



# UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA CIUDAD Y AVENIDA CHAPULTEPEC:

Lecciones para futuros proyectos de regeneración  
urbana

Instituto Mexicano para la  
Competitividad

# ÍNDICE

## 1. Introducción

## 2. Una mirada a los proyectos de regeneración urbana en el mundo

### 2.1 Procesos ordenados e incluyentes para maximizar la rentabilidad social

Paso 1. Priorizar a partir de una visión de ciudad

Paso 2. Privilegiar procesos incluyentes para definir la mejor opción de proyecto

Paso 3. Definir la estrategia de financiamiento

### 2.2 Prerrequisitos para implementar procesos ordenados en los proyectos de regeneración urbana

- a) Cláusulas del contrato y marco legal e institucional
- b) Transparencia

## 3. Análisis del proceso para el Corredor Cultural Chapultepec

### 3.1 Cronología del proceso del CCC

### 3.2 ¿Dónde ha fallado el proceso?

- a) Proceso para definir el proyecto y el esquema de financiamiento, y falta de coordinación
- b) La ausencia de criterios para la asignación de recursos públicos y la duplicidad de funciones al interior del GDF
- c) Un marco jurídico que permite la falta de competencia
- d) Opacidad
- e) Insuficiente participación ciudadana

## 4. IMCO Propone

1. Los proyectos de regeneración urbana deben seguir un proceso ordenado donde el primer paso sea definir las necesidades de la ciudad
2. Realizar una consulta ciudadana antes de contraer compromisos con empresas privadas
3. Evaluar diferentes opciones urbanísticas y financieras
4. Robustecer el marco jurídico en materia de coinversión para promover la competencia durante el proceso de selección del inversionista y evitar la discrecionalidad
6. Armonizar el marco jurídico en materia de coinversión con el de transparencia y rendición de cuentas al aplicar las siguientes medidas: Reportar los ingresos del gobierno provenientes del proyecto y su destino

## 1. Introducción

El proyecto de renovación de Avenida Chapultepec –oficialmente nombrado Corredor Cultural de Chapultepec (CCC)- ha causado controversia tanto por su diseño arquitectónico como por el uso que se dará al espacio público y el proceso que se siguió para su definición. En este documento no analizamos a fondo la propuesta arquitectónica ya que, a pesar de haber consultado a un amplio grupo de especialistas, al momento de la publicación de este análisis aún no había una propuesta alternativa más o menos consensada. No obstante, este documento se centra en hacer un análisis sobre cuál debería ser el proceso para concebir, implementar y financiar éste y otros proyectos emblemáticos de regeneración urbana en la ciudad. Para lograr esto, retomamos algunas lecciones de diversas experiencias internacionales y de México, para contrastarlas con lo que ha sucedido hasta el momento con el CCC.

Al final presentamos una serie de recomendaciones aplicables no sólo al CCC sino a cualquier proyecto de regeneración urbana, en especial aquellos que utilicen un esquema de coinversión público-privado para su financiamiento.

La importancia de este proyecto va más allá de Avenida Chapultepec pues por su magnitud y su céntrica ubicación transformará la cara de la ciudad y la dinámica de la zona. Además, el CCC sentará un precedente importante para futuros proyectos de regeneración urbana en la Ciudad de México, dado que el gobierno del Distrito Federal (GDF) planea construir 13 parques elevados similares en el oriente de la ciudad.<sup>1</sup>

## 2. Una mirada a los proyectos de regeneración urbana en el mundo

Esta sección busca delinear los pasos que según la teoría y el análisis de diversos casos internacionales se deben seguir para seleccionar e impulsar proyectos exitosos de regeneración urbana. Además, analizamos dos elementos o prerrequisitos que consideramos indispensables para que los procesos puedan seguirse correctamente, como una práctica institucional y no estar sujetos a la voluntad del funcionario en turno. El primero es contar con un marco legal robusto y el segundo es el uso de procesos abiertos y transparentes a lo largo de todo el proceso. El análisis nos ayudará a generar un marco de referencia que después utilizaremos para contrastarlo con el caso de estudio del CCC.

### 2.1 Procesos ordenados e incluyentes para maximizar la rentabilidad social

La elección de un proyecto debería ser siempre el resultado de un proceso ordenado y bien pensado. Esta premisa se ha vuelto aún más importante dado el entorno internacional de estrés en las finanzas públicas y de necesidades crecientes de inversión en infraestructura urbana.

La experiencia internacional muestra que el rescate de ciertas zonas de las ciudades usualmente está inscrito dentro de un sistema de planeación. Generalmente el gobierno es quien inicia la

---

<sup>1</sup> Héctor de Mauleón, “Los trece parques elevados de Mancera” 22 de agosto, El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2015/09/14/los-trece-parques-elevados-de-mancera>.

Además, el CCC sentará un precedente para la cartera de proyectos de alto impacto de PROCDMX que utilizan esquemas de coinversión. Entre éstos destaca la “Ciudad de la Salud” en la delegación Tlalpan que durará 11 años en construcción. <http://tuciedad.mx/zodes/index.php/5-las-zodes/ciudad-de-la-salud>

propuesta del proyecto que después somete a la opinión de la ciudadanía (expertos y sociedad en general) para iniciar un proceso dialéctico que resulte en un proyecto específico. También se observa que cada vez más se invita al sector privado a participar en el desarrollo y financiamiento de los proyectos de infraestructura pública como respuesta a la escasez mencionada de los recursos públicos.<sup>2</sup> De esta manera, hoy existe en el mundo un número creciente de iniciativas de regeneración urbana, operadas bajo esquemas novedosos tanto de participación de todos los sectores como de los mecanismos de financiamiento que los hacen posibles.

Un ejemplo es París, en donde para las grandes intervenciones urbanas es posible declarar Zonas de Acción Concertada (ZAC), donde se aplica una combinación de instrumentos normativos, financieros y operativos. Para este objetivo, se constituyen Sociedades Económicas Mixtas (SEM), que son una especie de asociaciones público-privadas, quienes organizan concursos abiertos de diseño arquitectónico y urbanístico para darle utilidad a los ZAC, y coordinan el resto de las acciones de la intervención.<sup>3</sup> El Rive Gauche –una colonia construida sobre una estación de trenes al oriente de esa ciudad- tiene un comité de consulta permanente desde 1997 con el cual el gobierno involucra a la comunidad local en cada decisión importante. Este comité es parte del plan de desarrollo de la zona, y sus objetivos y miembros han crecido conforme ha pasado el tiempo.<sup>4</sup>

Algo similar ocurre en las ciudades brasileñas, donde se pueden realizar Operaciones Urbanas Conjuntas (OUC) a través de una asociación entre el gobierno local e inversionistas privados, e incluye la participación de dueños, residentes y usuarios permanentes (eg. Faria Lima en Sao Paulo). La Cámara de Concejales debe aprobar cualquier proyecto de este tipo.<sup>5</sup> En las OUC, el sector privado financia parte de los proyectos que constituyen la intervención a través de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC). Sin embargo, lo más importante es que tanto el diseño como la implementación de las OUC deben ser parte de un proceso democrático entre los actores involucrados.<sup>6</sup>

Otro ejemplo es el High Line Park en Nueva York, un proyecto que fue impulsado por dos residentes del barrio, quienes en 2003 convocaron a un concurso abierto de ideas para el nuevo espacio público. Un jurado de once miembros eligió las mejores tres propuestas dentro de las 700 recibidas (todas fueron publicadas). Posteriormente, se organizaron múltiples foros para capturar las preocupaciones de los vecinos y en 2005 se llevó a cabo una junta para resolver sus dudas sobre el proyecto final.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Lincoln Institute of Land Policy (2015). "Lincoln Institute of Land Policy Launches Campaign to Promote Municipal Fiscal Health." <http://www.prnewswire.com/news-releases/lincoln-institute-of-land-policy-launches-campaign-to-promote-municipal-fiscal-health-300132278.html>

<sup>3</sup> Paris Rive Gauche. (2005). Disponible en: [http://www.plataformaurbana.cl/copp/albums/userpics/10020/mdu-1\\_2005-paris.pdf](http://www.plataformaurbana.cl/copp/albums/userpics/10020/mdu-1_2005-paris.pdf)

<sup>4</sup> Para más información sobre el Comité de Consulta Permanente del Rive Gauche en París se puede consultar: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110118095356/http://www.cabe.org.uk/case-studies/paris-rive-gauche/design>

<sup>5</sup> Sandroni, Paulo. 2010. "A New Financial Instrument of Value Capture in São Paulo " en *Municipal Revenues and Land Policies*, eds. Ingram, Gregory K. and Yu-Hung Hong. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. P.218-236

<sup>6</sup> Silveira, M. "Instruments for Urban Rehabilitation Sao Paulo, Brazil". Presentación disponible en: <http://costtu0602.altervista.org/files/2008-11%20Ljubljana/Ljubljana%20presentations/Brito%20-%20presentation.pdf>

<sup>7</sup> Alvarez, A. "New York's High Line: Participatory Planning or Gentrification". Disponible en: [http://forms.gradsch.psu.edu/diversity/mcnair/mcnair\\_jrnl2012\\_14/files/2012-Alvarez.pdf](http://forms.gradsch.psu.edu/diversity/mcnair/mcnair_jrnl2012_14/files/2012-Alvarez.pdf)

Tomando en cuenta estas y otras experiencias internacionales, así como diversas consultas que realizamos a expertos nacionales, detectamos tres pasos fundamentales que todo proyecto de regeneración debería seguir:

- 1) **Priorizar a partir de una visión de ciudad.** Las ideas iniciales para un proyecto deben emanar de una cartera de intervenciones para la ciudad,<sup>8</sup> es decir, se deben insertar dentro de una estrategia con visión de ciudad y siguiendo los principios que se busca promover.
- 2) **Privilegiar procesos incluyentes para definir la mejor opción.** Aplicar mecanismos de competencia de ideas y alternativas para definir el mejor proyecto, privilegiando los procesos incluyentes.
- 3) **Definir las estrategias de financiamiento** para que se sostenga en el largo plazo.

A continuación se describen los tres pasos.

### Paso 1. Priorizar a partir de una visión de ciudad

¿Qué implica que un proyecto de regeneración urbana deba ser parte de una estrategia gubernamental con visión de ciudad? En el caso de la Ciudad de México, y basado en los principios que la autoridad ha adoptado en sus instrumentos de planeación, esto implica que el proyecto debería ayudar a transformar a la ciudad en una más compacta, dinámica, policéntrica y equitativa<sup>9</sup>, con usos de suelo mixtos, equipamientos y espacios públicos suficientes, y un sistema de transporte adecuado.

De esta manera, el gobierno identifica cuáles son las zonas prioritarias a nivel ciudad para intervenir, es decir, en dónde es más urgente o conveniente realizar un proyecto que más conviene a los habitantes de una urbe en el largo plazo. Para esto, al menos se deberían considerar dos criterios:

- Cuáles son y dónde están los mayores rezagos e inequidades. Esto llevaría a priorizar las intervenciones en las zonas con mayor déficit de vivienda y equipamiento. Por ejemplo, en la Ciudad de México se privilegiarían las intervenciones para crear fuentes de empleo y equipamiento en las zonas de alta densidad del oriente. Por el contrario, en la zona poniente de la ciudad se privilegiarían intervenciones para construir vivienda social.
- Cuánta inversión se atraerá. Esto llevaría a priorizar las intervenciones que tengan un mayor potencial para dinamizar la economía de la ciudad. En este caso, se privilegian intervenciones con alto potencial para crear espacios productivos y centros de empleo, así como para detonar el desarrollo inmobiliario y comercial.

---

<sup>8</sup> A su vez, dicha cartera de intervenciones debió de haberse definido a partir de diagnósticos de los principales problemas, basados en evidencia objetiva.

<sup>9</sup> El del Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable de la Secretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda (SEDUVI) se rige por cuatro ejes rectores que corresponden con estas cuatro características: ciudades compactas, dinámicas, policéntricas y equitativas. Por lo mismo, se puede interpretar que, a nivel conceptual, éste es el modelo de ciudad que busca el gobierno del Distrito Federal. Para más información, se puede revisar:

<http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/que-hacemos/planeacion-urbana/conduse/ejes-rectores>.

## Paso 2. Privilegiar procesos incluyentes para definir la mejor opción de proyecto

Una vez elegida la zona a intervenir, se debe determinar el tipo de intervención a realizar, primero a nivel conceptual y después aterrizándolo en un proyecto. Lo que se observa en la experiencia internacional usualmente es un proceso de toma de decisión dialéctico entre gobierno, sociedad y demás actores involucrados, que busca balancear todas las posturas. Frecuentemente se aplican distintos mecanismos para ir moldeando el proyecto: consultas públicas abiertas, consultas a especialistas, concursos arquitectónicos, etc.

Uno de los aspectos más importantes a definir es si se requiere de una intervención de gran magnitud que implique construir nuevas estructuras o bien, solamente se requiere dar mantenimiento o ampliar la infraestructura existente a una escala menor.

Por último, los dos principales criterios para seleccionar un proyecto son factibilidad y efectividad. La factibilidad se refiere a la probabilidad de que el proyecto se pueda implementar dadas ciertas restricciones presupuestales, políticas y sociales. La efectividad se refiere a la probabilidad de que el proyecto logre resolver el problema que se busca atender. Generalmente hay un *trade off* entre estos dos criterios que afecta a todos los proyectos, por lo que se deben analizar a fondo los argumentos a favor o en contra de cualquier propuesta.

Finalmente, se concretan los mecanismos de financiamiento y de operación, privilegiando aquellos que maximicen los beneficios esperados para la ciudadanía al mismo tiempo que reduzcan los riesgos del proyecto, y cuya implementación sea más sencilla.

## Paso 3. Definir la estrategia de financiamiento

En realidad este último paso es una pieza más del proceso de definición de un proyecto, que se realiza de manera paralela y no como algo independiente (sería idealista pensar que cualquier proyecto, por muy bueno que sea para la sociedad, rápidamente encontrará una fuente de financiamiento). Sin embargo, no se debe perder de vista que la estrategia de financiamiento es una herramienta que debe estar al servicio del mejor proyecto viable para una ciudad y no al revés. Así que, al igual como transcurre el proceso de selección de un proyecto, se deben explorar y evaluar distintos mecanismos de financiamiento y de operación de varias propuestas para determinar cuáles serán los más convenientes. Los criterios más importantes para elegir uno u otro son: 1) maximizar el beneficio social esperado en el largo plazo, 2) la minimización de los riesgos inherentes del proyecto, y 3) la minimización de las barreras de implementación.

Existen diversos mecanismos de financiamiento, que van desde recursos públicos (ej. presupuesto de egresos), pasando por el cobro a los usuarios del bien o servicio creado (ej. cuotas de acceso), el cobro a los beneficiados directos del proyecto (ej. recuperación de plusvalías), o bien, las colaboraciones público-privadas (ej: coinversiones, concesiones, etc.).

Por ejemplo, en Cuenca, Ecuador, diversas intervenciones municipales se financiaron mediante un impuesto a los inmuebles que se verían beneficiados con un incremento en su valor. Este instrumento permitió al gobierno local realizar 1,800 acciones de obra pública y pavimentar 270

kilómetros de calle<sup>10</sup>. Con estas mejoras, el valor de los terrenos de la ciudad se triplicó, lo cual generó una gran aceptación por parte de los contribuyentes.<sup>11</sup>

En términos muy simples, cuando no hay recursos públicos disponibles para invertir en este tipo de proyectos, se recurre a esquemas alternativos para involucrar a inversionistas privados. Dichos esquemas de colaboración entre el gobierno y el sector privado para financiar proyectos que provean bienes o servicios públicos son cada vez más frecuentes en el mundo. Existe una amplia gama de este tipo de esquemas que, aunque difieren en los detalles, comparten tres características generales:<sup>12</sup>

1. Son asociaciones donde la empresa privada invierte o provee un servicio que por sus características inherentes es público (espacios públicos, carreteras, agua potable y drenaje, entre otros).<sup>13</sup>
2. La colaboración incluye términos para que el riesgo se reparta entre el gobierno y la empresa. Esta repartición varía enormemente: desde un escenario donde el gobierno asume la mayor parte del riesgo, hasta otro donde ese riesgo es prácticamente nulo.
3. Sus horizontes de operación son de mediano y largo plazo, comúnmente entre 15 y 35 años.

En el caso de México, por ejemplo, existen las Asociaciones Público-Privadas (APP) y las coinversiones. La principal diferencia entre estos dos esquemas está en que en las APP el gobierno contribuye con fondos públicos y el riesgo se comparte entre la empresa y este último, mientras que en las coinversiones el gobierno contribuye con la aportación de un bien de dominio público para su aprovechamiento y explotación en el desarrollo de un proyecto.<sup>14</sup> El riesgo que asume el gobierno bajo este esquema es muy bajo. Mientras que cualquier entidad gubernamental puede constituir una APP, sólo organismos descentralizados, paraestatales y fideicomisos públicos pueden ejecutar una coinversión.

Como cualquier esquema de financiamiento, las colaboraciones público-privadas tienen ventajas y desventajas. Las principales ventajas son:

1. **Apalancan la inversión en bienes o servicios públicos**, que en un contexto económico adverso como el que está viviendo México ante la caída de los precios del petróleo podrían no materializarse sin el apoyo del sector privado. Además, pueden contemplar los gastos de operación y mantenimiento.<sup>15</sup> Esto es particularmente relevante para los proyectos de

---

<sup>10</sup>Smolka, M. (2013). "Captura de plusvalías y su impacto en el desarrollo urbano." Lincoln Institute of Land Policy.

<sup>11</sup> Diego Aulestia y Vanessa Rodríguez, "La contribución de mejoras como mecanismo de financiamiento urbano de Ecuador", 29 de abril, 2013, Disponible en: <http://prezi.com/vntibdkiu8/la-contribucion-especial-de-mejoras-como-mecanismo-de-financiamiento-urbano-en-ecuador/>

<sup>12</sup> María José Romero, "What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development", European Network on Debt and Development, 2015, pp. 11-12. Disponible en: <http://www.eurodad.org/whatliesbeneath>

<sup>13</sup> En términos económicos un bien (o servicio) público es aquel no excluyente y no rival. No excluyente implica que no es fácil restringir el acceso a los usuarios. No rival implica que el consumo de una persona no reduce la capacidad de consumo de otra. Por estas dos características, el sector privado no tiene incentivos para proveerlo, considerándose una falla de mercado que tiene que subsanar el gobierno. Un ejemplo de un bien público puro es el alumbrado público.

<sup>14</sup> Reglas de carácter general para determinar la participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión, Título I.

<sup>15</sup> Adrian Benepe (2013) en Can Public Space Be "Privately" Provided. Harvard University, Graduate School of Design. 2013. Disponible en: <http://www.gsd.harvard.edu/#/media/putting-public-space-in-its-place-can-public-space-be-privately.html>

espacio público, ya que generalmente esto no es una prioridad para los gobiernos cuando hay recortes presupuestales

2. **Tienen mayor continuidad**, debido a que el sector privado no está sujeto a periodos de elección. Esto a su vez se podría traducir en mayor eficiencia, así como certidumbre para los inversionistas<sup>16</sup>
3. **Ayudan a transferir tecnologías e innovación del sector privado** al gobierno, lo que podría implicar mayor competitividad en la provisión de bienes y servicios públicos<sup>17</sup>

Un caso de éxito que enfatiza los beneficios de estos esquemas son los parques de Nueva York. Esta ciudad es famosa por tener al menos 14 parques recuperados y operados por esquemas de colaboración público-privada, que buscan ser autofinanciables. En gran parte esta tendencia fue producto de la falta de recursos del gobierno de la ciudad para invertir en espacios públicos durante las décadas de los sesenta y setenta. La mayoría de los parques que siguen estos esquemas de financiamiento han logrado regenerar las zonas aledañas a pesar del entorno económico poco favorable, así como generar plusvalías para las colonias cercanas.<sup>18</sup> El caso más emblemático es el de *Central Park Conservancy* (CPC), que se creó en 1980 para el rescate del área (ver Figura 1) y hoy administra el parque. En 1998, el CPC y la ciudad firmaron un contrato por 18 años, en donde el CPC se haría cargo del 85% de los gastos de operación y mantenimiento (42.4 millones de dólares anuales), los cuales se consiguen a través de recursos del gobierno de la ciudad, donaciones del sector privado y rendimientos de inversión. En 2006 este contrato se renovó.<sup>19</sup>

**Figura 1. Antes y después de la intervención de *Central Park Conservancy* (encargada del mantenimiento y la operación de Central Park en Nueva York)**



Fuente: [www.centralparksunsettingtours.com](http://www.centralparksunsettingtours.com)

A pesar de los beneficios, las colaboraciones público-privadas tienen ciertas desventajas, empezando por que deben **lidiar con incentivos que podrían ser contradictorios**: mientras que la empresa busca maximizar su rentabilidad, el gobierno busca proveer un servicio público de calidad. De ahí que una de las desventajas sea que el riesgo recaiga demasiado sobre el gobierno y los contribuyentes. Si bien dicha colaboración debe ser atractiva para el inversionista privado, el gobierno no puede deslindarse de su responsabilidad última –que es proveer un servicio público– ante un escenario donde la empresa deja de proveer el bien o servicio acordado. Por tanto, el

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> PPPIRC (2015). *Government objectives: Benefits and risks of PPPs*. Disponible en: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/ppp-objectives>

<sup>18</sup> Adrian Benepe (2013). Op cit.

<sup>19</sup> Para más información sobre Central Park Conservancy, ver: <http://www.centralparknyc.org/about/about-cpc/>



gobierno suele absorber un mayor riesgo que lo que se estipula en los contratos pues se verá forzado a intervenir para remediar la situación y asumir el costo.

Otra desventaja es que para que las colaboraciones público-privadas sean rentables, suelen **requerir contratos de muy largo plazo**. De acuerdo con el Centro Europeo de Experiencia en APP, en Europa la duración promedio de esta modalidad de financiamiento fue de 21 años en 2014.<sup>20</sup> Para el caso de esquemas de coinversión (*joint ventures*), los contratos suelen ser más cortos, entre 5 y 7 años.<sup>21</sup> Esto puede implicar que los términos de los contratos podrían no prever situaciones adversas, incurriendo en costos adicionales para el gobierno, los usuarios y los contribuyentes. Un ejemplo de esto es el Hudson River Park en Nueva York, que opera bajo un fondo público-privado que consigue recursos a partir de donaciones, comisiones por algunos tipos de concesiones y rentas de espacios comerciales. Sin embargo, diez años después de que se creó, el fondo tiene un déficit de 100 millones de dólares, por lo que se está discutiendo la posibilidad de modificar la ley especial que creó el parque para construir vivienda y hoteles, y así pagar por el mantenimiento y las reparaciones necesarias.<sup>22</sup>

Una tercera desventaja es que el asumir una obligación contractual durante varias décadas también puede **limitar el rango de acción de las autoridades locales**. Esto se puede traducir, por ejemplo, en dificultades para hacer cambios de usos de suelo o permisos de construcción que podrían traer mejoras al barrio, si contradice algunos términos de los contratos entre el gobierno y la empresa. Incluso, en algunos casos de APP donde el gobierno se compromete a mantener pagos regulares a la empresa por la duración del contrato, éstos pueden resultar muy onerosos para el erario público, obligando a que años después las autoridades se vean forzadas a reducir el gasto público en otras áreas. En el caso de Portugal, por ejemplo, los pagos anuales a sólo dos APP relacionadas con carreteras llegaron a ser superiores al presupuesto total de la Secretaría de Transporte.<sup>23</sup>

## 2.2 Prerrequisitos para implementar procesos ordenados en los proyectos de regeneración urbana

El proceso en tres etapas arriba descrito<sup>24</sup> requiere de ciertas condiciones para obligar a las instituciones que proponen dichos proyectos a seguir un proceso adecuado que resulte en proyectos realmente útiles para la ciudad. Los principales prerrequisitos, que analizamos a continuación, son i) contar con un contrato y un marco legal e institucional robusto, y ii) asegurar la transparencia a lo largo de todo el proceso.

---

<sup>20</sup> EPEC (2014). Review of the European PPP Market in 2014. Disponible en: [http://www.eib.org/epec/epec\\_market\\_update\\_2014\\_en.pdf](http://www.eib.org/epec/epec_market_update_2014_en.pdf)

<sup>21</sup> Ernst, D., Bamford, J., "Your Alliances are too Stable" Harvard Business Review, Junio de 20015, disponible en: <https://hbr.org/2005/06/your-alliances-are-too-stable>

<sup>22</sup> Ulam, A. (2013) "The Murky Ethics and Uncertain Longevity of Privately Financed Public Parks". *Citylab from The Atlantic*. Disponible en: <http://www.citylab.com/politics/2013/05/murky-ethics-and-uncertain-longevity-privately-financed-public-parks/5563/>

<sup>23</sup> Hall David, (2015) "Why public-private partnerships don't work. The many advantages of the public alternative" Citado por Romero, Op. Cit., p. 24.

<sup>24</sup> En el que el gobierno primero prioriza los proyectos y determina el área que requiere una intervención, posteriormente define mediante un proceso participativo las características del proyecto y finalmente determina el esquema de financiamiento más adecuado.

#### a) Cláusulas del contrato y marco legal e institucional

Las colaboraciones público-privadas son un “traje a la medida” cuyos detalles se definen en función de las necesidades de cada proyecto. A pesar de ello, es fundamental que estos esquemas cumplan con el fin último para el que son creadas: la provisión de bienes o servicios públicos de calidad. Como ya se mencionó, dichas colaboraciones por naturaleza enfrentan el reto de alinear dos incentivos independientes: la empresa busca maximizar su utilidad y el gobierno proveer un servicio de calidad. Por tanto, es fundamental contar con un contrato diseñado de tal manera que permita la rentabilidad financiera, sin sacrificar la rentabilidad social.

Del diseño del contrato deriva la redacción de las cláusulas, las cuales 1) determinan las especificaciones sobre el bien o servicio público a proveer, 2) reparten las facultades y obligaciones entre ambas partes, y 3) estipulan el manejo de los riesgos. En suma, la redacción del contrato es probablemente el requisito más importante para el éxito de un proyecto dado que suelen ser acuerdos de muy largo plazo (con escenarios difíciles de prever). Sin embargo, tanto en la experiencia internacional como nacional se observa que los márgenes de error y omisión para cubrir estos tres aspectos suelen ser grandes. A continuación presentamos algunos ejemplos de buenas y malas prácticas en el diseño de los contratos:

- *Especificaciones del bien o servicio a proveer*

Un estudio sobre APP concluyó que los indicadores que se suelen incluir en los contratos se refieren al acceso a servicios (como carreteras, agua o electricidad) pero no consideran el costo ni la calidad de los mismos.<sup>25</sup> Otro estudio sobre diversas colaboraciones público-privadas recomienda que el sector privado debe tener requerimientos e incentivos claros para que la provisión del servicio o bien público sea eficiente y de calidad.<sup>26</sup> Por tanto, los contratos deben incluir especificaciones sobre los costos y la calidad del servicio que se va a proveer así como sanciones en caso de incumplimiento.<sup>27</sup>

El monitoreo del cumplimiento de las cláusulas del contrato debe ser continuo y sistemático a cargo del gobierno o bien, de una autoridad independiente.<sup>28</sup> Un ejemplo de países que tienen agencias reguladoras para monitorear el desempeño de las colaboraciones público-privadas es Brasil, quien desde 2001 cuenta con la Agencia Nacional de Transporte Terrestre que monitorea las concesiones de carreteras federales. El monitoreo se hace en función de los indicadores de estándares de calidad que se establecen en los contratos.<sup>29</sup>

- *Facultades y obligaciones de las partes involucradas*

Experiencias internacionales demuestran la importancia de establecer dentro de los contratos todas las facultades y obligaciones para las partes involucradas con el objetivo de evitar costos ante escenarios negativos. Un ejemplo de un conflicto derivado por falta de claridad en las especificaciones contractuales es el del Millenium Park en Chicago. El gobierno de Chicago le concesionó a un consorcio de empresas los espacios de estacionamiento durante 99 años, a cambio de 563 millones de dólares para pagar los bonos de construcción con los que se financió parte de la obra, así como para proveer recursos para el mantenimiento y la operación. Sin embargo, el acuerdo no incluyó cláusulas con respecto a las tarifas del estacionamiento, por lo

---

<sup>25</sup> María José Romero, Op. Cit., p. 24.

<sup>26</sup> Queiroz, C. y López Martínez, A. (2013). "Legal frameworks for successful public-private partnerships". *The Routledge Companion to Public-Private Partnerships*. Kindle version. Location 2148 of 14147.

<sup>27</sup> María José Romero, Op. Cit., p. 24.

<sup>28</sup> Ibid, p. 26.

<sup>29</sup> Queiroz, C. y López Martínez, A. (2013), Op. Cit., Kindle version. Location 2539 of 14147.

que éstas subieron casi 40%, afectando a los usuarios y habitantes de la zona. Años después, el gobierno de la ciudad autorizó la construcción de un estacionamiento público cerca de la zona. El consorcio, respaldado por el contrato que tenía con la ciudad, demandó al gobierno por las pérdidas ocasionadas y ganó un juicio por casi 60 millones de dólares.<sup>30</sup>

- *Manejo de riesgos*

Dado que cualquier contrato de infraestructura de largo plazo está sujeto a múltiples riesgos (fluctuaciones en el tipo de cambio, costo del financiamiento, cambios regulatorios, desastres naturales, etc.), es recomendable que los contratos de las colaboraciones público-privadas estipulen instrumentos para mitigarlos. Para ello existen instrumentos financieros capaces de transferir el riesgo de los inversionistas a terceras partes solventes (eg. garantes o aseguradoras) que tienen mayor capacidad para enfrentar dichos riesgos.<sup>31</sup>

Una manera de mitigar los riesgos de un proyecto es establecer en el contrato las responsabilidades ante distintos escenarios. Por ejemplo, en los casos en los que los ingresos y costos resultan ser muy distintos de las estimaciones, se podrían detonar mecanismos de redistribución de responsabilidades e incluso, en casos extremos, las estrategias de salida de la empresa.

Otra manera es estipular mecanismos para renegociar los contratos. Por ejemplo, cuando existe un esquema de rentabilidad garantizada, en donde el gobierno se compromete a pagarle a la empresa un ingreso fijo con base en una cierta estimación de flujos y la demanda real no resulta ser del tamaño esperado, entonces el gobierno tendría la posibilidad de hacer dicho ajuste. De esta manera, se busca redistribuir el riesgo para que ni los contribuyentes ni el gobierno asuman todos los costos adicionales.

El caso de la constructora OHL es una lección importante sobre esquemas con rentabilidad garantizada. La empresa está pidiendo a los gobiernos del estado de México y del Distrito Federal casi 46 mil millones de pesos pues los aforos de las autopistas que opera, Circuito Exterior Mexiquense, Viaducto Bicentenario y Autopista Urbana Norte, han sido más bajos de lo esperado.<sup>32</sup> Los contratos de concesión incluyen cláusulas que garantizan el derecho de OHL a recuperar el total de su inversión más una tasa de rentabilidad anual (10% para Circuito Exterior Mexiquense y del 7% en el del Viaducto Bicentenario).<sup>33</sup> En caso de que al finalizar el plazo de la concesión OHL no haya recuperado su inversión más la rentabilidad garantizada, el gobierno tiene la opción de extender el plazo de la concesión o bien pagarle a OHL el monto pendiente a recuperar. Este tipo de problemas en colaboraciones público-privadas se debe a que los cálculos iniciales de costos y beneficios (o rendimientos) se hacen bajo supuestos poco realistas.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Queiroz, C. y López Martínez, A. (2013). Op. Cit., Location 2460-2488 of 14147.

<sup>32</sup> África Semprún, "Edomex debe 45,719 mdp a OHL por bajo aforo de autos, El Universal, 14 de agosto 2015. La noticia está disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2015/08/14/edomex-debe-45719-mdp-ohl-por-bajo-aforo-de-autos>

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Amos, P. (2004). "Public and Private Sector Roles in the Supply of Transport Infrastructure and Services: Operational Guidance for World Bank Staff". *WB Transport Paper No.1*.

Esto es particularmente importante dado que tanto para las APP como las concesiones se ha observado una tendencia internacional a renegociarlas.<sup>35</sup> No todos los tipos de renegociación y enmienda son indeseables, puesto que minimizan el riesgo de cancelación del contrato. Sin embargo, el papel del gobierno debe ser defender las obligaciones contractuales que surjan de un proceso de licitación competitivo y no ceder a solicitudes oportunistas de renegociación. Para esto, el diseño de la concesión, el marco legal y una autoridad independiente que monitoree los arreglos contractuales son fundamentales.<sup>36</sup>

Más allá de las cláusulas de un contrato, varios autores señalan que el marco legal y las instituciones de cada país son críticas para el éxito de proyectos financiados bajo estos esquemas.<sup>37</sup> Al ser las colaboraciones público-privadas arreglos contractuales, es crucial que las instituciones contribuyan a que éstos se ejecuten de una forma eficiente.<sup>38</sup> Incluso, algunos análisis han encontrado que la legalidad o la efectividad de las instituciones legales, es decir, que haya estado de derecho, tiene un impacto mucho mayor para el financiamiento externo que las normas escritas.<sup>39</sup>

## b) Transparencia

Aunado a esto, la transparencia debe ser una constante a lo largo de todo el proceso: desde la definición del proyecto de regeneración urbana que requiere la ciudad, pasando por la selección de la empresa que lo ejecutará, los detalles del contrato entre el gobierno y el sector privado, hasta los casos en los que tengan que hacerse modificaciones no previstas. Dado que en la mayoría de los casos la legislación y los contratos suelen ser relativamente flexibles para permitir que el diseño de estas colaboraciones se ajuste a las necesidades de cada proyecto, está en el interés público conocer cuáles son los términos en los que se han comprometido los bienes de la ciudad involucrados. El hacer público, no sólo las características del proyecto, sino también los procesos de toma de decisiones, promueve la rendición de cuentas e incrementa las probabilidades de éxito del proyecto.<sup>40</sup>

En este sentido, la transparencia no sólo tiene un valor intrínseco que fortalece los procesos democráticos y provee de legitimidad social a un proyecto, sino que funge como una herramienta práctica para promover que dichos proyectos estén bien planeados, se terminen a tiempo, tengan el menor costo posible y atiendan las necesidades de grupos afectados. La Auditoría Superior de la Federación analizó los 80 proyectos de infraestructura con presupuestos mayores a 100 millones de pesos, entre 1999 y 2010 y concluyó que las principales razones de sobrecostos y retrasos en

---

<sup>35</sup> El Fondo Monetario Internacional observa que en África Central, por ejemplo, 55% de las APPs se renegocian. "Financing the Future: Infrastructure Development in Central Africa", citado por Romero, Op. Cit., p. 20. Amos 2004 calcula que alrededor de la mitad de las concesiones se renegocian. Amos, P. (2004) Op cit.

<sup>36</sup> Guasch, J.L. (2004). Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions - Doing it Right. World Bank Institute Development Studies. The World Bank, Washington DC, pp. 38, 96, 141-147. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15024/288160PAPER0Granting010renegotiating.pdf?sequence=1>

<sup>37</sup> Yehoue, E. B. (2013). "Institutional setting, macroeconomic stability and public-private partnerships". *The Routledge Companion to Public-Private Partnerships*. Routledge. Kindle Version location 1155.

<sup>38</sup> Yehoue, E. B. (2013). *Op cit.* Location 1146

<sup>39</sup> Pistor, et al. (2000). "Law and finance in transaction economies". *European Bank for Reconstruction and Development*. Working paper No. 48. Disponible en: <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0048.pdf>

<sup>40</sup> Bloomfield P., Ahern, D. (2011). "Long-Term Infrastructure Partnerships: Contracting Risks and Risk-Reduction Strategies", *State & Local Government Review*, Vol. 43, No. 1, p.50 p.55

proyectos de infraestructura son fallas en la planeación (proyectos ejecutivos incompletos, falta de estudios previos y problemas con licitaciones).<sup>41</sup>

Muchos de estos problemas se pueden evitar si los ciudadanos sabemos qué se planea hacer, cómo, cuándo, dónde, y por qué. Con esta información la ciudadanía puede presionar para que se cambien los planes, se informe a los grupos adecuados y se reestructuren proyectos. Sin transparencia aumenta el riesgo de que un proyecto esté mal planeado, mal licitado, mal hecho o carezca de legitimidad y apoyo público. El caso de la Línea 12 del Metro es una muestra de ello. Difícilmente se hubiese hubiera dado un proceso de toma de decisiones tan deficiente de haber estado bajo el escrutinio público.

Un ejemplo relevante sobre transparencia y participación ciudadana en proyectos de regeneración urbana es el caso de El Tempelhof Park en Berlín, donde se ubicaba el aeropuerto de Tempelhof. Un año antes del cierre del aeropuerto, el gobierno inició un diálogo con la ciudadanía sobre el destino que se le daría al predio a través de un seminario web, grupos de enfoque y encuestas.<sup>42</sup> A finales de 2013 la Asamblea de Berlín presentó en público un plan de desarrollo con todos los detalles del proyecto, para ser evaluado y discutido por la ciudadanía. A pesar de que éste abarcaría sólo el 25% del predio —e incluiría 4,700 viviendas, una biblioteca pública, áreas comerciales y oficinas—no fue bien recibido por los berlineses. Los vecindarios cercanos al parque reunieron 185 mil firmas (10 mil más de las necesarias) con la campaña 100% Tempelhof Feld para que la decisión se tomara por medio de un referendo.<sup>43</sup> La votación fue precedida por una intensa campaña informativa, tanto del gobierno como de la ciudadanía, sobre lo que se esperaba del proyecto. A pesar de la crisis de vivienda de la ciudad, sus habitantes rechazaron la iniciativa del legislativo con más del 60 de la votación<sup>44</sup> para mantener el área como parque.

---

<sup>41</sup> Auditoría Superior de la Federación, “Problemática General en Materia de Obra Pública”, sf. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Separata\\_ObraPublica.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf)

<sup>42</sup> Burgess, Katharine, Community participation in Parks Development: Two Examples from Berlin. Disponible en: <http://www.thenatureofcities.com/2014/12/10/community-participation-in-parks-development-two-examples-from-berlin/>

<sup>43</sup> The Local De, Berlin Voters Reject Tempelhof development, The Local, 25 de mayo 2014. Disponible en: <http://www.thelocal.de/20140525/berlin-voters-reject-tempelhof-development-bid>

<sup>44</sup> Berliners hail Tempelhof referendum win, The Local, 26 de mayo 2014. Disponible en: <http://www.thelocal.de/20140526/berliners-hail-tempelhof-referendum-win>

### 3. Análisis del proceso para el Corredor Cultural Chapultepec

Es sorprendente lo mucho que hoy se sabe sobre el proyecto del Corredor Cultural Chapultepec (CCC), al menos comparándolo con lo poco o nada que se supo o se sabe sobre otros proyectos recientes del Gobierno del Distrito Federal, como es el caso de la renovación de Masaryk, de la construcción de las autopistas urbanas<sup>45</sup> o del proyecto del CETRAM Chapultepec<sup>46</sup>. Sin embargo, tanto la propuesta arquitectónica como la del esquema de financiamiento para el CCC han sido objeto de tal controversia entre urbanistas, arquitectos y la ciudadanía en general, que consideramos fundamental revisar punto por punto dónde están las principales fallas en el origen y desarrollo de dicho proyecto.

A continuación se resume el proceso que, basado en lo que la información pública permite conocer, se llevó a cabo para determinar las características del proyecto de regeneración urbana, el esquema de coinversión y el inversionista ganador. Después contrastamos dicho proceso con las buenas prácticas internacionales y las recomendaciones de los expertos nacionales en urbanismo para entender dónde están las principales fallas de este proyecto que deberán subsanarse si queremos que los proyectos de regeneración urbana que tanta falta le hacen a la ciudad realmente sirvan para mejorar la calidad de vida y competitividad de la capital.

#### 3.1 Cronología del proceso del CCC

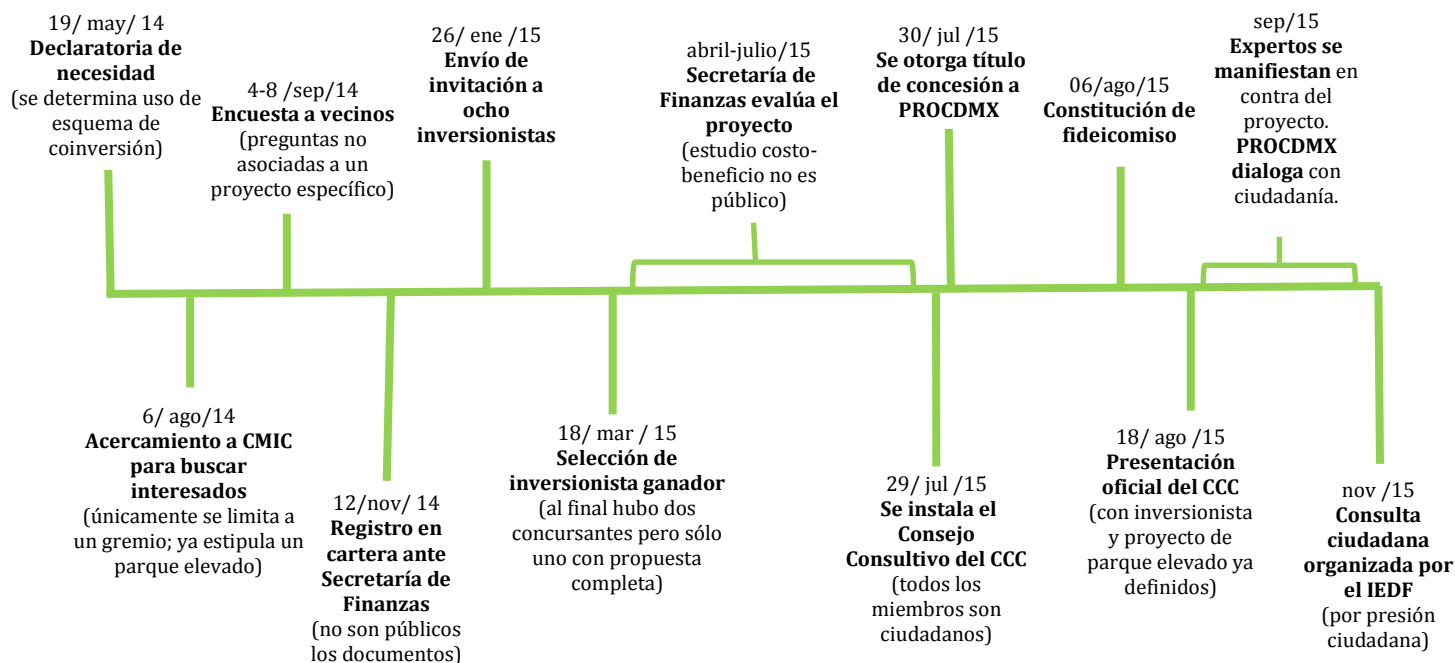
1. **Declaratoria de necesidad (19 mayo 2014):** Fue suscrito por la Oficialía Mayor, la SEDUVI y la Secretaría de Finanzas del DF (SFDF). Señala la necesidad de mejorar algunos aspectos de la zona circundante a la Avenida Chapultepec y concluye que el Gobierno del Distrito Federal (GDF) debe otorgar una concesión sobre el espacio público del corredor Chapultepec (116 mil m<sup>2</sup>). En este documento se menciona por primera vez que este proyecto se financiará mediante un esquema de coinversión y las condiciones generales que debe cumplir, por ejemplo, que fomente un desarrollo urbano ordenado y una mejor conexión entre colonias Juárez y Roma Norte, y que incluya estacionamientos e infraestructura subterránea y superficial.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> El proyecto de la autopista urbana no se consultó con la ciudadanía antes de realizarse. Es una concesión por 30 años que se puede prorrogar por el periodo que sea necesario para que el concesionario recupere su inversión. En la página de transparencia de la autopista ([transparenciaautopistaurbana.df.gob.mx](http://transparenciaautopistaurbana.df.gob.mx)) el Gobierno del Distrito Federal asegura que el proyecto se justifica por ser una forma de conectar los segundos pisos ya existentes y porque el dinero público que no se invertirá en este proyecto se usará para mejoras en el transporte público. A la fecha no se ha realizado una evaluación sobre las autopistas urbanas y su impacto para el transporte público.

<sup>46</sup> El proyecto cuenta con una inversión estimada de 3,400 millones de pesos por medio de una concesión por 44 años que PROCDMX otorgó. La obra inició en agosto de 2015. Aunque no se conoce un proyecto, la página oficial de PROCDMX anuncia que en el CETRAM se construirán también tiendas de autoservicio, centros recreativos y espacios culturales. Se sabe que el proyecto tardará cuatro años en concluir y que será funcional en 2017. No se conoce nada más del proceso—en la página oficial no hay documentos públicos como las declaratorias de necesidad, los procesos de selección de inversionistas ni los nombres del inversionista ganador que está llevando a cabo la obra. Los vecinos de colonias afectadas, como San Miguel Chapultepec, consideran que PROCDMX fue poco claro sobre los términos en los que se está llevando a cabo la obra así como sobre las medidas provisionales y ubicaciones emergentes de los paraderos. Fuentes: PROCDMX, Proyecto de Coinversión CETRAM Chapultepec, Resumen general, disponible en: <http://www.procdmx.gob.mx/proyectos/cetram/cetram-chapultepec-cdmx#> y Arturo Páramo, Excelsior, *Este mes inician trabajos en el Cetram de Chapultepec*, 02/08/2015, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/08/02/1037995>.

<sup>47</sup> Este proyecto forma parte de una estrategia contemplada en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2013-2018, el cual define las necesidades de la ciudad en términos de planeación urbana.



2. **Acercamiento a CMIC (6 agosto 2014):** En agosto de 2014, PROCDMX solicitó a la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) que le hiciera llegar un listado de los agremiados que podrían tener el perfil para el desarrollo del proyecto. En dicha carta ya se menciona que el proyecto contempla “la generación de un “Parque Elevado” con una extensión aproximada de mil metros de largo en dos niveles sobre el nivel de banqueteta.”<sup>48</sup> En septiembre de ese año 20 empresas manifestaron interés en recibir la invitación para el proyecto del CCC. PROCDMX envió invitaciones a sólo ocho de estas empresas en enero del 2015.<sup>49</sup>
3. **Encuesta a vecinos (4-8 septiembre 2014):** Para definir las necesidades de la zona se llevó a cabo un levantamiento de opinión en 400 viviendas de la zona aledaña al corredor. La encuesta no incluyó a automovilistas, transportistas, peatones o ciclistas, quienes transitan diariamente por Avenida Chapultepec. Las preguntas del levantamiento se centraron en los problemas que tienen los habitantes de esa zona (las más mencionadas fueron (en orden de importancia): alumbrado público (12%), escasez de agua (12%), basura en las calles (9%), deterioro del pavimento (8%), asaltos (7%), falta de lugares de estacionamiento (7%), suciedad de mascotas en las calles (6%), ruido en las calles (5%)).<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Estos documentos pueden consultarse en: [http://www.ccchapultepec.mx/wp-content/uploads/2015/08/DOCUMENTOS\\_PUBLICOS\\_RELATORIA.pdf](http://www.ccchapultepec.mx/wp-content/uploads/2015/08/DOCUMENTOS_PUBLICOS_RELATORIA.pdf)

<sup>49</sup> Estos documentos pueden consultarse en: [http://www.ccchapultepec.mx/wp-content/uploads/2015/08/DOCUMENTOS\\_PUBLICOS\\_RELATORIA.pdf](http://www.ccchapultepec.mx/wp-content/uploads/2015/08/DOCUMENTOS_PUBLICOS_RELATORIA.pdf)

<sup>50</sup> Corredor cultural Chapultepec, Levantamiento de opinión, disponible en: [http://www.ccchapultepec.mx/wp-content/uploads/2015/08/OPINIONPUBLICA\\_WEB\\_2SEM14.pdf](http://www.ccchapultepec.mx/wp-content/uploads/2015/08/OPINIONPUBLICA_WEB_2SEM14.pdf)

4. **Registro en cartera de coinversión (12 noviembre 2014):** La reglas<sup>51</sup> requieren que cualquier proyecto de coinversión se registre en la cartera de inversión administrada por la Secretaría de finanzas del Distrito Federal (SFDF). Lo anterior es necesario para iniciar el procedimiento de selección del inversionista que ejecutará el proyecto. Entre los documentos que la SFDF requiere se incluye la ficha del proyecto de inversión, los parámetros del modelo de negocios, la descripción del mecanismo de coinversión y del vehículo legal propuesto (en el caso del CCC, un fideicomiso).<sup>52</sup> A la fecha, PROCDMX no ha publicado estos documentos.
5. **Elección de inversionista (enero – marzo 2015):** El proceso de selección de inversionistas para el CCC se llevó a cabo en menos de dos meses. La invitación restringida para participar en el CCC se hizo a ocho empresas<sup>53</sup>, de las cuales sólo tres aceptaron participar.<sup>54</sup> Para concursar, además de presentar dos propuestas (técnica y económica-financiera), las empresas debían hacer un depósito no reembolsable por \$250,000, así como un depósito de \$1,850,000 como “garantía de seriedad”. De las tres empresas interesadas, una presentó una carta de desistimiento (GyG Grupo Infraestructura) y otra (ABILIA Inmobiliaria) no presentó el documento en el que se determina el porcentaje de participación para PROCDMX en su propuesta económico-financiera. Por lo tanto, la propuesta ganadora de INVEX Grupo Infraestructura<sup>55</sup> fue la única propuesta completa que recibió PROCDMX. ABILIA Inmobiliaria obtuvo una calificación de 59 mientras que INVEX obtuvo una calificación de 95.<sup>56</sup>
6. **Evaluación del proyecto por parte de la Secretaría de Finanzas (abril – julio 2015):** Una vez que se selecciona al inversionista, el siguiente paso es obtener la evaluación financiera de la SFDF, la cual requiere una serie de documentos y estudios.<sup>57</sup> Entre estos últimos se encuentran las evaluaciones socioeconómicas, técnico-financieras y de movilidad, las cuales están disponibles en la página del CCC.<sup>58</sup>
7. **Otorgamiento del título de concesión a PROCDMX (30 julio 2015):** Para que una empresa pueda hacer uso del espacio público en nuestra ciudad, se requiere que el GDF le otorgue una concesión sobre dicho espacio. PROCDMX, una paraestatal, recibió una concesión sobre el CCC que estipula la creación de un fideicomiso en conjunto con el inversionista

---

<sup>51</sup> Las Reglas de Carácter General para Determinar la Participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión.

<sup>52</sup> Las SF requiere la siguiente información y documentación: “1) Ficha del Proyecto de Coinversión 2) Descripción de la propuesta del Proyecto de Coinversión y del Vehículo propuesto 3) Los parámetros del Modelo de Negocio 4) La determinación, en su caso, de los recursos presupuestales que requiere el Proyecto de Coinversión y el modelo de solicitud de las autorizaciones a que se refiere el Código Financiero para este efecto. 5) La indicación, en su caso, de los mecanismos financieros que se requieran para el Proyecto de Coinversión.” Ibid., Título III, Regla 7.

<sup>53</sup> Las ocho empresas, según las cartas de invitación al proyecto, son: Artha Conroladora III S.A.P.I. De C.V.; Grupo Danhos; Macquarie Infrastructure And Real Assets México, S.A. De C.V.; GICSA, Tishman Speyer; Abilia Inmobiliaria; GYG, Infraestructura, S.A. De C.V.; Invex Grupo Infraestructura S.A.P.I. De C.V.

<sup>54</sup> Éstas son: Abilia Inmobiliaria, GYG, Infraestructura, S.A. De C.V., Invex Grupo Infraestructura S.A.P.I. De C.V.

<sup>55</sup> Ésta es un consorcio de empresas compuesto por INVEX Construcciones S. A. P. I. de C. V., AV Promotora S. A. de C. V. y Consultora Garza Ponce S. A. de C. V.

<sup>56</sup> PROCDMX “Informe del resultado del procedimiento de selección del proyecto “Corredor Cultural Chapultepec – Zona Rosa.” Disponible en <http://www.ccchapultepec.mx/transparencia/>

<sup>57</sup> Las Reglas de Carácter General para Determinar la Participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión., Título IV, Regla 14.

<sup>58</sup> <http://www.ccchapultepec.mx/transparencia/>



ganador para ejecutar. Esto se hizo sin llevar a licitación pública porque aplica una excepción a la Ley de Régimen Patrimonial y Servicio Público.<sup>59</sup>

8. **Constitución de un fideicomiso para administrar los recursos del proyecto de coinversión (6 agosto 2015):** El proyecto contempla la constitución de un fideicomiso, quien administrará y llevará a cabo el proyecto del CCC. El fideicomiso privado está compuesto por tres partes: Los primeros dos son PROCDMX y Proyectos de Infraestructura Chapultepec (el consorcio de tres empresas arriba listadas que antes se denominaba INVEX Grupo Infraestructura), quienes fungen como fideicomitentes (que aportan bienes o derechos) y fideicomisarios (beneficiarios). La tercera parte es Deutsche Bank México, quien es el fiduciario (está a cargo de la administración del fideicomiso). El patrimonio del fideicomiso se integrará por el título de concesión aportado por PROCDMX para el uso, aprovechamiento y explotación de un bien de dominio público por 40 años (prorrogables indefinidamente por periodos subsecuentes de 40 años). El patrimonio incluirá además recursos financieros hasta por un 35% del costo del CCC que será provisto por el consorcio de empresas. El fideicomiso buscará obtener el 65% restante del costo del proyecto con financiamiento privado (créditos a largo plazo). A la fecha, el fideicomiso cuenta con la aportación inicial de Proyectos de Infraestructura Chapultepec por 50 millones de pesos.<sup>60</sup>
9. **Presentación del proyecto a medios de comunicación (18 de agosto de 2015):** El proyecto se presentó de forma oficial ante medios de comunicación el 18 de agosto de 2015.<sup>61</sup> En las notas ya se hablaba de cines, actividades culturales, concursos arquitectónicos para espacios culturales y de los beneficios generales para las colonias aledañas, como en la página oficial del corredor.
10. **Elaboración del proyecto ejecutivo (13 meses a partir de agosto 2015):** El título de concesión determina que el concesionario tiene 13 meses a partir de la constitución del fideicomiso para elaborar un proyecto ejecutivo. En este sentido, Simón Levy, director de PROCDMX, ha declarado que no hay un proyecto ejecutivo pues se está desarrollando.<sup>62</sup> Sin embargo, cuando se constituyó el fideicomiso ya existía una propuesta detallada y estudios sobre ésta (socioeconómico, técnico-financiero y de movilidad) que INVEX Grupo Infraestructura presentó durante la etapa de concurso. Además, el contrato del Fideicomiso incluye un Anexo 13 titulado “Proyecto Ejecutivo” pero a la fecha no es público. Existe la duda de si el proyecto presentado por INVEX es flexible o no.

Por último, como respuesta al descontento público, después del 8 de noviembre de 2015 se realizará una consulta pública organizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).<sup>63</sup> En ella se anticipa que podrán participar los residentes de la Delegación Cuauhtémoc para expresar su opinión sobre la propuesta para el CCC y específicamente sobre si el proyecto debe ser a nivel

---

<sup>59</sup> Art 77 fracción 1 “cuando la concesión se otorgue directamente a entidades de la administración” como PROCDMX.

<sup>60</sup> Sección 1ª, condición segunda. Contrato de Fideicomiso Irrevocable de Administración con Actividades Empresariales F/1889.

<sup>61</sup> Noticieros Televisa, Presentan Corredor cultural Chapultepec. 18 de agosto de 2015, Disponible en: <http://noticieros.televisa.com/mexico-df/1508/presenta-gdf-corredor-cultural-chapultepec/>

<sup>62</sup> Simón Levy, entrevista con Carlos Puig, Milenio TV 28 septiembre 2015 Disponible en: [http://www.milenio.com/df/corredor\\_Chapultepec-procdmx\\_corredor\\_Chapultepec-consulta\\_corredor\\_Chapultepec\\_0\\_599940308.html](http://www.milenio.com/df/corredor_Chapultepec-procdmx_corredor_Chapultepec-consulta_corredor_Chapultepec_0_599940308.html)

<sup>63</sup> Alberto Acosta “Aún sin fecha sondeo por corredor – IEDF”, Reforma, 8 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=662969&pc=102&idorigen=1>

calle o elevado.<sup>64</sup> A pesar de que esta consulta no tiene carácter vinculante, se ha señalado que se acatará la voluntad de la ciudadanía.<sup>65</sup>

### 3.2 ¿Dónde ha fallado el proceso?

Al contrastar el proceso que hasta ahora ha seguido el proyecto del CCC con la teoría y las buenas prácticas internacionales, identificamos cinco principales fallas. Algunas de estas fallas son atribuibles al marco jurídico que prevalece en la ciudad pero otras se refieren a las decisiones de funcionarios en distintas áreas del Gobierno del Distrito Federal, incluyendo a PROCDMX. A continuación se describe cada una:

#### a) Proceso para definir el proyecto y el esquema de financiamiento, y falta de coordinación

A pesar de que existe un consenso sobre la necesidad de revertir el deterioro de Avenida Chapultepec, existen fallas elementales en el proceso de definición del proyecto, las cuales ya han tenido las primeras consecuencias negativas: el rechazo a la propuesta arquitectónica inicial y el cuestionamiento al proceso de selección del inversionista ganador. Además, desde el inicio del proceso el gobierno decidió que la intervención en Chapultepec requeriría de un esquema de coinversión para su financiamiento. De esta manera, el proceso se hizo a la inversa: el gobierno primero definió el esquema de financiamiento (coinversión) y posteriormente las características específicas del proyecto (un parque elevado).

Por un lado, el problema de que el gobierno de entrada haya optado por utilizar un mecanismo de coinversión (sin acompañarlo de otros mecanismos de financiamiento, como podrían ser fortalecer los instrumentos fiscales existentes, o bien, aplicar instrumentos especiales para la zona), es que la definición y el diseño del proyecto estarán limitados por la necesidad de hacerlo financieramente rentable para el inversionista (lo que no siempre está alineado con que sea “rentable” también para la sociedad).

Es probable que esta condición haya acotado las opciones para el diseño de la obra, maximizando los nuevos espacios comerciales que el inversionista podrá controlar y minimizando los espacios públicos incluyentes así como la interacción con los comercios, oficinas y vivienda ya existentes. Esta situación incluso se reconoce en el “Estudio de Evaluación Técnico-Financiera del Proyecto de Coinversión Corredor Chapultepec” al señalar que “tanto la rentabilidad financiera del proyecto CCC como la rentabilidad para PROCDMX, es mayor al aumentar los espacios disponibles para negocios. Por el contrario, en la medida que aumentan los espacios de áreas verdes, la rentabilidad tanto del Corredor Chapultepec como para PROCDMX es menor.”<sup>66</sup>

Por otro lado, sin una consulta pública previa a expertos y ciudadanía para enriquecer un proyecto que se construirá sobre el espacio público, se determinaron las características específicas del proyecto: un parque elevado. Además de las dudas de si este diseño contribuirá al objetivo de

---

<sup>64</sup> “Consulta sobre Corredor Chapultepec, el 18 de octubre”, el Universal, 27 de septiembre 2015.

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/09/27/consulta-sobre-corredor-chapultepec-el-18-de-octubre>

<sup>65</sup> Simón Levy, entrevista con Javier Tello, Foro TV, 1 de octubre 2015 Disponible en:

<http://noticieros.televisa.com/foro-tv-es-la-hora-de-opinar/1509/corredor-cultural-chapultepec/>

<sup>66</sup> Tecnológico de Monterrey “Estudio de Evaluación Técnico-Financiera del Proyecto de Coinversión Corredor Chapultepec”, 2015, pp.102-103.

unificar las colonias que están al norte y sur de Avenida Chapultepec, uno de los cuestionamientos más elementales de la propuesta arquitectónica es que no queda claro por qué la solución debe ser una intervención de gran magnitud (un parque elevado que incluye un centro comercial) en lugar de un proyecto más sencillo (como arreglar banquetas, cruces y/o un esquema para promover vivienda y la revitalización de los comercios existentes a través de unificar los predios comerciales a nivel piso).<sup>67</sup> Este tipo de alternativas podrían reducir considerablemente los costos y riesgos para el proyecto (ej. el costo para el proyecto elevado se estima en 931 millones de pesos<sup>68</sup> mientras que una de la propuesta a nivel piso hecha por INVEX es de \$350 mdp).<sup>69</sup>

Respecto a la coordinación que el gobierno de la ciudad debe asegurar para proyecto de regeneración urbana de alto impacto, preocupa que el CCC sea independiente de otro proyecto a cargo de PROCDMX en la misma zona: la modernización del Centro de Transferencia Modal (CETRAM) de Chapultepec. Éste abarca un área de 11,465m<sup>2</sup>, dividida en dos paraderos, y colinda con la primera sección del bosque de Chapultepec y con el CCC. Según la página de PROCDMX, éste aportó al fideicomiso que se creó para ejecutar el proyecto un título de concesión de 44 años, y el inversionista ganador aporta los recursos necesarios (\$3,440 millones de pesos).<sup>70</sup> Como parte de este proyecto se construirá un hotel, una torre de oficinas y un centro comercial.<sup>71</sup> Este último se sumará a la oferta comercial del CCC pero a pesar de ubicarse en la misma zona de influencia, el proyecto del CETRAM no ha formado parte de la discusión sobre el futuro de la avenida y no queda claro de qué manera se contabilizó la demanda para los comercios de ambos proyectos. A diferencia del CCC, el nombre del inversionista y los documentos oficiales sobre el proyecto no se han publicado.

De hecho, la Contraloría General del DF realizó una auditoría a PROCDMX<sup>72</sup> en 2011 sobre la selección del inversionista ganador, el cual PROCDMX eligió tras haber invitado a cinco empresas y haber recibido sólo una propuesta.<sup>73</sup> La Contraloría detectó una serie de irregularidades entre las que destacan tres: i) PROCDMX hizo una modificación en los criterios de selección al monto de la comisión requerida que le ahorró al inversionista ganador \$32.4 millones de pesos. Dicha modificación “fue realizada de manera discrecional por el Director General de la Entidad y sin sustento relativo a la mejora de las condiciones económicas para la propia Entidad”<sup>74</sup> (PROCDMX).

---

<sup>67</sup> Éste no es el primer proyecto de regeneración de espacios públicos cuya magnitud es cuestionado. Si bien es cierto que la decisión de renovar Masaryk es positiva, no queda claro por qué era necesario invertir 480 millones de pesos en un tramo de 3.2 km, colocando granito importado a lo largo de la calle. Farah Reachi “Masaryk será inaugurada el próximo fin de semana”, Noticiero Televisa, 6 de agosto 2015. Disponible en: <http://noticieros.televisa.com/mexico-df/1508/inauguraran-masaryk-proximo-fin-semana/>

<sup>68</sup> Instituto Tecnológico de Monterrey, “Estudio de evaluación socioeconómica del proyecto de coinversión corredor Chapultepec,” p. 7.

<sup>69</sup> Simón Levy, Foro: Corredor cultural Chapultepec, un diálogo abierto, Departamento de arquitectura y la Maestría en proyectos para el desarrollo urbano de la Universidad Iberoamericana, aula R.P. Fernando Bustos Barrena, Universidad Iberoamericana, 30 de septiembre de 2015.

<sup>70</sup> <http://www.procdmx.gob.mx/proyectos/cetram/cetram-chapultepec-cdmx>

<sup>71</sup> Ricardo Pascoe Pierce, “Centro de Transferencia Modal Chapultepec: ¿y Contraloría?”, Excelsior, 10 de abril 2015. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/ricardo-pascoe-pierce/2015/04/10/1017985#.Vi62D6ZHIaM.mailto>

<sup>72</sup> anteriormente Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México SA de CV.

<sup>73</sup> Cabe mencionar que una de esas cinco empresas le comunicó a PROCDMX que no podría participar por “motivo de los tiempos tan reducidos que se otorgaron para presentar una Propuesta Conceptual” y solicitó un plazo de 60 días para presentar una oferta. Dirección General de Contralorías Internas en Entidades, Contraloría General del Distrito Federal, “Informe de Observaciones de Auditoría a Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México SA de CV, Núm. 01D, Clave 600, Centro de Transferencia Modal Chapultepec.”, 14 de abril de 2011, p.7.

<sup>74</sup> Ibid, p. 4.

ii) El Acta Constitutiva de la empresa (de marzo 2010) hace referencia a PROCDMX y al proyecto de coinversión de CETRAM Chapultepec a pesar de que el proceso de selección inició oficialmente dos meses después. Además, los estudios técnicos que presentó la empresa contienen fechas anteriores al proceso de selección.<sup>75</sup> iii) PROCDMX no solicitó la información necesaria al inversionista ganador para tener la certeza de que cuenta con los 300 millones de pesos de capital social requeridos.<sup>76</sup> A la fecha no sabemos si PROCDMX ha implementado las acciones correctivas propuestas por la Contraloría.

b) La ausencia de criterios para la asignación de recursos públicos y la duplicidad de funciones al interior del GDF

Las decisiones que últimamente ha tomado el GDF con respecto a proyectos de desarrollo urbano sugieren que no hay lineamientos claros sobre sus prioridades para invertir recursos públicos. Se ha mencionado en reiteradas ocasiones que la ciudad no tiene dinero para invertir en el CCC (“ni un peso” como ha señalado PROCDMX).<sup>77</sup> Sin embargo, en 2014 inició la construcción del Deprimido Vehicular Insurgentes-Mixcoac, financiada con recursos públicos. Según el estudio socioeconómico que aparece en la página del proyecto, el Deprimido Insurgentes-Mixcoac tendrá un costo de 846 mil millones de pesos y (al igual que el resto del proyecto para mejorar el circuito interior) será financiado 58% por el “GDF (deuda pública)” y 42% por “otros (recursos presupuestales)”.<sup>78</sup> ¿Cuál es la lógica detrás del GDF para tomar esta decisión? Hay razones para creer que el costo de la obra no fue un parámetro, puesto que el Deprimido costará tan sólo 60 mil millones de pesos menos que el CCC.<sup>79</sup>

El GDF debería pues establecer criterios que determinen cuándo un proyecto puede ser financiado con recursos públicos y cuándo se debe recurrir a una APP o esquema de coinversión. Además, en caso de que uno de estos esquemas de inversión compartida sea necesaria, debería haber parámetros para calcular el nivel de inversión que puede asumir el gobierno frente al sector privado. Esto resulta relevante al momento de negociar las condiciones del contrato entre las partes. Es probable que si el gobierno asumiera aunque sea una parte del costo del proyecto, elevaría su poder de negociación para definir ciertas cláusulas del contrato a fin de preservar el interés público. Del argumento anterior deriva otro cuestionamiento: ¿por qué se decidió que PROCDMX y no la SEDUVI, o en su defecto la Autoridad del Espacio Público, liderará este proyecto (que se realizará en su totalidad sobre un espacio público)? Preocupa que las estructuras burocráticas dupliquen funciones.<sup>80</sup>

<sup>75</sup> Ibid, pp. 2 y 5-8. El nombre de la empresa es Desarrollo Urbanístico Chapultepec SAPI de CV., cuyos accionistas son dos empresas: Espacia Avante, SA de CV y Anida Proyectos Inmobiliarios, SA de CV.

<sup>76</sup> Ibid., pp 7 y 10.

<sup>77</sup> Phenélope Aldaz, “Corredor Chapultepec resolverá movilidad”, El Universal, 30 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/08/30/corredor-chapultepec-resolvera-movilidad>

<sup>78</sup> Secretaría de Obras y Servicios Dirección General de Proyectos Especiales “Evaluación Socioeconómica: Mejoramiento urbano integral del circuito interior de la ciudad de México, que incluye la implementación de soluciones y adecuaciones viales”, pp. 51 y 53. Disponible en: <http://desnivel-mixcoac.df.gob.mx/media/documentos/Evaluacion-Socioeconomica.pdf> Este presupuesto no incluye las mejoras que se le hicieron al proyecto posterior a su aprobación.

<sup>79</sup> Para ver más detalles sobre el Programa de Mejoramiento Urbano y Mantenimiento Integral del Circuito Interior, del cual se desprenden los recursos para el Deprimido Insurgentes-Mixcoac, se puede ver: Secretaría de Obras y Servicios, Programa de Mejoramiento Urbano y Mantenimiento Integral del Circuito Interior, Disponible en: <http://www.obras.df.gob.mx/programa-de-mejoramiento-urbano-y-mantenimiento-integral-del-circuito-interior/>

<sup>80</sup> A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda corresponde las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria (art. 24 de la Ley orgánica de DF). A PROCDMX la definen como la Agencia de Inversión Social y de Desarrollo de infraestructura del Gobierno de la Ciudad de México encargada de promover y

c) Un marco jurídico que permite la falta de competencia

El proceso de selección de INVEX Grupo Infraestructura como el ejecutor del proyecto presenta cuatro principales debilidades en materia de competencia: i) el acercamiento a un gremio y otros mecanismos informales en la búsqueda de posibles interesados, ii) el bajo número de concursantes, iii) la corta duración del proceso y iv) la decisión de no licitar públicamente.

El que PROCDMX haya determinado su cartera de posibles inversionistas exclusivamente con base en una recomendación de la CMIC se aleja de las mejores prácticas internacionales y recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este organismo ha señalado que la participación de grupos gremiales en contrataciones públicas debe limitarse en la medida de lo posible, debido al riesgo de ser instituciones utilizadas para reunirse y generar acuerdos de precios y manipulación de licitaciones, por mencionar sólo unos casos.<sup>81</sup> PROCDMX pudo haber identificado posibles inversionistas mediante una convocatoria en los medios de comunicación, consultas al padrón de proveedores del GDF y/o de Compranet, a través de un estudio de mercado, o incluso una licitación pública de carácter nacional, por mencionar sólo algunos.

Respecto al número de concursantes, hubo tan solo dos y de éstos sólo uno presentó una propuesta completa. Si bien es cierto que no muchas empresas tienen la capacidad y el interés de ejecutar un proyecto de estas magnitudes, difícilmente se puede calificar un proceso como competido cuando el gobierno sólo analizó una propuesta completa. La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) señala “que para la adjudicación de una obra pública o servicio relacionado con la misma a través de un procedimiento de invitación [restringida], es obligatorio contar con un mínimo de tres proposiciones solventes y la justificación de la selección realizada.”<sup>82</sup> El proceso de selección del inversionista de un proyecto de alto impacto debería adoptar las recomendaciones de la COFECE, incluso si éstas no son vinculantes. PROCDMX pudo haber solicitado una opinión técnica de la COFECE respecto de su proceso de selección, o incluso haber declarado desierto el procedimiento e iniciar un procedimiento de invitación abierta.

---

realizar proyectos estratégicos bajo esquemas de asociación y participación con la ciudadanía, la academia y el sector privado. A la Autoridad del Espacio Público le corresponde ejecutar y supervisar las obras públicas en la Ciudad de México que correspondan al desarrollo y equipamiento urbano del espacio público. A la Agencia de Gestión Urbana, le corresponde llevar a cabo “acciones tendientes a potenciar estratégicamente el desarrollo creativo en la Ciudad para el diseño e instrumentación de diagnósticos y soluciones respecto de la problemática urbana...” (artículo I del Decreto de creación de la Agencia de Gestión Urbana).

<sup>81</sup> Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas. OCDE 2009. <http://www.oecd.org/competition/cartels/42761715.pdf> Estos lineamientos enumeran las estrategias más comunes de manipulación de licitaciones (p.ej.: ofertas de resguardo, supresión de ofertas, rotación de ofertas y asignación de mercados) y las características de la industria, el producto y el servicio que facilitan la colusión (p.ej.: un número reducido de proveedores, participación baja o nula, existencia de asociaciones industriales, etc). Adicionalmente la OCDE publicó las “Herramientas para la evaluación de la competencia” [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit), que contiene una lista de verificación para el diseño de procedimientos de contratación y la forma de identificar prácticas colusorias.

<sup>82</sup> COFECE, Opinión OPN-003-2015, 9 de febrero de 2015, p.5. Disponible en: <http://www.cofece.mx:8080/cfresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V5/12/1957880.pdf>

Además, a pesar de que no se violó ninguna ley al escoger al inversionista en menos de dos meses,<sup>83</sup> la magnitud del proyecto del CCC y el plazo de la concesión (40 años prorrogables) requiere un plazo mayor para elaborar propuestas robustas y llevar a cabo un análisis a profundidad sobre los detalles de las mismas. Los usuarios de Avenida Chapultepec bien pueden operar en el *status quo* un poco más, a cambio de que la toma de decisiones sobre el futuro de la zona sea lo más robusta posible. Un referente que debería utilizarse a futuro son los principios presentados en la ley modelo de adquisiciones elaborada por el IMCO. Éstas determinan que al momento de determinar el plazo entre la publicación de la convocatoria y la recepción de propuestas (que igual debería aplicar al plazo entre la recepción de las propuestas y la decisión del ganador), las autoridades deben tomar en cuenta: la complejidad del bien o servicio, el costo del proyecto, la cantidad de bienes y servicios solicitados y la urgencia de contar con el bien o servicio solicitado.<sup>84</sup>

Por último, la legislación vigente le da la facultad (mas no la obligación) a PROCDMX de aplicar la excepción de licitar públicamente el proyecto, bajo el argumento de que el concesionario original (PROCDMX) es una entidad que pertenece a la administración del GDF y que este proyecto no compromete gasto público.<sup>85</sup> Esto se explica porque el marco normativo no es claro sobre el hecho de que las concesiones, en este caso sobre un espacio público en una zona estratégica de la ciudad, constituyen un recurso público. Por recursos públicos entendemos no sólo el dinero, sino las instituciones o todo bien material necesario para la prestación de servicios públicos. Por lo tanto, para proyectos como el CCC, donde el gobierno no aporta dinero pero sí una concesión, no hay suficiente claridad respecto los criterios de transparencia a los que se debe sujetar. Esto se traduce en la práctica en actos discrecionales y falta de transparencia. Dada la trascendencia del CCC y su impacto en la ciudad, no hay argumentos convincentes de por qué PROCDMX optó por no licitar públicamente el proyecto y no existen documentos públicos que sustenten esa decisión.

Este proceso de selección poco competido fue totalmente legal. Es preocupante que la legislación aplicable<sup>86</sup> permita que en proyectos de regeneración urbana de alto impacto, la entidad gubernamental responsable (en este caso PROCDMX) tenga un margen tan amplio de discrecionalidad en la toma de decisiones. De hecho, PROCDMX tenía la facultad de utilizar la opción de adjudicar directamente el proyecto de coinversión<sup>87</sup> pero optó por utilizar una invitación restringida.

#### d) Opacidad

La legislación aplicable a esquemas de coinversión también permite un alto grado de opacidad respecto a la toma de decisiones bajo el mismo argumento arriba mencionado de que si el gobierno no aporta recursos financieros y sólo en especie, estos últimos no se consideran recursos públicos. Específicamente sobre el proceso de selección del inversionista, los ciudadanos no

---

<sup>83</sup> Desde el entrega de la invitación y criterios de selección del inversionista el 26 de enero del 2015 hasta la selección del inversionista ganador el 18 de marzo del 2015.

<sup>84</sup> Estos principios son relevantes porque se basan en un análisis sobre buenas prácticas internacionales para mejorar las contrataciones públicas. Ley de modelo de adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles y prestación de servicios de las entidades federativas. [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Ley\\_Modelo\\_de\\_Adquisiciones.Final.Sept2012.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Ley_Modelo_de_Adquisiciones.Final.Sept2012.pdf)

<sup>85</sup> La ley del régimen patrimonial y del servicio público del DF, art 77, fracciones I y III.

<sup>86</sup> Reglas de carácter general para determinar la participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión, Ley de presupuesto y gasto eficiente del Distrito Federal, y Ley de régimen patrimonial y del servicio público del Distrito Federal .

<sup>87</sup> Según el TÍTULO IV de las Reglas de carácter general para determinar la participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión

conocemos los documentos con los que se registró el proyecto en la cartera de la SFDF y que contienen detalles sobre el modelo de negocios y el proyecto de coinversión. Tampoco conocemos los “estudios básicos” que PROCDMX entregó a los inversionistas ni la metodología que utilizó para evaluar las dos propuestas y concluir que una merecía una calificación de 95 y la otra de 59.

La Ley del Régimen Patrimonial del Distrito Federal establece como un requisito para otorgar una concesión “la evaluación técnica-financiera y el análisis costo-beneficio realizado por un tercero independiente calificado en la materia.”<sup>88</sup> Los anexos 7 y 8 del título de concesión otorgado a PROCDMX son los estudios costo-beneficio y técnico-financiero. Este último lo elaboró el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (TEC) y está disponible en la página web del CCC. Sin embargo, el estudio costo-beneficio que demuestra la superioridad de la propuesta ganadora sobre otras alternativas a la fecha no es público.

Esto es particularmente relevante puesto que PROCDMX ha declarado que “en los procesos de selección que se siguieron, el grupo ganador INVEX presentó dos proyectos, uno a nivel y otro a nivel elevado,”<sup>89</sup> los cuales asumimos se evalúan en este estudio. Resultaría útil entender los cálculos sobre el retorno económico y social de ambos proyectos, el parque elevado con un costo estimado de \$930.6 mdp y la propuesta a nivel calle de \$350 mdp.<sup>90</sup>

Es importante destacar que para las Asociaciones Público Privadas (APP), la legislación aplicable a nivel local, estatal y federal requiere que toda esta información sobre la selección del inversionista sea del dominio público pues se está invirtiendo fondos del gobierno. Sin embargo, como ya se mencionó, los requerimientos de transparencia son poco claros para esquemas donde el recurso público que se invierte no es monetario.

Respecto al vehículo para ejecutar el proyecto del CCC, PROCDMX escogió utilizar un fideicomiso privado entre varias opciones. Una de las características principales de este vehículo es que aplica el secreto fiduciario para proteger el manejo de la información financiera de particulares. Si bien PROCDMX tiene la facultad de utilizar este mecanismo, consideramos que es inadecuado que un bien público como la concesión por 40 años de Avenida Chapultepec se use, explote y aproveche por medio de una figura legal completamente cerrada al escrutinio público. En el caso del CCC, este tipo de fideicomiso asocia intereses contradictorios: por un lado, el derecho privado al secreto fiduciario, y por otro lado, el derecho público de máxima publicidad respecto el manejo de recursos públicos.

Tras la inconformidad ciudadana que generó el proceso de toma de decisiones sobre el CCC, PROCDMX puso a disposición del público el contrato del fideicomiso sin estar legalmente obligado a ello. Sin embargo, a pesar de conocer el contrato, el siguiente reto será hacer del dominio público la ejecución del mismo, pues la ciudadanía no tendrá manera de validar que el fideicomiso se está administrando de manera adecuada, que el gobierno está recibiendo el monto que le corresponde y qué destino se le dará a esos recursos.

---

<sup>88</sup> Ley del régimen patrimonial y del servicio público, art 76.

<sup>89</sup> Simón Levy, entrevista con Carlos Puig, Milenio TV 28 septiembre 2015 Disponible en: [http://www.milenio.com/df/corredor\\_Chapultepec-procdmx\\_corredor\\_Chapultepec-consulta\\_corredor\\_Chapultepec\\_0\\_599940308.html](http://www.milenio.com/df/corredor_Chapultepec-procdmx_corredor_Chapultepec-consulta_corredor_Chapultepec_0_599940308.html)

<sup>90</sup> Simón Levy, Foro: Corredor cultural Chapultepec, un diálogo abierto, Departamento de arquitectura y la Maestría en proyectos para el desarrollo urbano de la Universidad Iberoamericana, aula R.P. Fernando Bustos Barrena, Universidad Iberoamericana, 30 de septiembre de 2015.

#### e) Insuficiente participación ciudadana

La participación ciudadana—entendida como la capacidad de los ciudadanos de participar en un proceso de planeación para que sus opiniones personales o de grupo sean tomadas en cuenta—debe ser un elemento presente en todos los proyectos de desarrollo urbano de alto impacto.<sup>91</sup> No obstante, en el IMCO creemos que la participación ciudadana no debe sustituir el rol del gobierno en la toma de decisiones pero sí debe servir para enriquecer y legitimar los grandes proyectos que afecten a la ciudadanía o al medio ambiente.

Dicho esto, consideramos que el involucramiento de la ciudadanía en la primera etapa (antes de la selección del inversionista) fue deficiente, en el mejor de los casos. Para la segunda etapa debe reconocerse que se han abierto diversos canales de comunicación formal e informal entre ciudadanía y autoridades. No obstante, existe un riesgo latente de que ya sea demasiado tarde para modificar los elementos de fondo (esquema de financiamiento y/o proyecto arquitectónico), si la ciudadanía así lo considera.

En cuanto a la primera etapa de involucramiento de la ciudadanía, el levantamiento de opinión que se hizo en septiembre de 2014 fue deficiente por dos razones. La primera es que sólo se encuestó a habitantes de la zona, sin tomar en cuenta a las personas (automovilistas, transportistas, peatones, comerciantes) que diariamente transitan por ahí. Según el estudio de movilidad hecho por Steer Davies Gleave, cada hora circulan hasta 137,000 usuarios, entre ciclistas, automóviles, camiones de carga y pasaje, usuarios de metro y metrobús por Avenida Chapultepec.<sup>92</sup> Asimismo, 62% de los viajes que se realizan en la zona son de paso. Si se hubiese incluido a estos grupos en el levantamiento de opinión, el resultado podría haber reflejado de manera mucho más certera las necesidades de la zona.

La segunda razón es que en la encuesta no se incluyó ninguna pregunta explícita sobre si los vecinos consideran deseable o necesaria una obra de cualquier tipo en la avenida, y menos aún si estarían de acuerdo con la construcción de un parque elevado, o de un área comercial.<sup>93</sup> Sin embargo en la página de PROCDMX se menciona que “el Corredor Cultural Chapultepec es un proyecto incluyente que se estudió, planeó y realizó con bases sólidas de acuerdo a lo que la ciudadanía demanda” a partir de dicha encuesta de opinión. Además, fue hasta que el proyecto, el esquema de financiamiento y los inversionistas ya estaban definidos, que se le informó a la ciudadanía sobre las características del proyecto, y se anunció que se realizaría una consulta pública.<sup>94</sup>

El único componente de participación ciudadana que podemos encontrar en la primera etapa del proyecto del CCC es la creación del Consejo Consultivo del CCC. Éste se instaló por iniciativa de

---

<sup>91</sup> En el Distrito Federal, la ley de Participación Ciudadana incluye una serie de instrumentos que las autoridades y los ciudadanos pueden utilizar, tales como el plebiscito, el referéndum, la consulta ciudadana, la red de contralorías ciudadanas y la audiencia pública, entre otras.

<sup>92</sup> Steer Davies Gleave, Estudios para el Desarrollo y sustentabilidad de las Ciudades S.A. de C.V., Estudio de movilidad peatonal, ciclista y vial para el Parque lineal en Avenida Chapultepec, pp.87-88. La cifra es un cálculo hecho en horas pico y no incluye peatones.

<sup>93</sup> Corredor cultural Chapultepec, Levantamiento de opinión, disponible en: [http://www.cchapultepec.mx/wp-content/uploads/2015/08/OPINIONPUBLICA\\_WEB\\_2SEM14.pdf](http://www.cchapultepec.mx/wp-content/uploads/2015/08/OPINIONPUBLICA_WEB_2SEM14.pdf)

<sup>94</sup> “Presentan proyecto del Corredor Chapultepec; Habrá consulta”, Más por más, 18 de agosto 2015. Disponible en: <http://www.maspormas.com/2015/08/18/gdf-presenta-proyecto-del-corredor-chapultepec-habra-consulta/>.



PROCDMX el 29 de julio de 2015—una vez que se había seleccionado al inversionista ganador. Según el sitio oficial del CCC, el Consejo funciona para vigilar y mejorar el proyecto durante su ejecución, pero sus sesiones no se publican en la página web del CCC. El Consejo conoció el proyecto ganador antes de que se presentara oficialmente a la ciudadanía el 18 de agosto. Desde entonces algunos de sus miembros expresaron dudas sobre éste.<sup>95</sup> Varios de los consejeros, junto con el público en general y los vecinos, exigieron que se llevara a cabo una consulta ciudadana.

La Consulta Ciudadana, que organizará el IEDF hasta noviembre, servirá para poner a consideración de la ciudadanía la necesidad y características del proyecto. Sin embargo, sus resultados no serán vinculantes. La no obligatoriedad del resultado de la consulta es un elemento más para que su uso se dé antes de que se definan las características del proyecto y el gobierno asuma compromisos legales con inversionistas. En el caso del CCC, sólo así PROCDMX habría podido afirmar que el CCC es un proyecto incluyente que se estudió, planeó y realizó con bases sólidas de acuerdo a lo que la ciudadanía demanda. Además, para que este ejercicio tenga la máxima utilidad posible, esta consulta debería basarse en información concreta sobre diversas opciones que existen para el CCC (y no sólo en imágenes o *renders* que simplifican la comparación). Justamente por esto es tan importante que documentos como el estudio costo-beneficio sean del dominio público.

Por tanto, la consulta organizada por el IEDF debe ser precedida por una campaña de información que vaya más allá de mostrar imágenes y realmente compare bajo diversos rubros (cuantificando costos y beneficios) las dos opciones de proyecto sobre las cuales la ciudadanía votará. De lo contrario se corre el riesgo de que el ejercicio de consulta sea un ejercicio vacío y que, en caso de que se escoja el parque elevado sólo con base en *renders*, simplemente sirva para legitimar un proyecto que no necesariamente es lo que requiere la ciudad. A pesar de que ya falta poco para la consulta ciudadana, a la fecha no queda claro quién será el responsable de compilar y comunicar esta información, si el IEDF, PROCDMX o ambos.

En este sentido, el caso del aeropuerto de Tempelhof Park en Berlín, arriba descrito, es un referente interesante de participación ciudadana. Después del referéndum en el que los berlineses rechazaron la propuesta del gobierno para el uso de los terrenos del antiguo aeropuerto, se creó una página web<sup>96</sup> y se dividió en tres etapas el proceso de decisión sobre el esquema de desarrollo y mantenimiento del parque: 1) Recabar información en línea y en reuniones públicas con las que se formó una estrategia general. 2) Grupos de trabajo para definir estrategias detalladas con base en la primera etapa. 3) Análisis, resumen y discusión pública con lo que se completó en septiembre de 2015 el “plan de Desarrollo y Mantenimiento del parque.”<sup>97</sup> Según el gerente del proyecto que fue rechazado por la ciudadanía, el resultado del referéndum fue un fracaso para el desarrollo urbano pero una victoria para el proceso democrático.<sup>98</sup> La meta para proyectos de alto impacto de regeneración urbana en México debería ser alcanzar un balance para cumplir con un proceso democrático y al mismo tiempo fomentar un modelo de desarrollo urbano ordenado.

---

<sup>95</sup> Algunos de los miembros del Consejo que hicieron publicaciones sobre el proyecto antes de su presentación oficial son: Manuel López San Martín, [http://www.razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id\\_article=271856](http://www.razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id_article=271856) y Genaro Lozano: <http://www.elnorte.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=69418#ixzz3oZ7iWAQd>

<sup>96</sup> <https://tempelhofer-feld.berlin.de/>

<sup>97</sup> Burgess, Katharine, Community participation in Parks Development: Two Examples from Berlin. Disponible en: <http://www.thenatureofcities.com/2014/12/10/community-participation-in-parks-development-two-examples-from-berlin/>

<sup>98</sup> Gerhard Steindorf, “Aeropuerto Tempelhof en Berlín, Alemania”, en el Foro Internacional “La gran transformación urbana, aeropuerto y ciudad”, Ciudad de México, 22 y 23 de septiembre 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gfMcfJ0Sqeg>

## 4. IMCO Propone

El análisis que hicimos en las dos secciones anteriores nos ha ayudado a mapear dónde están las principales fallas institucionales, así como en el marco regulatorio y el proceso de toma de decisiones que se han seguido hasta ahora para plantearle a la ciudadanía la necesidad de un proyecto de regeneración urbana como es el CCC. En IMCO creemos que esta coyuntura debería ser una oportunidad para la ciudad, no para frenar este tipo de proyectos que tanta falta hacen, sino para aprender qué se tiene que mejorar en éste y futuros proyectos.

A continuación se presentan nuestras principales recomendaciones para hacer más eficiente y transparente la toma de decisiones y, con ello, ayudar a legitimar genuinamente este tipo de proyectos.

### 1. Los proyectos de regeneración urbana deben seguir un proceso ordenado donde el primer paso sea definir las necesidades de la ciudad

Para cuidar la rentabilidad social de un megaproyecto de infraestructura, lo mejor es primero definir las necesidades de la zona de intervención y posteriormente definir el mecanismo de financiamiento más adecuado. En el caso del CCC esto ocurrió de manera inversa, primero eligiendo el mecanismo de financiamiento y después el tipo de obra que se realizaría. Si bien los esquemas de APP y coinversiones tienen beneficios tangibles, sobre todo en contextos económicos desfavorables, nunca debe perderse de vista que las necesidades de la zona son las que deben determinar el tipo de obra a realizar, y son los esquemas de financiamiento los que deben ajustarse a las necesidades de la ciudad.

### 2. Realizar una consulta ciudadana antes de contraer compromisos con empresas privadas

Si bien el ejercicio de consulta ciudadana que se llevará en próximas semanas a cargo del IEDF será el primero en su tipo para la Ciudad de México, este tipo de ejercicio llega tarde y la ley<sup>99</sup> avala que sus resultados no serán vinculantes. Para futuros proyectos, la consulta ciudadana debería institucionalizarse desde un inicio en todo gran proyecto de regeneración urbana. No obstante, las personas a cargo de este tipo de proyectos deben aplicar estos mecanismos con cuidado para lograr un balance: el que la sociedad sea escuchada, pero sin caer en un proceso tortuoso que se traduzca en la inacción y desincentive a las partes.

### 3. Evaluar diferentes opciones urbanísticas y financieras

Para cualquier proyecto de regeneración urbana existen diferentes opciones, las cuales se deben contrastar antes de tomar una decisión. Cada opción tendrá distintos niveles de rentabilidad (tanto privada como social) y de factibilidad (ej. barreras técnicas o políticas). A su vez, existen diversas opciones de financiamiento que también deberán ponderarse. Por ende, los pasos a seguir son:

- a. Hacer un análisis robusto sobre distintas alternativas (y publicarlo). La ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del DF requiere que se lleve a cabo un estudio costo-beneficio a cargo de “un tercero independiente calificado en la materia.”<sup>100</sup> Sin embargo, no define con mayor detalle qué debe incluir este último. Como mínimo, el estudio debería

---

<sup>99</sup> Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

<sup>100</sup> Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, Art 76, fracción IV.

analizar tres opciones: el no llevar a cabo ninguna intervención y dos propuestas de proyecto.

- b. Hacer un análisis del valor-por-dinero.<sup>101</sup> Esta metodología permite identificar cuál sería la ganancia en calidad de una obra o servicio provisto por una APP en comparación con la provisión del mismo bajo un esquema de financiamiento público. Sería recomendable que existieran este tipo de estudios y prácticas en aras de encontrar la mejor obra para el bienestar social, sin perjudicar las ganancias de los privados o viceversa.
- c. Por último, explorar mecanismos para fortalecer el análisis hecho por “terceros expertos independientes” así como monitorear la independencia de los mismos. Por ejemplo, la normatividad aplicable a coinversiones podría requerir que un revisor externo valide la metodología y las conclusiones de los estudios que sustentan la elección del inversionista ganador.

#### 4. Robustecer el marco jurídico en materia de coinversión para promover la competencia durante el proceso de selección del inversionista y evitar la discrecionalidad

Los procesos que PROCDFM siguió desde 2014 y hasta la presentación del proyecto CCC han estado apegados a la ley. Sin embargo, esta experiencia nos muestra que la legislación de la Ciudad de México permite tomar decisiones en tiempos muy cortos y sin adecuadas condiciones de competencia, así como la falta de transparencia a lo largo de todo el proceso. Específicamente para promover la competencia entre los posibles inversionistas, IMCO recomienda:

- a. Recurrir al esquema de licitaciones públicas y sólo hacer uso de las excepciones (primero invitación restringida y sólo como último recurso la adjudicación directa) cuando se documente y se haga pública su justificación.
- b. Cuando se utilice la excepción de invitación restringida, adoptar las recomendaciones de la COFECE al respecto, las cuales indican que se deben analizar cuando menos tres propuestas solventes.
- c. Reformar la normatividad aplicable a coinversiones para ampliar el plazo de elaboración de propuestas y selección del inversionista ganador. Como referencia, se pueden aplicar los principios presentados en la ley modelo de adquisiciones elaborada por el IMCO, arriba mencionados.

#### 5. Armonizar el marco jurídico en materia de coinversión con el de transparencia y rendición de cuentas al aplicar las siguientes medidas:

- a. Hacer un análisis exhaustivo del marco normativo que define el concepto de recursos públicos para modificarlo y hacer explícito que los recursos públicos no solamente se refieren a dinero. De esta manera habría claridad respecto a los criterios de transparencia y rendición de cuentas aplicables a esquemas de coinversión como el del CCC, que implican bienes concesionados. Idealmente se reformaría el artículo 134 de la constitución que habla de los principios con los que se deben manejar los recursos económicos del Estado, de tal manera que quede claro que los recursos públicos no sólo son los económicos.
- b. En los proyectos de alto impacto que conlleven una concesión sobre bienes del dominio público, debe regir el principio de máxima publicidad y por ende no se debe utilizar un

---

<sup>101</sup> Sergio Hinojosa, “Value for Money y la promoción de proyectos de inversión en infraestructura mediante APP: mejores prácticas internacionales”, en Seminario las APP como alternativa de inversión en infraestructura pública, Lima, Perú, abril de 2013. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B664151D4CFCBC8405257DC400743FD5/\\$FILE/APP\\_2013\\_Sergio\\_Hinojosa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B664151D4CFCBC8405257DC400743FD5/$FILE/APP_2013_Sergio_Hinojosa.pdf)

esquema de coinversión que esté operado bajo un fideicomiso privado Esta restricción al uso del fideicomiso privado se debería reflejar en la legislación aplicable (lo que implica reformar la Ley de Régimen patrimonial y Reglas de coinversión) de tal manera que la ciudadanía no dependa de la buena voluntad del funcionario en turno para unilateralmente decidir abrir el secreto fiduciario. Si bien en el caso del CCC se tuvo acceso a información del fideicomiso, ésta no es una práctica generalizada.

- c. Hacer del dominio público (mediante una página web como la del CCC) todos los documentos clave, en especial el estudio costo-beneficio o valor por dinero que sustente la decisión sobre la propuesta ganadora.
- d. Pedir la opinión de la COFECE en los procesos de selección de proyectos de regeneración urbana de alto impacto.

## 6. Reportar los ingresos del gobierno provenientes del proyecto y su destino

El esquema de coinversión que se utilizó para el CCC es poco común en la Ciudad de México. Esto es una oportunidad para que dicho esquema de financiamiento sienta un precedente positivo en términos de transparencia en las finanzas públicas. Según el estudio técnico-financiero elaborado por el TEC de Monterrey, PROCDMX espera obtener \$361 mdp para el plazo de 40 años de la concesión.<sup>102</sup> PROCDMX deberá hacer del dominio público a través de su página web el monto anual que obtendrá como pago por su inversión en el CCC, así como el destino que se le dará a estos recursos.

---

<sup>102</sup> Tecnológico de Monterrey “Estudio de Evaluación Técnico-Financiera del Proyecto de Coinversión Corredor Chapultepec”, 2015, p. 106.