

IMCO

The logo features the letters 'IMCO' in a white, serif font. A blue graphic element, consisting of three overlapping, curved lines, is positioned over the 'CO' portion of the text.

www.IMCO.org.mx

 @IMCOmx

 /IMCOmx

 /IMCOMexico

UNA NUEVA OPORTUNIDAD

PARA LA CIUDAD Y

AV. CHAPULTEPEC

LECCIONES PARA FUTUROS PROYECTOS DE REGENERACIÓN URBANA

1º de noviembre, 2015

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

ÍNDICE

- 1 La propuesta para Avenida Chapultepec
- 2 ¿Cómo se regeneran otras ciudades del mundo?
- 3 ¿Qué ha fallado en el proyecto Chapultepec?
- 4 IMCO propone

LA PROPUESTA:

CORREDOR CULTURAL CHAPULTEPEC

NADIE DUDA DE LA NECESIDAD DE INTERVENIR EN AV. CHAPULTEPEC...



Imagen: Carlos Mejía, El Universal

- Colonias fragmentadas
- Comercios informales
- Inseguridad para el peatón y ciclista
- Banquetas en mal estado e invadidas
- Congestionamiento vehicular
- Poca atracción para ciudadanos e inversionistas

EN TEORÍA, EL ESQUEMA DE PROCDMX BUSCA DOS OBJETIVOS ESENCIALES:

1. Arreglar la avenida, ordenar el flujo vehicular e incrementar el espacio público disponible
2. Reducir o eliminar costos al erario público, lo que acelerará la implementación de éste y otros proyectos similares

...PERO LA PROPUESTA Y EL PROCESO HAN GENERADO GRAN OPOSICIÓN DE EXPERTOS

Principales críticas mencionadas en los medios:¹

- No hubo concurso público de arquitectura
- No hay una razón técnica para no hacer un proyecto a nivel calle
- Privatiza el espacio público
- Separa las dos colonias que pretende unir
- Es un centro comercial disfrazado de espacio cultural
- El origen del proceso no fue transparente
- No hubo participación ciudadana



Imagen: Animal Político

^{1/} Fuente: <https://ciudadpedestre.wordpress.com/2015/09/10/12-razones-para-oponerse-al-corredor-chapultepec/>

¿CÓMO SE REGENERA EN OTRAS CIUDADES?

PROCESOS DE REGENERACIÓN URBANA EN EL MUNDO

PROCESOS ORDENADOS E INCLUYENTES

PARA DEFINIR PROYECTOS QUE MAXIMICEN RENTABILIDAD SOCIAL

- Experiencia internacional muestra que el rescate urbano está inscrito dentro de un sistema de planeación
- Gobierno inicia propuesta del proyecto que después somete a la opinión ciudadana (se da un proceso dialéctico)
- Cada vez más se diseñan instrumentos para incorporar al sector privado en el desarrollo y financiamiento

EJEMPLOS INTERNACIONALES

Paris - Rive Gauche, megaproyecto a orillas del río Sena

- Instrumento de política pública: Zona de Acción Concertada (ZAC), que combina instrumentos normativos, financieros y operativos
- Esquema de financiamiento y operación: Sociedades económicas mixtas (compuestas de asociaciones público-privadas), organizan concursos arquitectónicos y urbanísticos, y coordinan intervenciones
- Participación ciudadana: tiene un comité de consulta permanente desde 1997 con el cual se involucra a comunidad local en cada decisión

EJEMPLOS INTERNACIONALES

Sao Paulo – Faria Lima

- Instrumento de política pública: Operaciones Urbanas Conjuntas (OUC), que es una asociación entre gobierno local e inversionistas privados, incluye participación de dueños, residentes y usuarios
- Esquema de financiamiento: Sector privado financia parte de los proyectos a través de certificados de potencial adicional de construcción
- Tanto el diseño como la implementación de las OUC son parte de un proceso democrático entre todos los actores involucrados

EJEMPLOS INTERNACIONALES

Nueva York - High Line Park

- Participación ciudadana:
 - Proyecto inició por dos residentes del barrio que convocaron a un concurso abierto de ideas
 - Jurado eligió las tres mejores propuestas
 - Se organizaron foros para capturar preocupaciones de vecinos y una junta para resolver dudas sobre proyecto final

TRES PASOS QUE TODO PROYECTO DE REGENERACIÓN URBANA DEBERÍA SEGUIR:

- 1) Aplicar una visión de ciudad que identifique áreas prioritarias para proyectos urbanos
- 2) Privilegiar procesos incluyentes para definir la mejor opción
- 3) Definir las estrategias de financiamiento para que se sostenga en el largo plazo

1) PRIORIZAR A PARTIR DE UNA VISIÓN DE CIUDAD

Gobierno identifica cuáles son las zonas prioritarias a nivel ciudad para intervenir, considerando al menos dos criterios:

1. Cuáles y dónde están los mayores rezagos e inequidades – para reducir brechas
2. Cuánta inversión se atraerá – para dinamizar la economía de la ciudad

2) PRIVILEGIAR PROCESOS INCLUYENTES PARA DEFINIR PROYECTO

- En todos los casos analizados se aplicaron **consultas públicas** desde el inicio y **concursos arquitectónicos** abiertos para traducir la propuesta inicial a nivel conceptual en proyectos específicos
- Los procesos de participación buscan balancear las posturas de todos los interesados y afectados
 - Ej: Se discute si se requiere una intervención de gran magnitud o sólo ampliación/mantenimiento de infraestructura existente
- Para seleccionar el proyecto ganador se ponderan dos criterios que a veces se contraponen: **efectividad** para lograr el objetivo que se busca y **factibilidad** de implementación

3) DEFINIR LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO

Mecanismos de financiamiento

- Existen diversos mecanismos, por ejemplo:
 - Recursos públicos (ej. presupuesto de egresos)
 - Cobro a los usuarios del bien o servicio creado (ej. cuotas de acceso)
 - Cobro a los beneficiados directos del proyecto (ej. predial, recuperación de plusvalías)
 - Colaboraciones público-privadas (ej: coinversiones, concesiones, etc.)
 - Capital privado con rendimientos que deriven en beneficio social

3) DEFINIR LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO

Colaboraciones público-privadas

Las colaboraciones público-privadas son cada vez más frecuentes para financiar proyectos de regeneración urbana, sobre todo cuando no hay recursos públicos suficientes.

Tres características generales:

1. Empresa invierte o provee un servicio que por sus características inherentes es público
2. La colaboración incluye términos para que el riesgo se distribuya entre el gobierno y la empresa
3. Sus horizontes de operación son de mediano y largo plazo, comúnmente entre 15 y 35 años

3) DEFINIR LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO

Colaboraciones público-privadas

Las principales ventajas de las colaboraciones público-privadas:

- 1. Apalancan la inversión en bienes o servicios públicos**, que en un contexto económico adverso podrían no materializarse sin el apoyo del sector privado. Además, pueden contemplar los gastos de operación y mantenimiento
- 2. Tienen mayor continuidad**, debido a que el sector privado no está sujeto a periodos de elección
- 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

3) DEFINIR LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO

Colaboraciones público-privadas

Caso de éxito: los parques de Nueva York

- *Central Park Conservancy* (CPC) se creó en 1980 para el rescate del área y hoy administra el parque
- En 1998, el CPC y la ciudad firmaron contrato por 18 años. El CPC se haría cargo del 85% de los gastos de operación y mantenimiento, los cuales se consiguen a través de recursos del gobierno de la ciudad, donaciones del sector privado y rendimientos de inversión



Fuente:

www.centralparksunsettours.com

3) DEFINIR LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO

Colaboraciones público-privadas

Las principales desventajas de las colaboraciones público-privadas:

1. Lidar con incentivos que podrían ser contradictorios

- Mientras que la empresa busca maximizar su rentabilidad, el gobierno busca proveer un servicio público de calidad
- Independientemente del esquema, el gobierno asume el riesgo último pues éste no se puede deslindar de su responsabilidad de proveer el bien público si las cosas salen mal

3) DEFINIR LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO

Colaboraciones público-privadas

Principales desventajas:

2. Suelen requerir contratos de muy largo plazo

- Pueden no prever situaciones adversas, incurriendo en costos adicionales para el gobierno, usuarios y contribuyentes
 - Ej: Hudson River Park en Nueva York. Diez años después de que se creó, el fondo tiene un déficit de 100 millones de dólares. Se está discutiendo posibilidad de modificar la ley que creó el parque para construir vivienda y hoteles

3) DEFINIR LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO

Colaboraciones público-privadas

Principales desventajas:

3. Contratos de largo plazo pueden limitar rango de acción de las autoridades locales

- Dificultades para hacer cambios de usos de suelo/ permisos de construcción, si contradice contratos entre gobierno y empresa
- En casos de APP donde el gobierno se compromete a mantener pagos regulares, éstos pueden resultar onerosos y años después forzar al gobierno a reducir el gasto en otras áreas
 - Ej. en Portugal: pagos anuales a sólo dos APP relacionadas con carreteras llegaron a ser superiores al presupuesto total de la Secretaría de Transporte

PRERREQUISITOS DE PROCESOS ORDENADOS

PARA PROYECTOS DE REGENERACIÓN URBANA

1. Contar con un contrato y un marco legal institucional y robusto

- Incluyen especificaciones del bien o servicio a proveer, así como mecanismos de monitoreo
- Definen con claridad facultades y obligaciones de las partes involucradas (bajo diversos escenarios)
 - Ej. Millenium Park en Chicago: gobierno concesionó espacios de estacionamiento a empresa durante 99 años. Cuando años después gobierno autorizó construcción de un estacionamiento público, la empresa lo demandó por 60 millones de dólares

PRERREQUISITOS DE PROCESOS ORDENADOS

PARA PROYECTOS DE REGENERACIÓN URBANA

- Establecen mecanismos para manejo de riesgos (instrumentos financieros o renegociación de contratos)
 - Ej. OHL y contratos de rentabilidad garantizada: los aforos de las autopistas que opera OHL han sido mucho más bajos de lo esperado, por lo que el gobierno debe asegurarse que la empresa haya recuperado su inversión más la rentabilidad estipulada en el contrato

PRERREQUISITOS DE PROCESOS ORDENADOS

PARA PROYECTOS DE REGENERACIÓN URBANA

2. Asegurar la transparencia a lo largo de todo el proceso

- No sólo por su valor intrínseco, sino porque es una herramienta práctica para que proyectos:
 - ✓ estén bien planeados
 - ✓ terminen a tiempo
 - ✓ tengan el menor costo posible
 - ✓ se atiendan necesidades de grupos afectados

PRERREQUISITOS DE PROCESOS ORDENADOS

PARA PROYECTOS DE REGENERACIÓN URBANA

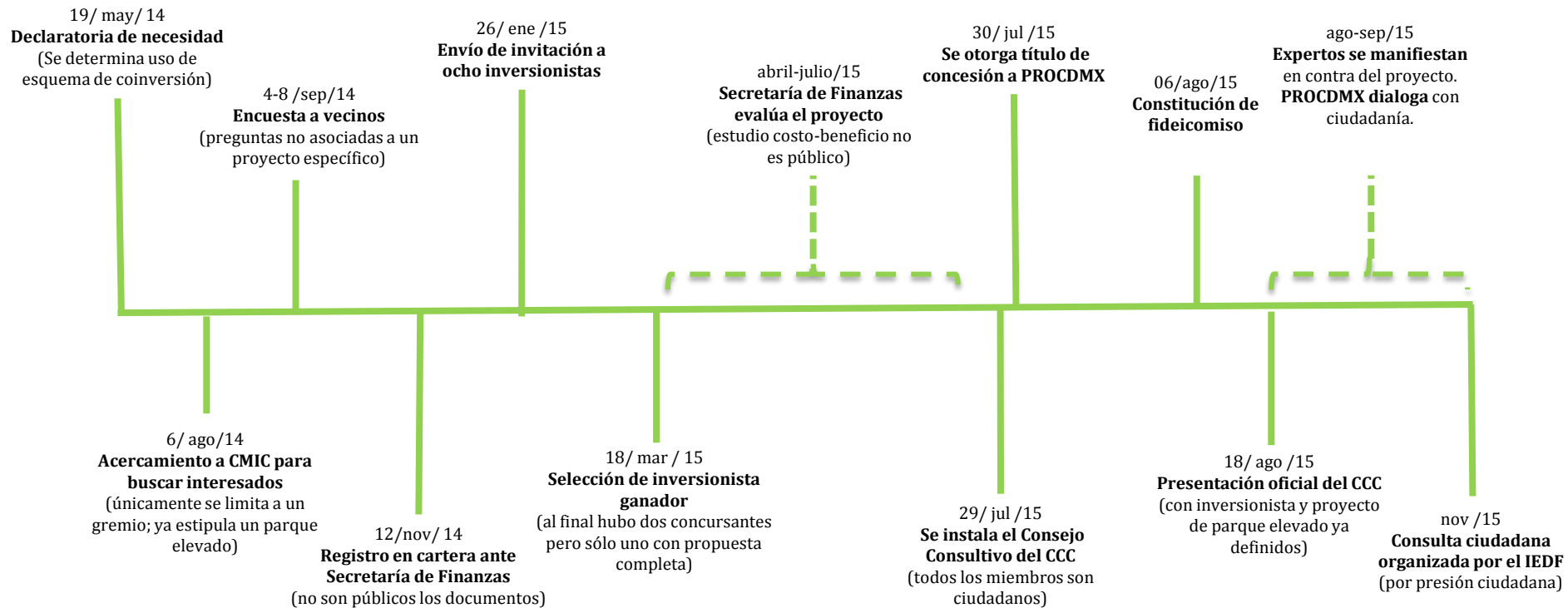
Ejemplo: Tempelhof Park en Berlín, donde se ubicaba el aeropuerto Tempelhof

- Un año antes del cierre del aeropuerto, gobierno inició diálogo con la ciudadanía sobre el destino que se le daría al predio
- Asamblea de Berlín presentó plan de desarrollo, para ser evaluado y discutido por la ciudadanía
- Los vecindarios cercanos al parque reunieron firmas para que la decisión se tomara por medio de un referendo. La votación fue precedida por una intensa campaña informativa, tanto del gobierno como de la ciudadanía
- Habitantes rechazaron la iniciativa del legislativo con más del 60% de la votación para mantener el área como parque, el cual fue respetado

¿QUÉ HA FALLADO EN EL PROYECTO CHAPULTEPEC?

ANÁLISIS DEL PROCESO

CRONOLOGÍA (AL 1°/NOV/15)



¿DÓNDE HA FALLADO?

A NIVEL PROYECTO: DESORDEN EN EL PROCESO

- 1. A pesar de que hoy hay mucha más información disponible sobre el proyecto, el proceso inicial de definición de sus características y financiamiento fue opaco y desordenado**
 - Primero se definió el esquema de financiamiento y después las características del proyecto, es decir, a la inversa de las buenas prácticas
 - El hecho que 100% de recursos sean privados limita enormemente el tipo de proyecto que se puede hacer (pesa más interés privado que el público)
 - Se determinaron las características clave del proyecto sin consulta previa a expertos y ciudadanía → no hubo competencia real entre posibles alternativas al parque elevado
 - No hay justificación de por qué la solución es una intervención de gran magnitud y no un proyecto más sencillo (ej. mejorar banquetas y cruces peatonales)

¿DÓNDE HA FALLADO?

A NIVEL PROYECTO: INSUFICIENTE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2. Inadecuada consulta ciudadana al inicio, pero puede mejorar a futuro

- Levantamiento de opinión inicial fue deficiente porque:
 - Sólo se encuestó a habitantes de la zona, sin tomar en cuenta a la población flotante
 - No se incluyeron preguntas explícitas sobre una obra en la avenida, menos aún si estarían de acuerdo con la construcción de un parque elevado
- Para la segunda etapa se han abierto canales de comunicación
 - Consulta ciudadana que organizará el IEDF en noviembre: para ser útil deberá acompañarse de información detallada y neutral sobre las dos propuestas que se presentarán (y no sólo de *renders*)

¿DÓNDE HA FALLADO?

A NIVEL PROYECTO: CONTRATACIÓN NO COMPETIDA

3. El marco jurídico permite falta de competencia¹ y el proceso se aleja de buenas prácticas internacionales y nacionales

- PROCDMX aplicó la excepción de licitar el proyecto pues éste no compromete gasto público, sin documentar la justificación de esa decisión. Se hizo una invitación restringida
- El haber determinado a los posibles inversionistas a partir del acercamiento a un gremio y otros mecanismos informales de búsqueda se aleja de mejores prácticas internacionales y recomendaciones de la OCDE

^{1/} Cuando el gobierno no aporta dinero pero sí una concesión, como en el caso del CCC, no hay claridad sobre los criterios de competencia a los que se debe sujetar.

¿DÓNDE HA FALLADO?

A NIVEL PROYECTO: CONTRATACIÓN NO COMPETIDA

- No se siguió la recomendación de la COFECE sobre el número mínimo de propuestas solventes para el caso de invitaciones restringidas
 - Con el CCC hubo dos pero sólo una estuvo completa; COFECE recomienda al menos tres
- El proceso de selección fue muy corto (menos de dos meses)
 - Debido a la magnitud del proyecto y el plazo de la concesión (40 años prorrogables), se debió haber dado un plazo mayor para elaborar propuestas robustas y llevar a cabo un análisis a profundidad sobre las mismas

¿DÓNDE HA FALLADO?

A NIVEL PROYECTO: FALTA DE TRANSPARENCIA

4. El marco jurídico permite falta de transparencia y el proceso se aleja de buenas prácticas internacionales y nacionales

- La concesión de Av. Chapultepec se podrá explotar y aprovechar por medio de un fideicomiso privado, cerrado al escrutinio público
- La normatividad permite que no se publique:
 - Detalles sobre el modelo de negocios y proyecto de coinversión registrados ante la Secretaría de Finanzas del DF
 - Metodología para evaluar las dos propuestas
 - Estudio costo-beneficio que demuestra la superioridad de la propuesta ganadora sobre otras alternativas

¿DÓNDE HA FALLADO?

A NIVEL GDF: COORDINACIÓN BÁSICA ENTRE PROYECTOS

5. Hay una descoordinación con el proyecto del CETRAM Chapultepec

- Es un proyecto que físicamente estará conectado con el CCC, sin embargo existe muy poca información pública.
- 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).
- Una auditoría de la Contraloría General del DF encontró diversas irregularidades en el proceso de selección del inversionista. Entre éstas destaca que los documentos técnicos del inversionista ganador contienen fechas anteriores a la apertura del proceso de selección.
- Además del CETRAM, el proyecto incluye un hotel, una torre de oficinas y un centro comercial . ¿Habría la demanda suficiente para tanto espacio comercial?

¿DÓNDE HA FALLADO?

A NIVEL GDF: DUPLICIDAD DE FUNCIONES Y CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

6. Preocupa la creciente duplicidad de funciones entre dependencias del GDF

- ¿Por qué se decidió que PROCDMX, y no la SEDUVI o la Autoridad del Espacio Público, liderara este proyecto?

7. No hay criterios para asignar recursos públicos a un proyecto u otro

- No existen criterios para definir cuándo un proyecto puede ser financiado con **recursos públicos** vs. recurrir a una **APP** (donde gobierno invierte una parte) o un esquema de **coinversión** (financiado sólo por privados)
- Tampoco hay parámetros para definir el nivel de inversión que puede asumir el gobierno frente al sector privado en APP/coinversión

¿DÓNDE HA FALLADO?

ORIGEN DE LAS DEFICIENCIAS

La mayor parte de las deficiencias en el proceso de toma de decisiones del proyecto CCC tiene su origen en un marco normativo limitado.

- Éste permite opacidad, discrecionalidad y falta de competencia.
- Todo lo que se ha hecho hasta ahora es legal.

ALGUNAS VENTAJAS DEL PROYECTO CCC

1. Interviene una avenida que desde el punto de vista del espacio público, desconecta dos de las zonas con mayor plusvalía de la ciudad.
2. Fomenta la inversión privada, el empleo formal y las empresas legales.
3. Reconoce que es necesario complementar el presupuesto público con inversión privada.
 - Los 169 mil millones de pesos del presupuesto del GDF no alcanzan para cubrir las necesidades de los millones de personas que vivimos y trabajamos aquí.
 - Al usar recursos privados, libera fondos públicos para otros proyectos de regeneración urbana.
4. Pretende hacer compatible la legítima rentabilidad financiera de la inversión privada, con la ampliación del espacio público.

IMCO PROPONE

PARA TENER PROYECTOS EXITOSOS
DE REGENERACIÓN URBANA

1) PROCESO ORDENADO

ELEMENTOS MÍNIMOS PARA PROYECTOS DE REGENERACIÓN

1. Eliminar las ocurrencias: Definir cartera de proyectos, que esté basada en criterios objetivos y que atienda las necesidades de la ciudad y las zonas donde se ubicarán los proyectos
2. Enriquecer y diversificar las propuestas: Someter a concurso público abierto y consulta ciudadana un proyecto específico
3. Ampliar las opciones de financiamiento: Identificar las mejores fuentes de financiamiento para realizar la propuesta ganadora (ej. con recursos públicos, privados o una combinación)

Las necesidades de la zona son las que deben determinar el tipo de obra a realizar. Los esquemas de financiamiento deben servir para atender esas necesidades, y no al revés.

1) PROCESO ORDENADO

ELEMENTOS MÍNIMOS PARA PROYECTOS DE REGENERACIÓN

Para lograr lo anterior, es necesario:

- Hacer un análisis costo-beneficio sobre, al menos, las tres alternativas más viables. Dicho análisis debe hacerse público, incluyendo los supuestos en los que basaron los cálculos
- Explorar mecanismos para fortalecer los análisis hechos por “terceros expertos independientes,” así como monitorear la independencia de los mismos

2) UNA VERDADERA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- La participación ciudadana debería institucionalizarse desde un inicio en todo gran proyecto de regeneración urbana, y antes de contraer compromisos con empresas privadas
- Lograr un balance: escuchar a la sociedad pero sin que eso se traduzca en inacción e incluso en imposición o captura de grupos de interés que vayan en contra del interés colectivo

3) PROMOVER LA COMPETENCIA

Robustecer marco jurídico en materia de coinversión¹ para privilegiar procesos que sean competidos para seleccionar al inversionista

- Recurrir al esquema de licitaciones públicas y sólo hacer uso de las excepciones cuando se documente y haga pública su justificación
- Cuando se recurra a invitación restringida, adoptar las recomendaciones de la COFECE (analizar cuando menos tres propuestas solventes)
- Pedir opinión de la COFECE en la selección de proyectos de alto impacto
- Ampliar plazo para elaborar propuestas y seleccionar al inversionista ganador: adoptar principios de la ley modelo de adquisiciones elaborada por el IMCO

^{1/} En la Ley de Régimen Patrimonial y Reglas de Coinversión

4) TRANSPARENCIA EN TODO EL PROCESO

Armonizar el marco jurídico en materia de coinversión con el de transparencia y rendición de cuentas

- Hacer explícito que los recursos públicos no solamente se refieren a dinero
- En proyectos de alto impacto que incluyan concesiones sobre bienes del dominio público debe regir el principio de máxima publicidad
 - Prohibir utilizar fideicomisos privados en casos como éste
- Hacer del dominio público (mediante una página web como la del CCC) todos los documentos clave. En particular, publicar el estudio costo-beneficio que sustente la decisión sobre la propuesta ganadora

4) TRANSPARENCIA EN TODO EL PROCESO

Reportar los ingresos provenientes del proyecto y su destino

- PROCDMX debe publicar el monto anual que obtendrá de ingresos por el CCC, así como el destino que dará a estos recursos (muy pocos proyectos de esta naturaleza publican estos ingresos)
- Ésta es una oportunidad para sentar un precedente positivo en materia de transparencia en las finanzas públicas

5) ARTICULAR LOS DISTINTOS PROYECTOS DE REGENERACIÓN URBANA

Intervenciones en una misma zona forzosamente deben formar parte de una estrategia coordinada

- El proyecto del CETRAM Chapultepec (los documentos oficiales como el estudio costo-beneficio, el proceso de toma de decisiones sobre su diseño y selección del inversionista) debería ser público y formar parte de la discusión sobre el futuro de la avenida
- El gobierno debe calcular y publicar el impacto conjunto (en términos de oferta comercial, movilidad, etc.) que ambos proyectos tendrán sobre esa zona

6) EFICIENTAR LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GDF

- Eliminar las duplicidades que hoy existen entre la SEDUVI, la Autoridad del Espacio Público, PROCDMX y la Agencia de Gestión Urbana
- Alinear los montos asignados de recursos públicos con las prioridades de la ciudad, definidos en los distintos instrumentos de planeación

Para mayor información, consultar a:

GABRIELA ALARCÓN

gabriela.alarcon@imco.org.mx

ANA OGARRIO

ana.ogarrio@imco.org.mx

FÁTIMA MASSE

fatima.masse@imco.org.mx

MARIANA TAPIA

mariana.tapia@imco.org.mx

IVANIA MAZARI

ivania.mazari@imco.org.mx

RICARDO CORONA

ricardo.corona@imco.org.mx

ALEJANDRA HERNÁNDEZ

alejandra.garcia@imco.org.mx

ARTURO PIÑEIRO

arturo.monreal@imco.org.mx

IMCO



www.IMCO.org.mx

 @IMCOmx

 /IMCOmx

 /IMCOmexico