

## **Megaproyectos y rendición social de cuentas**

María Teresa Villarreal Martínez

EGAP-ITESM

Los megaproyectos urbanos constituye en ocasiones disparadores de movilizaciones ciudadanas 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.

De manera paradójica, este activismo crítico ocurre de forma paralela a la implementación de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana por parte de los gobiernos que buscan así legitimar las políticas públicas, incluyendo las que se refieren a las grandes intervenciones urbanas.

En esta ponencia examinamos el caso de Monterrey, donde en los últimos cinco años se ha registrado un activismo de grupos de la sociedad civil en torno a megaproyectos urbanos –el Arco Vial Sureste, el desarrollo inmobiliario en el Paseo Santa Lucía, y el estadio de futbol en La Pastora- que visibilizan en la esfera pública la vinculación de la gestión de estas obras con el derecho a la ciudad como derecho colectivo, y buscan impactar las decisiones públicas utilizando tanto mecanismos institucionalizados como no convencionales.

La pregunta que nos planteamos en este trabajo es: ¿qué papel juega la participación ciudadana tanto institucionalizada como no convencional como mecanismo de rendición social de cuentas – accountability social- de la acción estatal en los grandes proyectos urbanísticos?

Con este trabajo pretendemos contribuir al avance en la reflexión teórica sobre la vinculación entre la gestión de megaproyectos y los mecanismos de participación como control ciudadano.

Además, plantearemos algunas pistas orientadas a coadyuvar a la gestión participativa de los grandes proyectos urbanísticos en el marco de la producción de una ciudad sustentable.

### **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 llevan a cabo profundas transformaciones en la estructura urbana que suelen concretarse en la ejecución de megaproyectos urbanísticos (Rondinelli, Johnson y Kasarda, 1998; Garza Villarreal, 2003; Kresl, 2007; Reese, 2009) 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, etc. en el conjunto de la estructura urbana de la cual formará parte (Olds, 1995; Hall, 2003).

Para lograr la cooperación social en las acciones públicas, los gobiernos suelen recurrir en el discurso a la noción de democracia participativa, e implementan algunos mecanismos institucionalizados para impulsar el involucramiento de diferentes sectores de la sociedad en las políticas públicas. A esta forma de dirección de la sociedad que incluye la participación de actores gubernamentales y extragubernamentales que son coordinados por el Estado se la ha llamado gobernanza (Aguilar, 2006). Sin embargo, en diferentes vertientes de este enfoque es común restringir la participación a la articulación de intereses entre los implicados o *stakeholders* (Cunill, 2008) que poseen una hipotética igualdad en la capacidad de influir en las decisiones,

impulsando así una democracia limitada al control gerencial que despoja a la participación de su carácter político y ciudadano, omite las profundas desigualdades que impiden el involucramiento de sectores afectados por las políticas e ignora que los derechos no pueden estar sujetos a transacciones.

Los mecanismos de participación institucionalizados pueden ser orgánicos –consejos o comités de participación dentro de estructuras estatales- o procedimentales –audiencias, consultas, referéndum, plebiscito-. Los instrumentos orgánicos han sido los más utilizados para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos. Dentro de los mecanismos orgánicos los consejos son la herramienta más frecuente para formalizar la intervención de actores económicos y sociales en asuntos públicos, ya sea en gobiernos nacionales, estatales o municipales. En estos consejos pueden encontrarse tanto individuos que acuden en propio nombre, o como integrantes de organizaciones cívicas, o como representantes de un sector, cámara empresarial o institución académica. Por tanto, de acuerdo a su integración, algunos consejos constituyen en los hechos mecanismos de participación corporativa o empresarial, más que ciudadana.

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 movimientos ciudadanos 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) 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). Los mecanismos de *accountability* social pueden llegar a incidir en los mecanismos institucionalizados de control ya sea de modo directo acudiendo a las agencias de control horizontal para la judicialización de conflictos, o de modo indirecto mediante presión social e imponiendo sanciones simbólicas que pueden tener consecuencias electorales.

### **Los megaproyectos en Monterrey**

Al igual que otras grandes urbes del mundo, Monterrey se encuentra ante el reto de convertirse en una ciudad competitiva, ya que la globalización principalmente económica obliga a la reconversión funcional de las ciudades y las pone a competir entre sí para atraer inversiones y minimizar costos de producción. Esta transformación se expresa también en la estructuración del espacio urbano. Desde finales de los años 80 los sucesivos gobiernos estatales han emprendido un conjunto de megaproyectos urbanos que, por su cantidad magnitud, resulta inédito en la historia de la ciudad (Garza Villarreal, 2003). A partir de entonces, la metrópoli se ha ido transformando mediante la realización de intervenciones urbanas de gran envergadura.

En el periodo 2003-2009, el gobierno estatal se propone realizar una serie de grandes proyectos urbanos que califica como estratégicos: el Arco Vial Sureste, la ampliación Línea 2 del metro, la prolongación Lincoln-García, la prolongación de la avenida Venustiano Carranza norte, el Libramiento oriente de Monterrey, la autopista a Saltillo, la integración urbanística Parque Fundidora-Santa Lucía, el estadio de futbol Monterrey, el anillo hidráulico Monterrey V, el Parque de Investigación e Innovación Tecnológica PIIT, la avenida Cerro de las Mitras y túnel bajo el cerro del mismo nombre, y el nuevo estadio de futbol. Algunos proyectos son terminados en ese mismo periodo, otros son continuados por la actual administración estatal, y algunos tuvieron que suspenderse o simplemente se quedaron en el tintero.

Algunos de estos megaproyectos han generado un activismo continuo por parte de grupos ciudadanos que los cuestionan utilizando medios jurídicos y también no convencionales. En esta ponencia nos referiremos de manera particular a tres megaproyectos: el Arco Vial Sureste, el desarrollo inmobiliario Santa Lucía y el nuevo estadio de futbol.

El Arco Vial Sureste consta de una carretera de 20 kilómetros que conectaría el Periférico Monterrey con la Carretera Nacional y la Avenida Acueducto a Santiago a la altura de Los Cristales; el proyecto 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. También incluía más de 100 mil casas de alta plusvalía y plazas comerciales en las faldas de la sierra. 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.

El desarrollo inmobiliario Santa Lucía se llamó inicialmente Capital Santa Lucía, después cambió a Distrito Uno y ahora se le conoce simplemente como La Capital. Con esta megaobra se busca detonar el desarrollo comercial e inmobiliario en la zona del Paseo Santa Lucía. Contempla la edificación de más de mil departamentos, oficinas, un centro comercial y 10 salas de cine en el predio ubicado entre las calles Washington, Héroes del 47 y Félix U. Gómez, a un costado del Paseo. Este terreno forma parte del polígono del Paseo Santa Lucía que había sido declarado Zona Protegida con los caracteres de Zona Histórica, Pintoresca y de Belleza natural mediante decreto estatal publicado el 2 de junio del 2008. Los predios del Paseo fueron primero comprados por el gobierno estatal a sus propietarios pagando en total 3 mil millones de pesos y pasaron a formar parte del patrimonio público, luego se llevaron a cabo los trabajos de regeneración urbana y finalmente una parte -10 hectáreas- fue nuevamente vendida a inversionistas privados pero a un precio menor para llevar a cabo el megaproyecto Capital Santa Lucía. Otro asunto que ha suscitado conflicto es que en parte de los terrenos se han encontrado vestigios de la invasión de Estados Unidos a México en 1846, por lo que el INAH ha intervenido para que la empresa constructora respete las zonas donde se encuentran los restos hasta que éstos sean recuperados.

El nuevo estadio de futbol Monterrey con capacidad para 50 mil personas se pretende ubicar en terrenos del bosque La Pastora, en el municipio conurbado de Guadalupe, junto al río La Silla. Se trata de un proyecto mixto: la empresa Grupo Femsa -propietaria del equipo Rayados de Monterrey- construye la obra, y para ello el gobierno le entrega en comodato 25 hectáreas de La Pastora, en la zona de amortiguamiento del Nuevo Parque Ecológico La Pastora, área natural protegida estatal en la categoría de parque urbano. 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. Ante 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 la actualidad el proyecto sigue en trámites ante la autoridad ambiental federal, luego de que la SEMARNAT rechazó otorgar el permiso para la construcción del estadio por un diferendo acerca de la ubicación geográfica del predio donde se construiría la megaobra.

### **Los consejos ciudadanos y la gestión de los megaproyectos**

Desde el inicio de su administración, el gobierno estatal encabezado por el priísta Natividad González Parás (2003-2009) adoptó en su discurso la noción de participación ciudadana e incluso institucionalizó mecanismos de carácter orgánico llegando a crear 38 consejos de participación ciudadana en diversos organismos, tanto en dependencias centrales como en entidades descentralizadas y fideicomisos (Villarreal, 2009), incluyendo las encargadas de las políticas de desarrollo urbano y de la protección al medio ambiente y los recursos naturales, que son los temas involucrados de manera central en la gestión de los megaproyectos urbanos.

La creación de estas instancias se hizo para cumplir con uno de los objetivos estratégicos del Plan Estatal Estatal de Desarrollo 2004-2009 en el sentido de estimular “la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas”, con el fin de pasar de la democracia electoral a la democracia participativa y eficiente, enriquecer las tareas de gobierno, incorporar la visión de la sociedad civil en las decisiones públicas, sumar la energía de los ciudadanos y sus organizaciones y la del gobierno (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2004: 31).

Un análisis del diseño de estos consejos (Villarreal, 2009) mostró, entre otras cosas, lo siguiente:

- Aunque la ley señala que son representativos de la sociedad civil, esto no ocurre así, pues en 34 de ellos su integración es discrecional, el titular del Ejecutivo es quien designa qué

personas concretas lo conformarán, sin que previamente se establezcan criterios para su selección.

- Son consejos consultivos, para emitir opinión, brindar asesoría, pero no tienen autoridad para definir el rumbo de las políticas públicas, esto es competencia de los funcionarios de cada organismo.

- Las sesiones de estos consejos no eran obligatoriamente públicas, y las actas de las sesiones –en caso de existir- tampoco se encuentran a disposición inmediata de cualquier ciudadano, salvo unas cuantas actas de seis de estos consejos que están en el sitio de transparencia del gobierno estatal.

En el caso de la gestión de los megaproyectos estratégicos han intervenido distintos organismos públicos. En el periodo 2003-2009, primero la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano, la Corporación de Proyectos Estratégicos y la Secretaría de Obras Públicas intervenían en la gestión de megaproyectos. En diciembre del 2006 el Ejecutivo estatal creó la Coordinación de Proyectos Estratégicos Urbanos que en el 2008 cambiaría su nombre a Coordinación de Proyectos de Infraestructura Estratégica, y a partir de entonces esta Coordinación protagonizó la gestión de las megaobras. También en diciembre del 2006 se creó el Fideicomiso Promotor de Proyectos Estratégicos Urbanos (FIDEPROES), para instrumentar la ejecución de los diversos programas y obras de infraestructura estratégica.

Tanto la APDUNL como CORPES contaban en su estructura con consejos de participación ciudadana; la Coordinación estableció el consejo hasta septiembre del 2008. Ni la Secretaría de Obras Públicas ni el FIDEPROES contaban con un consejo ciudadano.

Examinando la composición de los consejos de participación ciudadana de estos organismos encontramos lo siguiente:



- En la APDUNL, de los 20 consejeros ciudadanos: 10 eran empresarios inmobiliarios, 3 eran integrantes de colegios de profesionistas, 3 eran miembros de una asociación civil de urbanismo, 3 provenían de instituciones académicas y uno era notario público.
- En CORPES, no se encontró información acerca de la integración del consejo.
- En la Coordinación de Proyectos de Infraestructura Estratégica, de los 18 consejeros ciudadanos: 14 eran empresarios inmobiliarios, 3 provenían de instituciones académicas y uno era actuario.

Resulta evidente quiénes son considerados actores que deben ser consultados en los asuntos referentes a las intervenciones estratégicas sobre el espacio urbano: empresarios del sector inmobiliario, los propietarios de bienes raíces, los abogados, notarios, banqueros, arquitectos, académicos y solo una asociación civil, formada por expertos de urbanismo.

Una revisión de las actas de las sesiones realizadas por el Consejo de participación ciudadana de la APDUNL mostró que a esta instancia –responsable de las políticas urbanas- se le presentaron informes de las acciones ya realizadas con respecto a los megaproyectos; los consejeros emitían opiniones al respecto, pero no había una consulta previa sobre la pertinencia de las megaobras y la forma de gestionarlas. Alguno de los consejeros llegó a manifestar su inconformidad con el desempeño del consejo que prácticamente solo avalaba las obras ya realizadas<sup>1</sup>. Además, el consejo no convocó a alguna consulta con sectores sociales para dimensionar las externalidades que podrían tener los proyectos y conocer si correspondían con el interés público por el que debía velar. Tampoco hubo algún acercamiento del consejo con los grupos ciudadanos movilizados para protestar por alguno de los megaproyectos, ni los convocaron a acudir a las sesiones para conocer directamente sus puntos de vista.

---

<sup>1</sup> Según el acta de la sesión del 20 de julio de 2006, el consejero Héctor Castellanos presentó un escrito donde expresa que no se han cumplido los objetivos de desarrollo urbano, y no ve que sus opiniones hayan sido tomadas en cuenta. De acuerdo con el acta de la sesión del 23 de agosto del mismo año, Castellanos indicó que a los consejeros les falta más información para poder opinar sobre las obras que se discuten en ese momento (integración urbanística Parque Fundidora-Santa Lucía).

Acerca del funcionamiento de los consejos de CORPES y de la Coordinación, y su participación en la gestión de los megaproyectos, no se obtuvo información alguna ni el sitio de transparencia ni en la revisión hemerográfica realizada –periódicos *El Norte*, *Milenio*, *El Porvenir*.

La actual administración estatal encabezada por el también priísta Rodrigo Medina continuó en menor medida con la implementación de consejos de participación ciudadana. El actual consejo de participación ciudadana para el desarrollo urbano está integrado por 11 representantes de cámaras empresariales y 10 ciudadanos designados por el ejecutivo estatal. No se encontró información disponible en el sitio del gobierno estatal acerca del funcionamiento de este consejo ni las actas de las sesiones celebradas.

Además de la implementación de los consejos, la legislación contempla otros mecanismos de participación en las políticas urbanas y medioambientales, que son dos ámbitos estrechamente vinculados a los megaproyectos urbanos.

La Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano de Nuevo León que estuvo vigente de 1999 hasta que en septiembre del 2009 se publica la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, contempla la participación de los ciudadanos en la formulación y vigilancia del cumplimiento de los planes y programas; la determinación de zonificación, usos y destinos del suelo; el financiamiento, construcción y operación de proyectos y obras de infraestructura, equipamiento, y prestación de servicios públicos urbanos; la protección del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico; y la preservación del ambiente. Sin embargo, como mecanismo específico de participación solo se mencionan las audiencias públicas.

Otra herramienta que se propone en la misma ley es la denuncia pública ante la autoridad que cualquier persona puede hacer si tiene conocimiento de que se han autorizado o se están llevando

a cabo construcciones, cambios de usos del suelo, destinos del suelo, actos o acciones urbanas en contravención a la legislación o a los planes de desarrollo urbano. Sin embargo, uno de los requisitos de este mecanismo de denuncia es que el interesado acredite que es vecino o residente afectado del predio en cuestión. Por tanto, este instrumento no puede utilizarse por cualquier persona o grupo para denunciar la afectación de derechos difusos –como el derecho a un medio ambiente sano, al espacio público, a la defensa del patrimonio público-, tiene que ser vecino o residente del predio.

La Ley Estatal de Desarrollo Urbano actualmente vigente desde septiembre del 2009 conserva estos mismos mecanismos de participación ciudadana sin modificación.

En materia ambiental, la legislación federal prevé la consulta pública durante el proceso de evaluación de impacto ambiental de alguna obra o actividad. También contempla la denuncia popular ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, PROFEPA, de cualquier acción que pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o recursos naturales. En el ámbito estatal, la Ley Ambiental también contempla la consulta pública y la denuncia ciudadana para asuntos de su competencia.

### **La participación ciudadana no convencional en los megaproyectos urbanos**

El anuncio oficial y la gestión de los tres megaproyectos urbanísticos descritos más arriba detonó la conformación de un movimiento social en defensa de bienes y espacios públicos integrado por ambientalistas, defensores de derechos humanos, artistas, académicos, estudiantes, y vecinos cercanos a las obras. Aunque las movilizaciones habían iniciado desde el 2005 con motivo del proyecto Valle de Reyes en el Parque Nacional Cumbres, es con estos tres megaproyectos como se consolida el movimiento ciudadano que en estos tres casos demanda:

- no privatizar bienes ni patrimonio públicos
- respetar y multiplicar los espacios públicos
- proteger el medioambiente
- respetar el marco normativo de las declaratorias de protección de zonas naturales e históricas
- anteponer el interés público a los intereses privados en las intervenciones sobre el espacio urbano

En los casos del Arco Vial Sureste y del estadio de fútbol, los ciudadanos movilizados han utilizado herramientas legales y político-simbólicas para tratar de incidir en la gestión de estos megaproyectos, ya sea reorientándolos o cancelándolos.

En el caso del desarrollo inmobiliario en Santa Lucía, las movilizaciones ocurrieron durante un corto periodo del 2008, luego que se dio a conocer la venta de terrenos de Santa Lucía, que por decreto son de utilidad pública, para que empresarios lleven a cabo un desarrollo inmobiliario de gran envergadura en esa zona. En este caso, los ciudadanos solamente recurrieron a acciones simbólicas, como manifestaciones en el mismo Paseo Santa Lucía, declaraciones ante los medios, difusión de información sobre el asunto en internet incluyendo un blog<sup>2</sup>.

A continuación enlistamos las acciones emprendidas en el ámbito legal y en el político-simbólico:

Acciones en la dimensión legal:

a) Amparo:

- Ante la ausencia de consulta pública por parte de la SEMARNAT al aprobar la manifestación de impacto ambiental del Arco Vial Sureste (enero 2008).

---

<sup>2</sup> El blog se llama “Que no se venda Santa Lucía”, y la dirección es: <http://quenosevendasantalucia.wordpress.com/>

- Contra la publicación del Programa de Manejo de la Reserva Natural Estatal Sierra Cerro de la Silla porque no se cumplió con el proceso completo que marca la Ley (noviembre 2008).
- Luego de la aprobación del comodato para construir el estadio en La Pastora, vecinos se amparan para impedir la megaobra por el daño ambiental que provocaría.

b) Denuncia popular ante la PROFEPA:

- Por los desmontes realizados sin autorización para el Arco Vial Sureste (septiembre 2008).
- Contra los trabajos realizados en La Pastora sin permiso, para la construcción del estadio (septiembre 2008).

En ambos casos, la PROFEPA procede a suspender los trabajos de manera temporal.

c) Solicitud de información pública

- A la Coordinación de Proyectos de Infraestructura Estratégica para conocer los estudios técnico, pero luego de la denuncia en un medio de comunicación, la autoridad entrega la documentación (octubre 2008).
- Al congreso local para conocer el expediente completo entregado por el Grupo Femsa para obtener el comodato de terrenos en La Pastora (febrero 2010), pero la información es negada. Ante la interposición de una queja en la Comisión Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ésta ordena al congreso proporcionar la información solicitada.

d) Petición por escrito al congreso estatal:

- Para que abrogue el decreto que autorizó el Arco Vial Sureste como obra de interés social y utilidad pública. Se fundamenta la solicitud con estudios técnicos realizados por activistas que demuestran que el gobierno estatal utilizó dos trazos diferentes para tramitar las aprobaciones del proyecto ante el congreso y ante la SEMARNAT, lo que deja sin sustento la aplicación del impuesto por mejoría específica ante la incertidumbre de la ubicación de la obra. (julio 2008).

- Para que analice el impacto que provocaría la instalación del estadio junto al área natural protegida del bosque La Pastora (enero2010).
- Para que niegue otorgar en comodato terrenos de La Pastora para el estadio (marzo 2010).

En la dimensión político simbólica, podemos enlistar ls siguientes acciones:

- a) Manifestaciones frente al congreso local para expresar el rechazo a los megaproyecto por atentar contra el medio ambiente y permitir la privatización de patrimonio público.
- b) Eventos culturales en espacios públicos donde se difundo información de los casos y se realizan actividades recreativas y artísticas.
- c) Difusión de artículos de análisis y opinión firmados por activistas en distintos medios de comunicación impresos y electrónicos.
- d) Uso de internet, correo electrónico, creación de sitios y *blogs*<sup>3</sup>, redes sociales, utilización de herramientas de firma de peticiones en línea, para convocar a acciones colectivas, explicar el posicionamiento del movimiento, denunciar irregularidades.
- e) Envío de cartas:
  - Invitación a la ciudadanía para enviar cartas al Grupo Femsa y a la cervecera holandesa Heineken<sup>4</sup> para expresarles su sentir acerca del proyecto de construir el estadio en La Pastora.
  - Invitación a la sociedad para escribir a los diputados locales “demándales que se pongan a trabajar y que antepongan el bien público antes que el privado”, para el caso del estadio.
  - Invitación para que los ciudadanos envíen cartas a los integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano del congreso exigiendo que abran la discusión del estadio a toda la ciudadanía y que entreguen la información sobre el tema que tienen en su poder.

---

<sup>3</sup> Movimiento Ambientalista <http://movimientoambientalista.jimdo.com/>  
Colectivo Ciudadano en Defensa del Bosque La Pastora <http://www.sialestadioperoenotrolado.org/>  
Que no se venda Santa Lucía <http://quenosevendasantalucia.wordpress.com/>

Grupos en *Facebook*: Movimiento Ambientalista Ciudadano; Alternativas al Arco Vial Sureste; No al túnel del Cerro de la Silla; Sí al bosque, no al estadio!; Sí al estadio pero en otro lado; No al estadio de futbol Monterrey en La Pastora; Parque Ecológico La Pastora sin estadio de futbol; Boicot internacional: ecológica y socialmente irresponsable Femsa-Heineken; No al estadio y sí a La Pastora; No al nuevo estadio, salvemos los árboles.

<sup>4</sup> Heineken compró la División Cerveza del Grupo Femsa en los primeros meses del 2010.

- f) Monitoreo al Congreso: tanto a las sesiones de la Comisión de Desarrollo Urbano –que discutió a puerta cerrada el caso del estadio-, como a las sesiones del Pleno donde se aprobó el comodato de 25 hectáreas a favor de Femsa.
- g) Elaboración de logo de campaña “Sí al estadio, pero en otro lado”, utilizado en internet, en mantas, playeras y calcomanías. Difusión de la canción “La ambición tan necia”, creada por el cantautor local Pedro Morales, en torno a la defensa del bosque La Pastora.
- h) Manifestaciones frente a las oficinas corporativas del Grupo Femsa (marzo y agosto del 2010). En el evento de marzo se entregó una carta solicitando que reconsiderara la ubicación del estadio en otro lugar donde no afectara el medio ambiente. Ante la polémica suscitada por este megaproyecto la empresa ha publicado dos desplegados (marzo y agosto 2010) justificando sus planes.
- i) Boicot a las marcas de cerveza del Grupo Femsa y Heineken; también se sumó al boicot en Holanda el Partido por los Animales -*Partij voor De Dieren*- que difundió su postura en su sitio de internet (<http://www.partijvoordedieren.nl/recent/news/i/4574>).
- j) Participación en la consulta pública de SEMARNAT –febrero 2011- sobre la manifestación de impacto ambiental presentada por la empresa para construir el estadio.

### **Impacto de la movilización ciudadana**

Una parte importante de las acciones no convencionales emprendidas por los grupos ciudadanos se encaminaron a la activación de los controles intraestatales para que vigilen y sancionen la acción gubernamental.

En el caso del desarrollo inmobiliario en Santa Lucía, la utilización de acciones simbólicas no resultó suficiente para suspender o al menos retrasar las obras. En cambio, la utilización de herramientas legales como amparos y denuncias sí logró en varias ocasiones detener los trabajos iniciados para el Arco Vial Sureste y para el estadio de fútbol. Sin embargo, en el caso del Arco

Vial, es la entrega a los diputados del PAN de estudios técnicos sobre el doble trazo de la obra lo que da argumentos para que los legisladores den marcha atrás a la aprobación del megaproyecto. Para el caso del estadio de fútbol, las denuncias ante la PROFEPA y los amparos solo han constituido trabas a la ejecución de la obra, pero no han logrado cancelarla todavía.

Las acciones legales emprendidas por los grupos ciudadanos apelaron con más frecuencia a la autoridad ambiental federal en espera de que sea ella la que vigile la aplicación de la ley, ya que las denuncias de ilegalidad van dirigidas contra actos realizados o permitidos por el gobierno estatal. Sin embargo, las suspensiones y clausuras aplicadas por la PROFEPA en los casos del Arco Vial Sureste y del estadio han sido en respuesta exclusiva a las denuncias populares interpuestas por los activistas y no como resultado de una labor activa de protección al medio ambiente realizada de oficio.

En cuanto a las demandas de amparo, su resolución es lenta, y aunque en primera instancia se otorga la suspensión provisional a los solicitantes, a cambio se les impone el pago de fianzas imposibles de cubrir, como en el caso del Arco Vial Sureste en que en un caso la fianza ascendía a 837 mil pesos y en otro a 170 millones de pesos. En el caso del estadio, sigue pendiente la resolución final de los amparos presentados por vecinos de La Pastora y otros ciudadanos en abril y agosto del 2010.

En el ámbito estatal, la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información de Nuevo León actuó ante la inconformidad presentada por la activista a la que el congreso le había negado la información sobre el proyecto del estadio. Es otro órgano de control que se activó solamente ante la interposición de un recurso jurídico por parte de un ciudadano, porque por voluntad propia el Congreso no entregó la información solicitada.



En los tres megaproyectos incluidos en esta ponencia, las movilizaciones de carácter político-simbólico mostraron su efectividad para llamar la atención de medios de comunicación, dar a conocer las irregularidades detectadas, involucrar a más personas en diferentes tipos de acciones –desde manifestaciones hasta el envío de cartas y correos electrónicos-, difundir las acciones legales emprendidas para que más ciudadanos vigilen su resolución, y llevar a un público más amplio la discusión social sobre los planes urbanísticos y sus implicaciones. Pero sin duda es necesaria la complementación entre acciones legales y simbólico-políticas.

### **A modo de conclusión**

Al inicio de este trabajo nos planteamos la siguiente pregunta: ¿qué papel juega la participación ciudadana tanto institucionalizada como no convencional como mecanismo de rendición social de cuentas –*accountability* social- de la acción estatal en los grandes proyectos urbanísticos? La respuesta que encontramos es que, en estos casos y con el diseño actual de los consejos institucionalizados, éstos no tienen posibilidades de exigir cuentas de las acciones gubernamentales; en cambio, mediante la participación no convencional sí existe esa posibilidad en la medida que los grupos ciudadanos se organicen, logren llamar la atención pública, y combinen el uso de herramientas legales con acciones simbólicas.

Los mecanismos orgánicos de participación implementados por el gobierno estatal no han tenido éxito en canalizar las inquietudes de grupos ciudadanos, ni en hacer accesible a la sociedad la información referente a la gestión de los megaproyectos, ni en reorientar estas obras hacia el interés colectivo. El diseño institucional discrecional actual de los consejos, llamados de participación ciudadana, solo les permite jugar un rol legitimador de la acción estatal, por lo que no logran convertirse en canales por lo que circulen las demandas de la sociedad, e incluso

algunos de sus integrantes se convierten en parte directamente interesada y beneficiada de algunos proyectos<sup>5</sup>.

Para que los consejos de participación constituyan canales de influencia real en las políticas públicas hace falta democratizar su integración no dejándola al arbitrio del gobernante en turno, se requiere acceso oportuno a la información para discutir y tomar decisiones y no ser solo receptores de informes de acciones ya realizadas; los consejeros tendrían que asumirse como ciudadanos y establecer canales de interacción con diferentes grupos sociales de manera que no solo conozcan el punto de vista de los funcionarios. De lo contrario, los consejos serán solo una estructura administrativa más dentro de los organismos gubernamentales.

En cuanto a la participación no convencional, las acciones emprendidas por los movimientos ciudadanos han introducido en la discusión pública temas que inicialmente no estaban considerados dentro de los grandes proyectos urbanísticos anunciados por el gobierno estatal: la afectación de derechos colectivos difusos, la transparencia de la información, y la justificación pública de las decisiones y actos realizados por el gobierno estatal.

Sin embargo, el impacto insuficiente logrado por las movilizaciones ciudadanas para lograr llevar a la autoridad a rendir cuentas ante la sociedad sobre las decisiones tomadas en torno a los grandes proyectos urbanísticos expone las limitaciones y retos que es necesario enfrentar para la democratización del régimen político y de la misma sociedad, también evidenciaron que los controles intraestatales no actúan de forma automática requieren del impulso de las denuncias ciudadanas.

---

<sup>5</sup> En el consejo consultivo de participación ciudadana de la Coordinación de Proyectos de Infraestructura Estratégica participaban, entre otros, Federico Garza Santos, propietaria de Desarrollos Delta, empresa a cargo del megaproyecto Capital Santa Lucía; también en el mismo consejo participaba José González Ornelas, director de Administración y Control Corporativo del Grupo Femsa y consejero delegado del Club de Fútbol Monterrey.

La democratización de los proceso de producción de la ciudad depende de la multiplicación y maduración de las acciones organizadas de los ciudadanos para echar luz sobre la gestión de las políticas urbanas y evitar la privatización de lo público: la ciudad misma.

### **Bibliografía**

Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

Cunill Grau, Nuria .2008. “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”. En: Mariani, Rodolfo. 2008. (coord.) *Contribuciones al debate: Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. (II): 113-138. PNUD-UE, [http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones\\_al\\_debate\\_vol\\_ii.pdf](http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf) (14-05-2009).

Garza Villarreal, Gustavo. 2003. “Megaproyectos urbanísticos en el Monterrey neoliberal”. En: Garza, Gustavo, Pierre Filion y Gary Sands (2003), *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México: El Colegio de México, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, pp.167-204.

Gobierno del Estado de Nuevo León. 2004. *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 Nuevo León*. [http://www.nl.gob.mx/?P=plan\\_desarrollo](http://www.nl.gob.mx/?P=plan_desarrollo) (09-04-2009).

Hall, Peter. 2003. *Mega-projects and mini-projects*. Ponencia presentada en la Cata Manor Development Association (CMDA) Conference, efectuada en Durban, Sudáfrica, enero 2003. En: [http://www.sacities.net/downloads/Cato\\_Manor\\_Hall\\_Paper.doc](http://www.sacities.net/downloads/Cato_Manor_Hall_Paper.doc) (11/05/2010).

Kresl, Peter Karl. 2007. *Planning cities for the future: the successes and failures of urban economic strategies in Europe*. Cheltenham (Gran Bretaña): Edward Elgar Publishing. <http://books.google.com/books?id=wiJNXiARCYoC&printsec=frontcover&dq=kresl&hl=es&cd=1#v=onepage&q&f=false> (17/05/2010).

Olds, Kristopher. 1995. “Globalization and the production of new urban spaces:

Pacific Rim megaprojects in the late 20th century”. En: *Environment and Planning A* 1995, XXVII: 1713-1743.

En: <http://www.environmentandplanning.com/epa/fulltext/a27/a271713.pdf>  
(10/05/2010).

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. “Accountability social: la otra cara del control”.

En: Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. 23-52. (eds), Buenos Aires: Temas.

Reese, Eduardo. 2009. *Grandes intervenciones urbanas, conceptos y características fundamentales*. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional “Transformaciones urbanas estratégica” realizado en Pereira, Colombia en octubre 2009. En: <http://www.amco.gov.co/Gaceta/Eduardo%20Reese.pdf> (11/05/2010).

Rondinelli, Dennis, A., James H. Johnson y John D. Kasarda. 1998. “The changing forces of urban economic development: globalization and city competitiveness in the 21<sup>st</sup> century”.

En: *Cityscape: a journal of policy development and research*. 1998. III(3): 71-105. En: <http://ssrn.com/abstract=156912> or doi:10.2139/ssrn.156912 (13/05/2010).

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

Villarreal Martínez María Teresa. 2009. “Participación y gestión pública en Nuevo León”. En: *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*. VII (11). 2009, Universidad Central de Chile, pp. 417-439. En línea: <http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/960/96011647013.pdf>

Periódicos consultados:

*El Norte* <http://www.elnorte.com/>

*El Porvenir* <http://www.elporvenir.com.mx/>

*Milenio* <http://www.milenio.com/monterrey/>

Sala de prensa del Gobierno del Estado de Nuevo León  
<http://www.nl.gob.mx/?P=saladeprensabuscar>

Sitios de internet de grupos ciudadanos:

Colectivo Ciudadano en Defensa del Bosque La Pastora

<http://www.sialestadioperoenotrolado.org/>

Movimiento Ambientalista Ciudadano <http://movimientoambientalista.jimdo.com/>

Movimiento Ambientalista Ciudadano <http://www.sialasierra.org/>

Que no se venda Santa Lucía <http://quenosevendasantalucia.wordpress.com/>