



# Propuestas de Cambio

Agosto 2007

## TORRE BICENTENARIO: LA TENSION ENTRE EL DESARROLLO URBANO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Antonio Purón*

### RESUMEN

El proyecto de la Torre Bicentenario ha desatado un alud de opiniones encontradas. En el fondo se contraponen: la aspiración de construir una metrópoli moderna y la exigencia de participación ciudadana en proyectos que alterarán su entorno de vida.

La ciudad está en una competencia feroz por ser un centro de decisión regional, por lo que es deseable que atraiga proyectos que provean centros de trabajo para actividades de alto valor agregado. Sobre estos debe considerarse su interacción con el entorno; y cómo se insertan en la concepción de la ciudad en su conjunto. Con respecto a la Torre, las explicaciones de autoridades y promotores han sido insuficientes hasta el momento.

El marco institucional existente limita el diálogo entre sociedad civil, promotores de proyectos y autoridades. Iniciativas como la Torre Bicentenario, cuyos efectos beneficiarán a algunos a costa de otros, ponen de manifiesto estas carencias. Además, la normatividad que rige el desarrollo urbano carece de una visión integral y cambia con mucha frecuencia. Por su parte, los ciudadanos tienden a organizarse en torno a objetivos legítimos, pero limitados a su entorno inmediato.

Toca al GDF y a las autoridades delegaciones explicar cuál es la visión de desarrollo integral de la ciudad y cómo la zona en cuestión participa en ella, dejando a los privados la explicación y defensa del impacto que el proyecto tendría sobre las áreas afectadas. A los ciudadanos, el ser exigentes de sus derechos y respetuosos del estado de derecho. El presente debate proporciona la oportunidad de sentar las bases de un diálogo de altura sobre elementos fundamentales de desarrollo urbano y de la relación entre diversos actores de nuestra sociedad.

- Introducción ▪ Urgencia de acciones para construir una ciudad moderna
- Legítima exigencia de participación ciudadana ▪ Hagamos uso de esta oportunidad

### Introducción

El anuncio del proyecto de la Torre Bicentenario ha desatado un alud de opiniones encontradas respecto a sus bondades y contribuciones. En el debate, se esgrimen razones en pro y descalificaciones de los grupos a favor y en contra. En el fondo el tema se centra en dos grandes cuestiones:

- A. Por un lado está la aspiración de **construir una metrópoli moderna**, orientada cada vez más al desarrollo de actividades de servicios de alto valor agregado cuyo nivel de productividad las haga competitivas globalmente.
- B. Del otro lado se encuentra la **legítima exigencia de participación ciudadana** en las decisiones sobre proyectos de escala mayor, que sin duda alguna alterarán su entorno de vida inmediato.

### La urgencia de acciones para construir una ciudad moderna

La Ciudad de México se encuentra inmersa en una competencia feroz para encontrar un desarrollo económico sustentable. No es cuestión de buenos deseos. Es una exigencia de la realidad del mundo moderno: interconectado entre sí con costos cada vez menores, con movilidad de recursos y gente, y

## Sobre el Autor

Antonio Purón estudió la maestría en Administración de Empresas en la Universidad de Stanford y es ingeniero químico por la Universidad Iberoamericana.

Es socio director en la oficina en México de McKinsey & Company, Inc, donde ha servido a clientes en Latinoamérica, Estados Unidos y Europa. Ha dirigido múltiples proyectos en el sector energético y también ha colaborado en numerosas iniciativas en los sectores de infraestructura básica.

Ha sido autor de diversos artículos sobre productividad y competitividad internacionales, y ha colaborado con múltiples instituciones de Educación superior.

en un ambiente en el que las decisiones de inversión y despliegue de actividades con derrama económica de alto valor se toman frecuentemente en unos cuantos centros de decisión globales y regionales. Lo que no atraigamos con seguridad será capturado por alguien en Miami, Houston o Sao Paulo. Son recursos y riqueza que dejaríamos escapar.

En este contexto es enteramente deseable que nuestra ciudad tenga no uno, sino muchos proyectos con las características que se describen en relación a la Torre Bicentenario: un centro de trabajo capaz de apoyar el desempeño de actividades de alto valor agregado desarrolladas en edificios de oficinas, que cuenten internamente con apoyos suficientes para que su costo sea reducido.

Esta visión orientada hacia adentro del proyecto arquitectónico debe complementarse desde al menos dos puntos de vista:

### *Interacción del proyecto con su entorno*

1. ¿Cómo interactuará este proyecto de gran envergadura con su entorno urbano, tanto el más próximo como el remoto? Este tema es central a muchas de las genuinas preocupaciones y protestas de los ciudadanos y grupos opuestos al proyecto:

→ El proyecto tiene una propuesta estética y arquitectónica que, sin ser universalmente aceptada, busca dotar a la ciudad con uno de sus puntos de identificación del futuro, definiendo su modernidad y pujanza económica: un símbolo de cómo la ciudad -y la nación- se definen en el siglo XXI, a la vanguardia de Latinoamérica y a la par de las grandes urbes mundiales.

→ Es en sus efectos sobre el entorno más próximo y en las consideraciones de lo práctico en donde no existen respuestas fáciles. Un proyecto de esta magnitud alterará sus alrededores, y muy probablemente se convertirá en un polo de desarrollo con consecuencias de mediano y largo plazo en su zona de influencia, en este caso una zona de conservación patrimonial protegida mediante un Programa Parcial de Desarrollo Urbano y considerada por muchos con características únicas en toda la ciudad. A esto habría que agregarle la demanda inmediata -y desde luego de largo plazo- sobre la infraestructura para la dotación de servicios. Adicionalmente la ubicación del proyecto plantea problemas de vialidad que deben ser resueltos a tres niveles: el local de acceso y salida, el de su área de influencia inmediata conforme la zona se desarrolle, y el de tránsito de paso, puesto que se encuentra en la confluencia de dos vialidades primarias utilizadas intensamente en la conexión norte/sur y oriente/poniente de la ciudad y cuya capacidad ya ha sido con mucho rebasada.

→ Por último, y de gran importancia, debe resolverse explícitamente el impacto que tendrá sobre el bosque de Chapultepec, sobre su valor como área verde protegida y sobre los activos urbanos aledaños de gran contenido histórico y valor arquitectónico.

Hasta ahora los promotores y el GDF no han explicado con claridad como piensan solucionar estos temas, tanto en términos técnicos como de financiamiento. Específicamente es deseable que se explique qué inversiones privadas se aplicarán a la mejora de la infraestructura de la ciudad, en el corto y mediano plazos, de qué montos y a cambio de qué beneficios para los promotores.

### *Relación entre el proyecto y la concepción de la ciudad en su conjunto*

2. Aún si el proyecto fuese apetecible, la segunda cuestión a considerar es: ¿En qué concepción y programa de largo plazo para el logro de la modernidad de la ciudad en su conjunto se inserta este proyecto específico?

El Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad no detalla con claridad la propuesta de despliegue espacial de las actividades económicas. En particular, no ha sido definido para aquellas que se enmarcan en las exigencias de una sociedad moderna basada en servicios de alto valor agregado, como las que soportaría este proyecto. El actual polo de desarrollo de este tipo de actividades se encuentra en Santa Fe, en donde ya son evidentes las consecuencias de la falta de previsión en la infraestructura urbana, las vialidades, el transporte público y el acceso a las zonas residenciales entre otros temas.

¿Se busca con la Torre Bicentenario generar otro polo de desarrollo intermedio en el eje que corre desde la Alameda Central hasta Santa Fe? ¿Existen alternativas que hayan sido analizadas? Si este edificio no estará acompañado de otros similares será muy difícil capturar una parte importante de las mejoras en productividad derivadas de economías de aglomeración.

Aunque algunas formas de pensamiento urbanístico plantean que es difícil, si no imposible, planear con precisión el desarrollo de las ciudades, sería deseable que las autoridades explicaran su forma de ver este proceso de manera que al menos el diálogo con la ciudadanía y con las autoridades delegacionales pueda darse ordenadamente.

## ***El marco institucional***

Para esto, es indispensable reconocer que el marco institucional con el que interactúan la sociedad civil, los promotores de proyectos y las autoridades no permite un diálogo fluido ni constructivo.

El “ciudadano de a pie” tiene una participación prácticamente nula en la definición de aspectos que le afectan en lo más cercano a su sitio de residencia y trabajo. Está desconectado de las autoridades del gobierno central de la ciudad, de las delegacionales y de sus comités vecinales. Una vez que han sido electas, las autoridades no tienen un mecanismo efectivo de rendición de cuentas. Debido a que no deben someterse a la aprobación continua de sus electores –por ejemplo mediante el proceso de reelección- en la práctica las autoridades pueden promover acciones impopulares sin consecuencias inmediatas para sus puestos y futuros políticos. En ocasiones su actuar obedece a presiones partidistas, de grupo o incluso a la cooptación por poderes fácticos. A su vez, los ciudadanos tienden a organizarse en asociaciones civiles con objetivos, que si bien son legítimos, casi siempre también son limitados y específicos a su entorno inmediato, y en los que falta una visión amplia sobre la comunidad extendida de la que son parte.

En este contexto, las autoridades promueven visiones y proyectos no siempre consultados con la ciudadanía, muchas veces mediante procesos atropellados o aparentemente amañados, de los que muchos por un lado desconfían y por otro no comprenden ni se enteran, y que al final dejan insatisfechos a todos. La Ley de Participación Ciudadana ha resultado ser un paliativo insuficiente a lo que debería ser la relación entre el representante y el representado: la capacidad de los ciudadanos de “despedir de su puesto” a un gobernante con el que estén en desacuerdo. Consecuentemente, proyectos como la Torre Bicentenario, en los que se obligan decisiones que beneficiarán a algunos a costa de otros, ponen de manifiesto la carencia de instancias y procesos para que se expresen los puntos de vista antes de que aquellos que tengan la autoridad legal se pronuncien al respecto.

## ***La normatividad del desarrollo urbano***

2. En segundo término, el proyecto muestra que la normatividad que rige el desarrollo urbano carece de una visión prospectiva integral. La normatividad expresada en los distintos niveles de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano (ciudad, delegación y programas parciales) se centra en establecer normas de actuación generales y particulares sin una conexión lógica que relacione a la visión de ciudad con sus objetivos explícitos de desarrollo y vocación económica.

Adicionalmente estos planes y programas cambian con frecuencia debido a la breve permanencia en el cargo de las autoridades. La autoridad se va y los ciudadanos se quedan con las consecuencias de las decisiones y acciones que ellas tomaron, muchas veces sin haberlos considerado. Cada jefe de gobierno y delegacional imprime a su mandato su sello particular, muchas veces reinventando el hilo negro e interrumpiendo programas y esfuerzos definidos con anterioridad, sin enfrentar en las urnas las consecuencias de sus decisiones.

La poca capacitación y bajo nivel profesional –con contadas excepciones- de los servidores públicos de carrera de los que disponen el gobierno central y las delegaciones no ayuda a tener una ciudad profesionalmente regulada y gestionada. Baste para ilustrar este punto la falta de actualización de los ordenamientos urbanos que hoy en día existe, o el deplorable estado en el que se encuentra el Registro Público de la Propiedad.

Por último, la sospecha acerca de la probidad de las autoridades que otorgan permisos discrecionalmente, sin consultar a los ciudadanos afectados y en un ambiente de poca transparencia, muchas veces en sentido contrario a la normatividad vigente y a los deseos de los vecinos, pone a prueba la credibilidad de los procesos y del gobierno.

## **La legítima exigencia de participación ciudadana**

En la raíz de la oposición al proyecto también se encuentra la pobreza del sistema institucional para que los ciudadanos seamos debidamente representados en este tipo de decisiones. Al final del día es ineludible que las exigencias del progreso económico se enfrenten con los deseos y aspiraciones de algunos ciudadanos.

La construcción de elementos arquitectónicos frecuentemente se realiza a costa de lo preexistente. Pero lo preexistente tiene dueños y es habitado por grupos que valoran sus atributos específicos -culturales, de calidad de vida, de sabor de barrio,

de aportación ambiental y muchos otros igualmente válidos. Sus puntos de vista deben considerarse e incluso prevalecer en un proceso democrático si fuesen mayoría sobre los de quienes proponen los proyectos.

Por ello los cauces reales de la representatividad en la toma de estas decisiones a favor de unos y en contra de otros son tan importantes para dotarlas de legitimidad. Con realismo debemos reconocer que el marco institucional del que disponemos tiene serias limitaciones y a la vez nos presenta algunas oportunidades. La forma de conducir el debate público en torno al proyecto podría ser un parteaguas para experimentar una manera de convivencia ciudadana que sea también un salto a la modernidad.

## Hagamos uso de esta oportunidad

Los actores de este debate pueden aprovecharlo para sentar las bases de transparencia, participación y eficiencia que sirvan de modelo en lo que, todos deseamos, sean muchas instancias futuras de inversiones de gran nivel en nuestra metrópoli. Toca al GDF y a las autoridades delegacionales dar el liderazgo en relación con la apertura, respeto a la normatividad (por limitada e imperfecta que sea), transparencia y comportamiento institucional. Y toca a los actores de la sociedad civil y a los ciudadanos ser participativos, exigentes de sus derechos y respetuosos de la vigencia del estado de derecho.

En este contexto es de gran importancia que las autoridades participen dentro de su ámbito de acción, sin invadir funciones de promoción u oposición que corresponden a otros. Su rol debe ser explicar con claridad cual es la visión de desarrollo integral de la ciudad y como la zona en cuestión participa en ella, dejando a los agentes privados la explicación y defensa del impacto que tendrá sobre las áreas afectadas.

Es claro que no solo contando con edificios e infraestructura de este tipo, localizada de acuerdo a una visión integral de desarrollo y en armonía con vecinos y grupos se logrará un buen desempeño económico. Deberán complementarse muchas otras acciones de buen gobierno tales como dotación de servicios urbanos competitivos, desarrollo de infraestructura de transporte público y privado eficiente, control del uso de la vía pública, control de marchas y manifestaciones, abasto confiable de agua y energía eléctrica, seguridad entre otras.

El debate del proyecto Torre Bicentenario proporciona la oportunidad de sentar las bases de un diálogo de altura y civilizado sobre algunos de los elementos fundamentales del desarrollo urbano y de la relación entre los diversos actores de nuestra sociedad. No se trata únicamente de la decisión sobre un proyecto de edificio moderno, se trata también de la decisión sobre el desarrollo futuro de una zona de alto valor actualmente protegida con un Programa Parcial de Desarrollo. ¿Quién tendrá la altura de miras y pensamiento de estadista para que el diálogo en dos sentidos sea una realidad y no una plática entre sordos?

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

Jaime Balmes 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales Polanco, C.p. 11510, México D.F.

tel. (52-55) 59851010, Fax (52-55) 598510-30 Email: [info@cidac.org](mailto:info@cidac.org)