

¿QUIÉN MANDA AQUÍ?

La gobernanza de las ciudades y el territorio en México



IMCO

Índice de Competitividad Urbana 2014

¿QUIÉN MANDA AQUÍ?

La gobernanza de las ciudades y el territorio en México



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



Introducción

Acuérdate de Acapulco. Acuérdate o que te cuenten tus mayores, porque difícilmente lo verás de primera mano. Hoy Acapulco ya no es sinónimo del glamour y el jet set de María Félix y Agustín Lara, de medio Hollywood paseando por la Costera. Ese Acapulco se murió. O, más bien, lo matamos.

La muerte fue lenta, a golpes de pequeñas decisiones y negligencias cotidianas. Un permiso ilegal de construcción aquí, la tolerancia a una invasión de tierras allá. Hoy un edificio de 20 pisos sobre la playa, mañana una corruptela en la construcción del drenaje. Pequeños atentados contra el territorio, contra la vista, contra el sentido común, contra el espacio público y el medio ambiente. Nada muy grande en lo individual, pero con efectos acumulados gigantescos.

Entre 1980 y 2010, la población del puerto más que se duplicó, de 409 mil a 863 mil habitantes. La mancha urbana creció aún más, multiplicándose casi por diez, rebasando los contornos de la bahía, montándose en los cerros, hundiéndose en los cauces de los ríos.

Como era inevitable, las catástrofes llegaron. Las naturales, por supuesto: Paulina en 1997, Ingrid y Manuel en 2013. Las sociales también: la crisis de seguridad, más de 3000 homicidios entre 2011 y 2013, la extorsión a escala epidémica. Y la económica: la pérdida de turistas (sobre todo extranjeros), entre 1988 y 2012 el flujo de pasajeros aéreos internacionales a Acapulco disminuyó más de 90%.

La hipótesis central de este trabajo del IMCO es que el desastre tiene como causa principal la pérdida de control sobre el territorio, la incapacidad para gestionar el espacio urbano, las dificultades para conciliar el interés público con la ganancia privada. El asunto no es sólo de Acapulco: en mayor o menor medida, todas las ciudades mexicanas enfrentan problemas para administrar el territorio.

Algunas de esas dificultades tienen su origen en la descentralización extrema de las facultades de planeación y gestión urbana. En el pasado, IMCO ha argumentado que el municipio es una institución diseñada para el fracaso: en la administración territorial, como en pocos temas, son radicalmente notorias esas deficiencias. Lo que exige horizontes temporales de largo plazo y visiones metropolitanas se topa con periodos municipales de tres años y eternas disputas jurisdiccionales.

Pero la centralización sin límites tampoco es una respuesta deseable. Una buena parte de nuestros desastres urbanos se gestaron en las décadas de control central sobre el territorio, cuando todo (o mucho) se decidía desde la Ciudad de México, sin referencia al entorno local, sin espacio para la deliberación pública y el control democrático.

Afortunadamente, varias tendencias parecen estar confluyendo hacia un modelo intermedio. A escala nacional, la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano han permitido contar con una verdadera cabeza de sector, la cual eventualmente puede conducir al diseño de una política consistente y de largo aliento. Desde lo local, la eliminación de la prohibición a la reelección de los ayuntamientos abre la puerta para modificar los incentivos políticos a escala municipal en favor de los ciudadanos, así como para ampliar los horizontes de planeación de las autoridades más cercanas a la vida cotidiana de la población.

Este cambio es apenas una promesa. Múltiples retos persisten. La SEDATU podría quedarse aislada, sin tracción, sin influencia, sin capacidad para incidir en las diversas áreas de la política pública que determinan la administración del territorio. La reelección de alcaldes podría volverse una simulación, un mecanismo más para fortalecer a las maquinarias partidistas y alejar aún más a los ciudadanos de los gobiernos locales.

Resumen ejecutivo

Pero, con todo, hay motivos para el optimismo. Los diversos cambios institucionales abren posibilidades de gestión del territorio que no estaban allí hasta hace un par de años. Por vez primera en mucho tiempo, se vislumbran los contornos de ciudades algo menos caóticas y relativamente más orientadas a las necesidades de sus habitantes.

Para contribuir a ese proceso, IMCO ha decidido centrar este volumen en el tema crucial de la administración del territorio. Creemos que la gestión del espacio urbano es un componente básico de la competitividad de una ciudad: es difícil, sino imposible, atraer mucha inversión y mucho talento en espacios donde impera el caos, donde las reglas están hechas para la especulación y manipulación de corto plazo, y no para garantizar el desarrollo sostenible de largo aliento.

Nos aproximamos al tema por cuatro vías. Primero, una discusión teórica sobre la administración territorial, con referencias a casos de éxito y mejores prácticas internacionales. Segundo, un recuento histórico sobre la gestión del territorio en México, con estudios de caso de diversas zonas urbanas. Tercero, un análisis de los cambios institucionales recientes, tanto a nivel federal como en el espacio local. Por último, una batería de propuestas para mejorar las posibilidades de una gestión exitosa del territorio.

No pretendemos tener la primera o última palabra en la materia. Nuestras propuestas buscan generar una conversación amplia, incluyente y ambiciosa sobre el futuro de nuestras ciudades. Tal vez ya perdimos al Acapulco de leyenda, pero podemos tener otro Acapulco, más ordenado, más respetuoso de su entorno, más seguro y más orientado a satisfacer las necesidades de su población. De igual forma, pueden surgir muchas otras ciudades más humanas, menos injustas y con mayor potencial para detonar prosperidad.

En los últimos 20 meses México ha demostrado que el pasado no es una condena. Nuestro país le probó al mundo, y más importante, a nosotros mismos que el presente no es una repetición mecánica del futuro. Lo que le ocurrió a Acapulco, no tiene que sucederle a Cancún o a la Riviera Maya. Probablemente Acapulco no volverá a ser el edén turístico del planeta, pero su crisis actual tampoco tiene que durar demasiado tiempo.

Casi 80% de los mexicanos vivimos en ciudades. El destino de estos espacios urbanos no es otra cosa que el futuro mismo de nuestro país. La gobernabilidad del territorio está entrelazada irremediabilmente con la competitividad de la economía.

Casos de Estudio



Acapulco

Ciudad Juárez



Las causas de la tragedia de Acapulco: inundaciones, corrupción y desarrollo urbano

Con frecuencia, los desastres naturales en nuestro país son catalizados por errores u omisiones del Estado en su responsabilidad de gobernar el territorio. La incompetencia, la corrupción y la negligencia de las autoridades pueden hacer la diferencia entre un fenómeno meteorológico atípico y un desastre humano. De este modo, la naturaleza suele desnudar las limitaciones y la irresponsabilidad del Estado que, si bien no puede evitar los fenómenos telúricos o climatológicos, sí debe tomar medidas para minimizar los riesgos a los que está expuesta la población.

La tarea más rudimentaria de la gobernanza del territorio es impedir que las personas se asienten en sitios sobre los que pesan riesgos naturales inminentes. Dado que la gente no suele tener información sobre los riesgos naturales del territorio, es el Estado quien debe identificar las zonas que no son susceptibles de ser habitadas, para evitar que la gente se arriesgue a perder su patrimonio o incluso sus vidas.

En este sentido, las inundaciones de Acapulco en septiembre de 2013 no fueron, estrictamente hablando, un desastre natural sino uno generado por la falla del Estado en su responsabilidad de gobernar el territorio. Los hechos son bien conocidos: en la última década, las autoridades municipales autorizaron la construcción de fraccionamientos de vivienda en el banco occidental del Río de la Sabana pese a que en el Atlas de Riesgo municipal esta zona estaba señalada como susceptible de ser inundada (riesgo de inundación alto y medio)¹. En septiembre de 2013,

1 <http://www.acapulco.gob.mx/proteccioncivil/documentos/atlas%20de%20peligro%20naturales%20de%20Acapulco%202003.pdf>

con las intensas lluvias provocadas por la influencia de los huracanes Manuel e Ingrid, el Río de la Sabana se desbordó e inundó sus bancos. De este modo, miles de viviendas fueron invadidas por el agua, provocando enormes pérdidas materiales e incluso cobrando vidas humanas.

Sería aventurado sugerir que con una buena gobernanza territorial, enfocada en la prevención de riesgos naturales, las lluvias torrenciales de septiembre de 2013 no hubiesen dejado pérdidas humanas y materiales. Sin embargo, es evidente que si se hubieran atendido las indicaciones del Atlas de Riesgos, o se habrían realizado todas las obras hidráulicas necesarias o, de plano, no se habría permitido construir miles de viviendas que resultaron inundadas por ubicarse en el banco de un río. En este sentido, la falla de la autoridad es indiscutible e injustificable.

¿Quién fue?

Funcionarios del Estado mexicano fueron los primeros en sugerir que el desastre de Acapulco en septiembre pasado no fue un hecho meramente natural. En un discurso pronunciado el 27 de septiembre de 2013, el Presidente de la República instruyó al Gobierno de Guerrero, y al propio Gobierno Federal, a realizar una investigación para determinar las causas de las inundaciones e identificar a los responsables de autorizar la construcción de vivienda en zonas de riesgo de inundación:

Resumen ejecutivo

"Solicito al Gobernador del Estado [...] realice las investigaciones y se deslinden responsabilidades que competan al ámbito local, como el Gobierno de la República hará las propias investigaciones de aquellas afectaciones o de aquellos permisos otorgados sobre Zonas Federales, que fueron otorgados indebidamente y que están en el ámbito del fuero Federal²."

En el mismo discurso, el Presidente también pidió a CONAGUA realizar una investigación para "conocer cuáles fueron las zonas en las que, de manera inapropiada y con permisos, seguramente también, sin sustento legal, se otorgaron y donde se edificaron construcciones, lo que impidió que se drenara adecuadamente el agua que se acumula por los ríos en esta región³". Esto implica que las inundaciones no sólo se debieron a la construcción de viviendas en zonas inundables, sino a posibles modificaciones al cauce natural de los ríos.

El titular de la Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano (SEDATU), Jorge Carlos Ramírez Marín, prometió ante los medios de comunicación el 4 de octubre de 2013 que la investigación ordenada por el Presidente estaría lista el 20 de octubre⁴.

2 Discurso del 27 de septiembre de 2013, "Reunión de evaluación de daños ocasionados por las lluvias", <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/reunion-de-evaluacion-por-los-danos-ocasionados-por-las-lluvias-3/>

3 Ídem

4 La entrevista completa del Secretario de SEDATU, Jorge Carlos Ramírez Marín, con Carmen Aristegui de MVS Noticias, realizada el 4 de octubre de 2013, está disponible en: <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/sedatu-rendira-informe-sobre-inundaciones-en-15-dias-387.html>;

El anuncio de que existiría un documento que señalara responsables de las inundaciones de Acapulco, vinculadas al desarrollo urbano irracional e irresponsable, hicieron eco en muchos medios de comunicación⁵.

A diez meses de la fecha comprometida, el reporte aún no ha sido publicado bajo el argumento de que las investigaciones han estado en manos del Ministerio Público de Costa Azul (bajo la averiguación previa #1179), desde el 13 de febrero de 2014⁶, y después de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Sin embargo, el IMCO solicitó, a través de Infomex (el portal de transparencia y acceso a la información del Gobierno Federal) dicho reporte a la SEDATU⁷. En la respuesta del 2 de abril se declaró como “inexistente la información del reporte sobre las causas de las inundaciones registradas en 19 entidades del país tras el paso de los huracanes Manuel e Ingrid en septiembre y octubre del año pasado.” A fines de agosto de 2014, fecha del cierre de esta publicación, solo se mencionaban los nombres de un puñado de exfuncionarios municipales como los presuntos responsables. ¿No hubo la complicidad de funcionarios de los otros niveles de gobierno y de las empresas desarrolladoras?

5 La nota fue replicada por diversos medios como El Economista: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/10/04/sedatu-emitira-reporte-zonas-riesgo>; La Silla Rota: <http://lasillarota.com/noticias/item/79168-sedatu-alista-reporte-de-asentamientos>; Rumbode México: <http://rumbodemexico.com.mx/index.php/principal/44922-daran-a-conocer-causas-de-inundaciones>; Al Momento: <http://www.almomento.mx/daran-a-conocer-en-16-dias-resultados-de-investigacion-sobre-inundaciones/>; Aristegui Noticias: <http://aristeguinoticias.com/0410/mexico/gobierno-federal-presentara-el-20-de-octubre-conclusiones-de-investigacion-por-inundaciones/>; Milenio: http://www.milenio.com/estados/octubre-resultado-indagatoria-inundaciones_0_165583600.html; Terra: http://economia.terra.com.mx/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201310041741_INF_718039; Proceso: <http://www.proceso.com.mx/?p=354498>

6 Periódico Milenio (20 de marzo de 2014). “Dan a conocer nombres de posibles responsables por inundaciones en Acapulco.” Obtenido en: http://www.milenio.com/estados/Dan-posibles-responsables-inundaciones-Acapulco_0_265773847.html

7 La solicitud fue ingresada el 12 de febrero de 2014, bajo el folio 0001500008714.

Resumen ejecutivo

Una historia que se repite

Con cierta regularidad, los desastres naturales desnudan la corrupción, la irresponsabilidad y la irracionalidad que caracterizan nuestros patrones de desarrollo urbano. Pero, como país, no parecemos aprender de las catástrofes. Seguimos tropezando con la misma piedra: una incapacidad para gobernar el territorio eficazmente, garantizando la protección de las personas y de su patrimonio. En buena medida, las conclusiones del paso de los huracanes Manuel e Ingrid fueron las mismas que las conclusiones del efecto del huracán Paulina, que en 1997 devastó buena parte de las ciudades y pueblos del sur del Pacífico mexicano. Por ejemplo, el Plan Director de Desarrollo Urbano de Acapulco (redactado en 1998, actualizado en 2001) se lee:

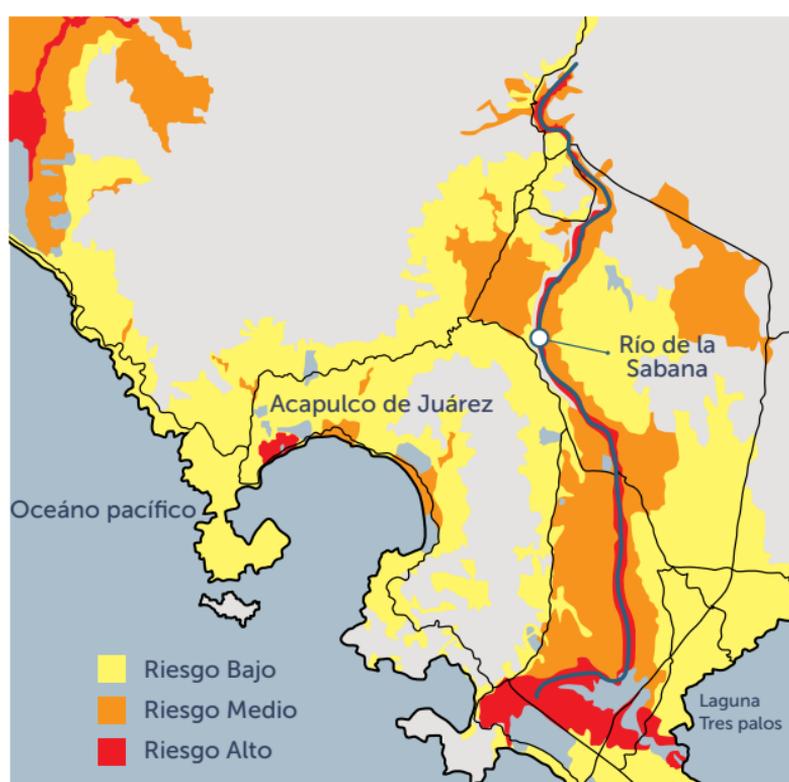
“Las consecuencias de los graves efectos generados por el Huracán Paulina, en octubre de 1997, pusieron de manifiesto, como se ha mencionado, una serie de irregularidades en la ocupación del suelo, en la falta de seguimiento de los planes de desarrollo urbano y en lo relativo a la administración urbana la carencia de un control del uso del suelo adecuado, ya que existe un traslape de funciones en este aspecto⁸”.

En materia de gobernanza y ordenamiento territorial, prácticamente nada cambió en los 16 años que transcurrieron entre 1997 y 2013. Y desde el paso de Manuel e Ingrid, tampoco ha cambiado nada. Por lo tanto, las condiciones están dadas para que ocurran nuevas tragedias por la combinación de corrupción y negligencia de las autoridades.

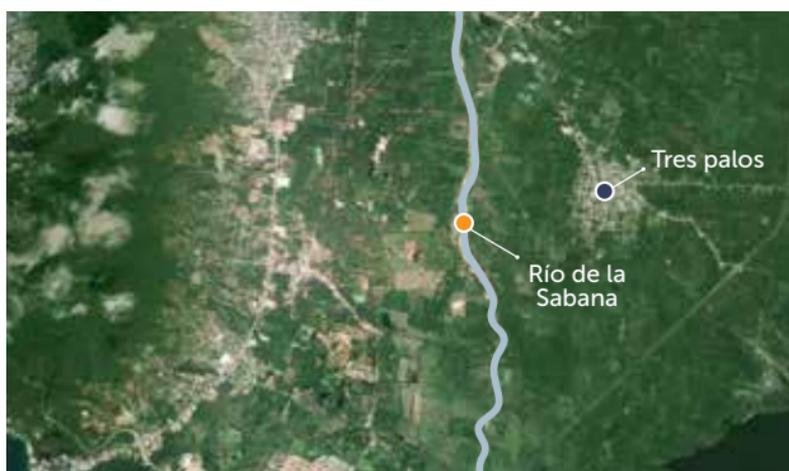
8 <http://acapulco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/marcojuridico/reglamentos/PlanDirectorUrbanoAcapulco.pdf>

El interés inicial del Gobierno Federal en averiguar las causas de las inundaciones de Acapulco e identificar a los responsables para llamarlos a rendir cuentas, es muy probable que quede limitado en castigos menores para solo algunos exfuncionarios del orden municipal. Mientras tanto, a las decenas de miles de familias que se vieron afectadas por el paso de las inundaciones – por haber comprado viviendas en zonas donde jamás se debió haber construido- no les queda sino asumir las pérdidas materiales y prepararse para que se repita la historia.

1. Atlas de Riesgos de Inundaciones de Acapulco, 2001. (Dirección General de Protección Civil, Gobierno del Estado de Guerrero)



2. Valle del río la Sabana, 2003 (Google Earth)



Resumen ejecutivo

3. Valle del río la Sabana, 2013 (Google Earth)



4. Imagen aérea del río la Sabana (al centro), la laguna de Tres Palos (abajo a la derecha) y los fraccionamientos inundados (a la izquierda del río) tras el paso de los huracanes Manuel e Ingrid (12-17 de septiembre de 2013, Acapulco, Gro.)



El caso de la Ciudad Universitaria de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Pocos ejemplos ilustran tan elocuentemente la importancia de una buena gestión del territorio urbano como la Ciudad Universitaria (CU) de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ). Concebida como la pieza central de la futura “Ciudad del Conocimiento”, que agruparía a alrededor de una decena de instituciones académicas, la CU pudo haber sido el gran proyecto urbano que inyectara vitalidad y cambiara de manera definitiva la narrativa de una ciudad con un pasado reciente tan turbulento como Juárez. Sin embargo, la inexplicable decisión de construir CU en un predio remoto, en la mitad del desierto y a más de 40 km al sur del centro de la ciudad, canceló en automático los beneficios que el proyecto pudo haber generado para la ciudad y en cambio generó nuevos problemas. A menos de cuatro años de su inauguración, la experiencia de la CU de la UACJ ilustra los riesgos de concebir y realizar grandes proyectos urbanos sin considerar cómo insertarlos en el tejido urbano. Es una enorme oportunidad perdida para Ciudad Juárez, y una valiosa lección de geografía urbana para el resto de las ciudades del país.

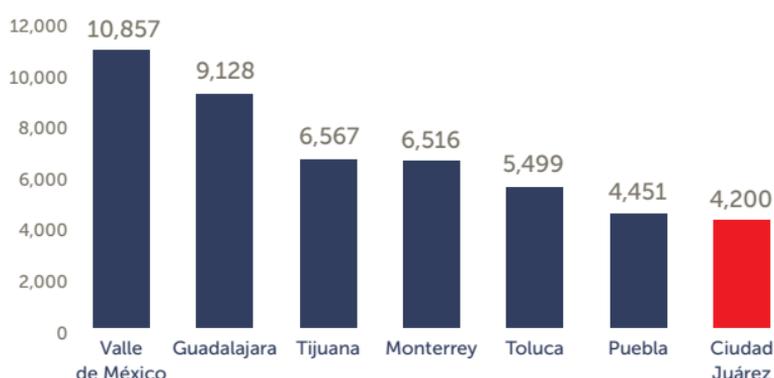
El contexto

Ciudad Juárez es una ciudad con un tejido urbano muy frágil y en necesidad de reparación. El acelerado, caótico y disperso crecimiento de la ciudad en las últimas tres décadas, y en particular entre 2000-2010, se expresa en el paisaje como una colección incongruente de fraccionamientos, maquiladoras y lotes baldíos. Entre 2005 y 2010 la mancha urbana juarense creció a un ritmo 11 veces mayor que la población, el ritmo más alto del país después del de

Resumen ejecutivo

la Zona Metropolitana de Toluca⁹. Para 2010, Juárez era la ciudad menos densamente poblada de las siete urbes más grandes del país, como se puede apreciar en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Densidad poblacional (hab/km²) de las 7 principales zonas metropolitanas del país, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de Sedesol (La expansión de las ciudades 1980-2010) y del Instituto de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez (Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez 2010-2013).

Antes de la crisis económica y de violencia que inició en 2008, Juárez era una ciudad en auge. De 2004 a 2008, fue el municipio del país donde se construyeron más casas con financiamiento del Infonavit: casi 110 mil. Esta cifra es casi el doble de la de todo el Distrito Federal (58 mil) y duplica el auge de vivienda de Cancún (52 mil), la ciudad mexicana de mayor crecimiento económico en décadas recientes¹⁰. El boom inmobiliario reventó con la doble crisis de Juárez: muchas viviendas nunca fueron vendidas, otras más fueron abandonadas ante la ola de violencia y el cierre de empresas. Para 2010, Ciudad Juárez era la ciudad mexicana con mayor porcentaje de viviendas deshabitadas (23%)¹¹.

9 Sedesol (2012), "La expansión de las ciudades 1980-2010"

10 IMCO con cifras de la Comisión Nacional de Vivienda (2010), "Financiamientos Ejercidos Acumulados por municipio de 2004 a 2008".

11 IMCO con datos de INEGI, Censo 2010.

Muchas de las nuevas zonas de la ciudad se convirtieron casi inmediatamente en focos de violencia y de abandono de vivienda, particularmente en el oriente y suroriente de la ciudad.

No hay duda de que, a partir de 2011, la situación económica, social y de seguridad ha mejorado notablemente en Ciudad Juárez. Entre 2010 y 2013 la tasa de homicidios disminuyó 83% al pasar de 229 a 38 casos por cada 100 mil habitantes¹². La economía ha tenido una recuperación lenta: aunque la generación de empleo ha vuelto a ser positiva. Al final de 2013 Juárez todavía tenía 39 mil empleos formales menos que en octubre de 2007, antes del inicio de la crisis¹³. Aunque su peor momento ya pasó, Juárez aún no sale plenamente del bache. Decenas de miles de casas siguen vacías. La falta de densidad de personas y empresas en el centro de la ciudad se refleja en su falta de vitalidad y de actividad económica.

En este contexto, el proyecto "Ciudad del Conocimiento" conformada por planteles de instituciones como la UACJ, el Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez, la Universidad Autónoma de Chihuahua, la UNAM, el IPN y el Tecnológico de Monterrey hubiera podido transformar positivamente la ciudad –esto es, si se hubiese llevado a cabo en la ciudad. En una ciudad tan vacía y horizontal, tan rica en lotes baldíos y en edificios abandonados, no hubiera sido difícil encontrar sitios dónde construir nuevos edificios académicos. Juárez hubiera dejado de ser una ciudad estrictamente maquiladora, para convertirse en una ciudad universitaria y quizá también en un centro de investigación y de innovación. En el camino, hubiese logrado redensificar el centro de la ciudad y frenar la tendencia hacia la dispersión territorial.

12 Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal AC (2014), "La violencia en los municipios y las entidades federativas de México (2013)".

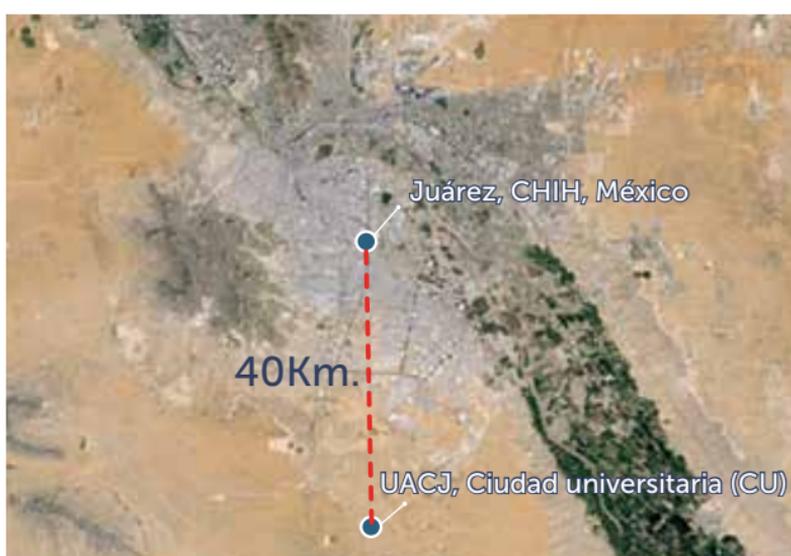
13 De acuerdo con cifras del IMSS, Juárez cerró 2013 con 345,732 trabajadores asegurados por el IMSS, pero en octubre de 2007 alcanzó la cifra de 384,548 asegurados, un máximo histórico.

Resumen ejecutivo

Por otra parte, dado que Juárez forma parte de una de las conurbaciones binacionales más grandes del mundo (su homóloga del otro lado de la frontera es el El Paso, Texas) el sitio natural para construir una Ciudad del Conocimiento hubiese sido la frontera. Esto es lo que entendió muy bien la Universidad de Texas en El Paso (UTEP), que construyó su campus principal en las orillas del Río Bravo, viendo hacia México. Esta ubicación responde al hecho de que el destino de El Paso está inextricablemente ligado al de Juárez, y viceversa. Por lo tanto, lo normal hubiera sido pensar en la Ciudad del Conocimiento como un proyecto que hiciera crecer a Ciudad Juárez como ciudad fronteriza, binacional y global.

Pero el hubiera no existe. Nada de lo anterior ocurrió. El proyecto de la Ciudad del Conocimiento fue saboteado antes de poner la primera piedra por sus propios creadores. El acto de sabotaje fue la decisión de realizar este proyecto no en el corazón de Ciudad Juárez, sino en un predio remoto, en la mitad de la nada, que fue donado por el gobierno estatal en 2001. De esta forma, mientras el gobierno americano decidió mirar hacia México, el gobierno mexicano decidió mirar hacia el desierto.

Figura 4. Ubicación de Ciudad Universitaria en Ciudad Juárez, Chihuahua.



Fuente: Google Earth, 2014.

¿Ciudad universitaria o universidad en el desierto?

No existen documentos que justifiquen la construcción de una ciudad universitaria en la mitad del desierto. No fue una decisión apoyada por planes del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), el órgano profesional para este tema del gobierno de Ciudad Juárez. Tras comenzar la construcción de la Ciudad Universitaria (CU), los impulsores del proyecto intentaron justificar esta decisión con dos argumentos: uno, que es preferible usar un predio remoto que ya no tiene costo (al haber sido donado por el Gobierno estatal) a tener que adquirir terrenos más céntricos a un alto costo para el erario. Dos, que el concepto original de la Ciudad del Conocimiento requería un gran terreno contiguo que hubiera sido imposible encontrar en el interior de la ciudad.

El problema con estos argumentos es que parten de una premisa errónea: que la Ciudad del Conocimiento puede crecer de forma aislada e independiente respecto al resto de la ciudad. Esta visión ignora por completo toda la evidencia empírica sobre cómo interactúan las universidades con las ciudades en las que se ubican. Desde el surgimiento de las primeras universidades en Europa durante la Edad Media, las instituciones académicas han contribuido –con su derrama de conocimiento, innovación, talento e ideas- a la evolución y reinención de las ciudades.

Resumen ejecutivo

Esta simbiosis entre universidades y ciudades es ante todo una simbiosis física: las dos deben compartir el mismo espacio para poder interactuar. Aún en la era de la información, la distancia sigue siendo relevante: no hay reemplazo todavía para la interacción cara a cara entre personas, en los ámbitos académico, social o de negocios. Como señala Edward Glaeser en su célebre libro *El Triunfo de la Ciudad*, las ciudades “son proximidad, densidad, cercanía. Nos permiten trabajar y jugar juntos, y su éxito depende de la demanda de conexiones físicas”.

Por lo anterior, la forma de destruir las valiosas sinergias entre una ciudad y sus universidades es llevando estas últimas lo más lejos posible de la primera. ¿Qué hubiera sido de Oxford si las autoridades de la ciudad hubiesen decidido mudar la universidad homónima a un nuevo campus a 40 km de la ciudad? ¿Dónde estaría Boston si Harvard o el MIT hubiesen construido sus campus principales fuera de la ciudad? Alrededor del mundo, las universidades más exitosas han crecido de la mano de las ciudades en las que se ubican. Es difícil pensar en un caso similar al de Ciudad Juárez en el cual se haya tomado la decisión de llevar un gran proyecto de educación superior a un sitio remoto fuera de la ciudad.

La Ciudad del Conocimiento hoy

A cuatro años de su inauguración, la CU de la UACJ es una colección de edificios académicos en el desierto. En el ciclo escolar 2013-2014, este plantel contaba con 4,659 estudiantes de licenciatura, que representaban 18% de la matrícula total de la UACJ (26 mil)¹⁴. El plan de la UACJ es continuar con la expansión de este campus: para 2030 la universidad espera contar con una matrícula de 40 mil estudiantes, de los cuales 20 mil estudiarán en la CU¹⁵.

14 UACJ (2014) “Informe de actividades de la UACJ 2012-2013”

15 UACJ (2012). “Acercándonos a nuestro campus”. <http://www.uacj.mx/Transparencia/Documents/Principal/CiudadUniversitaria/Ciudad%20Universitaria.pdf>

La universidad continuará realizando inversiones cuantiosas (principalmente con financiamiento federal y estatal) en nuevos edificios e instalaciones: tan sólo en 2012 se invirtieron 514 millones de pesos.

Fuera de la CU de la UACJ, la Ciudad del Conocimiento no se ha materializado conforme a la idea original. Sólo dos instituciones adicionales –el Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez (ITCJ) y el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de Chihuahua (CECyT)- han inaugurado planteles en la zona. Sin embargo, ambos planteles se ubican a 2.5 km de la CU. Ninguna de las otras instituciones que también formarían parte de la Ciudad del Conocimiento, conforme al plan anunciado -la UNAM, el Tec Milenio, el IPN, la Universidad Autónoma de Chihuahua, el Colegio de la Frontera Norte y el Colegio de Bachilleres- ha revelado planes concretos de construir un nuevo plantel en la zona.

Por su ubicación y difícil acceso, es probable que la Ciudad del Conocimiento nunca se convierta en el gran polo académico, de investigación y de innovación que sus creadores imaginaron. La CU de la UACJ ya está teniendo problemas para atraer talento a este plantel: debido a que casi todos los estudiantes de nuevo ingreso solicitaban ser asignados al campus norte (central) de la UACJ, la administración de esta casa de estudios decretó que sólo quienes se ubiquen en el 30% de mejores calificaciones en el examen de admisión tendrán derecho a elegir campus. Es decir, los estudiantes más talentosos se siguen quedando en el campus norte. Lo mismo sucede, presumiblemente, con el cuerpo docente. Las instituciones educativas de la Ciudad del Conocimiento siempre estarán en desventaja frente a aquellas ubicadas propiamente en Ciudad Juárez en la competencia por atraer talento.

Resumen ejecutivo

La consecuencia más grave de la ubicación geográfica de la Ciudad del Conocimiento es su contribución a uno de los mayores problemas de Ciudad Juárez: la dispersión y el desorden espacial de la ciudad. Como se reconoció en el propio Plan de Desarrollo Urbano 2010-2013, la construcción de la Ciudad Universitaria contribuyó a la expansión de la ciudad hacia el sur-oriente¹⁶. En una ciudad muy poco densa, con una cantidad enorme de lotes baldíos y de edificios abandonados, lo racional hubiese sido promover la densificación, no incentivar la dispersión. A mayor dispersión, mayor inseguridad (por la menor densidad de "ojos en las calles"), mayores tiempos de traslado, mayores emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero, y mayores costos de provisión de servicios públicos. ¿Cuánto habrá costado la construcción de una carretera de 40 kms, más su mantenimiento, el transporte de la universidad y el público, el drenaje y la infraestructura eléctrica?

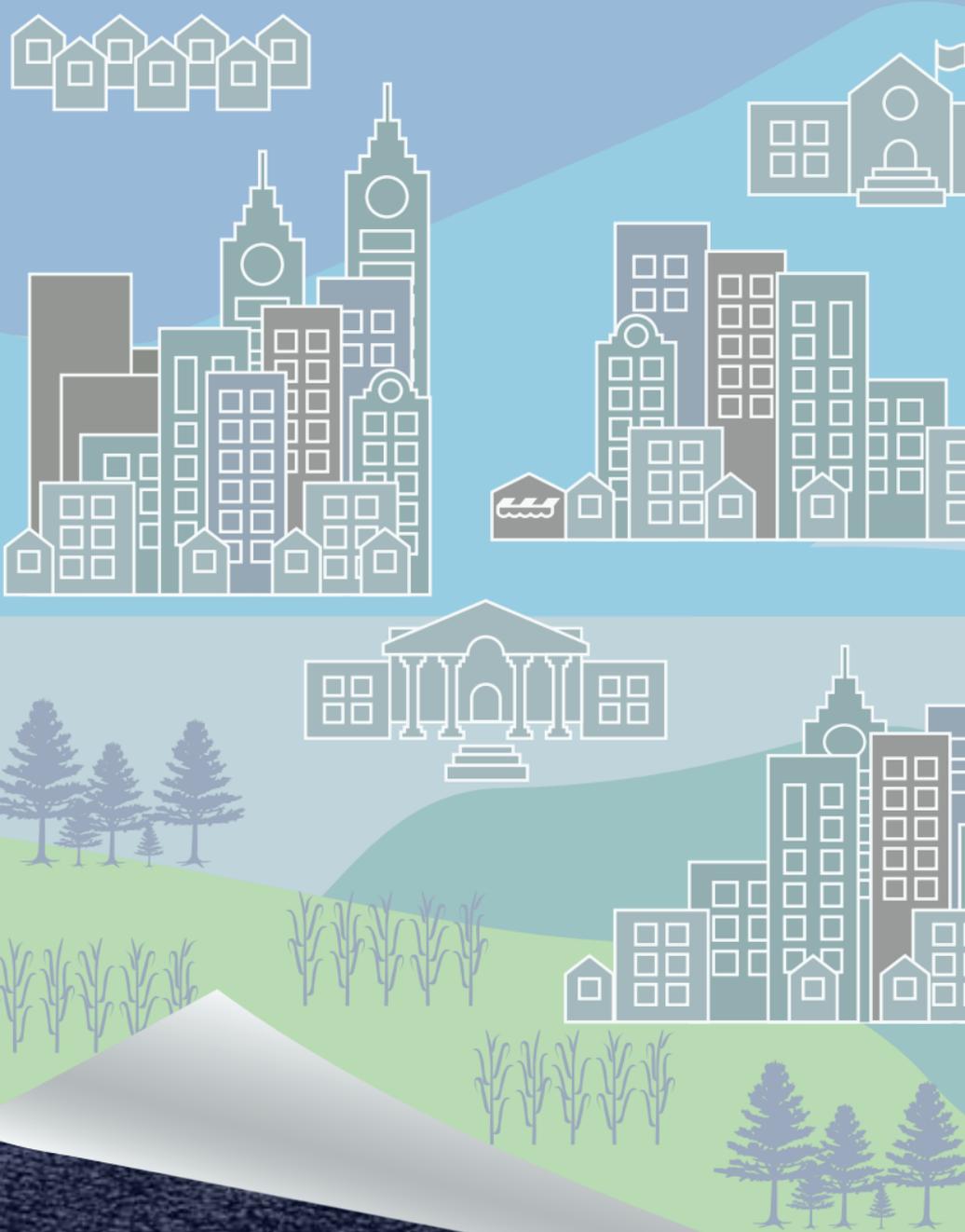
Por supuesto, quienes pagan de forma más directa el costo de la decisión irracional de construir una ciudad universitaria a 40 km del centro de la ciudad son quienes deben trasladarse a ella diariamente. Este costo se puede expresar en términos monetarios pero los más importantes son los de calidad de vida. En el IMCO definimos competitividad como la capacidad para atraer y retener talento e inversión: en este sentido, es poco probable que el proyecto de CU de la UACJ, o de la Ciudad del Conocimiento en su conjunto, logre atraer y retener talento. Es por ello que ninguna de las otras instituciones de educación superior que en un principio formarían parte del proyecto de Ciudad del Conocimiento (como la UNAM, el IPN, el Tec de Monterrey o la UACH) han comenzado a construir un campus ahí.

16 Plan de Desarrollo Urbano 2010-2013, p.278

Conclusión

Es muy difícil entender, con la información disponible, por qué se tomó la decisión de construir la CU de la UACJ en la mitad del desierto, tan lejos del centro de la ciudad y de la frontera. El sentido común nos dice que la UACJ debió haberse expandido en terrenos céntricos, que le permitieran tanto reforzar el tejido social y reactivar la vida urbana, como crear una verdadera Ciudad Universitaria y del Conocimiento fronteriza y binacional. Sin embargo, lo que tenemos hasta ahora es un proyecto que, desde la perspectiva educativa, es de dudosa racionalidad. Ello nos obliga a plantearnos otras preguntas: **¿cuáles fueron las motivaciones verdaderas de la creación de la Ciudad Universitaria? ¿En qué medida pesaron intereses ajenos al sector educativo, como pueden ser los desarrolladores que se beneficiaron de la construcción de la carretera que conecta la Ciudad Universitaria con la ciudad? ¿Por qué no se modificaron los planes del proyecto cuando quedó de manifiesto que Ciudad Juárez estaba dejando de crecer, por la combinación de las crisis económica y de violencia en 2009-2010?** Por la prevalencia de altos niveles de opacidad, hoy es muy difícil responder estas preguntas.

La Ciudad Universitaria juareense es una aberración urbana y un excelente ejemplo de cómo una presunta buena intención (dado que no conocemos las motivaciones reales) puede fracasar ante la ausencia de una adecuada visión territorial de una ciudad. El proyecto grandioso de la "Ciudad del Conocimiento" conformada por múltiples universidades se ha quedado en el papel. Lo que Ciudad Juárez necesitaba era un proyecto que le inyectara dinamismo a su centro, no uno que acelerara la dinámica de dispersión que tanto daño le ha hecho. Esta experiencia debe servir de advertencia a otras ciudades del país que no consideran el impacto de la gobernanza territorial en su competitividad y en la calidad de vida de sus habitantes.



 www.imco.org.mx

 [/IMCOMx](https://www.facebook.com/IMCOMx)

 [@IMCOMx](https://twitter.com/IMCOMx)

 [/IMCOMexico](https://www.youtube.com/IMCOMexico)

 [#Ciudades2014](https://twitter.com/Ciudades2014)