

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PROYECTOS URBANOS: EL CASO DEL PARQUE AMBIENTAL BICENTENARIO EN METEPEC, ESTADO DE MÉXICO

*Claudia López Salgado¹
María del Carmen Lastiri Salazar²
Beatriz Rodríguez García³*

INTRODUCCIÓN

Hoy día, en la construcción y operación de proyectos urbanos, la participación ciudadana se ha convertido en uno de los factores que garantizan el funcionamiento de las ciudades, ya que el conocimiento que poseen los ciudadanos sobre su dinámica cotidiana permite la definición de mejores estrategias para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones no sólo depende de su iniciativa propia, sino también de la voluntad política de las autoridades que los representan.

Ante estas condiciones, los habitantes urbanos tienen la tarea de informarse y formarse para que su participación en la toma de decisiones, sea un ejercicio democrático que les permita elevar su calidad de vida.

En el Estado de México, la aprobación del proyecto urbano de la Ciudad Administrativa Bicentenario generó inconformidad en la población ante el desconocimiento de sus características. La obra propuesta se realizaría en un predio propiedad del gobierno estatal ubicado en el Municipio de Metepec, en el cual se localizan oficinas administrativas y una amplia superficie de áreas verdes.

El cuestionamiento de los ciudadanos sobre la pertinencia del conjunto administrativo se manifestó a través de procesos de participación que llevaron al replanteamiento del proyecto.

¹ Candidata a maestra en Estudios Urbanos y Regionales; profesora de asignatura de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Autónoma del Estado de México.

² Estudiante del quinto semestre de la Licenciatura en Administración y Promoción de la Obra Urbana. Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Autónoma del Estado de México.

³ Estudiante del quinto semestre de la Licenciatura en Administración y Promoción de la Obra Urbana. Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Autónoma del Estado de México.

En la actualidad, la obra se denomina Parque Ambiental Bicentenario y se sustenta en el principio de preservación de áreas verdes y en el acceso a la mayoría de la población.

Lo característico de este caso de estudio es la capacidad de la ciudadanía de proponer y hacerse escuchar ante las autoridades estatales. Por ello, el interés del análisis se centró en conocer cómo diversos procesos de participación ciudadana incentivaron la configuración de una propuesta alternativa a la diseñada por el ejecutivo del gobierno del Estado de México.

El alcance del objetivo se sustentó en la revisión de interpretaciones teóricas que se han elaborado sobre la importancia de la participación ciudadana en el diseño de proyectos urbanos, así como de los agentes implicados y las razones por las cuales los ciudadanos no se desempeñan como agentes activos en la toma de decisiones para la construcción de ciudad⁴.

También se identificó en la legislación estatal y municipal, el soporte de la participación ciudadana en el desarrollo urbano, además de consultar documentos oficiales y aplicar entrevistas a algunos actores clave, quienes fueron seleccionados por su forma de intervención en la modificación del proyecto de la Ciudad Administrativa Bicentenario al proyecto del Parque Ambiental Bicentenario.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO URBANO

Los cambios en una urbe son producto de las decisiones que toman los ciudadanos, los empresarios y las autoridades. Estos actores se involucran o intervienen de manera diferente dependiendo de las condiciones que favorezcan o incentiven su campo de actuación.

En el marco de la teoría de la participación ciudadana, se han señalado diversas causales que propician la apatía de los ciudadanos ante los asuntos públicos que tienen que ver con el desarrollo urbano, aunque en lo particular se identifican dos vertientes de mayor peso. En primer lugar, se alude a la ineficiencia de las autoridades para atender los problemas y su falta de convicción para reconocer que los procesos participativos son un elemento fundamental del desarrollo sostenible (Hernández, 2007: 18 y 20).

⁴ Se agradece infinitamente la participación de Nashyely De Jesús Monroy y de Ari Patrick Mendiola Mondragón por su desempeño en la integración del borrador inicial.

En segundo lugar, se señala que la existencia de intereses dominantes propicia la sobreposición de éstos ante los sociales y colectivos (Hernández, 2007: 30). En un estudio que hace Espinosa (2004: 36-37) en el del Distrito Federal, destaca que derivado de la política paternalista, se incentivó una relación clientelar entre autoridades y ciudadanos que sujetó a la gestión gubernamental, al principio del interés particular. De esta manera concluye que los rasgos idiosincráticos de la cultura política mexicana son uno de los obstáculos para consolidar espacios de empoderamiento y crecimiento cívico.

No obstante las limitaciones a los que se enfrenta el ejercicio ciudadano en los asuntos públicos, éste es fundamental, ya que sólo a través de la participación se puede responder a las demandas específicas de una comunidad, además que se presenta la ventaja de conformar capital social derivado del consenso y resolución de conflictos urbanos de parte de los actores implicados (Bresciani, 2006: 15-16).

A decir de Hernández (2007: 14) la respuesta a las necesidades sociales se respalda en la participación de la ciudadanía, porque a través de ésta se conocen las realidades locales. La inclusión de la ciudadanía también genera la posibilidad de asumir responsabilidades compartidas para asegurar la viabilidad y factibilidad de planes, así como la implementación, seguimiento y continuidad de dichas intervenciones a largo plazo.

En los procesos de participación, los actores clave de la participación son los sectores público y privado así como la sociedad-ciudadanía (Hernández, 2007: 28). Sin embargo, la inserción ciudadana no significa sólo presencia, dado que el sujeto como agente social deberá contar con ciertas características que hagan de su participación un proceso activo. Desde la argumentación de Montesinos (2004: 99), Tucho (2006: 86) y Hernández (2007: 18-19) los ciudadanos deberán:

- Tomar conciencia de los problemas más urgentes para resolver las cuestiones críticas en lo económico, político y social,
- Contar con la capacidad para censurar, criticar, corregir, proponer alternativas, sobre todo a los gobernantes y,
- Estar informados y formados comunicativamente, además de interesarse por su propio desarrollo y el de la colectividad.

Bajo ese orden de ideas, se sostiene que la participación ciudadana es indispensable en la construcción de la ciudad, pero sólo dará resultados de beneficio colectivo si los agentes implicados se encuentran en condiciones de plantear y cristalizar sus objetivos, sobre todo si están conscientes de sus problemas y conocen los mecanismos para solucionarlos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE MÉXICO

En el Estado de México, la legislación que respalda la participación ciudadana en el desarrollo urbano se circunscribe específicamente a lo dispuesto en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento.

Las disposiciones del libro en mención tienen como finalidad mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural de la entidad, además de promover la participación ciudadana en la planeación urbana y en la vigilancia de su cumplimiento.

En el ámbito municipal, el Bando Municipal del Municipio de Metepec (2009) indica que uno de los fines del Ayuntamiento es promover la participación ciudadana en la integración, organización y consulta de cuerpos colegiados a través de los cuales la ciudadanía conozca y participe en las acciones de gobierno, para lograr un adecuado y ordenado crecimiento urbano. Sin embargo, en este soporte no se define una figura representativa de los ciudadanos y deja a la libertad de los mismos, la decisión de organizarse para atender sus necesidades colectivas, aunque menciona como instrumentos de participación ciudadana al: plebiscito, referéndum, consulta ciudadana y la audiencia pública, instituidos como mecanismos democráticos de participación ciudadana directa para la toma de decisiones en asuntos públicos de importancia.

LA TRANSICIÓN: CIUDAD ADMINISTRATIVA BICENTENARIO Y PARQUE AMBIENTAL BICENTENARIO

Ciudad Administrativa Bicentenario es la denominación que recibió el proyecto urbano propuesto por el titular del ejecutivo del Gobierno del Estado de México ante la legislatura local a finales de 2007. El objetivo de dicho proyecto se orientaba a incentivar el desarrollo

urbano ordenado y la competitividad económica en la parte sur del Municipio de Metepec, de tal manera que se le reconociera como un polo de atracción de servicios e instalaciones de alta calidad.

La propuesta general comprendía las siguientes edificaciones:

- Un nuevo parque público, de un tamaño mínimo de 20 hectáreas.
- Conjunto Administrativo de oficinas para 4,000 empleados.
- Centro de Convenciones y Exposiciones con una capacidad mínima de 5,000 personas.
- Hospital y consultorios.
- Institutos de educación superior.
- Oficinas corporativas.
- Hotel, restaurantes y comercios.
- Viviendas de tipo residencial (ha edificar a lo largo de 16 años).

Imagen 1
Distribución territorial de edificaciones del proyecto urbano:
Ciudad Administrativa Bicentenario



Fuente: Gobierno del Estado de México (2007).

Con la estructura propuesta se buscaba alcanzar los objetivos siguientes:

- Dotar al Valle de Toluca con instalaciones y servicios de primer nivel, que mejoren el nivel de competitividad de la zona.
- Fomentar el crecimiento ordenado de Metepec y del Valle de Toluca.
- Obtener nuevas oficinas administrativas para el Gobierno del Estado (aproximadamente para 4,000 funcionarios públicos).
- Mantener finanzas sanas, generando un ahorro permanente en el pago de renta de oficinas administrativas (Gobierno del Estado de México, 2007).

Este desarrollo estaba propuesto a localizarse en un terreno propiedad del gobierno estatal y en el que hoy día se localizan oficinas administrativas de distintas dependencias, un centro de investigación, terrenos de experimentación agrícola y áreas forestales. Las instalaciones en general se conocen como Conjunto SEDAGRO.

La ubicación de este inmueble es estratégica dada la cercanía que mantiene con la capital estatal y los desarrollos comerciales que se han venido instalando desde los noventa, además que forma parte de una periferia contigua receptora del crecimiento urbano que se orienta al sur de la zona metropolitana.

La propuesta realizada por el gobernador Enrique Peña Nieto fue aprobada el 15 de diciembre de 2007, por LVI Legislatura del Estado de México y autorizaba la desincorporación del patrimonio público de 1 millón 42 mil 840 metros cuadrados del terreno del Conjunto SEDAGRO.

Entre otras características que sostenían al proyecto, estaba el hecho de incentivar la intervención de un desarrollador, quien al adquirir el inmueble a través de un fideicomiso, pagaría al Gobierno del Estado de México en especie mediante la construcción y entrega de oficinas administrativas para la administración pública estatal y otros inmuebles cuyo valor sería igual o superior al avalúo realizado por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México. Este instituto estimó un valor comercial aproximado de 843 millones de pesos.

Ante la divulgación de dicho proyecto, algunos sectores de la población del municipio de Metepec comenzaron a manifestar su inconformidad, argumentando que el inmueble era una

de las áreas verdes más importantes de la zona y que además el proyecto no manifestaba las medidas de mitigación ante el incremento de la contaminación atmosférica, la pérdida de áreas verdes, la generación de residuos sólidos, el incremento en la demanda de agua y el drástico cambio en la imagen urbana. Cabe destacar que durante el proceso de investigación resultó muy difícil tener certeza en el número y tipo de mecanismos utilizados por la ciudadanía para manifestar su oposición al proyecto de la Ciudad Administrativa Bicentenario y expresar su postura ante sus necesidades en materia de desarrollo urbano.

No obstante, se identificó que derivado de la realización de un panel de discusión surgieron propuestas que posteriormente permitieron reestructurar el proyecto inicial y así privilegiar el eje de la educación ambiental.

El panel de expertos estuvo conformado por Mario Molina, Premio Nobel de Química 1995, José Sarukhán, Ex Rector e Investigador Emérito del Instituto de Ecología de la Universidad Nacional Autónoma de México; Carlos Gómez-Flores, Director General de la Fundación Mundo Sustentable; Martín Alberto Gutiérrez, Director General de la ONG Pronatura; Enrique Leff, Coordinador de la oficina en México del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Marinela Servitje, quien fuera presidenta del Patronato del Bosque de Chapultepec y actual Directora del Papalote Museo del Niño, y Alfonso Iracheta Cenecorta, Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio Mexiquense.

El nuevo proyecto propuesto fue denominado como Parque Ambiental Bicentenario, el cual se cataloga como un modelo arquitectónico, urbanístico, educativo y ambientalista, innovador en su tipo, en América Latina y el Caribe. Entre otros aspectos se busca el aprovechamiento de la energía solar, el uso de agua de lluvia, la filtración en el encarpetamiento asfáltico, tratamiento de aguas y residuos sólidos, edificaciones sustentables, introducción de especies de flora y fauna endémicas y restauración de los ecosistemas (Gobierno del Estado de México, 2009b). La estructura de edificaciones en el nuevo proyecto contempla:

- Centro de Educación Ambiental.
- Museo.
- Biblioteca.
- Zonas deportivas.

- Zonas comerciales.
- Estacionamiento.
- Módulos de información y de atención médica.
- Áreas que se registrarán bajo modelos de conservación ecológica.

El panel de expertos y los observadores ciudadanos, concluyeron que la viabilidad a largo plazo del Parque Ambiental, deberá garantizarse a través de mecanismos de participación ciudadana que garanticen el mantenimiento y operación más allá de las transiciones administrativas gubernamentales. También coincidieron en que la formulación del parque, la toma de decisiones se configura como un ejemplo de gobernanza y participación ciudadana.

Los trabajos de construcción del Parque Ambiental Bicentenario, darán comienzo el primer cuatrimestre del 2009, posterior a la definición del proyecto ejecutivo, el cual debe considerar 104 hectáreas. Entre un 60% y 70% de la superficie total serán áreas boscosas; del 15% al 25%, jardines; más del 5% serán cuerpos de agua y menos del 10% incluirán áreas de servicio (Gobierno del Estado de México, 2009b)..

En el marco de estos procesos de participación, no siempre es posible identificar las posiciones particulares de los agentes activos. Por ello, como parte de los trabajos de investigación, se procedió a entrevistar a agentes claves del proceso. En el siguiente cuadro se presentan aspectos generales de dichos agentes.

Cuadro 1
Actores sociales que fueron consultados

Agente	Forma de participación	Formación
Mtra. Susana Bianconi Bailez	Vecina del lugar y especialista en Urbanismo	Docente de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma del Estado de México.
Dr. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta	Especialista en Urbanismo reconocido a nivel internacional.	Investigador y Coordinación del Programa de estudios Urbanos y Ambientales del Colegio Mexiquense.

		Miembro del Consejo asesor de la red mundial de investigación en Asentamientos Humanos de ONU-HABITAT.
Dip. Selma Montenegro Andrade	Vecina y representante de la Legislatura Estatal.	Presidenta de la Sección Parlamentaria del PAN
Lic. Carlos Sánchez Gasca	Representante del Sector Gubernamental.	Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental, Gobierno del Estado de México.

Fuente: elaboración propia.

La primer agente entrevistada fue la maestra Bianconi, quien sostuvo lo siguiente respecto del proceso de participación: *“Hubo una participación tremenda, (...) mucha participación inicial. No hubo un líder, cada cual hizo lo que se tenía que hacer; se realizaron múltiples manifestaciones, desde niños de primaria frente a la casa del gobernador, los vecinos que visitaron la Cámara de Diputados, quejándose de la injusticia que iba a cometerse en el lugar, la integración de firmas físicas y electrónicas, hasta una caminata desde SEDAGRO a Metepec que los vecinos organizaron.*

Realizamos el Foro de Ciudad Sana el día 9 de enero al cual asistieron (sic) una gran cantidad de personalidades interesadas en el tema y quedamos impresionados al escuchar algunas anécdotas de personas extranjeras que nos comentaban lo importante que era SEDAGRO.”

En su caso Iracheta Cenecorta, urbanista de El Colegio Mexiquense expresó que: *“...el instrumento verdadero de participación ciudadana fue motivado, organizado por el ciudadano, ese fue el que realmente valió la pena, que fue un conjunto de reuniones en las cuales se dialogó y se debatió sobre el proyecto del gobierno y se plantearon alternativas, de ahí surge el parque. Segundo, se utilizó la tecnología de comunicación, el internet; se creó una página, que se llama Salvemos SEDAGRO, foros virtuales y a través de esto, se utilizó el correo electrónico, toda esta cuestión para dejar clara la imagen y el pensamiento que había en todo este proyecto, las posiciones a favor, las posiciones en contra, hubo debate,*

en todo este sentido físico, también hubo mucho a nivel virtual y esta me parece que fue la esencia de la participación.

La gente se organiza, coincide en una idea, busca el apoyo del conocimiento, de los técnicos, los científicos, le da forma a su propuesta y demuestra con conocimiento que tiene la razón y esto configura un proceso participativo.

Participación que no es efectiva para decidir lo que afecta a toda la comunidad, no es participación (...) en este caso fue participación que llevo a decidir, pero no a decidir sólo por el ciudadano, porque tampoco el ciudadano está preparado para decidir en todos los casos, tiene que ser una decisión compartida. La última parte de la respuesta es la capacidad que se logró, que se ganó, no se cedió, no es un obsequio de nadie, la ganó la ciudadanía con conocimiento, con argumentos para decidir conjuntamente con el gobierno sobre el proyecto.”

La diputada Montenegro destacó lo siguiente: Creo que mucho tiene que ver (...) el compromiso de la gente. Metepec tiene el índice más alto de bienestar a nivel nacional y que aunque tengan gente de muy baja escolaridad el promedio es muy alto, ya que existen personas con doctorado y las computadoras por personas rebasan las 2 o más, también influye el nivel económico y es por eso que la gente se preocupa por este tipo de problemas.”

Finalmente, Sánchez Gasca, actor integrante del sector gubernamental concluyó que: "Derivado de la primera consulta que se ha hecho en la historia del Estado de México, en enero del año pasado, producto de la molestia que generó la publicación de que SEDAGRO se iba a convertir en un Complejo Administrativo, en un centro comercial, en un centro educativo, en un hospital y en un desarrollo de vivienda; esta consulta iba muy correctamente enfocada a saber si la gente estaba de acuerdo o no y qué prefería. Los resultados que arrojaron más de 200,000 mil votos fue: un no a la vivienda y un sí a un parque.

Haciéndolo muy concreto se optó por que este parque tuviera 3 características: que fuera público, que tuviera un centro de educación ambiental y que obviamente, este fuera acorde al entorno que se tiene.”

Del conjunto de los argumentos expresados por los actores clave se identifica el reconocimiento de que el proceso de participación ciudadana gestado en la modificación del proyecto de la Ciudad Administrativa Bicentenario, fue un fenómeno no antes visto en los procesos de toma de decisiones que se relacionan con las actividades que desarrolla el gobierno estatal en materia de desarrollo urbano. En este sentido, se percibe que el factor detonante fue la preocupación por el entorno urbano inmediato y las repercusiones en la dinámica cotidiana.

CONCLUSIONES

El fenómeno de la participación ciudadana en los asuntos del Estado se asocia a los fenómenos de la democracia y la gobernabilidad de los sistemas políticos, teniendo en cuenta que un régimen democrático supone la existencia de mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio del poder y en los asuntos públicos. La gobernabilidad de un sistema político está condicionada, entre otros factores, por la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas sociales y para mantener la estabilidad y el consenso político, lo cual sólo es posible si existen elevados niveles de participación.

En este contexto, el proyecto Parque Ambiental Bicentenario representa un ejemplo de las posibilidades que tienen los ciudadanos para decidir activamente en los procesos de desarrollo urbano.

Cabe destacar que si bien con el proyecto de la Ciudad Administrativa Bicentenario se buscaba impulsar las potencialidades de la ubicación geográfica para la oferta de servicios especializados y la posterior difusión de los beneficios, el Parque Ambiental Bicentenario lleva en su diseño, la aspiración de los habitantes de preservar espacios urbanos que elevan su calidad de vida.

Los resultados obtenidos del proceso de investigación muestran que el nivel académico y cultural de los ciudadanos fue uno de los factores centrales que incentivó la participación y que hizo posible la configuración de una propuesta en la que se consideró su punto de vista. Un alcance de suma importancia fue el aprendizaje colectivo para generar procesos de participación, que sustentados en el conocimiento, tienen un mayor alcance en la construcción de espacios urbanos que responden a las necesidades de la comunidad, es

decir, a realidades locales que en ocasiones son ignoradas ante el afán de impulsar ventajas para brillar en escenarios económicos nacionales o mundiales.

BIBLIOGRAFÍA

Espinosa, Mario, (2004), "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico" en **Andamios**, número 001, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, pp. 9-50.

Gobierno del Estado de México (2009a). **Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México**. [En línea: www.edomex.gob.mx//03/may/09].

Gobierno del Estado de México (2009b). "Parque Ambiental Bicentenario". [En línea: <http://www.estadodemexico.com.mx/portal/noticias//06/may/09>].

Gobierno del Estado de México (2007). **Proyecto: Ciudad Administrativa Bicentenario**. [En línea: www.edomex.gob.mx//05/may/09].

H. Ayuntamiento Constitucional del Metepec (2009). **Bando de Municipal, 2009**.

Hernández Bonilla. Mauricio, (2007), "Participación ciudadana y el rescate de la ciudad" en **INVI**, año/vol. 22, número 059, Universidad de Chile, Chile, pp. 13-34.

Montesinos. Rafael (2004), "La participación ciudadana en la 'modernidad democrática' mexicana", en **El Cotidiano**, año/vol.20, número 128, noviembre-diciembre, México, pp. 93-104.

Tucho, Fernando (2006), "La educación en comunidad como eje de una educación para la ciudadanía", en **Comunicar**, año/vol. XIV, número 26, marzo, España, pp. 83-88.