citizenship* (pp. 283–322). Albany: State University of New York.
- Laporta, F., & Álvarez, S. (1997). *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marshall, T. H., & Bottomore, T. (1992). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Millenium Ecosystem Assessment. (2003). *Ecosystems and human well-being*. Washington, D.C: Island Press.
- Orbell, J. M., & Uno, T. (1972). A theory of neiggbourhood problem solving: Political action vs residential mobility. *American political science review*, 66(junio), 471–489.
- PAOT. (2010). *Presente y Futuro de las Áreas Verdes y del Arbolado de la Ciudad de México*. México, D.F: PAOT. Recuperado a partir de http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/libro_areas_verdes.pdf
- (2014). *Áreas Verdes Urbanas del Distrito Federal. Elementos básicos*. México, D.F: PAOT. Recuperado a partir de http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/sitio_reportes/AREAS_VERDES_HTML/AREAS_VERDES.html
- PNUD, & OEA. (2010). *Nuestra democracia*. México, D.F: FCE, PNUD, OEA.
- Quiroga, H. (2006). Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público. En I. Cheresky (Ed.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política* (pp. 109–139). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Voz ciudadana y áreas verdes en la Ciudad de México. La defensa del ambiente a través de canales institucionales

- Salgado López, A. (2007). *Basura: instrumentación y percepción social. La separación de residuos sólidos en Tlalpan* (Tesis de maestría). El Colegio de México, México, D.F.
- (2012). *El acceso al agua y la construcción de la ciudadanía: caso de estudio Delegación Tlalpan* (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Tamayo, S. (2010). *Crítica de la ciudadanía*. México, D.F: UAM y Siglo XXI Editores.
- Urzúa, R., & de Puelles Benítez, M. (1996). Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de educación*, (12), 107-136.
- Warren, M. E. (1999). Democratic theory and trust. En M. E. Warren (Ed.), *Democracy & Trust* (pp. 310–345). Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.