

Megaproyectos y movilización por la rendición de cuentas en Monterrey, México

María Teresa Villarreal Martínez

Doctora en Política Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
EPAG-ITESM
teresatesi@gmail.com

Fecha de recepción: 15 de mayo de 2013

Aceptación final del artículo: 10 de octubre de 2014

El impacto de la globalización neoliberal en el ordenamiento urbano, que se manifiesta en la ejecución de megaproyectos público-privados para transformar la estructuración del espacio en función de la competitividad económica, ha favorecido que la ciudad ya no sea sólo el escenario de movilizaciones sociales, sino que ella misma, su conformación y gestión, constituye el argumento central de grupos ciudadanos que demandan un proyecto diferente de ciudad. En estos conflictos se confrontan también diferentes concepciones de democracia, de cómo deben tomarse las decisiones y de emprenderse las políticas públicas.

En este trabajo examinamos el caso de Monterrey, capital del estado mexicano de Nuevo León, donde la instrumentación de grandes obras público-privadas que afectan áreas naturales y espacios públicos ha favorecido la emergencia de movilizaciones de grupos sociales que evidencian la tendencia privatizadora de estas políticas urbanas y ponen a prueba los mecanismos de intervención ciudadana en la gestión. Para el análisis empírico se revisan las acciones colectivas formales y simbólicas emprendidas entre 2007 y 2011 por colectivos ciudadanos en torno a dos grandes obras, el Arco Vial Sureste y el estadio de fútbol Monterrey, para analizar las limitaciones y oportunidades encontradas para transparentar y ejercer el control social de la gestión. La revisión de estas acciones colectivas la haremos desde la perspectiva de la rendición social de cuentas que implica la denuncia de actos ilegales, la activación de órganos de control intraestatales y la imposición de sanciones simbólicas.

Con este trabajo se pretende encontrar pistas que contribuyan a democratizar la gestión de los megaproyectos en la transformación de la ciudad.

Palabras clave: megaproyectos, rendición de cuentas, gestión urbana.

Megaprojects and mobilization for accountability in Monterrey, Mexico

The impact of the neoliberal globalization in the urban arranging, which is evident in the execution of public-private megaprojects to transform the structure of the space according to the economic competitiveness, has favored that the city is already not only the stage of social mobilizations, but she the same, its shape and management, constitutes the central argument of civil groups that demand a different city project. In these conflicts also there confront different conceptions of democracy, the form in which the decisions must be taken and the public politics be implemented.

In this work we examine the case of Monterrey, capital of the Mexican state of Nuevo Leon, where the instrumentation of public-private projects that affect natural areas and public spaces has favored the emergency of mobilizations of social groups that demonstrate the privatization tendency of this urban politics and there put themselves to the test the mechanisms of civil intervention in the management. For the empirical analysis we review the formal and symbolic class actions undertaken between 2007 and 2011 by civil groups concerning two big works, the Southeast Road Arch and the Monterrey football stadium, to analyze constraints and opportunities found for transparent and exercise social control of management. The review of these collective actions will be done from the perspective of social accountability than implies the reporting of illegal acts, activation of intrastate supervisory bodies and symbolic sanctions.

This work aims to find clues that help to democratize the management of mega projects in the transformation of the city.

Keywords: *megaprojects, accountability, urban policies.*

Megaproyectos y movilización social

Las ciudades son actores protagónicos en la globalización económica, se encuentran en el escenario mundial compitiendo entre sí por resultar más atractivas para inversionistas y consumidores. En esa contienda por vender las ciudades, los gobiernos y los sectores económicos emprenden estrategias de mercadotecnia para llevar a cabo profundas transformaciones en la estructura urbana que suelen concretarse en la ejecución de megaproyectos urbanísticos que las doten de infraestructura moderna, impulsen el desarrollo y también regeneren la imagen citadina hacia los ojos del mundo.

Un megaproyecto urbano es un conjunto de edificaciones, infraestructura, y equipamiento orientados a la ejecución de operaciones o actividades a nivel metropolitano, con capacidad de generar a gran escala impactos urbanísticos, económicos, sociales, ambientales, en el conjunto de la estructura urbana de la cual formará parte (Hall, 1990:15; Olds, 1995:1713).

A partir de la década los 80, coincidente con la generalización del perfil neoliberal de la globalización, se registró un paulatino retiro del capital industrial de las

ciudades, un crecimiento del capital inmobiliario privado, y el alejamiento del papel del Estado en la producción de vivienda y de espacio público (Duhau, 2001). Así, aumentaron las inversiones ligadas a los grandes proyectos inmobiliarios orientados a crear un entorno favorable y competitivo para los negocios y el consumo.

Mientras que las grandes operaciones urbanas realizadas en la época de auge del Estado de Bienestar eran de carácter predominantemente público estatal, los megaproyectos que caracterizan a la urbanización en años recientes implican la colaboración público-privada en donde el Estado juega un papel de promotor y coordinador (Vecslir y Antón, 2010). La ejecución de grandes obras en las ciudades no es nueva; sí lo es su ejecución con participación público-privada, la orientación hacia proyectos de elevada rentabilidad sin conexión con las necesidades de la población local, y la desvinculación con los mecanismos de planeación. Además, la fórmula de gestión público-privada puede conducir “a la apropiación de los recursos públicos por parte del sector privado” (Lungo y Smolka, 2005:305). Este tipo de gestión se llama también empresarialismo urbano (Cuenya y Corral, 2011), y más que buscar enfrentar la problemática multifacética de un territorio amplio, desarrolla obras con un impacto efectista en lugares concretos que generen una revaloración rápida del suelo urbano sin vínculos claros a un plan más amplio de desarrollo urbano y social.

Harvey (2008) observa que los nuevos sistemas de gobernanza impulsados por el modelo neoliberal que integran los intereses del Estado y de las empresas, han servido para orientar el proceso urbano implementado por la administración pública a favor del capital corporativo y de las clases dominantes, por lo que es fundamental un control democrático de la gestión urbana, ya que el control también tiende a privatizarse. En los esquemas de gobernanza realmente existentes, los participantes nunca son iguales, por lo que “son siempre los grupos más poderosos, los más homogéneos y los que gozan de una visión estratégica de sus propios intereses, (los) que acumulan mayores posibilidades de éxito” (Graña, 2005).

Los grandes proyectos urbanísticos suelen realizarse al margen de los planes vigentes; están relacionados con el cambio de uso del suelo de rural a urbano, o de habitacional a comercial y de servicios; su ejecución abarca un horizonte temporal que rebasa los periodos de los gobiernos locales; su complejidad y tamaño desbordan las competencias de las autoridades municipales; y provocan una revalorización del suelo cuyas utilidades generalmente no se redistribuyen socialmente. Uno de los supuestos –no siempre reconocidos– que subyacen a la práctica de gestionar los megaproyectos lejos del debate público es que la participación genera conflicto, en lugar de reconocer que los conflictos son inherentes a los proyectos porque involucran externalidades - ambientales, económicas, culturales y sociales- difíciles de cuantificar y cuya distribución también resulta controvertible, por lo que requieren de un abordaje deliberativo que tome en cuenta aspectos sociales y políticos y a múltiples actores implicados y afectados (Sabatini, Sepúlveda y Villarreal, 1996).

Por sus múltiples externalidades, los megaproyectos urbanos constituye en ocasiones disparadores de movilizaciones de ciudadanos que cuestionan el proyecto de ciudad que se impulsa con esas grandes obras, exigen información y justificaciones a las autoridades encargadas del desarrollo urbano, y reclaman tomar parte en la decisiones con respecto a la producción de la ciudad. Se genera un conflicto entre diferentes actores que mediante discursos y acciones pretenden hacer prevalecer su visión del proyecto y de lo que es bueno para la ciudad, con el fin de controlar el proceso de gestión. Esta disputa es lo que Aledo (2006:65) llama un socioespacio de conflicto en el que es posible identificar actores gubernamentales, económicos y sociales, así como un enfrentamiento entre discursos hegemónicos y alternos. De este modo se evidencia que un megaproyecto no es tan sólo una obra de ingeniería, ni implica exclusivamente aspectos técnicos, urbanísticos y económicos, sino también sociales y políticos. En ese socioespacio de conflicto es donde se puede configurar la posibilidad de un ejercicio de rendición de cuentas a la sociedad acerca de la obra específica en cuestión y también respecto a la orientación general de las políticas urbanas, e incluso llegar a influenciar otros campos de las políticas públicas urgiendo a su democratización.

En el campo de las políticas urbanas, la ausencia de mecanismos democráticos de participación para la toma de decisiones en torno a los megaproyectos puede favorecer el surgimiento de movimientos sociales que impugnan el modelo de cooperación entre grupos de interés que se implementa desde el gobierno, y que refutan la imposición de una visión de competitividad urbana que prioriza la rentabilidad a favor de unos pocos y desestima los derechos colectivos. Cuando las acciones emprendidas por estos ciudadanos movilizados se orientan a exponer actos gubernamentales incorrectos, a aportar nuevos temas a la agenda pública y obligar a la rendición de cuentas de los funcionarios ante la sociedad, constituyen lo que Peruzzotti y Smulovitz (2002:32) llaman acciones de *accountability* societal o de control social de la acción estatal, que incluye la exigencia no solo de dar cuentas numéricas, sino también de ofrecer explicaciones -“cuentos”, dice Schedler (2004)-.

En la *accountability* social, los ciudadanos recurren al uso de herramientas legales y simbólicas. Entre las primeras figuran los amparos, demandas de información pública, revocación de mandato y remoción de funcionarios, pero su efectividad depende de la existencia de estos instrumentos en la legislación y de la vigencia del Estado de derecho. Entre las herramientas simbólicas están todas las movilizaciones que visibilizan las denuncias, orientan la opinión pública, activan mecanismos sociales de sanción que imponen costos reputacionales a los políticos y funcionarios (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Las acciones emprendidas por los movimientos que impugnan un modelo unilateral y excluyente de producción de la ciudad pueden involucrar a una amplia gama de actores –grupos civiles, asociaciones vecinales, académicos, artistas, periodistas- que conforman una red crítica frente a las redes y comunidades de política dominantes (Ibarra, et. al., 2002). Estas redes críticas actúan en el espacio

de producción de las políticas, desafían los discursos de la red principal -o comunidad de políticas- y construyen agendas sobre temas inéditos que pueden llegar a articular un discurso alterno sobre la ciudad. En estos casos, la ciudad ya no sólo es el escenario de las acciones colectivas de movimientos sociales, sino que es ella misma el objeto en disputa: su estructuración, su relación con las áreas naturales, su funcionalidad, y el simbolismo de sus espacios y edificaciones.

En este sentido, los ciudadanos movilizados no sólo cuestionan la realización de un megaproyecto en particular, sino también su proceso de gestión, y demandan que los gobernantes y funcionarios den razón pública de las decisiones y acciones tomadas para transformar el espacio urbano.

Los megaproyectos público-privados en Monterrey

Monterrey y su área metropolitana¹ concentran la actividad económica y la oferta de empleo del norteño estado de Nuevo León, lo que incentiva la expansión de la ciudad así como la construcción de infraestructura y equipamiento enfocados a su nuevo perfil comercial y de servicios, y ya no solamente industrial. La implementación del modelo económico neoliberal ha tenido en Monterrey un impacto territorial y urbano, ya que desde finales de los años 80 los sucesivos gobiernos estatales han emprendido un conjunto de megaproyectos urbanos para renovar el centro urbano y ampliar la infraestructura metropolitana. El que marca el inicio de la transformación del centro de Monterrey es la Macroplaza en la década de los 80, y constituye una de las más grandes operaciones de renovación de un centro urbano y creación de espacios públicos en México (Melé, 2006). A partir de entonces, la metrópoli se ha ido transformando mediante la realización de intervenciones urbanas, algunas de ellas de gran envergadura. En el periodo de gobierno 2003-2009 se impulsa un esquema de gestión caracterizado por la participación del sector privado en la ejecución de algunas de estas grandes obras urbanísticas, los llamados proyectos público-privados, que en la actual administración estatal 2009-2015 quedaron encuadrados en el marco legal mediante la Ley de Asociaciones Público-Privadas aprobada y publicada en julio de 2010. Los esquemas financieros más usuales de este tipo de gestión incluyen la concesión, el impuesto de mejoría específica -que pagan los propietarios de bienes inmuebles beneficiados por la construcción o mejoría de vialidades aledañas- y las asociaciones público-privadas que implican la combinación de la inversión gubernamental con la de particulares a fin de realizar obras de infraestructura o prestar servicios a largo plazo.

En el periodo 2003-2009, el gobierno estatal encabezado por Natividad González Parás del PRI anunció una serie de grandes proyectos urbanos que calificó como estratégicos, unos de carácter exclusivamente público -ampliación de la Línea 2 del

¹ El área metropolitana de Monterrey está conformada por 11 municipios conurbados: Apodaca, García, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina y Santiago; y por un municipio por integración funcional a distancia: Cadereyta Jiménez (Sedesol, Conapo, Inegi, 2007).

metro, integración urbanística Parque Fundidora-Santa Lucía-Macroplaza e infraestructura hidráulica Monterrey V-, y otros siguiendo un nuevo esquema público-privado que libraría al erario de cargas excesivas. Los proyectos impulsados con este formato fueron: la prolongación de la avenida Abraham Lincoln, el Arco Vial Sureste, el estadio del Club de Fútbol Monterrey, el Centro de Gobierno-Plaza Cívica y el desarrollo inmobiliario Santa Lucía. Ese periodo de gobierno solo quedó terminada la ampliación de la avenida Lincoln, el Arco Vial Sureste quedó en suspenso, y los otros tres iniciaron en ese periodo pero sin terminarlos por lo que fueron retomados y continuados por la actual administración estatal 2009-2015, encabezada por Rodrigo Medina de la Cruz, también del PRI. Ninguna de estas grandes obras público-privadas está considerada dentro del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano 2000-2021. La legislación de Nuevo León indica que todos los permisos, licencias y autorizaciones, así como los actos, convenios y contratos relativos a propiedad y aprovechamiento de áreas deben ser congruentes con los usos autorizados, destinos y reservas contenidas en los planes de desarrollo urbano vigentes, y con la misma ley, de lo contrario se considerarán nulos de pleno derecho y sin efecto jurídico –artículos 52 y 141 de la Ley de Ordenamiento Territorial. Esta condición continúa vigente en los artículos 88 y 89 de la actual Ley de Desarrollo Urbano que sustituyó a la anterior. En caso de cambios en el uso del suelo o la urbanización de terrenos forestales, se requiere una cadena de autorizaciones de diversas instancias gubernamentales y la aprobación de los propietarios o poseedores de predios colindantes con la obra. En el caso de obras que afecten áreas naturales protegidas, se requiere elaborar una manifestación de impacto ambiental que es evaluada y, en su caso, aprobada por la autoridad ambiental correspondiente.

Para la gestión de estos grandes proyectos público-privados, el gobernador González Parás creó un organismo especial que llamó Coordinación de Proyectos de Estratégicos Urbanos (CPEU), creada por Acuerdo del Ejecutivo en 2006. Esta unidad administrativa cambió de nombre en 2008 a Coordinación de Proyectos de Infraestructura Estratégica (CPIE). Con el cambio de nombre, se ampliaron las facultades de la CPIE para que interviniera no solo en la realización de obras realizadas con recursos públicos sino también de manera conjunta con el sector privado. Entre los proyectos a cargo de la CPIE en este esquema combinado gubernamental-empresarial figuraban el Periférico III (Arco Vial Sureste), y el Parque La Pastora, un desarrollo a lo largo del río La Silla que incluía un estadio de fútbol junto a la reserva ecológica La Pastora. Utilizando diferentes esquemas financieros se pretendió que esas obras se llevaran a cabo con capital privado aunque formaran parte de la cartera de proyectos estratégicos del gobierno estatal (Guerra, 2008; Martínez, 2008).

La siguiente administración estatal 2009-2015 disolvió la CPIE mediante Acuerdo publicado el 4 de noviembre de 2009 argumentando que se pretende contar “no sólo con una estructura más compacta, sino más ágil y flexible, para lo cual se requiere eliminar o fusionar funciones, a fin de evitar duplicidad de tareas”. El Acuerdo establece que las atribuciones de la Coordinación serán realizadas en adelante por la Secretaría de Obras Públicas, pero continúa el carácter público-

privado de los proyectos e incluso en julio de 2010 se publica la Ley de Asociaciones Público-Privadas de Nuevo León.

De los cinco megaproyectos público-privados mencionados más arriba y de cuya gestión se hizo cargo el CPIE, analizamos en los siguientes apartados el socioespacio de conflicto generado en torno a dos de ellos que implicaban diversos grados de afectación a áreas naturales protegidas: el Arco Vial Sureste que se encuentra suspendido, y el estadio del Club de Fútbol Monterrey que está en proceso. Tanto la afectación ambiental como el riesgo de privatizar bienes públicos constituyeron diéron lugar a la movilización de grupos ciudadanos que entraron en conflicto con otros actores gubernamentales y sociales con intereses y visiones encontradas acerca de la realización de estas obras. Los proyectos restantes no suscitaron movilización social de la misma envergadura, ya que no implicaron la afectación de áreas naturales protegidas, por lo que los grupos ecologistas concentraron su protesta donde sí había ese tipo de afectación. Llama la atención también, que ninguna otra organización civil se haya movilizado en torno a las otras obras, a pesar de que en los medios se denunciaron irregularidades relacionadas con la permuta de terrenos que causaron pérdidas al erario. Solamente algunos propietarios manifestaron su inconformidad pero optaron por recurrir al litigio civil para defender sus intereses afectados, sin convocar a la organización y movilización social.

A continuación se presentan los casos del Arco Vial Sureste y el estadio del Club de Fútbol Monterrey, la forma en que se llevó a cabo la gestión por parte del gobierno estatal, y el conflicto generado.

El caso de Arco Vial Sureste

El proyecto del Arco Vial Sureste constaba de una carretera de 20 kilómetros que conectaría el Periférico Monterrey con la Carretera Nacional y la Avenida Acueducto a Santiago a la altura del poblado Los Cristales; contemplaba la apertura de un túnel de 1.8 kilómetros a través de la sierra Cerro de la Silla, área natural protegida por decreto estatal, ANPE². Para que el proyecto resultara jurídicamente viable, el gobierno estatal modificó primero la legislación ambiental para posibilitar la realización de esta clase de obras en áreas naturales protegidas, además modificó el Plan de Manejo de la Sierra Cerro de la Silla. Para obtener la autorización del Congreso y de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat, el gobierno estatal manejó dos trazos geográficos diferentes de la misma obra generando incertidumbre sobre la aplicación del impuesto de mejoría específica que serviría para financiar la megaobra, que inicialmente –en el 2007- tenía un costo de de 2 mil 42 millones 300 mil pesos -170.2 millones de dólares- y un año después ya rebasaba los 2 mil 500 millones de pesos -208 millones de dólares- (Coordinación de Proyectos de Infraestructura Estratégica, 2008).

² La localización del proyecto puede apreciarse en el mapa que se incluye en el capítulo 1 de la Manifestación de Impacto Ambiental disponible en http://www.nl.gob.mx/?P=cpie_arcovial_sureste

Aunque en la Manifestación de Impacto Ambiental no mencionaba el desarrollo inmobiliario en la zona serrana, el titular de la CPIE, organismo encargado de la gestión del proyecto, manifestó ante los medios de comunicación que con la nueva vialidad se planeaba impulsar el desarrollo de fraccionamientos de alta plusvalía que implicaban la construcción de “una nueva ciudad” de 100 mil casas en 4 mil hectáreas (Argüello, 2008, 14 de julio; Congreso de Nuevo León, 2008, 15 diciembre, pp. 28-29, 113-14).

Con la construcción de esta vía el gobierno estatal aseguró que buscaba darle continuidad al Periférico Monterrey mediante un eje vial que desahogara el flujo vehicular que se dirige a la frontera con Estados Unidos o al aeropuerto internacional, evitando que entrara al área metropolitana y disminuyendo la emisión de contaminantes en la ciudad. En la Manifestación de Impacto Ambiental –MIA- se indica que la construcción del también llamado Viaducto Sur iniciaría el 1 de junio de 2007 y finalizaría el 31 de marzo de 2009. A este proyecto también se le llamó Periférico Tercera Etapa, pero no se llevó a cabo debido a tres problemáticas: el cambio de trazo de la carretera dentro del área natural protegida, la imposibilidad de acreditar la propiedad de los terrenos afectados, y la no inclusión del proyecto en el plan de desarrollo urbano vigente. La primera y la tercera de estas cuestiones fueron parte de los argumentos esgrimidos por grupos ciudadanos que se movilizaron para oponerse al megaproyecto.

En ese mismo documento se considera una vida útil de entre 40 y 50 años para esta nueva vialidad que después pasaría a ser una arteria vial más del área metropolitana, considerando el crecimiento de ese sector, pues aunque no se indicaba en la documentación del proyecto, se preveía que el Arco Vial Sureste detonara el desarrollo inmobiliario en la zona serrana.

De acuerdo con la Manifestación de Impacto Ambiental, tomando en cuenta la longitud más el ancho de vía que se requiere, el proyecto demandaba la ocupación de una superficie total de 644,577.17 metros cuadrados -64.46 hectáreas-, de los cuales 130,721.62 metros cuadrados -13.07 hectáreas- corresponden a superficie con vegetación forestal, y dentro de esa superficie 70,337.09 metros cuadrados -7.03 hectáreas- se ubican dentro de la Sierra Cerro de la Silla, ANPE con carácter de Reserva Natural Estatal.

Para dar sustento jurídico a la realización de obras de gran envergadura en áreas naturales protegidas, el entonces gobernador González Parás envió al Congreso local la iniciativa Ley Ambiental de Nuevo León que abrogaba la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, emitida en 1989. La nueva legislación ambiental se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* en julio del 2005. La ley de 1989, en el artículo 97, solamente contemplaba dos tipos de áreas naturales protegidas: las zonas sujetas a conservación ecológica –como es el caso de la Sierra Cerro de la Silla- y los parques urbanos. En la nueva Ley Ambiental desapareció la denominada Zona Sujeta a Conservación Ecológica, y creó otras categorías: Reserva Natural Estatal; Parque Natural Estatal; Corredor Biológico Ripario; Santuario Biológico; Monumento Natural Estatal; y Parque Urbano.

Para completar el sustento jurídico a la realización de esta megaobra en un área natural protegida, Parques y Vida Silvestre –organismo descentralizado encargado de las ANPE de carácter estatal- modificó el Programa de Manejo de la Sierra Cerro de la Silla para considerarla ahora Reserva Natural Estatal en donde se permite, en algunas partes, ejecutar obras públicas de interés social –como el Arco Vial Sureste, por ejemplo. Esta sierra había sido declarada área natural protegida estatal –ANPE- con el carácter de zona sujeta a conservación ecológica mediante decreto publicado el 21 de noviembre del 2000. El Programa de Manejo para esta área, elaborado y publicado en el 2002 por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano, no contemplaba la posibilidad de construir obras públicas en esta sierra por su carácter de zona sujeta a conservación ecológica y, además, prohibía el cambio de uso de suelo en todo el territorio protegido, no solo en la zona núcleo. En la modificación del Programa propuesta por Parques y Vida Silvestre, la prohibición de cambio de uso de suelo se restringió a la zona núcleo, quedando permitida para las distintas zonas de amortiguamiento. Además, se creó una “zona de amortiguamiento de aprovechamiento especial” donde “se podrán ejecutar obras públicas para la instalación de infraestructura de interés público, que generen beneficios sociales y que guarden armonía con el paisaje” -Regla 12 del Programa de Manejo 2007-, así como “obras de utilidad pública, las cuales son requeridas para el crecimiento urbano ordenado y acorde con la restauración y conservación de los ecosistemas que ahí se encuentran, los cuales no se deberán de afectar de manera permanente” (Poder Ejecutivo de Nuevo León, 2007:20). Para crear la zona de Amortiguamiento de Aprovechamiento Especial que ocupa 57.79 hectáreas de las 10 mil 620 que comprende el total de la Sierra Cerro de la Silla, se debió reducir la superficie de las otras zonas del área protegida.

Para justificar la ejecución de la obra, el gobernador envió el Congreso un proyecto de decreto que fue aprobado en marzo de 2007 –el Decreto 75-, en el que se consideraba el Arco Vial Sureste una obra de interés social y utilidad pública, y autorizaba el cobro del impuesto de mejoría específica a propietarios colindantes con la obra para financiarla. Estos grandes propietarios planeaban impulsar a futuro desarrollos inmobiliarios en la zona que quedaría conectada con el área metropolitana con esta nueva carretera serrana, pero esto no se mencionaba en el decreto.

Cuando a finales del 2007 circula en los medios la noticia del proyecto que afectaba un área natural protegida en la sierra Cerro de la Silla, se generó la salió a la luz un litigio de tierras en la Sierra Cerro de la Silla que enfrentaba el gobierno estatal con vecinos que tenían más de 10 generaciones utilizando para el pastoreo un conjunto de predios considerados terrenos nacionales por la Secretaría de la Reforma Agraria y, por tanto, no susceptibles de apropiación por particulares. En el sexenio 1997-2003, un grupo particulares entre los que figuraban constructores de viviendas, políticos, notarios públicos y funcionarios judiciales, se presentaron como miembros de la copropiedad rural Potrero del Mezcal, Rincón de las Cañitas y Cerro de La Silla ante la Dirección de Asuntos Agrarios del gobierno estatal para solicitar la disolución de dicha copropiedad y recibir títulos de propiedad individuales, pero como no se comprobó la existencia de la copropiedad se desechó la solicitud en diciembre del 2001. En la siguiente administración estatal, estos

particulares hicieron de nuevo la solicitud y el 20 de mayo de 2005 el gobernador González Parás publicó un decreto en el *Periódico Oficial del Estado* en el que declaraba la disolución de las copropiedades rurales Potrero del Mezcal, Rincón de las Cañitas y Cerro de la Silla, que ocupan 2 mil 955 hectáreas dentro de la ANPE Sierra Cerro de la Silla –en los municipios de Cadereyta, Juárez y Santiago-, para proceder a entregar títulos de propiedad de esas tierras a los solicitantes. Sin embargo, el predio conocido como Potrero del Mezcal, Rincón de las Cañitas y Cerro de La Silla es una zona federal en la que coexisten terrenos propiedad de la nación en sus modalidades de baldíos y nacionales. Los vecinos de La Tinaja señalaron que la copropiedad disuelta nunca había existido y los que habían hecho esa solicitud no habitaban en la zona y pretendían lotificar y urbanizar el área. Los comuneros organizados en la Asociación de Vecinos de La Tinaja, A. C. interpusieron un amparo y obtuvieron una suspensión definitiva contra el decreto de 2005, pero el gobierno estatal presentó un recurso de revisión. El 6 de mayo de 2007 el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa rechazó el recurso y emitió la suspensión definitiva (Carrizales, 2007, 23 de marzo y 7 de mayo). Sin embargo, la Asociación de Vecinos de La Tinaja A. C. tuvo que continuar emprendiendo acciones por considerar que el proyecto del Arco Vial Sureste favorecería el despojo de las tierras para que pasaran a manos de especuladores interesados en capturar la plusvalía que generaría la nueva carretera. Iniciaron las protestas contra el Arco Vial Sureste pero por la vía de los amparos judiciales, y también intentando sin éxito participar en los procesos de consulta pública en torno a la modificación del Programa de Manejo de la ANPE Sierra Cerro de la Silla y de la evaluación de la Manifestación de Impacto Ambiental presentada por la Coordinación de Proyectos Estratégicos Urbanos ante Semarnat. En el 2008, varios activistas del Movimiento Ambientalista Ciudadano y de otros grupos civiles que participaban en las movilizaciones en contra del proyecto privado Valle de Reyes³ decidieron involucrarse también en el caso del Arco Vial Sureste, visitaron a los habitantes de las comunidades serranas para conocer la situación y se sumaron a esta causa. Los activistas adoptaron el nombre de Movimiento Ciudadano en Defensa de la Sierra Cerro de la Silla, recurrieron a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Profepa, y al Congreso local para presentar demandas legales y expresar sus argumentos en contra de la megaobra; también llevaron este asunto a las plazas y las calles mediante diversas acciones colectivas, así como a los espacios virtuales⁴.

³ Valle de Reyes es un megaproyecto privado consistente en áreas residenciales y un club de golf en un predio privado localizado en La Huasteca, dentro del ANP Parque Nacional Cumbres de Monterrey, en el territorio del municipio metropolitano de Santa Catarina. Este megaproyecto suscitó movilizaciones de ambientalistas y organizaciones civiles entre 2006 y 2008. Luego de un litigio legal, el proyecto está en suspenso.

⁴ Sitios de internet: Sí a la sierra, no al túnel <http://sialasierra.wordpress.com/>; Movimiento Ambientalista Ciudadano <http://www.sialasierra.org/>; Movimiento Ambientalista Ciudadano <http://movimientoambientalista.jimdo.com/>. Grupos abiertos en *Facebook*: Movimiento Ambientalista Ciudadano; Alternativas al Arco Vial Sureste; No al túnel del Cerro de la Silla.

Los grupos ciudadanos movilizados en el socioespacio de conflicto generado por el Arco Vial Sureste emplearon tanto herramientas simbólicas como jurídicas para intervenir en el proceso de gestión del megaproyecto. Aunque no formaron parte de la comunidad de políticas principal que tomaba las decisiones, lograron poner frenos para retardar la ejecución de la obra hasta dejarla sin sustento jurídico ni económico. Las denuncias populares ante la Profepa, aunque atendidas con una demora de meses, surtieron el efecto de frenos, pues llevaron a la cancelación de trabajos de manera temporal, atrasando la obra. Otra herramienta es el recurso administrativo de revisión previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, LGEEPA, y que utilizó la asociación de comuneros de La Tinaja para impugnar la autorización ambiental otorgada por la Semarnat; el recurso se presenta ante esta misma Secretaría, resultó admitido pero los promoventes no pudieron depositar la garantía de 170 millones de pesos –poco más de 14 millones de dólares- que impuso la Secretaría federal para cubrir posibles daños y perjuicios al gobierno estatal por detener la obra mientras se revisaba el caso. Con estos criterios, el recurso administrativo de revisión se volvió inalcanzable para ciudadanos comunes. La solicitud de acceso a la información pública es otro instrumento utilizado por los ambientalistas y que provocó la respuesta negativa por parte de la Coordinación de Proyectos de Infraestructura Estratégica. Sin embargo, la difusión en la prensa de este hecho obligó a la dependencia a proporcionar la información solicitada. Esta es una muestra de la sinergia entre las acciones de ciudadanos y los medios de comunicación para obligar a la apertura.

El recurso legal que resultó más efectivo fue presentar al Congreso local la solicitud de abrogación del Decreto 75 que declaraba de utilidad pública la megaobra y autorizaba el financiamiento basado en el cobro del impuesto por mejoría específica. Esta solicitud de abrogación se acompañó de un estudio técnico realizado por integrantes del Movimiento Ambientalista Ciudadano que mostraba que el gobierno estatal había presentado dos trazos distintos de la carretera para conseguir las autorizaciones: en el Decreto aprobado por el Congreso el trazo afectaba el área natural protegida federal Monumento Natural Cerro de la Silla, y en la MIA presentada a Semarnat el trazo se ubicó a 185 metros del área protegida federal para pasar a afectar el área natural protegida estatal Sierra Cerro de la Silla. Además, en una primera información que la CPIE entregó en diciembre del 2007 a Semarnat el trazo carretero pasaba dentro de la zona núcleo de uso restringido y en información complementaria que entregó posteriormente a esa misma dependencia federal cambió el trazo hacia la zona de amortiguamiento de aprovechamiento especial. Estos cambios en el trazo geográfico generaban incertidumbre sobre la ubicación real del proyecto y sobre a quiénes se aplicaría el impuesto de mejoría específica que serviría para financiar la obra.

Con este estudio, varias organizaciones civiles se unieron para demandar al Congreso la anulación del decreto. Este estudio también fue entregado por los ambientalistas a diputados locales del Partido Acción Nacional, PAN, en una rueda de prensa, y los legisladores promovieron un punto de acuerdo para solicitar un nuevo decreto, ya que de no abrogarse el Decreto 75 y dejarse como estaba existía la posibilidad de que en un futuro los sujetos obligados a pagar el impuesto de

mejoría específica se inconformaran y entonces no pagaran dejando esa carga al erario estatal, es decir, a todos los ciudadanos. Luego de conatos de enfrentamiento en el Congreso, el 15 de diciembre de 2008 la mayoría panista aprobó abrogar el Decreto 75. El gobernador priísta González Parás vetó el fallo, y el conflicto entre poderes llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sobreseyó el caso con el argumento de que su intervención afectaría el sistema de pesos y contrapesos entre poderes, por lo que la situación debía resolverse en el Congreso local. A mediados de 2013, el veto sigue pendiente de resolución en el Congreso de Nuevo León, y los planes de la obra están suspendidos pero no cancelados.

El caso del estadio de futbol

El nuevo estadio del Club de Futbol Rayados de Monterrey con capacidad para 50 mil personas se construye en terrenos del bosque urbano La Pastora, en el municipio conurbado de Guadalupe, junto al río La Silla, el único río vivo que queda en el área metropolitana. Se trata de un proyecto mixto: la empresa Grupo Femsa, Fomento Económico Mexicano, -propietaria del equipo Rayados de Monterrey- construye la obra con una inversión de poco más de 2 mil millones de pesos -180 millones de dólares-, y el gobierno estatal le entregó en comodato por 60 años 25 hectáreas del bosque público La Pastora, localizado junto al ANPE en la categoría de parque urbano llamada Nuevo Parque Ecológico La Pastora⁵. El anuncio oficial de este megaproyecto ocurrió en septiembre del 2008. Durante los meses siguientes, aun si haberse realizado los trámites del comodato ni las evaluaciones de impacto ambiental, la empresa inició trabajos en el predio, lo que provocó denuncias ciudadanas ante la Profepa. Debido a los cuestionamientos de algunos diputados, la empresa suspendió los trámites ante las autoridades ambientales y ante el Congreso local, y los reanudó después del proceso electoral del 2009 ante la nueva legislatura estatal. En abril de 2010 los diputados aprobaron la cesión en comodato de las 25 hectáreas de La Pastora y, en agosto, el Ejecutivo entregó a la empresa el título de concesión de ese bien público. En 2011 la Semarnat aprobó la Manifestación de Impacto Ambiental entregada por la empresa y otorgó los permisos ambientales; en la actualidad, los trabajos de desmonte en el bosque urbano ya terminaron y la construcción de la obra presenta más de un 50 por ciento de avance.

El estadio de futbol Monterrey forma parte del proyecto Nuevo Parque Ecológico La Pastora que se anunció el mismo día que el gobernador González Parás dio a conocer la realización del estadio -8 de septiembre de 2008. En ese evento, también se informó la creación de un patronato ciudadano encabezado por el director de Grupo Femsa, José Antonio Fernández Carvajal, para “blindar y

⁵ La localización del proyecto puede apreciarse en los mapas de las páginas 13, 16 y 18 del *Resumen Ejecutivo de la Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad particular, del Proyecto “Estadio de Futbol Monterrey”*, disponible en http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/nl/resumenes/2011/19NL2011U_D035.pdf

asegurar este proyecto en esta y en las siguientes generaciones” (Gobierno de Nuevo León, 2008, 8 de septiembre; 2008, 14 de octubre). Este macro parque ha sido promovido tanto por el gobierno de González Parás como por el actual encabezado por Medina de la Cruz como un proyecto integral de desarrollo urbano y ambiental que incluye el estadio, además de la rehabilitación de 200 hectáreas a lo largo de 13 kilómetros del río La Silla, el único río vivo del área metropolitana de Monterrey, para integrar los cuatro parques existentes⁶, y el estadio sería el “gran proyecto ancla” (Gobierno de Nuevo León, 2010, 21 de enero). Sin embargo, en mayo de 2013 solo el estadio registra avance en la construcción y el nuevo parque ecológico aun no inicia.

El nuevo estadio formaba parte de los grandes equipamientos previstos dentro del Programa Regia Metrópoli (Gobierno de Nuevo León, 2005, 8 de noviembre), pero como no estaba contemplado en el Plan Metropolitano 2000-2021 de Desarrollo Urbano, el proyecto tuvo que pasar por la aprobación de la Comisión de Conurbación, pero no se logró la autorización unánime, ya que los representantes de los municipios de Monterrey y San Nicolás se abstuvieron de votar en la sesión efectuada el 18 de septiembre de 2008. La presentación del proyecto ante la Comisión de Conurbación estuvo a cargo del titular de la CPIE, Abel Guerra Garza, y del director ejecutivo del proyecto por parte del Grupo Femsa, Tonatiuh Mejía. (Cepeda, 2008, 21 de septiembre). A mayo de 2013 aun no se incluía el proyecto en los planes de desarrollo urbano vigentes.

Para conseguir la aprobación del comodato, el entonces gobernador González Parás envió en septiembre del 2008 al Congreso un proyecto de decreto donde argumentaba que el estadio podía convertirse en un ícono o emblema que identifique a la ciudad por constituir un prototipo del desarrollo sociocultural alcanzado; y, además, considera que un estadio genera desarrollos económicos alternos en los sectores de turismo, comercio y restaurantero. En ese entonces, el Congreso no aprobó el proyecto. La siguiente legislatura que entró en funciones en septiembre del 2009 aprobó este mismo decreto en marzo del 2010.

La entrega en comodato de un bien público a una empresa privada para que establezca un negocio, así como el impacto ambiental que el estadio tendría en el área natural protegida contigua han sido los detonantes del conflicto en torno a este megaproyecto. Desde que se dio a conocer la posibilidad de que el estadio se ubicara en terrenos de La Pastora, vecinos de colonias aledañas al bosque manifestaron su inconformidad. A estos grupos se sumaron otras organizaciones civiles. A partir del 2010, integrantes del Movimiento Ambientalista Ciudadano y otros activistas conformaron el Colectivo Ciudadano en Defensa de La Pastora, que jugó un papel protagónico en el socioespacio de conflicto. Sus demandas más reiteradas han sido las siguientes:

- Sí al estadio, pero en otro lado, en terrenos ya urbanizados donde no se afecten áreas naturales.
- No a la cesión de bienes públicos para negocios privados.

⁶ Parques La Pastora, Tolteca, Pipo y La Silla ubicados a lo largo de la ribera del río La Silla que atraviesa el municipio metropolitano de Guadalupe.

- Defensa de los espacios públicos para el disfrute de todos.
- Restauración del ecosistema integral de La Pastora incluyendo todo el bosque y el río La Silla en el área natural protegida.

Un aspecto que le da un matiz diferente al megaproyecto del estadio es que en este caso está directamente involucrado uno de los grupos empresariales más importantes de Monterrey, el Grupo Femsa, cuyo origen se remonta a 1890 con la fundación de la Cervecería Cuauhtémoc por empresarios que por décadas han sido considerados un grupo poderoso e influyente en el país (Nuncio, 1982; Sánchez, 2007; Vellinga, 1989). El Grupo Femsa ha sido reconocido por cinco años consecutivos como “empresa socialmente responsable” por el Centro Mexicano para la Filantropía (Femsa, 2011). Como promotor del estadio, tomó un rol activo en la justificación pública del megaproyecto, incluso con la publicación de desplegados en periódicos locales⁷ para responder a los argumentos difundidos por los grupos civiles que se oponían a la ubicación del estadio en La Pastora.

El Colectivo Ciudadano ha utilizado herramientas no convencionales como marchas, envío de cartas a la empresa, *performance* en espacios públicos, monitoreo al Congreso local, y convocatorias mediante las redes sociales virtuales y reales a la sociedad para sumarse a manifestaciones. Una herramienta clave para que el Colectivo dé a conocer su posicionamiento y convocar a la movilización ha sido el empleo de diferentes herramientas que ofrece internet: correos electrónicos, *blogs*⁸, redes sociales –*facebok*, *twitter*, *fotolog*-, difusión de videos –*vodpod*, *youtube*- , peticiones en línea⁹. Algunos de estos sitios están en inglés, un grupo en *Facebook* y un *blog*¹⁰ están escritos en holandés. Otros elementos utilizados para dar una identidad a la campaña fue la adopción de la canción *La ambición tan necia* que compuso el músico local Pedro Morales¹¹ dedicada a esta

⁷ Los desplegados de Femsa –de página entera- se publicaron en los periódicos locales los días 13 febrero, 14 marzo y 9 agosto 2010.

⁸ Sitio del Colectivo Ciudadano en Defensa de La Pastora: <http://www.sialestadioperoenotrolado.org>; Comité en Defensa del Bosque La Pastora: <http://bosquelapastora.blogspot.com/>.

⁹ *Care2 petitionsite*, “No al estadio en La Pastora”: <http://www.thepetitionsite.com/1/noenlapastora/>; Firmasonline, 9 de febrero del 2010, “Manifiesto en defensa del bosque La Pastora. Sí al estadio pero en otro lado”: <http://www.firmasonline.mx/peticion/manifiesto-en-defensa-del-bosque-la-pastora-s-al-estadio-pero-en-otro-lado/127>); *Go petition*, 4 de marzo de 2010, “No al estadio de Rayados en La Pastora”: <http://www.gopetition.com/petitions/no-al-estadio-de-rayados-en-la-pastora.html>

¹⁰ *Rettet La Pastora!*, en <http://rettetlapastora.blogspot.com/>

causa; también la elaboración de un logotipo con la leyenda “Sí al estadio, pero en otro lado” que han reproducido en playeras, calcomanías y es el membrete de comunicados del Colectivo.

Los ambientalistas también emplearon mecanismos formales como la entrega de peticiones al Congreso para que no autorizara el decreto de comodato y solicitaron audiencia a las comisiones legislativas que analizaban el caso, pero estas solicitudes no fueron atendidas. Quienes sí tuvieron oportunidad de dialogar con los diferentes grupos legislativos fueron los representantes de Grupo Femsa que promovían el proyecto (Fuentes, 2010, 20 de enero).

Después que la Semarnat otorgó los permisos ambientales y el gobierno estatal entregó el contrato de comodato a la empresa, el Colectivo presentó en octubre de 2011 ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa una demanda de nulidad contra la resolución de Semarnat. Se trata de un juicio prolongado por lo que sus resultados se conocerán hasta dentro de unos años. Mientras tanto, el Colectivo Ciudadano ha continuado con la denuncia de irregularidades, como la tala de 12 mil 500 metros cuadrados -1.25 hectáreas- más allá del área permitida para la construcción, invadiendo la zona protegida colindante (Santacruz, 2012, 18 de junio). Sin embargo, solo han logrado breves suspensiones, aunque acumuladas podrían impedir que el estadio sea terminado dentro de los plazos previstos en el contrato de comodato y por tanto sería una causal para cancelar la obra.

Aunque en la administración estatal 2003-2009 el estadio formaba parte de los proyectos estratégicos gubernamentales y se reconocía su carácter público-privado; en la siguiente administración el gobernador Medina de la Cruz señaló que el proyecto era solamente de la empresa Grupo Femsa y por tanto a ellos les tocaba dar explicaciones, y que el gobierno solo apoyaba con el terreno. Con esta argumentación, el gobierno estatal intenta deslindarse de la responsabilidad de dar justificación pública de las decisiones tomadas con respecto a los fines asignados a los bienes del Estado, y remite a los ciudadanos a que demanden cuentas al sector empresarial asociado (Ledezma, 2010, 28 de enero). Ante la falta de herramientas formales para exigir cuentas a actores privados sobre su intervención en políticas públicas, los ciudadanos disponen solamente de las acciones simbólicas que surjan de su creatividad para exigir transparencia y explicaciones: marchas y plantones frente a las oficinas corporativas, convocatoria para el envío de cartas a la empresa, el boicot a las marcas de cerveza y la cadena de tiendas de conveniencia manejadas por Femsa. Aunque no hay indicadores del impacto del boicot, su importancia radica en la novedad de la medida impulsada por un grupo ciudadano en Nuevo León y dirigido contra una empresa emblemática de Monterrey.

Por lo pronto, los ciudadanos movilizados no han logrado hacer cambiar la decisión oficial de ubicar el estadio en La Pastora en otro sitio, pero han puesto en la agenda pública este conflicto por más de tres años, y han ubicado en el centro de la polémica al Grupo Femsa, al gobierno estatal, al Congreso y a Semarnat, sin que

¹¹ Realidad Expuesta, 18 de agosto de 2010: “*La ambición tan necia*” – Pedro Morales (con Giovanni Galindo al violín). En línea: <http://www.youtube.com/watch?v=VV3BS6L3FC0> consultado el 15 de abril de 2013.

esto haya sido decisión de la empresa ni de las instancias gubernamentales, sino resultado de la presión de los activistas y de la resonancia que han encontrado en los medios de comunicación y de las redes sociales en internet.

Aunque no es una demanda expresa del Colectivo, este asunto ha revelado la carencia de medios para exigir a los actores económicos el cumplimiento efectivo, constatable y sancionable de sus responsabilidades ambientales y sociales, de manera que no queden como buenas intenciones o como imagen publicitaria sin sustento real. A primera vista parecería un campo ajeno a la gestión de gobierno, pero la ejecución de megaproyectos público-privados muestra que es indispensable crear medios jurídicos que obliguen a los empresarios que participan en la hechura de políticas a rendir cuentas también ante la sociedad.

Mobilización ciudadana e incidencia

Como se ha constatado en los casos revisados, las acciones ciudadanas registradas en el socioespacio de conflicto se orientaron a cuestionar la legitimidad de los megaproyectos, denunciar la privatización de bienes públicos, y el quebranto de la legalidad. Es decir se trata de conflictos que develan e impugnan el autoritarismo que distingue la gestión de estas obras público-privadas, a la vez que sacan a la luz la naturaleza política y no neutral de los proyectos y las decisiones ligadas a ellos, por lo que se hace necesaria la deliberación pública.

Aunque las movilizaciones se generaron en torno a la gestión de megaproyectos específicos, las acciones de estos grupos hacen referencia a asuntos que rebasan las fronteras administrativas que determinan el campo de las políticas urbanas. Así, se refieren a los impactos medioambientales, viales y sociales de obras urbanas; a la ausencia de mecanismos de consulta; a las fallas en la representación de intereses ciudadanos por parte del legislativo.

Los grupos civiles que impulsaron ejercicios de rendición social de cuentas no reclamaban atención a demandas exclusivas del propio grupo, sino respuestas dirigidas a la ciudadanía en general. Es decir, implícitamente asumieron la posición de estar hablando y actuando *en nombre* de un colectivo más amplio, que pueden ser los habitantes de la ciudad. De hecho a la sociedad la convocaron a poner atención a la gestión de los megaproyectos, a dirigirse a las autoridades para presentarles sus puntos de vista y demandas, a monitorear a legisladores y funcionarios específicos, a difundir la problemática para que sea conocida más allá del ámbito local. Con estas acciones también se plantea que el derecho a exigir cuentas no se define por ser vecino aledaño al proyecto o parte interesada en el negocio, sino por ser ciudadano, habitante de la ciudad, con derechos referidos no solo a la propiedad privada, sino también a la participación en lo público, a tomar parte en las decisiones sobre cómo se produce la ciudad, al medio ambiente, al espacio público, a los bienes públicos de la ciudad. Estos últimos tres son derechos difusos, y para todos estos derechos enlistados existen pocas herramientas formales que los hagan justiciables. Los grupos ciudadanos que decidieron

intervenir utilizaron con poco éxito las escasas herramientas jurídicas de que disponen –la denuncia popular ante la Profepa, el recurso de revisión ante Semarnat, las iniciativas y peticiones al Congreso-, y los logros obtenidos se deben a que las combinaron con las movilizaciones en espacios públicos para difundir sus posicionamientos y exigir por mecanismos no formales cuentas y cuentas a autoridades y empresas involucradas en los proyectos.

Aun así, se ha constatado que no es sencillo exigir con éxito la rendición de cuentas, porque en el campo de las políticas urbanas instrumentadas por megaproyectos público-privados predomina la opacidad y las comunidades tomadoras de decisiones no están dispuestas a recibir otra influencia que no sea la de las élites políticas y económicas. Para emprender con éxito la rendición social de cuentas desde espacios no institucionalizados, se requiere efectividad expedita de las herramientas legales –denuncias populares, iniciativas en el Congreso, amparos-; eximir las de cargas onerosas como las fianzas millonarias, y la existencia de agencias de control que funcionen de manera autónoma –institutos de acceso a la información pública y comisiones de derechos humanos. Ninguno de estos elementos está presente en Nuevo León.

En el análisis de las movilizaciones ciudadanas generadas en torno a estos megaproyectos es posible identificar en sus discursos y acciones referencias a derechos fundamentales que consideran afectados no solo para sí mismos sino para una comunidad más amplia, los habitantes del área metropolitana de Monterrey actuales y futuros. Así, hacen referencia a derechos políticos y derechos difusos:

- A la revocación de mandato de diputados y funcionarios electos.
- A la consulta pública con efecto vinculatorio.
- A la transparencia en la gestión.
- A la información completa y oportuna sobre los megaproyectos y sus impactos ambientales, viales, económicos y sociales.
- Al medio ambiente sano.
- A la conservación de recursos naturales y la preservación de ecosistemas.
- A que los bienes públicos sigan siendo públicos.
- A que los espacios públicos sigan siendo públicos.
- A la rendición de cuentas y mecanismos para hacerla efectiva por parte de la sociedad.

El señalamiento de la falta de reconocimiento de estos derechos, o la imposibilidad de hacerlos justiciables, ha sido evidenciada por los grupos movilizadores en torno a los megaproyectos examinados; pero aunque estos asuntos han sido puestos en la discusión pública, no han logrado insertarse en la agenda legislativa ni gubernamental.

Analizar la gestión de los megaproyectos público-privados desde la perspectiva de la rendición social de cuentas y a la luz de los derechos difusos que resultan afectados, evidencia el riesgo de privatización de lo público –gestión, bienes e interés-, y el largo camino que hace falta recorrer para reconocer constitucionalmente esta amplia gama de derechos, adecuar el marco legal y los procesos jurídicos para hacer posible su exigibilidad y defensa. Avanzar en este

sentido es parte de la tarea de construcción del Estado democrático de Derecho en un contexto de globalización neoliberal que tiende a someter todo a las reglas del mercado.

Si se trata de ejercer el derecho a la rendición de cuentas en todos los momentos de la gestión de los megaproyectos público-privados, es necesario entonces crear mecanismos obligados de consulta a la sociedad cuando se afecten bienes públicos, imponer sanciones ante el incumplimiento de la transparencia que obliga por ley, reformar los instrumentos jurídicos disponibles para volverlos expeditos y menos onerosos, fijar por ley plazos para que el Congreso atienda y resuelva las iniciativas ciudadanas, instituir mecanismos sancionadores como la revocación de mandato, y reconocer constitucionalmente los derechos a participar, a exigir cuentas, así como los derechos difusos que suelen resultar afectados por la realización de estos megaproyectos.

Un logro importante de una rendición social de cuentas será hacer públicas las políticas urbanas, en particular uno de sus instrumentos privilegiados que son los megaproyectos público-privados. Hacer pública la gestión de estas obras implica que no sirvan para satisfacer intereses privados sino sociales, que no se negocien en secreto sino a la vista de la sociedad, y que los ciudadanos interesados en intervenir puedan hacerlo, para lo cual se tienen que establecer reglas del juego claras, aplicables por igual a todos y fundadas en el ejercicio de derechos.

En este sentido consideramos que no se ha logrado completar el ejercicio de rendición social de cuentas iniciado por los grupos identificados en esta investigación. La impermeabilidad de las comunidades de políticas donde se gestionan los megaproyectos, la renuencia del gobierno estatal a traducir en hechos su discurso de democracia participativa, la inoperancia autónoma de los controles intraestatales a menos que sean empujados por los ciudadanos, y la concepción restrictiva de la afectación de derechos a los vecinos inmediatos a las obras, limitan el impacto de la exigencia ciudadana de participación y rendición social de cuentas en los megaproyectos urbanos público-privados y en las políticas urbanas en general.

La gestión de megaproyectos público-privados

En los dos casos examinados, cuando las megaobras se dieron a conocer públicamente ya habían transcurrido meses de gestión opaca, y se construyó *a posteriori* un discurso que da por hecho la existencia de un problema público que solo puede ser resuelto con esa obra, y que esa obra solo puede llevarse a cabo en los términos en que ya fue negociada. Se trata de redes gubernamental-privadas que toman lejos de la mirada pública las decisiones sin permitir la intervención de otros actores; solo una movilización insistente en el espacio público puede lograr en algunos casos un cambio en los megaproyectos, pero el involucramiento de actores empresariales en la realización de las obras dificulta más la rendición de cuentas.

Además de lo anterior, el examen de la gestión de los megaproyectos urbanos público-privados muestra los siguientes rasgos:

- Se trata de proyectos que no están incluidos en los planes de desarrollo urbano vigentes, sino que se realizan siguiendo las presiones del mercado.
- Impulsan el cambio de uso del suelo para favorecer usos más rentables y abandonando los menos rentables como son los forestales.
- Impulsan la expansión de la mancha urbana favoreciendo el proceso de conurbación, como se pretendía con el Arco Vial Sureste, teniendo como efecto otorgar la factibilidad de urbanización a grandes predios propiedad privada ubicados en la periferia, con lo que se favorece lo que García (2009:42) llama el “liberalismo urbano privado”.
- La gestión financiera y del suelo se deja en buena medida en manos de fideicomisos, aprovechando el marco legal existente en Nuevo León que les permite tomar decisiones sin consultar al Congreso, con lo que se mantiene una gestión opaca que elude intencionalmente los controles intraestatales.
- Predomina la racionalidad económica sobre la racionalidad social y ambiental que se manifiesta en normatividad menos restrictiva para permitir urbanizaciones en áreas naturales protegidas; en pérdida de áreas verdes; en la especulación del suelo urbano impulsada por el mismo gobierno estatal; en la ausencia de medidas para evaluar y subsanar las externalidades sociales negativas.
- Los megaproyectos son promocionados como benéficos para la sociedad, y no se reconoce que son oportunidades de negocio para unos cuantos. Se asegura que traerán progreso social.
- La noción de utilidad pública e interés social para justificar la realización de megaproyectos se presenta sin ofrecer una argumentación racional que pruebe su veracidad y legitimidad. Por ejemplo, ni el gobierno estatal ni el Grupo Femsa han aceptado ubicar el estadio en otro sitio lejano al río La Silla y de áreas ecológicas, y solamente han afirmado que “no hay opción B”, a pesar de tratarse de un proyecto considerado estratégico (Los Tubos TV, 2010, 21 de enero).
- Las tomas de decisiones sobre los megaproyectos se realizaron dentro de comunidades de políticas cerradas e impermeables a las demandas y necesidades sociales, donde solo participan altos funcionarios y empresarios. Luego que estas comunidades gubernamental-privadas acordaban los términos en que se llevarían a cabo las obras, entonces eran dadas a conocer.
- No hay herramientas para la gestión social y política de los megaproyectos urbanos. Cuando se conforma el socioespacio de conflicto, los órganos gubernamentales encargados de la gestión optaron por ignorar a los inconformes, o presionarlos a aceptar la obra, o neutralizarlos. Pero no se establecen canales de diálogo formales.

Conclusiones

Con estos rasgos es posible afirmar que la gestión de los megaproyectos público-privados analizados se realiza lejos de un esquema de gobernanza democrática.

Ante estos hallazgos ¿cómo puede modelarse una gestión democrática de los megaproyectos? Si partimos de los ejes fundamentales de las democracias contemporáneas, tendría que basarse en criterios de participación, transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. Sin embargo, el impacto insuficiente logrado por las movilizaciones ciudadanas para lograr llevar a la autoridad y a los actores privados involucrados a rendir cuentas ante la sociedad sobre las decisiones tomadas expone las limitaciones y retos que es necesario enfrentar para la democratización del régimen político y de la misma sociedad, también evidenciaron que los débiles controles intraestatales no actúan de forma automática sino que requieren del impulso de las denuncias ciudadanas y de encontrar aliados entre los actores que participan en los espacios formales de toma de decisiones.

Un aspecto que puede contribuir a una visión más integral de los megaproyectos es aproximar las políticas urbanas y ambientales de manera que los órganos encargados de llevarlas a cabo tengan una vinculación estrecha entre sí, en lugar de estar separados por las artificiales fronteras que sectorializan e incomunican los distintos ámbitos de las políticas urbanas y ambientales, municipales, estatales y federales. Además, puesto que estos proyectos son complejos y tienen múltiples externalidades no pueden emplearse únicamente ni de manera prioritaria criterios económicos para la gestión, puesto que se trata del hábitat de una sociedad. Las externalidades actuales y futuras en los campos ambiental, cultural, social han de formar parte esencial en los criterios a los que se ajusten las decisiones técnicas y financieras; más aun en proyectos que se realizan de manera conjunta con actores privados, ya que no son solo los intereses del actor involucrado los que importan, sino los de la sociedad entera, pues se sigue tratando de políticas públicas no de negocios.

Además de la coordinación interpolíticas, se requiere de espacios de participación ciudadana amplios, conformados a través de mecanismos que garanticen representatividad de diferentes sectores, de manera que se mantengan en conexión con la sociedad y sirvan como contrapeso ciudadano ante la pretensión de imposiciones autoritarias o influencias ilegítimas. Un consejo de expertos será útil para revisar los proyectos y plantear cambios orientados a asegurar una alta calidad técnica y factibilidad financiera. Pero la deliberación y vigilancia acerca de la transformación de la ciudad, del manejo de los bienes públicos, del destino de los espacios comunes, de la preservación de las reservas naturales para la ciudad futura, requiere participación amplia que se acerque cada vez más a la representación de la diversidad presente en la ciudad, porque se trata de asuntos públicos para los que no hay soluciones únicas y sí muchas externalidades positivas y negativas que hay que distribuir con equidad. Para deliberar sobre estos asuntos que tienen que ver con los derechos difusos de los habitantes de la ciudad, los espacios de participación formal han de estar abiertos a la representación de múltiples y diversos sectores de la sociedad, y complementarse con procedimientos de consulta pública y herramientas jurídicas accesibles para los ciudadanos comunes.

La realización de proyectos con participación mixta, gubernamental y empresarial, es una tendencia presente no solo en Monterrey, también se registra en otras ciudades, por tanto se vuelve urgente instrumentar mecanismos para que la gestión de estas obras no ocurra en la opacidad, y que la responsabilidad de rendir cuentas no quede en la indefinición. Se requiere reformar el marco legal para que estas nuevas formas de asociación público-privadas queden obligadas a la transparencia, sometidas a la vigilancia y sanción de los órganos de control intraestatales; el funcionamiento eficaz de estos mecanismos podría contribuir a evitar la judicialización de los conflictos sociales derivados de este tipo de proyectos. Si no hay razones para impedir la intervención de actores privados en las políticas urbanas, tampoco debe haber impedimentos para el escrutinio ciudadano, pues estas grandes obras de ingeniería generan impactos ambientales, sociales y económicos cuya distribución equitativa debe definirse en un proceso político y social abierto que debiera resolverse hacia lo público, pues no hay que olvidar que en todo momento se trata de la instrumentación de políticas urbanas, y no de meros negocios privados.

Bibliografía

ALEDO, Antonio (2006), "Desigualdad y grandes obras públicas: la ampliación del canal de Panamá", *Portularia*. Vol. VI, Núm. 2-2006, pp. 59-87.

ARGÜELLO, Antonio (2008, 14 de julio), "Contemplan 100 mil casas en Arco Vial", *Milenio*. (Disponible en: <http://www.milenio.com/> consultado el 15 de septiembre de 2013).

CARRIZALES, David (2007, 23 de marzo), "Visto bueno a proyecto vial del gobierno de NL", *La Jornada*. (Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/> consultado el 30 de mayo de 2010).

CARRIZALES, David (2007, 7 de mayo), "Detiene tribunal proyecto vial en el cerro de la Silla", *La Jornada*. (Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/> consultado el 30 de mayo de 2010).

CEPEDA, César (2007, 18 mayo), "Costará terreno de torre de oficinas \$100 millones", *El Norte*. (Disponible en: <http://www.elnorte.com/> consultado el 11 de febrero de 2011).

CEPEDA, César (2008, 19 febrero), "Pegan al erario para hacer Torre", *El Norte*. (Disponible en: <http://www.elnorte.com/> consultado el 11 de febrero de 2011).

CEPEDA, César (2008, 21 septiembre), "Aprueba Comisión de Conurbación al nuevo estadio en Guadalupe", *El Norte*. (Disponible en: <http://www.elnorte.com/> consultado el 12 de abril de 2010).

CONGRESO DE NUEVO LEÓN (2008, 15 de diciembre), "Primer Periodo Año III Número 278 LXXI S.O. Lunes 15 de Diciembre de 2008", *Diario Debates*. (Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/1859.pdf consultado el 23 de abril de 2011).

CONGRESO DE NUEVO LEÓN (2009, 29 de junio), “Segundo Periodo Año III Número 342 LXXI S.O. Lunes 29 de Junio de 2009”, *Diario de debates*. (Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/1745.pdf consultado el 14 de abril de 2011).

CONGRESO DE NUEVO LEÓN (2009, 30 de agosto), “Segundo Periodo Año III Número 356 LXXI D.P. Domingo 30 de Agosto de 2009”, *Diario de debates*. (Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/1742.pdf consultado el 14 de abril de 2011).

COORDINACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA (2008), *Indicadores de gestión. Programa operativo anual 2008*. (Disponible en: http://sg.nl.gob.mx/Transparencia_2003/Archivos/AC_CPIE_1008_0005_2008_A0_0_000001.pdf Consultado el 11 de abril de 2012).

CUENYA, Beatriz y CORRAL, Manuela (2011), “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. En: *EURE*, Vol. 37, Núm. 111, mayo 2011, pp. 25-45 (Disponible en: http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2011/05/EURE_111_02_CUENYA_CORRAL.pdf consultado el 14 de septiembre de 2013).

DUHAU, Emilio (2001), “La megaciudad en el siglo XXI. De la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público”, *Papeles de población*, octubre-diciembre, número 030, pp. 131-161.

FEMSA (2011), “CEMEFI otorga 5 distintivos ESR a FEMSA y sus Unidades de Negocio”, *Centro de prensa*, 30 de marzo 2011. (Disponible en: <http://www.femsa.com/es/press/news/cemefi-otorga-5.htm> consultado el 14 de julio de 2011).

FUENTES, Rubén (2010, 20 de enero), “Arranca diálogo sobre nuevo estadio”, *El Porvenir*. (Disponible en: <http://www.elporvenir.com.mx/> consultado el 8 de septiembre de 2012).

GARCÍA, Roberto (2009), “Área metropolitana de Monterrey (1980-2005)”. En: Ernesto Castillo (ed.), *Monterrey, origen y destino. Volumen VI. Monterrey en la globalización: su despegue hacia la ciudad del conocimiento en los albores del siglo XXI (1980-2005)*. Monterrey, Municipio de Monterrey, pp. 13-81.

GOBIERNO DE NUEVO LEÓN (2005, 8 de noviembre), “Mensaje del C. Director General de la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León, C. Sergio José Gutiérrez Hernández, durante la presentación del Programa Regia Metrópoli, en la Explanada del Museo de Historia Mexicana, Monterrey, N. L.”, *Sala de prensa*. (Disponible en:

<http://www.nl.gob.mx/?Article=52374&ArtOrder=ReadArt&P=leerarticulo&Page=1> consultado el 6 de septiembre de 2010).

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (2008, 8 de septiembre) “Anuncia Gobernador del Estado la conformación del Nuevo Parque Ecológico La Pastora”, *Sala de prensa*. (Disponible en: <http://www.nl.gob.mx/?P=leerarticulo&ArtOrder=ReadArt&Article=62604> consultado el 23 de septiembre de 2010).

GOBIERNO DE NUEVO LEÓN (2008, 14 de octubre), “Mensaje del C. Gobernador del Estado, Lic. José Natividad González Parás, durante la Presentación de su Quinto Informe de Gobierno al Pueblo de Nuevo León”, *Sala de prensa*. (Disponible en: <http://www.nl.gob.mx/?P=leerarticulo&ArtOrder=ReadArt&Article=63036> consultado 3 de julio de 2011).

GOBIERNO DE NUEVO LEÓN (2010, 21 de enero), “Rueda de prensa concedida a los medios de comunicación por el C. Gobernador del Estado, Lic. Rodrigo Medina de la Cruz; y otros Funcionarios”, *Sala de prensa*. (Disponible en: <http://www.nl.gob.mx/?P=leerarticulo&ArtOrder=ReadArt&Article=66683> consultada el 9 de junio de 2010).

GUERRA, Abel (2008), *Experiencia de Nuevo León en proyectos públicos privados de infraestructura estratégica urbana*. Presentación durante el Simposium “Alternativas de financiamiento público-privado para el desarrollo estratégico de infraestructura”, efectuado en Monterrey, N. L., el 16 y 17 de octubre de 2008. (Disponible en: http://www.nl.gob.mx/pics/pages/cpie_simposium_financiamiento_base/pres1.pdf consultado el 17 de mayo de 2011).

GRAÑA, Francois (2005), *Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado Mínimo”*. (Disponible en: <http://www.cinterfor.org.uy/publicaci%C3%B3n/di%C3%A1logo-social-y-gobernanza-la-era-del-estado-m%C3%ADnimo> consultado el 7 de noviembre del 2012).

HALL, Peter (1990), *Reinventing the city. Research paper 179*. Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto. (Disponible en: <http://www.citiescentre.utoronto.ca/Assets/Cities+Centre+2013+Digital+Assets/Cities+Centre/Cities+Centre+Digital+Assets/pdfs/publications/Research+Papers/179+Hall+1990+Reinventing+the+City.pdf> consultado el 17 de septiembre de 2013).

HARVEY, David (2008), “El derecho a la ciudad”, *New Left Review*, No. 53, pp. 23-39.

IBARRA, Pedro., Ricardo Gomá, Robert González, y Salvador Martí (2002), “I. Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias”. En: Pedro Ibarra, Salvador Martí y Ricardo Gomá (coords.),

Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas. Barcelona, Icaria, pp. 9-22.

LEDEZMA, René Gerardo (2010, 28 de enero), "Medina se deslinda de FEMSA", *Los Tubos*. (Disponible en: http://www.lostubos.com/hemeroteca/verNoticia.php?Cve_Noti=14755 Consultado el 9 de mayo de 2011).

LOS TUBOS TV (2010, 21 enero), *Se aferra Femsa a La Pastora*. (Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=bgWde7cKZPs> consultado el 4 de junio de 2012).

LUNGO, Mario y SMOLKA, Martim O. (2005), "Suelo y grandes proyectos urbanos: La experiencia latinoamericana", *Land Lines. Vol. 17, No. 1*. (Disponible en: http://www.lincolnst.edu/pubs/1633_Suelo-y-grandes-proyectos-urbanos--La-experiencia-latinoamericana consultado el 11 de mayo de 2010).

MARTÍNEZ, Rubén (2008), *Proyectos susceptibles de financiarse bajo alternativas de los PPP's. Experiencia Nuevo León*. Presentación durante el Simposium "Alternativas de financiamiento público-privado para el desarrollo estratégico de infraestructura", efectuado en Monterrey, N. L., el 16 y 17 de octubre de 2008. (Disponible en: http://www.nl.gob.mx/pics/pages/cpie_simposium_financiamiento_base/pres14.pdf consultado el 17 de mayo de 2011).

MELÉ, Patrice (2006), *La producción del patrimonio urbano*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS.

NUNCIO, Abraham (1982), *El Grupo Monterrey*. México: Nueva Imagen.

OLDS, Kristopher (1995), "Globalization and the production of new urban spaces: Pacific Rim megaprojects in the late 20th century", *Environment and Planning A* 1995, volume 27, pages 1713-1743. (Disponible en: <http://www.environmentandplanning.com/epa/fulltext/a27/a271713.pdf> consultado el 10 de mayo de 2011).

PERUZZOTTI, E. y Smulovitz, C. (2002), "Accountability social: la otra cara del control". En: Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, pp. 23-52.

PODER EJECUTIVO DE NUEVO LEÓN (2007), "Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida en categoría de Reserva Natural Estatal Sierra 'Cerro de la Silla' y mapa de ubicación", *Periódico Oficial del Estado*, 24 de octubre de 2007.

SABATINI, Francisco, SEPÚLVEDA Claudia y VILLARROEL Pablo (1996), “Cinco dilemas sobre participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental”, *Ambiente y desarrollo*, Vol. XII, No. 1, pp. 16-21.

SÁNCHEZ, Vicente (2007), “Los empresarios de Monterrey en la transición mexicana a la democracia”. En: Isabel Ortega Ridaura (coord.), *Nuevo León en el siglo XX. La industrialización. Del segundo auge industrial a la crisis de 1982*. Monterrey: Fondo Editorial Nuevo León, pp. 173-205.

SANTACRUZ, Israel (2012, 18 de junio), “Afirman amplía Femsa sitios de trabajo en La Pastora”, *El Porvenir*. (Disponible en: <http://elporvenir.com.mx/> consultado el 3 de mayo de 2013).

SCHEDLER, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI.

SEDESOL, Conapo, Inegi (2007), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

VECSLIR, Lorena y ANTÓN, Gabriel (2009), “El proyecto urbano como instrumento de gestión y participación. Nuevas centralidades en el plan de desarrollo local de Bahía Blanca”. En: *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y ciencias sociales*, No. extra 14, fascículo 331, agosto de 2010. (Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-10.htm> consultado el 3 de noviembre de 2010).

VELLINGA, Menno (1989), *Industrialización, burguesía y clase obrera en México*. México: Siglo XXI, 3a. ed.