

CLAVE: INF-01

**REFORMA INSTITUCIONAL: “POR UN MEJOR DESARROLLO
METROPOLITANO”**

1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA ANALIZADO Y JUSTIFICACIÓN.

La planeación urbana en México ha ido descentralizándose, como lo podemos verificar en el Artículo 115º constitucional, “corresponde a los municipios la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal”. Sin embargo, en la práctica aun existe una gran falta de coordinación y de consenso entre los diversos municipios del Área Metropolitana de Monterrey.

A pesar de que existe en la actualidad un Plan Metropolitano de desarrollo de la Zona Conurbada de Monterrey, con horizonte al 2021, aprobado en el 2003, que fija objetivos prioritarios de planeación urbana para el área metropolitana, los municipios ignoran en regla general las directrices de este trabajo.

Hoy en día, cada municipio realiza su planeación urbana sin tomar en cuenta a sus vecinos, ni metas metropolitanas de crecimiento, lo cual deriva en usos de suelo francamente diferentes en zonas colindantes, por ejemplo un problema serio relativo a la estructura organizacional de los municipios de la ZMM es que cada uno de ellos establece secretarías distintas, no sólo de nombre sino también en funciones, lo que impide una efectiva coordinación institucional a escala metropolitana al momento de instrumentar políticas en un ámbito específico. En este contexto, se tiene una ZMM que se “descentraliza” en nueve municipios, con acciones coordinadas muy limitadas y con procesos de política internos bastantes limitados.

La ZMM, como zona conurbada, no ha logrado alcanzar planes conjuntos que tengan una clara visión de largo plazo, consenso social y, sobre todo, calidad técnica y continuidad en los programas.

Por lo mismo, se propone balancear entre la tradición centralista que suele predominar a nivel estatal y la visión casi “independentista” de los municipios, para lograr esquemas de colaboración y coparticipación, como se ha visto en ciudades como Montreal, Barcelona, Manchester, Melbourne... Todas estas ciudades van muy avanzadas en estos esquemas, el reflejo de esta cultura siendo entornos urbanos coherentes, ordenados, y ciudades con alta calidad de vida, y que facilitan su proceso como ciudades del conocimiento exitosas. **El Dr. Leif**

Edvisson, profesor de la Universidad de Lund en Suecia y experto en Capital Intelectual, expresó en el marco de las entrevistas realizadas a expertos internacionales para la elaboración del Plan Maestro, 2ª Fase de MCIC, que toda ciudad del conocimiento debe contar con una planeación urbana que permita el desarrollo de la ciudad en forma ordenada y a favor de la calidad de vida de sus habitantes[◊].

En Barcelona, los principales programas, estrategias y proyectos que han venido detonando el proceso de desarrollo basado en conocimiento, en el cual se encuentra inmersa la Ciudad, iniciaron con un fuerte énfasis en la parte de planeación urbana, respondiendo al objetivo de promover su actividad y desarrollo económico ligado a ello. Supieron aprovechar muy bien la oportunidad que generaron los juegos olímpicos de 1992, para construir una alianza entre el sector público y privado, y aprovechar la oportunidad de tener que intervenir en la remodelación e imagen urbana, para generar lo que posteriormente ha sido una serie de proyectos de “regeneración urbano-económica” y aprovechar el impulso a actividades productivas más ligadas al conocimiento¹.

En la iniciativa de Manchester “Knowledge Capital”, se busca atraer beneficios a la economía, empleo y sociedad, por lo que una de las estrategias será apoyar el desarrollo urbano². Adicionalmente, en el contexto del programa *The Innovation Ecosystem*, que tiene como meta incorporar a las mejores y más brillantes personas a la región de Manchester, se han tenido diversos logros entre los que destaca: “Diseñar con Sostenibilidad”, lo cual quiere decir que se ha logrado reunir a desarrolladores urbanos, arquitectos, ingenieros, planificadores de uso de suelo y profesores universitarios, para aplicar la sostenibilidad a largo plazo en los principios de desarrollo urbano de Manchester³.

El programa *Melbourne 2030* es el concepto de una red interdependiente entre ciudades importantes regionales del Estado de Victoria en conjunto con la ciudad de Melbourne, debido a que las opciones de desarrollo, crecimiento, vivienda, empleo y empresas se amplía considerablemente y en consecuencia la competitividad del Estado⁴. Para esto, la planeación en términos de infraestructura y usos del suelo se realizará con el objetivo de mejorar el acceso a aeropuertos y puertos marítimos, en primera instancia, así como para optimizar el transporte de las personas y la carga; en consecuencia, se proveerá

[◊] Recopilación de testimoniales de las entrevistas llevadas a cabo a expertos internacionales y actores claves del Estado de Nuevo León para la elaboración del Plan Maestro de la 2ª Fase de Monterrey, Ciudad Internacional del Conocimiento (MCIC) (Abril – Junio 2008)



Propuestas del Plan Maestro para la Segunda Fase de MCIC
Infraestructura y Equipamiento Urbano

de incentivos y oportunidades para el aprovechamiento de clusters industriales e industrias logísticas que busquen adecuado acceso a la infraestructura de comunicaciones⁵.

En la misma línea, la directriz encaminada a posicionar a Melbourne como una gran ciudad para estar contempla la creación de lugares atractivos para vivir, para trabajar y de recreación, para lo cual el diseño urbano ha sido planeado de tal manera que el ambiente y atmósfera sean de gran calidad e identidad cultural en términos de seguridad y funcionalidad en los espacios.

Al respecto, las áreas relevantes en recursos, significativas ambientalmente y con notables paisajes serán protegidas así como la herencia indígena y no indígena; de igual manera, serán implementados estándares ambientales que deberán ser observados en la construcción de desarrollos rurales y urbanos; finalmente es propuesto el establecimiento de un mayor número de parques en zonas especiales para que su acceso sea más equitativo y restringir el desarrollo urbano⁶.

Ahora bien, con el objetivo que Melbourne sea una ciudad más equitativa se prevé la colocación adecuada de la construcción de infraestructura social y cultural así como mejoras en la coordinación de los servicios en los nuevos desarrollos urbanos; para ello se ha contemplado la distribución óptima y accesibilidad de la vivienda y el incremento en la información referente a la disparidad existente entre la oferta y demanda de viviendas, dichas acciones se llevarán a cabo en conjunto con los Consejos Locales que a su vez harán constatar las deficiencias en la provisión de servicios de salud, educación, justicia, recreación y artes para posteriormente ser solventadas⁷. Por su parte, en el aspecto referente a construir una ciudad verde, el perfeccionamiento en la administración ecológica de las zonas urbanas es indispensable para reducir los impactos ambientales; con dicha finalidad el Gobierno está comprometido con los esfuerzos locales e internacionales dirigidos a la reducción de emisión de gases de efecto invernadero para mejorar la calidad del aire así como con la protección de la biodiversidad y la disminución del uso de recursos y su desperdicio, dentro de ello destaca el uso sustentable del agua⁸.

La planificación debe pasar de ser restrictiva y excesivamente normativa hacia una planificación más promotora y facilitadora, que use un esquema de desarrollo más flexible, detallado y puntual, alcanzado a través de análisis profesionales en lo técnico, y en lo posible en consensos. Esto no es fácil y requiere de una alta capacidad técnica, de negociación y un deseo de las partes involucradas de buscar el bien común, por encima del beneficio personal. Sería recomendable evaluar formas más innovadoras, participativas y socialmente incluyentes de realizar los procesos de planeación urbana en La ZMM como las que se realizan en otras áreas metropolitanas del mundo, que han tenido éxito

Propuestas del Plan Maestro para la Segunda Fase de MCIC
Infraestructura y Equipamiento Urbano

como ciudades del conocimiento, varias de las que han sido estudiadas como parte integral de este proyecto. De tal manera que la planeación asegure una mayor efectividad, mejor coordinación de proyectos y programas, continuidad entre las diferentes administraciones gubernamentales y la utilización geográfica y estadística.

Se sugiere evaluar la experiencia valiosa de otras urbes como Curitiba, en Brasil; Barcelona y Bilbao, en España, con la creación de un solo ente metropolitano que coordine la planeación urbana, en que participen el gobierno estatal y los municipios de la ZMM, así como evaluar la conveniencia de impulsar Institutos de Planeación Metropolitana como organismos profesionalizados fuera del gobierno, con alto componente de participación ciudadana y empresarial, que realicen propuestas relacionadas a esta importante actividad, considerando algunas experiencias como las que se han tenido en las ciudades de León y Ciudad Juárez. Estos institutos no deben de estar sometidos a presión gubernamental sino actuar con profesionalismo, y en busca del bien colectivo.

En la actualidad, la colaboración, coordinación y trabajo conjunto entre gobierno estatal y los municipios de la ZMM está siendo sumamente limitada, consideramos muy importante que al menos la “Comisión de Conurbación” tenga mayor fuerza legal, y se busque un mayor grado de colaboración política, capacidad técnica y de consenso, para impulsar el nivel de coordinación y planeación que la ZMM como una ciudad internacional del conocimiento requiere.

Los esfuerzos realizados por la Agencia de Planeación del Desarrollo Urbano de NL (la “DUNL”), son importantes, pero deben de ser ampliamente fortalecidos legal, política y tecnológicamente, tanto a nivel estatal como municipal, para cumplir con los amplios requerimientos de una planeación urbana del nivel requerido para MCIC. Debido a la multitud de sectores y a la gran diversidad de intereses que han participado en los procesos legislativos y de planeación urbana, éstos han sido largos, complejos y con un alto contenido político. La participación ciudadana en dichos procesos ha sido limitada, pues generalmente sólo intervienen algunas asociaciones empresariales, profesionales e instituciones educativas. **El ciudadano común, las asociaciones de vecinos y las organizaciones no gubernamentales no están adecuadamente representadas en la elaboración, reforma y actualización de leyes y planes.**

El Lic. Luis David Ortiz Salinas, Presidente Ejecutivo de la Agencia DUNL, en la entrevista realizada para la elaboración de la 2ª Fase del Plan Maestro del MCIC, explicó que “...la DUNL es un Organismo Público Descentralizado (OPD) con personalidad jurídica y patrimonios propios; hace labores de estudios y



Propuestas del Plan Maestro para la Segunda Fase de MCIC
Infraestructura y Equipamiento Urbano

planeación...no ejecuta proyectos...pero que han trabajado en proyectos y propuestas ligadas a Paseo Santa Lucia, Parque Lineal Santa Catarina, el PIIT (aunque ellos no seleccionaron la ubicación)...así como han propuesto un “Sistema Estatal de Parques Públicos”[◊].

Para lograr que una ciudad se desarrolle de manera sostenible, competitiva, que ofrezca un fuerte impulso a las áreas productivas más conectadas al conocimiento, que ofrezca mejores condiciones de calidad de vida a los habitantes, es necesario que exista un proyecto futuro de ciudad, que tenga un equilibrio inteligente entre medio ambiente, sociedad y economía.

Este proyecto tendrá que ser avalado por los diferentes sectores sociales y sus metas y avances deberán ser verificados y rectificadas periódicamente. Al igual que sucede a nivel federal, los cambios en las legislaturas, y en los municipios, cada tres años y la política de no reelección limita que se cuente con legisladores, y autoridades municipales, con experiencia profesional de alto nivel en la materia. Debido a lo anterior, las iniciativas de modificaciones a la legislación que provienen del Poder Ejecutivo se complican. Se deben de tomar medidas para remediar a esta falta de continuidad en los trabajos legislativos, estatales y municipales de planeación por los cambios trienales y sexenales de gobierno, y una solución es la participación de ciudadanos comprometidos con el futuro de su metrópoli, y tener una legislación de planeación de largo plazo que se respete.

En 1996, para conmemorar el festejo de los 400 años de la fundación de Monterrey se formó el “Patronato Monterrey 400” que por primera vez describe en un documento la visión a largo plazo de lo que debe ser la ZMM al año 2020, coincidiendo en el deseo de una ciudad sostenible, con alta calidad de vida para sus habitantes y un liderazgo en lo industrial y en los servicios de alta tecnología. Desafortunadamente, esta Visión no ha tenido el adecuado seguimiento por parte de la sociedad civil y de las autoridades. 10 años después se volvió a repetir el ejercicio, consultando nuevamente a la sociedad civil, con el objetivo de contar con una actualización de esta Visión, enfocándola a nivel urbano. Se cuenta actualmente con la “Visión Metropolitana: Monterrey 2030”, ejercicio que se quedó trunco de un Plan Estratégico correspondiente. Se requiere ahora de dar seguimiento a este proyecto, concluir la planificación con un Plan Estratégico integral para el desarrollo urbano metropolitano, e implementar mecanismos de evaluación de las metas del Plan, que permitan transitar realmente hacia lo que requiere la Ciudad del Conocimiento. Esta tarea es responsabilidad colectiva de las autoridades (estatal y municipios de la ZMM), la sociedad civil y la iniciativa privada, quienes juntas pueden lograr un consenso elevado y cumplimiento de metas estratégicas de desarrollo.

2. OBJETIVO GENERAL

Contar con un adecuado marco legal e institucional para poder llevar a cabo los proyectos estratégicos relacionados con la planeación y gestión del desarrollo urbano de la ZMM, que permitan impulsar lo que el programa “Monterrey Ciudad Internacional del Conocimiento” implica, generando valor agregado para la sociedad y contribuyendo al desarrollo económico, y social sostenible.

El Presidente Municipal de San Pedro, el Lic. Fernando Margain, en el contexto de una entrevista realizada para la elaboración del Plan Maestro para la 2ª Fase de MCIC, señaló que “...hay temas muy importantes en que necesariamente se deben de coordinar el gobierno estatal y los municipios, sobretodo en áreas como:

- Seguridad Pública
- Movilidad, vialidad y transporte
- Agua
- Ecología

Habría que buscar la mejor manera de llegar a una coordinación legal y real efectiva, que ahora no se está dando y esto afecta la eficiencia con que se puede trabajar...casos como se trabaja en Pórtland, Oregon en EUA que tienen un nivel de coordinación METRO”[◇].

Por su parte en otra entrevista para la 2ª Fase de MCIC el Arq. Abel Guerra, Coordinador de Proyectos Estratégicos Desarrollo Urbano de NL, mencionó que “...tenemos en revisión y discusión una nueva Ley de Desarrollo Urbano...”[◇].

3. RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

Ver tabla anexa

4. PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES ESPECÍFICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

4.1 PROYECTO: PLAN ESTRATÉGICO DE MONTERREY Y SU ÁREA METROPOLITANA

Objetivo: Este proyecto contempla la realización de un ejercicio de planificación estratégica del desarrollo de Monterrey y su área metropolitana, en el cual quede incluida la estrategia integral de ciudad del conocimiento, y concrete en el plan estratégico que tanto se requiere para ser implementado. Se pretende alinear las



Propuestas del Plan Maestro para la Segunda Fase de MCIC
Infraestructura y Equipamiento Urbano

estrategias de desarrollo en torno a objetivos comunes, y consensuar con la sociedad civil y la iniciativa privada las metas principales a lograr. El Gobierno (estatal y de los municipios de la ZMM) y las empresas deben de adecuar su actuación a los objetivos estratégicos establecidos en el Plan.

Nivel de prioridad: ALTO

Metas: Contar con el Plan Estratégico terminado para el año 2010. Evaluación de resultados para el 2011. Para el 2015 realización de la primera actualización del Plan. Consecutivamente realizar actualizaciones cada 5 años.

Recursos: Se realiza este ejercicio con recursos estatales (fondos públicos) y patrocinios de la iniciativa privada. La elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Urbano de la ZMM (el ejercicio de planeación participativa) costaría alrededor de unos 6 millones de pesos.

Responsables: Debe de ser una iniciativa liderada por el Gobierno del Estado, con participación de los municipios y de la sociedad civil.

4.2 / PROYECTO: SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA DEL DESARROLLO

Descripción: Crear un sistema integrado para la administración de áreas estratégicas del desarrollo metropolitano, que permita eficientizar la acción pública integrada estado-municipios de la ZMM, y lograr las metas establecidas en el Plan Estratégico. Esto involucra integrar en lo posible una policía metropolitana única, un solo sistema de recolección de residuos sólidos, una sola autoridad de manejo de los recursos naturales y áreas naturales protegidas, una sola autoridad de planeación del desarrollo urbano, y una entidad dedicada a la promoción del desarrollo económico. Dichas entidades se conforman con personal profesionalizado, y su selección se hace mediante procesos de reclutamiento por mérito. **Este nuevo ente metropolitano, y sus organismos, concentran facultades municipales, estatales y federales en la materia respectiva, y son administrados por los tres niveles de gobierno con participación y vigilancia ciudadana.** En la realización de esta propuesta, se deberá evaluar detenidamente el proceso (fases y



Propuestas del Plan Maestro para la Segunda Fase de MCIC
Infraestructura y Equipamiento Urbano

etapas) que se recomienda llevar a cabo, para hacerlo política, técnica, legal y económicamente viable.

No ha sido nada sencillo el diseñar e implementar estos esquemas de coordinación y gestión metropolitana en otras ciudades del conocimiento internacionales exitosas, pero ha quedado demostrado que una vez que se ha logrado tienen enormes ventajas en beneficio de toda la ciudadanía (Véase el anexo de las diferentes ciudades del conocimiento internacionalmente reconocidas por su éxito, estudiadas en el proyecto, y que han incluido en su mayoría este tipo de acciones de coordinación de la planeación y gestión metropolitana en actividades estratégicas para su desarrollo).

Objetivo:

Eficientizar la administración de la ZMM, permitiendo a todos los ciudadanos contar con servicios de alta calidad y equiparable en los diferentes municipios de la ZMM. Desarrollar políticas metropolitanas para atacar los problemas comunes a todos los municipios de la ZMM, permitiendo economías de escala, mayor transparencia, y establecimiento de criterios únicos de eficiencia.

Nivel de prioridad: ALTO

Metas: En el 2015, existen órganos metropolitanos eficientes y autónomos, con amplia participación ciudadana para planear y administrar las siguientes áreas o servicios: policía, desarrollo urbano, desarrollo económico, medio ambiente y recursos naturales, residuos sólidos.

2010: Plan Estratégico I para el Desarrollo Metropolitano de Monterrey

2011: primera evaluación de resultados

2015: Primera actualización

2020: Plan Estratégico II para el Desarrollo Metropolitano de Monterrey

2030: Plan Estratégico III para el Desarrollo Metropolitano de Monterrey

Recursos: La implementación de estas acciones se hace con fondos públicos.

Responsables: son responsables los gobiernos municipales, el gobierno estatal y el gobierno federal. La participación ciudadana es esencial para la



Propuestas del Plan Maestro para la Segunda Fase de MCIC
Infraestructura y Equipamiento Urbano

supervisión y acompañamiento del proceso, así como para la participación en los organismos una vez creados.

4.3/ PROYECTO: CREACIÓN DE UN OBSERVATORIO METROPOLITANO.

Descripción: Los observatorios son herramientas que han cobrado una gran importancia en las políticas públicas, por la valiosa información que aportan y permite evaluar y orientar las acciones gubernamentales, con el fin de mantener el rubro de la planeación orientado hacia metas estratégicas. Contar con un observatorio metropolitano en la ZMM permitiría generar información e indicadores muy valiosos tanto para los gobiernos como para la sociedad en su conjunto y la iniciativa privada.

Se propone la constitución de un organismo independiente, que funcione prácticamente como un centro integral de información social, económica, urbana, ambiental, etc. para la sociedad de Nuevo León (ver propuesta CREACION DEL: SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA DE NL). Que sea un organismo independiente y profesional, para que tenga una excelente imagen entre los habitantes y emprendedores, que los datos sean confiables, bien fundamentados, transparentes y claros, y que se emitan reportes anuales sobre la evolución de la situación del estado, muy en especial de la ZMM, en los grandes rubros de su crecimiento. Esta institución informaría sobre los avances relativos a la implementación de planes de gobierno, y un eje central de su actividad es monitorear y evaluar el avance hacia las metas de la Ciudad del Conocimiento.

Además operaría un sitio Internet de dos vías, con información de alta calidad y confiabilidad, incluyendo información geográfica. La información será de acceso libre, permitiendo a la sociedad civil ser más conciente, informada y fomentar su participación con base a datos confiables.

Objetivos: Proveer a la ciudad de un organismo confiable, transparente, e independiente que procese, analice y difunda información fidedigna sobre el estado de nuestro estado, sus rezagos y aciertos, y que así sirva de instrumento honesto, profesional y confiable, para la elaboración de políticas públicas.

Nivel de prioridad: MEDIO



Propuestas del Plan Maestro para la Segunda Fase de MCIC
Infraestructura y Equipamiento Urbano

Metas:

En el año 2010, existe en Nuevo León un Observatorio Metropolitano independiente, con presupuesto propio, y personal capacitado.

En el año 2015, el Observatorio produce informes anuales sobre el estado de la metrópoli, mantiene un sistema completo de indicadores, genera estudios e investigaciones sobre temas importantes, y alimenta una página de información completa sobre el estado y recibe propuestas y comentarios de la ciudadanía, mismos que toma en cuenta.

En el año 2025, el Observatorio Metropolitano es considerado como el mejor de América Latina.

Recursos: La implementación de este proyecto involucra a fondos públicos estatales, municipales y federales, en la misma proporción que a fondos privados, y de las universidades. La creación del Observatorio tiene un costo aproximado de \$500,000.00 pesos, y su operación anual cuesta 2 millones de pesos, incrementándose con el paso de los años y el alcance de sus trabajos. Se recomienda que preferentemente la inversión inicial y su operación sean financiadas en lo posible por ONG'S, organismos nacionales e internacionales, que promuevan la participación social, como una manera de apoyar el desarrollo económico y social.

Responsables: El impulso de este programa debe venir de las universidades del Estado y de las principales ONG'S interesadas en el proyecto. También debe de contar con la participación del Estado y de los municipios quienes deben de firmar un convenio de coparticipación en el cual se comprometan a entregar toda la información necesaria para el adecuado funcionamiento del Observatorio. El Observatorio debe de conseguir su financiamiento en gran parte con fondos privados, mediante donativos, para garantizar que no dependa de una sola fuente de financiamiento. Sin embargo, y de ser necesario, los gobiernos municipales y el gobierno estatal también deben de aportar una parte de recursos sin restar la operación técnica de manera independiente del observatorio.

5. RIESGOS POTENCIALES

Falta de reformas institucionales a nivel estatal y federal que puedan apoyar estos cambios necesarios.

Falta de interés, colaboración o participación de los municipios.

Status quo a nivel estatal: no se buscan cambios, o no se le da continuidad al proyecto.

No se simplifica el marco jurídico vigente en el estado.



Propuestas del Plan Maestro para la Segunda Fase de MCIC
Infraestructura y Equipamiento Urbano

Falta de continuidad de los órganos públicos y mixtos, dedicados a la planeación en el Estado

No aplicación de leyes, corrupción e impunidad.

6. INDICADORES RECOMENDADOS PARA LA MEDICION DE ÉXITO

La medición del éxito de estos proyectos debe de hacerse mediante datos cualitativos que se derivan de encuestas que se aplican para evaluar cada propuesta realizada.

¹ Ayuntamiento de Barcelona (1990). Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000. Disponible en:

http://www.bcn2000.es/Usuarios/43B94/archivos/EVE/I_PLAN ESTRATÉGICO.pdf

² Greater Manchester (2004). Economic Development Plan 2004/05 – 2006/07. Disponible en: <http://www.manchester-enterprises.com/documents/ME%20Economic%20Development%20Plan.pdf>

³ Manchester: Knowledge Capital (2005). Creating the next revolutions in Manchester. Disponible en: <http://www.manchesterknowledge.com/page.asp?id=2650>

⁴ City of Melbourne (2008, abril 25). Key directions: networks with the regional cities. Disponible en:

http://www.dse.vic.gov.au/melbourne2030online/content/strategic_framework/03c_networks.html

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Ibíd.*