
LOS GRANDES PROYECTOS METROPOLITANOS

Formas de Gestión y Subordinación

Dr. Jorge Ignacio Chavoya Gama¹

Dr. Héctor Javier Rendón Contreras

Dr. Macedonio León Rodríguez Avalos

Centro Universitario de la Costa

Universidad de Guadalajara

Puerto Vallarta, Jalisco, México

¹jordinaqui@hotmail.com

Resumen

En la sociedad actual se están viviendo nuevas relaciones entre viejos y nuevos fenómenos que van modificando las formas de construcción del territorio. Una de estas relaciones se da entre tres tipos de fenómenos, la permanencia de los grandes proyectos, la expansión del fenómeno metropolitano y unas relativamente recientes nuevas relaciones de poder. Los grandes proyectos siempre han existido, y ahora son tan necesarios, o quizá sea mejor decir, deseables, como lo fueron hace varios siglos. Ciertamente la idea de un “gran proyecto” es por lo menos contextual por no decir que subjetiva, pero es una realidad que en estos días se cuenta con la capacidad tecnológica, la necesidad funcional y los recursos humanos y financieros para emprender desarrollos de gran envergadura como aeropuertos, puertos multimodales, enormes renovaciones urbanas, subcentros, sistemas viales y ferroviarios, en fin, grandes obras que se definen más por su complejidad derivada de la concurrencia de intereses que por su tamaño. Un segundo fenómeno que está creciendo en todo el mundo es el metropolitano, las ciudades continúan creciendo mientras que las unidades administrativas que las albergan tienden a ser estáticas, dando lugar en ciertos momentos a la expansión sobre unidades administrativas vecinas y, por tanto, a zonas metropolitanas con necesidades de proyectos y soluciones comunes. Finalmente, aparecen nuevas formas en el ejercicio de gobierno con una sociedad civil más participativa pero también más atomizada y hasta enajenada, una creciente desarticulación entre niveles de gobierno, mayor independencia financiera o al menos la intención de que se logre, y una más fuerte división en el manejo de intereses y en la toma de decisiones entre gobiernos autónomos y al interior de la sociedad civil. En este trabajo se propone un esquema de aproximación a la cuestión de los grandes proyectos, tratando de involucrar tanto la perspectiva analítica en la que se abordan algunos de los temas más importantes, como la perspectiva práctica, en este caso con cierto énfasis en los lineamientos e instrumentos más importantes para la ejecución de los grandes proyectos urbanos.

Palabras clave: Ciudad, Negociación, Gestión, Desarrollo.

Introducción

A pesar de la actualidad de estos fenómenos, o quizás por la propia actualidad de estos proyectos, existe una literatura muy escasa y muy dispersa en sus aproximaciones al tema. En primer lugar, se pueden reconocer dos tipos de

acercamiento, el analítico cuyo objeto es la conceptualización y teorización del fenómeno de los grandes proyectos, y el de aplicación, cuya finalidad sería construir una serie de lineamientos para optimizar su ejecución. Es evidente, que

la carencia del primero significa, al menos, la debilidad del segundo, pues este no podrá ofrecer un sólido esquema de procedimientos y soluciones sin el respaldo, a su vez, de un sólido y coherente cuerpo teórico conceptual, de otra manera, la parte práctica queda condenada a un conjunto más o menos articulado de experiencias que en el mejor de los casos, al haber sido exitosas, no permiten ir más allá de la propia práctica, convirtiéndose en rutinas que fácilmente se vuelven insuficientes y hasta perjudiciales en cualquier variación de contexto.

Son muchos los aspectos que intervienen y que deben analizarse en la ejecución de los grandes proyectos, cada uno de ellos sería motivo de varios libros si quisieran tratarse con cierta profundidad, y no es la idea de este trabajo. El principal objetivo es la propuesta de un esquema de aproximación que pone en la mesa una estructura de referencia para la organización de ideas relacionadas a los grandes proyectos y una base de discusión y eventual construcción del conocimiento del fenómeno en México.

Elementos que integran los grandes proyectos

En México existen pocas referencias sobre los grandes proyectos, hacia los inicios de los años 80 los geógrafos mexicanos abordaron el tema de los puertos industriales y los grandes complejos industriales y sus impactos, muy vinculado al pensamiento francés sobre los polos de desarrollo y el ordenamiento del territorio, sin embargo, no se superaron los esquemas descriptivos, se concebían estos polos como inserciones en un espacio regional que se articulaban a veces bien y casi siempre muy mal a las condiciones del territorio, se discutía la política que los sustentaba, su financiamiento, y algunos de sus posibles efectos y defectos (Instituto de Geografía 1982; Instituto de Geografía 1984), pero no se contemplaban como grandes proyectos que suponían conflictos de intereses, nuevas formas de articulación entre actores o retos en la integración del suelo,

al final de cuentas todavía se daban en el contexto del Estado ejecutor.

En esos mismos años también se trató el tema de los grandes impactos ambientales, sobre todo derivados de la fuerte expansión de la actividad petrolera en el sureste mexicano, fueron importantes los estudios del Centro de Ecodesarrollo, pero tampoco se contemplaban esas acciones públicas desde la perspectiva de los grandes proyectos.

La idea de complejidad es central en la definición de los grandes proyectos y ésta se deriva en varias dimensiones que terminan traducándose en componentes de los grandes proyectos. Quizá el componente más significativo de los grandes proyectos sea la concurrencia de intereses, que si bien, siempre pudo existir, ahora se da en un contexto de relaciones entre actores sociales públicos y privados con ciertos grados de simetría

en su capacidad de poder y de negociación que hacen inevitable acudir a negociaciones y asociaciones que no se requerían en los contextos anteriores. En estos indudablemente existían los conflictos de intereses, pero la asimetría en el ejercicio del poder, permitía la imposición y evitaba la negociación.

Un segundo componente es el contexto jurídico y administrativo-institucional en el que se inscriben los grandes proyectos, dicho contexto, facilitará, condicionará o impedirá las negociaciones. Como parte del contexto administrativo está la creación de entidades promotoras de los desarrollos, que pueden denominarse agencias, institutos, o, de cualquier manera, pero cuya finalidad es promover y ejecutar estos proyectos.

Concurrencia de intereses

El asunto de la concurrencia de intereses, es la condición fundamental en la idea de los grandes proyectos, resultado del nuevo contexto en las relaciones de poder de la sociedad contemporánea. ¿Cómo y por quién se toman las decisiones? Es la pregunta central en esta dimensión de los grandes proyectos. En la literatura de la ciencia política de habla inglesa existe una larga tradición en esta perspectiva, en México y en general en Latinoamérica, hay mucho menos referencias, al menos en lo que a temas urbanos se refiere. La razón de esto se debe, en parte, al dominio de las interpretaciones de corte marxista, con un fundamento más confesional que empírico, que ha llevado a una solución o “verdad” que no tiene por qué discutirse, de manera muy sintética, el Estado tiene que garantizar la

Un tercer componente son los soportes técnicos e instrumentales para la ejecución de los grandes proyectos, muchos de los cuales han tenido un desarrollo formidable en muchos países del mundo, incluidos muchos en vías de desarrollo como la India, Nepal, Brasil, etc.

Y un cuarto componente se refiere a los mecanismos de fondeo para los proyectos, en el ambiente de políticas neoliberales los proyectos dependen cada vez más de su propia eficiencia y rentabilidad, o al menos, de alternativas de recuperación, por ejemplo, de naturaleza fiscal, que al final de cuentas, minimice los subsidios y maximice la autonomía financiera.

reproducción del capital, así las decisiones son tomadas por las élites y son respaldadas por una sólida estructura jurídica y de gobierno.

La crítica que se sugiere aquí a este enfoque no va en el sentido de la posible falsedad o verdad de la formulación que, en ciertas circunstancias, como en la práctica del actual gobierno de México respecto a sus proyectos de infraestructura vial, ferroviaria y de política urbana, parece más que evidente, sino por la debilidad del fundamento empírico y la renuncia a una actitud más crítica que ayudara a buscar alternativas de explicación o bien, profundizar y apoyar más seriamente las existentes.

(Altshuler y Luberoff, 2003) en su obra “Mega-Projects” hacen una revisión de 5

principales teorías en la política urbana norteamericana:

- Reconocimiento de las élites, en las que éstas dominan la política local con base en su propio poder y así es percibido por las comunidades (pp.49-51).
- Pluralista. Afirman que el poder es ejercido por diversos actores con influencias recíprocas, el poder puede en ciertos aspectos ser ejercido por algunos actores o arreglo de actores, pero en otros aspectos los tomadores de la decisión pueden ser distintos. Se crítica la sobrevalorización que se otorga al poder del algún grupo particular (pp. 49, 51-53).
- Elección Pública. Las decisiones se originan en las comunidades, que serán favorecidas por los gobiernos en función de su capacidad de movilización. Para este esquema se plantean dos variantes, la teoría “dura”, en la que los intereses de minorías, que pueden considerarse como racionales desde su propia perspectiva, son capaces de influir en las comunidades y dar lugar a decisiones y resultados colectivos que resultan irracionales en esta perspectiva. La versión “suave” por el contrario, supone que los actores están menos prejuiciados por sus propios intereses y son capaces de producir decisiones colectivas racionales (pp. 49, 53-62).
- Elite-estructural. Es el planteamiento dominante en México al que ya se hacía

referencia. Las élites pueden dominar porque existe una estructura político administrativa que se los permite. (pp. 49,62-72).

- Histórico institucional. Las instituciones y el marco jurídico moldean y reflejan a la vez las preferencias colectivas. Como las instituciones evolucionan más lentamente que las preferencias, es muy común que las decisiones que provienen de las instituciones sean más los resultados de demandas anteriores que presentes (pp. 49, 72-75).

Estos cinco marcos teóricos pueden servir de aproximación al análisis de los grandes proyectos en la dimensión del papel de los actores en la toma de decisiones y para interpretar cómo se imponen los intereses. Todos parecen sugerir planteamientos interesantes y plausibles, pero es necesario reconocer, que hoy por hoy, no contamos en México con una construcción o varias construcciones teóricas que nos permitan entender o al menos discutir cuál es la lógica de intereses de los grandes proyectos urbanos.

Además de las aproximaciones desde el análisis de la política pública o más específicamente, de la política urbana, existen otras posibilidades de abordaje analítico, entre las que debe mencionarse el estudio de la negociación entre los actores ¿Cómo perciben las posiciones de poder entre los actores? ¿Cuáles son sus estrategias? ¿Cómo se forman alianzas y se da una recomposición de fuerzas? En fin, son una amplia gama de preguntas sobre el juego de las negociaciones cuya investigación permitiría entender mejor

como se construye el sistema de decisiones que eventualmente lleva a la ejecución o inejecución de un gran proyecto.

En cuanto a la perspectiva práctica se presenta un doble fenómeno, por un lado, los actores han tenido que operar dentro del marco jurídico existente y recurriendo a los instrumentos de asociación disponibles, pero por otro lado, parece evidente que dicho marco e instrumentos están siendo cada vez más insuficientes para resolver de manera más o menos eficaz los conflictos de intereses, se podría afirmar que los logros en materia de grandes proyectos dependían de las viejas relaciones de poder en donde los componentes de autoritarismo público, privado o mixto eran condiciones irremplazables de la ejecución.

El caso del frustrado del anterior proyecto del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México aparece como un claro ejemplo. La razón del fracaso del gobierno federal no se originó por el manejo abusivo de intereses, que no significa que no hubieran existido, de hecho estos han sido nota común en muchos grandes proyectos nacionales y se han concretado principalmente a través del manejo y apropiación del suelo; los intereses “ocultos” y abusos operaron en proyectos amparados en las viejas relaciones de poder, lo que ahora falló fue el no reconocer un nuevo contexto en las estrategias de los actores participantes y el no contar con los instrumentos adecuados para incorporar a todos los actores y reconocer sus intereses.

Ciertamente estos instrumentos deben servir también como un medio para eliminar tales abusos y propiciar

esquemas más equitativos de negociación, lo que puede también sugerir o explicar por qué no ha habido gran disposición por parte de los gobiernos federal, estatales y locales para promover este tipo de instrumentos.

Cuatro casos que reafirman la ausencia de reconocimiento de actores en el nuevo contexto y que manifiestan la forma impositiva de las viejas relaciones de poder son; a) el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México. b) la Línea de Tren México-Toluca. c) la Línea Tres del Tren Ligero en Guadalajara. d) la Ciudad Creativa Digital en Guadalajara. Son proyectos cargados de una percepción negativa por parte de varios actores y grupos de la sociedad que no son reconocidos por los grupos de mando, y que, dentro del marco contextual de las nuevas relaciones e instrumentos de reconocimiento, estos grupos de interés continúan haciendo uso de las antiguas practicas donde la subordinación por imposición a los intereses de la elite política-económica son manifiestos.

Lo primero que se debe reconocer es la existencia de los actores y su legítimo derecho de que sus intereses sean reconocidos. La lista de posibles actores es muy amplia y puede variar significativamente dependiendo del contexto, pero se pueden mencionar algunos de los más importantes y constantes: los gobiernos en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, además de otras dependencias públicas, las comunidades locales afectadas para bien o para mal, la comunidad de usuarios, los inversionistas, los desarrolladores y los propietarios del suelo. Se insiste, puede haber más o

menos y su implicación en el proyecto puede variar mucho de acuerdo a la situación concreta, por el contrario, no es extraño que aparezcan grupos o actores en busca de intereses ajenos al proyecto y que aprovechan la coyuntura como mecanismo de presión y eventual negociación. De aquí que el claro reconocimiento de todos los actores con legítimo interés en el proyecto es una condición fundamental para su eventual desarrollo.

Deben reconocerse los objetivos del proyecto y las posibles implicaciones respecto a los actores con el objeto de reconocer sus intereses y las fuentes de conflicto. Debe procurarse un escenario con equilibrios de poder, en el que se concilien intereses con pleno reconocimiento de derechos y obligaciones.

Es evidente que estos principios son una condición fundamental para la correcta consecución de un proyecto, pero no es menos cierto que hasta aquí es una formulación de principios que suenan bien, pero que sin los medios para llevarlos a cabo, no son más que demagogia. Se requiere contar con instrumentos de asociación y negociación.

La asociación es la figura clave y la legislación mexicana reconoce distintas modalidades, desde la asociación en participación hasta los fideicomisos, que pueden dar cabida a muy diversos tipos de actores, sin embargo, estos esquemas no están acompañados de instrumentos para la gestión de grandes proyectos, principalmente en lo que se refiere a gestión de tierra y obligatoriedad como se verá más adelante.

Es crítico que los marcos de asociación permitan un grado significativo de flexibilidad, ya que se busca atraer a inversionistas y desarrolladores al mismo tiempo de cumplir con objetivos de naturaleza pública sin perjudicar a las comunidades locales, lo cual debe darse para proyectos de muy diversa naturaleza en una gran variedad de posibles contextos. Esta flexibilidad y el contexto de diversidad llevan necesariamente a esquemas complejos.

Respecto a la relación entre lo público y lo privado que es uno de los ingredientes básicos de este tipo de proyectos, pues es difícil imaginarlos sin la participación de alguna de las partes, también es importante la flexibilidad, que permita trasladar, según el tipo de proyecto y contexto, las atribuciones de gestión y decisión hacia uno u otro de estos dos grandes grupos de actores, evitando los extremos: el del escenario liberal en el que se otorga todo el poder a los particulares y el del escenario autoritario en donde el ejercicio del poder público subordina a todo el resto de los actores.

Parece que una fórmula conveniente es aquella que libera de compromisos financieros al gobierno otorgando posibilidades de beneficio a los particulares a cambio de comprometer objetivos de naturaleza social. No obstante, el ingrediente de flexibilidad no debe significar la renuncia a la obligatoriedad de cumplir con ciertos compromisos sobre todo los derivados de la propiedad del suelo, pero como se verá más adelante, el marco jurídico mexicano no prevé tal obligatoriedad por parte de los propietarios, lo que compromete la

viabilidad de muchos proyectos de interés público.

Compromiso, cooperación, comunicación y consenso son ingredientes básicos en los esquemas de asociación, para lo que, a

su vez, es necesario lograr claridad en la distribución de las cargas y beneficios, para lo cual, otra vez se depende de ciertos instrumentos cuya aplicación no está prevista en el marco jurídico y de planeación nacional.

El marco jurídico, entre la rigidez y flexibilidad

El marco jurídico e institucional que alberga la ejecución de los grandes proyectos urbanos es muy limitado para la ejecución de proyectos de la naturaleza compleja y estratégica como la que se ha descrito, ya que responde a los viejos esquemas de operación principalmente de iniciativa pública. Actualizar este marco jurídico institucional constituye el segundo reto más importante que se tendría que vencer en nuestro país en materia de proyectos grandes y complejos.

El marco jurídico está constituido por la Constitución de la República y el conjunto de Leyes Generales o Federales que de ella se derivan e inciden en las condiciones en las que se pueden implantar los proyectos urbanos, también intervienen las legislaciones estatales, locales y por supuesto y es muy significativa, todo lo que se refiere a la planeación urbana. Pero detrás de todas estas disposiciones hay una visión de la propiedad que condiciona de manera importante esta materia.

En el Artículo 27 se establece que "...la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de

apropiación con el objeto...". La propiedad es de la Nación quien tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, es expropiable por causas de utilidad pública, está sujeta a las modalidades que dicte el interés público y es regulada en beneficio social.

Estas ideas sobre la propiedad habilitan a la planeación para intervenir y señalar cómo debe de aprovecharse el territorio, pero no son suficientes para obligar al propietario a actuar en su propiedad de una determinada manera, simplemente imponen restricciones a la forma en que se usa la propiedad. En otras palabras, se trata de disposiciones pasivas porque obligan a respetar el uso y normas, pero no a usar, ejecutar o participar en algún tipo de desarrollo, lo que sí sucede en marcos jurídicos de otros países que cuentan con disposiciones proactivas, que obligan a los propietarios actuar de una determinada manera cuando así conviene al interés público.¹

Tal limitación en la capacidad de obligar a los propietarios a actuar de acuerdo a ciertos objetivos puede, y suele, convertirse en un obstáculo, que a veces puede ser superado por la expropiación

¹ Estas ideas fueron tomadas del Manual para la Definición, Constitución y Operación de los Polígonos de Actuación Concertada, SEDESOL-UNAM 2004.

siempre y cuando se justifique la causa de utilidad pública, por lo que difícilmente se puede aprovechar este recurso para apoyar proyectos privados aún cuando sean de interés público. Además, la expropiación es un instrumento limitado, como se acaba de explicar, y muy complejo de operar, por lo que en el mejor de los casos puede suponer atrasos de muchos meses.

Se requiere reformas legales basadas en una nueva filosofía de la propiedad, en donde el interés público realmente se imponga a los intereses de los propietarios privados y que los obligue a actuar o participar y no sólo a respetar. Un replanteamiento de esta naturaleza afectaría a una gran cantidad de disposiciones legales y sentaría las bases de nuevos esquemas de planeación, más ejecutivos y menos indicativos.

Junto a este cambio de visión de la propiedad, que por sí mismo tendrían innumerables implicaciones legales y operativas, tendrían que venir muchas otras modificaciones en muy diversos rubros, pero por su importancia debemos señalar el asunto de la fiscalidad local.

Los impuestos y contribuciones relacionados con la propiedad también deben ser reconsiderados en función del interés público y la equidad. La ejecución o no ejecución de los proyectos urbanos tiene efectos exteriores positivos y negativos. Sería deseable y conveniente promover un sistema fiscal que permitan asignar los costos de la ejecución o no ejecución de un proyecto a los responsables de la decisión, costos que de otra manera se socializarían (Prud 'Homme 2016, 323-341).

Existen muchas otras medidas y ajustes en la política que deberían de modificarse para crear condiciones para un desarrollo urbano más ejecutivo en el que se facilite la implementación y operación de proyectos, es decir, se requiere caminar hacia una nueva forma de producir y conducir las ciudades. Esta forma de accionar el desarrollo urbano sugiere un acercamiento a enfoques de planeación de naturaleza estratégica, y sin que esto signifique una propuesta de implantar una planeación propiamente estratégica para México, lo que de cualquier manera sería un paso adelante, sí expresa que aquellos elementos de modernidad que se están tratando de implantar como la propia ejecución de proyectos y otros como la participación ciudadana, la búsqueda de soportes financieros alternativos, el reconocimiento y la asociación de actores o la operación de agencias de desarrollo, cuenten con un marco jurídico adecuado, de tal manera que dichos elementos de modernidad no sean más que discurso y demagogia.

Para contar con un marco jurídico óptimo para la operación de los proyectos urbanos complejos y en general de todos los aspectos a los que se hacía referencia en el párrafo anterior, se requiere de profundas modificaciones, iniciando por la propia Constitución de la República, sin embargo, es posible facilitar notablemente la implementación de estas ideas adecuando desde la legislación de naturaleza general hasta disposiciones - estatales, locales y de normatividad urbana.

La operación del desarrollo urbano a través de la ejecución de proyectos tiene muchas bondades, principalmente

derivadas de la dinámica que se impone a una ciudad y de la manera en que se involucra a muy diversos actores, se trata de un mecanismo más realista de participación que el juego de las consultas públicas, sin embargo, no dejan de existir riesgos en el enfoque, quizá el mayor, como lo hace ver Mario Lungo, sea la falta de articulación de esos proyectos a una estrategia de conjunto de la ciudad, lo que puede generar consecuencias negativas de distinta índole (Lungo, 2012, pp. 5-6). Quizá una de las peores consecuencias sea la creación de espacios o pretextos para el desarrollo de proyectos que no sólo no responden a una visión general de ciudad o al interés

El soporte técnico e instrumental

El soporte técnico instrumental con que cuenta un país para encauzar su desarrollo urbano es producto de dos elementos, por un lado, el marco jurídico que habilita o no la existencia de los instrumentos e instituciones de desarrollo urbano y por el otro, el paradigma que asumen y que de alguna manera se comparten o se están obligadas a compartir las comunidades relacionadas con el desarrollo urbano. Este último elemento es aún más importante, porque el marco jurídico e institucional de alguna manera es resultado de este paradigma.

En México debemos reconocer que por algunas razones cuyo tratamiento escapa al análisis que se lleva a cabo aquí, contamos con un paradigma cuyo origen se remonta al siglo XIX que se complementa muy bien con el marco jurídico nacional que no es precisamente un modelo de modernidad, producto de

público, sino a intereses individuales no sólo con fines de lucro económico, sino también político. Se requiere como el propio Lungo lo establece "...un marco regulatorio moderno, flexible, pero con una vocación integral..." (ibid. P.7).

El éxito de Barcelona que ha operado su desarrollo urbano en los últimos años con base en la ejecución de proyectos en un marco de planeación estratégica radica en la visión integral que se logró alrededor del "...Plan General Metropolitano entendido como un gran sistema coherente y racional pero interpretado desde la pieza relativamente autónoma de barrio" (Casas 2015, s/p.).

una sociedad altamente conservadora que ha mostrado enormes resistencias a los cambios. El resultado es un cuerpo instrumental y técnico débil e incoherente que no va más allá del "zoning" concebido en el siglo XIX (véase Mancuso 1980), sobre el cual se han ido agregando técnicas e instrumentos de moda, que se pueden concebir más como las ideas personales de algunos funcionarios que eventualmente llegaron a posiciones clave en la administración urbana federal o local, que producto de una evolución del paradigma dominante. Ahora estos elementos de modernidad son las agencias de desarrollo, los polígonos de actuación concertada, el desarrollo metropolitano, los planes parciales y la participación ciudadana, la recuperación de plusvalías y por supuesto, la ejecución de los grandes proyectos urbanos, entre muchos otros. La inclusión de estos y muchos otros

instrumentos no está mal por sí misma, sino la forma en que se está operando dicha inclusión, que no va acompañada de una adecuación jurídica e institucional y lo que es peor, no es resultado de una evolución en el pensamiento sobre el desarrollo urbano, con lo que se convierten en iniciativas pobremente

fundadas en lo jurídico, difíciles de operar en lo administrativo y ajenas a la idiosincrasia de las comunidades relacionadas con el desarrollo urbano, por lo que a final de cuentas, no tienen ninguna importancia en la conducción del desarrollo urbano.

Las agencias de desarrollo; el soporte instrumental

Es quizá uno de los elementos instrumental-institucional más relevantes que haya operado para la concepción y ejecución de proyectos urbanos en el seno de los enfoques estratégicos. En México hasta el año 2012 se contaba con las Agencias de Desarrollo Hábitat que habían operado con buen margen de éxito y que fueron muy bien concebidas (véase [AgenciaDesarrolloHabitat.PDF](#)) en el cambio de gobierno y en concordancia con la nueva política institucional se insertaron en el seno de la planeación tradicional, en la actualidad se fusionaron con una serie de programas dependientes de la Secretaria de desarrollo agrario, territorial y urbano (SEDATU) y se denominó “programa de infraestructura” desapareciendo como agencia, lo que significa un giro institucional acerca de la concepción y realización de proyectos complejos, sin embargo con la fusión de los programas estos evolucionaron y se convirtieron en programas de gobierno, es relevante comentar que en otros países continúan operando las agencias de desarrollo.

Las agencias se convirtieron en un recurso común en el desarrollo urbano en muchos países y uno de sus principales objetivos es la identificación y apoyo en

la ejecución de grandes proyectos. La gran virtud de tales agencias es servir como una entidad con una gran capacidad técnica y de gestión, que debe ser otorgada jurídicamente, pero sobre todo con una enorme flexibilidad, que monitoree el desarrollo urbano e identifique oportunidades de proyectos y solución de problemas.

La agencia de desarrollo no sustituye a las asociaciones, por el contrario, las complementa y hasta las impulsa, sirviendo como un catalizador y como un árbitro, papel que debe estar respaldado por su capacidad técnica y su compromiso con los intereses generales, lo primero se puede lograr a través de una vinculación con los sectores académicos y lo segundo, más difícil de mostrar, tendrá que ser producto de su propia actuación.

Los esquemas de participación de la agencia en el desarrollo debían ser amplios y flexibles, yendo más allá del papel de gestora y asesora, pudiendo incluso participar como asociada en cierto tipo de proyectos en los que se preveía su salida cuando se cumplían los objetivos de desarrollo urbano y de desarrollo social, además, también podía aparecer como garante ante ciertas instancias de financiamiento.

Quizá dos puntos clave y que probablemente significaron su desaparición como tal haya sido la de no solventar la autonomía administrativa, financiera y de decisión, y al mismo tiempo, haber acumulado un gran poder de gestión e intervención. El buen éxito de una agencia en su desempeño está condicionado por estas dos variables, que resultan muy difíciles de resolver en cualquier país y más aún en otros como en México, en donde la concurrencia de los distintos niveles de gobierno es de por sí problemática; la agencia aparecía como otro poder que no era ninguno de los existentes ni podía identificarse con ellos

y que en cierto sentido se sobreponía a ellos, con no más legitimación que el cumplimiento cabal de sus compromisos, esto supuso cierta renuncia de poder de los gobiernos, principalmente locales, que resultó difícil de aceptar a pesar de la pureza de los objetivos sociales de las agencias. Este reto es difícil en cualquier país, pero el marco jurídico e institucional de México lo hizo aún más difícil, al depender de convenios que fácilmente podían ser abandonados por alguna de las instancias, quizás aquí se encuentre el porqué de su desaparición como agencia de desarrollo.

Gestión de suelo; diversidad estratégica

Los grandes proyectos enfrentan problemas de concurrencia de intereses que pueden ser solventados a través de los sistemas de asociación entre los diferentes actores, dificultades técnicas y de gestión que pueden superarse con apoyo en las agencias, pero una de las mayores complicaciones es la integración de la propiedad sobre la que se van a desarrollar los proyectos, situación que puede ser más compleja como productos de los principios que regulan la propiedad privada, como en el caso mexicano.

Son varios los instrumentos de gestión de suelo que se pueden vincular a los grandes proyectos y su aplicación no es independiente de los marcos jurídicos y del pensamiento dominante respecto a la planeación urbana. Aquí se hará mención de algunos que pueden ser utilizados como el reagrupamiento parcelario o reajuste del suelo, los fondos comunes de suelo, el intercambio de suelo.

El reagrupamiento parcelario (land readjustment) consiste en la reorganización espacial de la propiedad para el desarrollo de algún proyecto, lo que tiene muchas ventajas como un mejor diseño de parcelas que permitan un uso óptimo del espacio eliminando los lotes irregulares o de difícil aprovechamiento, permite también financiar la urbanización o adecuación del suelo al liberar parte de éste para ser comercializado con lo que se obtienen recursos, también, quizá lo más importante, sea que se puede lograr una reorganización de la propiedad en términos equitativos, se logra así valorizar el suelo, dotarlo de la infraestructura necesaria y ordenarlo para llevar a cabo el proyecto.

El reagrupamiento supone en primera instancia la elaboración de un programa de relotificación que deberá ser la base de la negociación entre actores, principalmente los propietarios y la base

del acuerdo sobre el cual los propietarios se comprometen y aceptan el programa de reparcelación. Cuando algunos propietarios dentro del polígono se oponen al proyecto hay dos caminos a seguir dependiendo de la capacidad que tenga la legislación para obligarlos a participar, si no se tiene tal capacidad es necesario la reelaboración del proyecto excluyendo a los propietarios inconformes; cuando existe esta capacidad se pueden aprovechar los mecanismos de obligatoriedad como aquellos donde se permite al Estado asumir los derechos de desarrollo de la propiedad y participar en representación del propietario en muy diversas modalidades², o bien, recurrir a la poco práctica expropiación. Una vez concluido el programa de reparcelación se entregan a los propietarios participantes sus nuevos lotes que es muy probable que representen una menor superficie con respecto a la que tenía la propiedad aportada, pues una proporción será utilizada para la construcción de vialidades y equipamientos según el proyecto, pero la nueva propiedad tendrá un mayor valor, pues será suelo habilitado y formará parte de un polígono de desarrollo coherente.

En el reagrupamiento parcelario se da un traslado de la propiedad de los lotes originales que se aportaron al proyecto a los nuevos lotes una vez concluido éste y no necesariamente la nueva propiedad tendrá la misma ubicación que la original, y es un hecho que al menos sufrirá modificaciones en sus dimensiones y

² España ha tenido un gran desarrollo de este tipo de instrumentos y de las condiciones de obligatoriedad, véase: Hosta, Lluís y Antoni Gracia (2010) y Ballesteros (2011).

límites, por lo que será necesario recurrir al traslado de dominio, durante el proceso de re-lotificación se suspenden los derechos de desarrollo pero no se traslada todavía la propiedad.

Una variante al reagrupamiento parcelario son los fondos comunes de suelo, en los cuales la propiedad se traslada a la empresa, asociación o agencia que está llevando a cabo la re-lotificación y una vez concluido el proyecto, se vuelven a trasladar los lotes resultantes a los propietarios participantes.

Aunque no hay un cambio en la esencia de la propiedad sí hay una modificación física de lo poseído, lo que obliga a un traslado de la propiedad y por lo tanto, según el marco legislativo que aplica, será necesario llevar a cabo trámites notariales y registrales e incurrir en obligaciones fiscales, lo cual se convierte en una limitante a este instrumento, que es el caso mexicano. Por lo anterior sería conveniente adecuar los procedimientos registrales y notariales y actualizar la legislación fiscal en materia de impuesto sobre la renta, de traslado de dominio y de adquisición de inmuebles, según sea el caso, de tal manera que los traslados de propiedad que se requieran como parte del proceso no se interpreten como ventas inmobiliarias y minimizar así los costos de estos reajustes, en particular en lo referente a las obligaciones fiscales que deberían gravar exclusivamente el aumento de valor entre la propiedad original y la propiedad final y no antes de que esta valorización sea concretada en una eventual transacción inmobiliaria.

Otro instrumento subsidiario en la gestión de suelo es el principio de subrogación real desde la propiedad aportada a los

predios definitivos. Lo que evita tener que resolver los posibles compromisos que tuviera una propiedad antes de iniciar el proyecto de reparcelación. Con este principio las hipotecas, los litigios, gravámenes y algunos derechos reales podrían transferirse a los nuevos lotes.

Existen otros mecanismos de gestión de tierras como el desarrollo hacia adentro y

el intercambio de tierra, que pueden ser útiles en la integración de la propiedad con el objeto de llevar a cabo un gran proyecto, no obstante, la reparcelación sigue siendo el instrumento por excelencia cuando se enfrentan problemas de dispersión de la propiedad.

Distribución de cargas y beneficios: consideraciones para la equidad

Uno de los principios fundamentales para el buen éxito de los grandes proyectos, o como se planteó antes, los proyectos complejos en los que intervienen muchos actores y hay conflictos de intereses es la equidad en la distribución de cargas y beneficios.

Para que un sistema de distribución de cargas y beneficios opere bien, es necesario contar con una correcta valuación de lo aportado, en particular del suelo. Un criterio recomendable, aunque no aceptado siempre, es que los participantes en el proyecto que eventualmente será beneficiarios de la valoración producida por el propio proyecto aporten a valores de costo y esto significa, en el caso del suelo, al valor comercial presente, sin incorporar la valorización derivada de la expectativa producida por el proyecto que se ejecuta. Este planteamiento debería aplicarse de manera análoga a los demás participantes que aportan otros conceptos, pues todos ellos serán beneficiarios del proyecto, es diferente cuando los que aportan no podrán cosechar los frutos del proyecto, ya sea porque este es público y de naturaleza no lucrativa o porque, por alguna razón, el que aporta no forma

parte de la asociación o es excluido, en este caso, es totalmente legítimo que su aportación sea valorada a precio comercial considerando la expectativa.

Existe una férrea discusión sobre cómo debe valorarse las aportaciones y es difícil soportar algún punto de vista en criterios técnicos, pues el componente ideológico en esta discusión es dominante. Lo que queda en pro de la transparencia en la ejecución de los proyectos complejos es que los criterios de valoración sean equitativos, claros y establecidos con anticipación.

También deben considerarse los derechos de terceros afectados como inquilinos y actividades económicas previas, que pueden ser merecedores de cierto tipo de indemnización, pero nunca pretexto para impedir la consecución de un proyecto de interés público.

También deben cuantificarse los beneficios esperados de la ejecución del proyecto ya que serán asignados en función de la proporción de las aportaciones. En el suelo la valorización debe hacerse considerando la expectativa de explotación futura condicionada por

las normas de uso e intensidad que apliquen en el caso.

Existe un tema más complejo relacionado con la distribución de cargas y beneficios en la ejecución de un proyecto urbano. Se trata de las transferencias de valor hacia y desde el exterior respecto al proyecto. Esto significa que un desarrollo determinado puede ser beneficiario de una valorización social, por lo que la apropiación privada de esa valorización a través del desarrollo se vuelve ilegítima, en este caso, resulta conveniente recurrir a instrumentos fiscales o de compensación para recuperar las plusvalías apropiadas. Los fiscales son instrumentos permanentes y deberían, por su propia naturaleza impositiva, afectar cualquier apropiación de plusvalía, pero

existen otros mecanismos que permiten compensar la apropiación que puede concretar grandes proyectos de naturaleza privada, como las operaciones interligadas y el suelo creado (Sandroni, s/f 2016). El caso contrario también debe de considerarse en la ejecución de grandes proyectos, cuando el desarrollo llevado a cabo genera beneficios a terceros a través de la plusvalorización de sus propiedades, donde se justifica por supuesto recuperar esas plusvalías, pero también otorgar cierto subsidio al agente valorizador, sobre todo cuando el proyecto es de naturaleza pública. La idea es, como lo establece Prud 'Homme, asignar los costos (y beneficios) derivados de alguna decisión a los agentes responsables de esa decisión y evitar su socialización (Op. Cit).

Conclusiones

Se debe insistir que el objetivo de esta breve discusión sobre grandes proyectos urbanos tiene como principal intención ofrecer una primera estructura de ideas relacionadas con el tema para contar con un marco de discusión. Hay muchos otros temas relevantes, algunos de los cuales, por su propia importancia deberán ser tratados y reflexionados con mayor profundidad, como el tema del financiamiento, que es una condición necesaria para la ejecución de un proyecto.

La primera conclusión sobre los grandes proyectos se relaciona con su denominación, quizá deberían llamarse proyectos complejos en lugar de grandes proyectos. Tal idea de complejidad se deriva principalmente de la concurrencia

de intereses, en un contexto en el que se acepta como legítimo el reconocimiento de todos los actores, públicos, privados y sociales. En el ámbito metropolitano, casi por definición los proyectos son complejos, porque existe concurrencia entre niveles de gobierno y entre gobiernos del mismo nivel, además de otros tipos de actores, así la complejidad no sólo resulta de la concurrencia de intereses, sino también por la sobreposición de marcos jurídicos y normativos.

El asunto de la integración de la propiedad del suelo y de los mecanismos de financiamiento son elementos que contribuyen de manera significativa a la complejidad.

Una segunda conclusión se refiere a las limitaciones que imponen los marcos jurídico, técnico e instrumental en México a la ejecución de los grandes proyectos, cuya obsolescencia se hace más evidente en la medida que los gobiernos pierden su autoridad y capacidad de gobernar. Se requiere una profunda renovación o actualización de

tales marcos, que como se planteó en el trabajo, representan el segundo reto más importante en materia de desarrollo urbano. Este reto no se podrá lograr sin una revisión y modernización de los paradigmas que subyacen nuestra visión del desarrollo urbano, que es sin duda el primer reto que se debe superar.

Bibliografía

Altshuler, Alan y David Luberoff. 2013. *Mega-Projects. The Changing Politics of Urban Public Investment*. Brookings Institution Press y Lincoln Institute of Land Policy. E.U.

Ballesteros Fernández, Angel 2011. *El Sistema de Cooperación*. Universidad Politécnica de Cataluña. España.

Casas, Xavier. 2015. *Las Apuestas Estratégicas de la Planificación de Barcelona: Juegos Olímpicos 1992 y Forum Universal de las Culturas 2002*. Ayuntamiento de Barcelona. España.

Hosta, Luis y Antoni Gracia. 2010. *Manual para la Ejecución del Planeamiento en la Compensación y la Cooperación*. Winihard Grafic, Barcelona. España.

Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones y Documentación de América Latina. 1982. *El Puerto Industrial de Salina Cruz, Oaxaca*. En el Seminario Franco-mexicano organizado por el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro de Investigaciones y Documentación de América Latina en julio de 1982.

Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones y Documentación de América Latina. 1984. *Los Grandes Complejos Industriales y su Impacto en el Espacio Latinoamericano*. En el Coloquio Franco-mexicano organizado por el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro de Investigaciones y Documentación de América Latina en 1984.

Lungo, Mario. 2012. *Grandes Proyectos Urbanos. Planificación, Gestión de la Tierra e Impactos en las Ciudades Latinoamericanas*. Presentación en el curso *Grandes Proyectos Urbanos* realizado en el Lincoln Institute of Land Policy en junio del 2012.

Mancuso, Franco. 1980. *Las Experiencias del Zoning*. Editorial Gustavo Gili, S. A. Barcelona, España.

Prud'Homme, Rémy. (2016). *La Dirección del Crecimiento Urbano por la Acción Sobre los Precios*, en *El análisis interdisciplinario del crecimiento urbano*. *Nuevo Urbanismo*, No. 19, pp. 323-341.

Sandroni, Paulo. (2016). *Plusvalías Urbanas en Brasil: Creación, Recuperación y Apropiación en la Ciudad de São Paulo*, en *Recuperación de Plusvalías en América Latina*, M. Smolka y F. Furtado editores. Lincoln Institute of Land Policy y Pontificia Universidad Católica de Chile, s/Cd., pp. 37-70.

SEDESOL-UNAM. 2004. *Manual para la Definición, Constitución y Operación de los Polígonos de Actuación Concertada*. Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Desarrollo Social. México.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. 2003. *Programa Hábitat*. Archivo electrónico *AgenciaDesarrolloHabitat.PDF* en internet. Secretaría de Desarrollo Social. México.

www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/agenciasdedesarrollo1.htm