

Instrumentos para la gestión de proyectos urbanos estratégicos

Roberto Eibenschutz

INTRODUCCIÓN

En México se ha venido dando en las últimas décadas un acentuado proceso de urbanización. Como consecuencia, más de un 49% de la población del país vive en ciudades de más de 100,000 habitantes, y un 28% reside en ciudades de más de 500,000 personas.

Sin embargo, este proceso ha sido desordenado y desarticulado, con un predominio de la urbanización informal, y con una escasa adecuación de los servicios y equipamientos urbanos a las necesidades de la población, en un contexto de ciudad dispersa que incurre en una ineficiencia para el ejercicio de las funciones que toda ciudad debe albergar. La producción de ciudad en México está guiada por decisiones de corto plazo, que atienden a intereses puntuales, y no siempre en función del interés público. Se acusa una preocupante falta de visión sobre la evolución de estos espacios de nueva creación, desatendiendo las necesidades futuras de sus habitantes, y generando importantes problemas para la provisión y gestión de servicios por parte de los municipios.

La planeación urbana en México se encuentra además condicionada por el mercado del suelo y por una actuación especulativa, que minimiza la atención necesaria que debe prestarse a factores cruciales como los riesgos naturales, los impactos ambientales, las necesidades de transporte, la ubicación y relación de estos espacios con respecto al resto de la ciudad, etc. Esto propicia que muchos desarrollos urbanos se encuentren ubicados en terrenos alejados de las ciudades preexistentes, donde se concentran los servicios y las oportunidades para la población.

En este contexto en el que predomina la rentabilidad a corto plazo de las actuaciones, se propicia la producción en

serie de espacios urbanos. Esta situación aprovecha además una estructura de subsidios a la adquisición de vivienda que atiende a un solo segmento de la demanda.

Las manifestaciones más visibles de estos problemas se dan en las periferias de las ciudades, muchas veces en pequeños municipios contiguos a las grandes urbes del país, donde se ubican grandes desarrollos con una densa lotificación del espacio, donde predominan trazados regulares que buscan maximizar la superficie vendible sin considerar su integración y articulación al contexto, con un alto coeficiente de ocupación del suelo y una carencia de espacios verdes y de recreación, con los mínimos equipamientos básicos que no prevén el crecimiento futuro, sin espacios reservados para actividades comerciales y de servicios que puedan albergar empleos locales; sin centros urbanos definidos, y generalmente con un solo acceso hacia la red carretera. En estos crecimientos se concentra población homogénea en cuanto a sus características socioeconómicas e incluso demográficas, albergando familias jóvenes, generalmente. Esta homogeneidad contribuye también a la creación de patologías sociales características de los ghettos.

Este modelo de baja densidad y segregación espacial, genera serios problemas de accesibilidad al empleo y los servicios, agravado por una visión sectorial de la gestión del transporte.

Por otra parte, la falta de inversión en los centros de las ciudades está creando problemas de deterioro que afectan al atractivo de estas áreas para acoger funciones de vivienda y servicios, quedando estos espacios a merced de procesos de abandono, marginación y delincuencia. Paradójicamente, es precisamente en estos lugares donde hay una mejor organización del espacio urbano, y mayor disponibilidad de equipamientos y servicios.

En México existen problemas y vicios administrativos y operativos que interfieren en el buen desarrollo de las ciudades. Muchos de los problemas tienen que ver en cómo se planea y en cómo se comportan los diferentes actores privados y sociales del desarrollo.

1. En materia de **gobernanza**:

- *Falta de coordinación*: Altos niveles de descoordinación interinstitucional en los tres órdenes de gobierno, así como entre los municipios que conforman las grandes ciudades: toma de decisiones sectoriales y desarticuladas que provoca una segregación entre la planeación física de las urbes, y las políticas económica, social y ambiental.
- *Limitada capacidad técnica de los municipios*: Pese a contar con la mayor parte de las atribuciones en materia de planeación, los municipios cuentan con escasos recursos técnicos para el ejercicio de estas funciones, así como para el control efectivo del cumplimiento de la normatividad urbana.
- *Limitada capacidad administrativa de los municipios*: Altos niveles de dependencia de los gobiernos locales con respecto a los estatales y al gobierno federal. Así como la falta de interés para aplicar mecanismos de gestión innovadores, capaces de mejorar la gobernanza de las ciudades.
- *Discontinuidad*: Falta de garantías para la continuidad en el desarrollo de proyectos urbanos como consecuencia de una política presupuestaria anual, en un contexto caracterizado por escasos tiempos de gobierno y discontinuidad de equipos y programas de trabajo.
- *Transparencia*: Ausencia de mecanismos eficientes de participación y supervisión en el manejo de los recursos, rendición de cuentas y toma de decisiones.

2. En el **marco normativo**:

Si bien el marco normativo en México está bien definido, existen lagunas en cuanto a su reglamentación y aplicación, que generan un manejo discrecional y casuístico de la planeación. Las reglamentaciones existentes acusan los siguientes problemas:

- Fuerte componente sectorial y de corto alcance.
- Falta de normas generales que dirijan el diseño de los reglamentos y garanticen estándares mínimos de calidad e integralidad, que favorecen la proliferación de engorrosos procedimientos burocráticos y varían para cada situación y municipio.
- Altos niveles de regulación con instrumentos escasos y ambiguos, que en algunos casos inhiben la capa-

cidad de adaptación y flexibilidad, necesarios para los proyectos urbanos; y en otros, fomenta su escaso cumplimiento.

- Los instrumentos de planeación son deficientes y estáticos, ya que no responden a los tiempos y procesos de implementación de los proyectos urbanos: las dinámicas de la ciudad y sus actores superan por tanto su capacidad de respuesta, mostrando un comportamiento reactivo frente a los problemas urbanos, en detrimento de la construcción de visiones integrales y estrategias de futuro. Esta situación favorece en muchos casos a los intereses de actores del desarrollo urbano que no necesariamente actúan en pro del bien social, y que en la práctica dominan los procesos de creación de ciudad con sus propios criterios.
 - Falta de instrumentos públicos de control –sistema de sanciones e incentivos- efectivos para controlar las actuaciones urbanas.
- #### 3. En las fuentes y mecanismos de **financiamiento**:
- Falta de políticas de financiamiento para proyectos de creación de ciudad que integren diversas funciones tales como empleo, vivienda, servicios, recreación, comercio, transporte, etc. con mayor capacidad para responder a las necesidades de un desarrollo urbano equilibrado.
 - Falta de interés para crear marcos de colaboración, y sistemas efectivos para la gestión de acuerdos público-privados, que permitan atender las necesidades financieras de los proyectos.
 - Subutilización de esquemas de financiamiento contemplados en la legislación mexicana, por desconocimiento, ausencia de casos de éxito y falta de capacidad de gestión.
 - Reticencia al uso de esquemas de financiamiento público-privados ante la suspicacia de malos manejos de recursos y la falta de transparencia.

En el contexto actual de la planeación urbana en México, cabe analizar la posición que juega cada uno de los actores involucrados en el proceso de desarrollo urbano:

- *Gobierno*: Se observa una voluntad de transición desde el esquema centralizado y vertical hacia la implantación de procesos descentralizados y legitimados por la participación pública, privada y social. Sin embargo, esta situación llevada al extremo vulnera la necesaria concurrencia de los ámbitos de gobierno en la planeación según se contempla en la Constitución.
- *Sector Privado*: En la búsqueda de proyectos rentables a corto plazo, no cuenta con incentivos para su



Inti

participación en procesos a largo plazo, en esquemas de asociación con el sector público.

- *Agentes sociales:* La evolución económica, el desarrollo social y la incursión de procesos democráticos en México en los últimos años, han contribuido a generar una sociedad cada vez más informada que comienza a ser exigente con la calidad de los servicios públicos que recibe.

Sin embargo, en este proceso incipiente de toma de conciencia de los derechos propios de la sociedad, los agentes sociales no participan tanto como agentes de cambio, sino como contrapartes con capacidad para la paralización de proyectos estratégicos.

- *Agentes financieros:* En la búsqueda de nuevas opciones de inversión demandan un clima de certidumbre para sus inversiones.
- *Agentes empresariales:* El nivel de competitividad que se precisa para dinamizar la ciudad exige espacios urbanos de calidad ligados no sólo al ámbito del desarrollo social, sino también a la generación de valor agregado capaz de atraer y retener inversiones productivas.

De este contexto, se deduce que existe el clima, la necesidad y la oportunidad para generar una política pública

capaz de conjugar de manera armónica y equilibrada los distintos intereses de cada uno de los actores implicados en el desarrollo urbano.

De acuerdo a los puntos anteriores, se observa que el modelo de planificación vertical y centralizado que se practicaba en la producción de las ciudades mexicanas, ha hecho crisis en la toma de decisiones y por lo tanto, la aplicación de las mismas se torna inviable en el contexto actual en el que la sociedad demanda jugar su legítimo papel en el desarrollo de sus espacios vitales.

Los problemas existentes e identificados con anterioridad dan paso a la necesidad de diseñar un modelo descentralizado y participativo que sea consecuente con la integración de estrategias de orden urbano y que al mismo tiempo entienda las relaciones y los procesos que llevan al cambio estructural de la ciudad.

El modelo descentralizado y participativo, por el contrario del modelo vertical, debe ponerse en marcha a través de prácticas de planeación estratégica que permitan superar los problemas que surgen de la aplicación de la planeación urbana tradicional en este nuevo contexto, con el fin de configurar nuevos procesos que generen un desarrollo urbano semejante al que viene sucediendo en diversas ciudades del mundo.

Los problemas que emanan de la situación de partida deben ser resueltos con soluciones y planteamientos integrales, que sin dejar de lado la modificación de los sistemas de planeación cambien radicalmente la gestión de los proyectos. La planeación estratégica produce herramientas de trabajo capaces de incentivar la reconversión o la revitalización de grandes centros urbanos, así como manejar el crecimiento o desarrollo de nuevas centralidades en la ciudad.

Sin embargo, para ello se requiere de una gestión estratégica integral que permita, por una parte, la participación de todos los agentes involucrados; y por otra, la adaptación de las actuaciones a los distintos escenarios que se vayan generando a lo largo de la ejecución del proyecto para la consecución de los objetivos propuestos.

Por otra parte, los procesos de planeación se deben concretar en proyectos urbanos estratégicos y acciones prioritarias que logren reconducir el desarrollo de las ciudades.

La gran ventaja de estos proyectos urbanos estratégicos es que detonan y generan nuevas realidades que se insertan de forma palpable en la vida urbana y al mismo tiempo otras áreas o dinámicas de la ciudad se ven beneficiadas generando transformaciones urbanas de largo plazo. Además, por su naturaleza, sólo pueden llevarse a cabo mediante el concurso activo de los gobiernos locales, el capital privado y los ciudadanos, a la vez que con el aporte de equipos técnicos y profesionales interdisciplinarios.

Ahora bien, los proyectos por sí mismos, sin planes estratégicos que los amparen, no son garantía de éxito. Corren el peligro de quedar aislados del contexto urbano general y quedar huérfanos de una visión de conjunto. El plan brinda a los proyectos la sinergia necesaria para marcar, junto con otros proyectos y acciones prioritarias, el desarrollo a largo plazo de la ciudad.

Por tanto, aunque los proyectos urbanos estratégicos pueden ser muy diversos en cuanto a sus áreas de intervención, objetivos específicos, sistemas de gestión y medios de financiación, deben tener en común la visión de ciudad, la estrategia general y los criterios establecidos en el plan para construirla.

Se debe tomar siempre en consideración que los proyectos estratégicos son la unidad básica de actuación para la efectiva aplicación de las estrategias de desarrollo urbano.

En el contexto y realidad de las ciudades mexicanas y en particular, en aquellos municipios que cuentan con ciuda-

des grandes, medias y pequeñas, la aplicación, formulación y operación de los planes de desarrollo urbano no ha tenido la capacidad de impacto y de consenso necesarios para detonar el cambio y la reestructuración hacia el desarrollo sostenible de las ciudades.

De acuerdo a lo anterior, los municipios que tienen la necesidad y voluntad de hacer proyectos estratégicos contenidos en un plan que integre modelos de gestión y financiamiento para la producción de la ciudad, requieren de una herramienta básica que muestre los pasos a seguir a fin de integrar eficientemente los componentes y recursos a su alcance para llevar a cabo tal empresa.

Como una respuesta a las demandas identificadas con anterioridad, el trabajo conjunto que hacen SEDESOL, la Universidad Autónoma Metropolitana e Idom, desarrolla los criterios fundamentales para la **guía metodológica de gestión de proyectos urbanos estratégicos**, que propone el siguiente orden:

ORDEN	TEMA	ASPECTOS
1	Formulación del Plan Estratégico	Marco y procedimiento general; lo técnico y lo participativo. Herramientas Útiles para su formulación (incluye ejemplos): DUO, FODA, Escenarios, árbol de problemas
2	Sistema de Planeación	Prácticas aplicables dentro del sistema de planeación en México
3	Las Agencias de Desarrollo en México	Ventajas, modalidades y posibilidades: <ul style="list-style-type: none"> • Agencia metropolitana, • Asociación Público Privada, • Sociedad Pública de Capital Simple, • Sociedad Pública de Capital Mixto, • Participación privada en Sociedades Públicas, • etc.
4	Formulación de Proyecto Urbano Estratégico	Ciclo: reflexión – estrategia – respuesta- propuesta, Enfoque: <ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad • Sustentabilidad: la sustentabilidad social, ambiental, cultural, económica y financiera; instrumentos y posibilidades; la legitimidad y la participación • Medidas de mejora • Detonar procesos
5	Gestión de Proyectos Urbanos Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Corto – mediano – largo plazo • Modelos apropiados y eficaces • Participación de los gobiernos • Participación privada • Participación ciudadana: enfoque y manejo • Gestión empresarial • Sistema de comunicación • Sistema de evaluación

Nota

¹ Datos de 2005. Fuente: INEGI

ROBERTO EIBENSCHUTZ. Es profesor-investigador titular adscrito al Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, en la Unidad Xochimilco de la UAM. Correo electrónico: eibensch@correo.xoc.uam.mx