

INGENIERÍA, POLÍTICA Y GRANDES PROYECTOS

LA IMPOSIBILIDAD ACTUAL DE MÉXICO CIUDAD FUTURA

dimensiones técnicas y financieras, y gran diversidad de componentes de infraestructura hidráulica, urbana y de comunicaciones, así como ambientales, agrarios y sociales. Exige

motivaciones políticas trascendentes (incluso, apuntaríamos, *históricas*), codificadas a partir de una visión de país a largo plazo, compartida por numerosos actores y segmentos amplios de la opinión pública, y expresadas operativamente en liderazgos funcionales y capacidades directivas, de persuasión, negociación y concertación. Tales condiciones, es obvio, no están presentes en México y hacen imposible –por ahora– un proyecto como Ciudad Futura.

NOSTALGIA Y FRUSTRACIÓN

Hacia los años cuarenta del siglo pasado, grandes presas hidroeléctricas fueron el núcleo de ambiciosos sistemas de infraestructura y programas de desarrollo en el Grijalva, el Papaloapan, el Balsas y en cuencas del noroeste. Llevarlos a cabo exigió no solo de una visión regional integrada (diríamos también, *interdisciplinar*) y notable destreza técnica, sino de capacidades de investigación, planeación, desarrollo, logísticas, gerenciales y políticas posibles solo en una institucionalidad inédita: las Comisiones de Cuenca. Se establecieron directamente por decisión presidencial a través de decretos del Congreso de la Unión, con una arquitectura jurídica e institucional muy ambiciosa: para

En su papel de abogado del diablo, Quadri explica por qué el proyecto México Ciudad Futura es, en la presente coyuntura histórica y política, inviable: nos falta cohesión social, carecemos de la voluntad política para proyectos de tal envergadura, nos distraemos en minucias. Desgraciadamente.

Es preciso reconocer que Ciudad Futura está condicionada a decisiones políticas del más alto nivel y a complejos diseños institucionales, dadas sus múltiples

“[...] planear, diseñar y construir las obras requeridas para el integral desarrollo [...] con] las más amplias facultades para la planeación, proyección y construcción de todas las obras de defensa de ríos, las de aprovechamiento en riego, desarrollo de energía y de ingeniería sanitaria, vías de comunicación, comprendiendo vías de navegación, puertos, carreteras, ferrocarriles, telégrafos, y las relativas de creación y ampliación de poblados, y tendrá también facultades para dictar todas las medidas y disposiciones en materia industrial, agrícola y de colonización [...]”.*

Es verdad que este arreglo institucional se agotó una vez que sus objetivos básicos se fueron cumpliendo, pero, especialmente, cuando fue evidente que la perspectiva regional o fisiográfica en que operaban (y los intereses de sus poderosos vocales ejecutivos) entraba en conflicto flagrante con las jurisdicciones políticas y facultades de los gobiernos estatales. El caso más notable fue el de la Comisión del Papaloapan y de su vocal ejecutivo, el ingeniero Jorge L. Tamayo, en torno a la construcción de la presa Cerro de Oro y la consecuente reubica-

* Congreso de la Unión, artículos 1° y 3° del Decreto del 26 de febrero de 1947 que crea la Comisión del Papaloapan.



+Estado actual del lecho salitroso del antiguo lago de Texcoco.

ción de campesinos chinantecos hacia el Uxpanapa, que por cierto provocó uno de los episodios más dramáticos de destrucción ecológica ocurridos en México, al desmontarse cientos de miles de hectáreas de bosques tropicales húmedos en la primera mitad de los años setenta del siglo xx; pero esa es otra historia.

A la par de estos grandes sistemas hidroeléctricos y proyectos regionales integrados, la Revolución construyó centros médicos, campus universitarios, acueductos, túneles y drenajes, puertos industriales, puentes y autopistas, grandes complejos industriales, aeropuertos, metro, instalaciones olímpicas... y el propio lago Nabor Carrillo en el vaso de Texcoco. Infraestructura, toda ella, que sigue siendo la columna vertebral de la economía del país. Si Porfirio Díaz acudió a contratistas, arquitectos e ingenieros del exterior (destacadamente, Weetman Pearson) para crear una extensa red ferroviaria, el gran canal de desagüe, el primer sistema moderno de puertos (Veracruz, Coatzacoalcos, Salina Cruz, Manzanillo, Mazatlán) y un asombroso acervo de edificaciones cívicas y culturales, la Revolución formó y encargó a la ingeniería nacional su obra constructora. El florecimiento de escuelas de ingeniería en la UNAM y el IPN y de empresas emblemáticas como ICA no puede entenderse al margen de esa épica constructora. Unos más y otros menos, pero todos recordamos de nuestra niñez la piel de gallina y el orgullo que causaban los noticieros del cine, donde la voz de Fernando Marcos y el *Huapango* de Moncayo nos hacían atestiguar las hazañas de la ingeniería nacional en la construcción del *México moderno*, lleno de proyectos, con *proyecto* y seguro de sí mismo. El costo de la corrupción no aparecía en la contabilidad de la opinión pública, no por

cinismo, sino por explicable encandilamiento. De un país conducido por generales y licenciados, México pasó a ser un país llevado en vilo por una generación de ingenieros; los más, brillantes y emprendedores, cuyo epítome fue Bernardo Quintana.

El desarrollo de la industria de la construcción en México fue consecuencia de lo que hoy llamaríamos una verdadera *política industrial*. Podría decirse que la ingeniería civil fue una *ideología* en sí misma, y el brazo ejecutor de un *proyecto nacional*, que pasó por etapas de nacionalismo, expansión del mercado interno (desarrollo estabilizador) y, por último, de apertura económica. Al final se atascó por su propio diseño corporativo, centralizado y autoritario, sin contrapesos, pero que en sus mejores momentos, para qué negarlo, llegó a ser inspirador.

HOY SERÍA IMPOSIBLE

La democracia prometió un relevo civilizado, el recambio de élites, y la posibilidad de un nuevo *proyecto* nacional. Trajo método pero no contenidos, atomizó el poder y asentó notables incapacidades directivas; eliminó al vértice pero mantuvo a la pirámide corporativa, que hoy lastra y extorsiona. Sin *proyecto nacional* no existe el contexto, ni la vitalidad ni las motivaciones que inspiren obras físicas públicas de gran significado, capaces de modificar el terreno de juego para el desarrollo regional y nacional. En la alternancia democrática, solo la inercia (nada desdeñable) de la disciplina y el orden macroeconómico nos mantiene en movimiento. También, la rutina de presupuestos gubernamentales básicos aplicados en mantenimiento y extensión incremental de la infraestructura legada desde el siglo xx, y la dinámica autó-

noma de la obra privada urbana, con edificios en ocasiones espléndidos, particularmente en la ciudad de México, lo que sigue estimulando la capacidad creadora de la arquitectura mexicana incluso como producto de exportación. Nuestra ingeniería, en contraste, que había sido exitoso competidor en grandes obras de infraestructura internacionales, sufrió con la apertura económica en la propia casa, al enfrentar en desventaja a empresas constructoras extranjeras que participan con su propio financiamiento internacional bajo el brazo en los pocos proyectos aislados que ven la luz. La calidad de la educación pública decayó, y con ello las aptitudes e inclinaciones de los estudiantes de bachillerato hacia las ingenierías. Los valores y expectativas de los jóvenes cambiaron en consonancia con el nuevo escenario; el prestigio, la satisfacción profesional y altos ingresos ya no se persiguen ahora a través de la ingeniería, sino de disciplinas menos demandantes. De hecho, numerosas escuelas de ingeniería civil han cerrado o han estado a punto de hacerlo, tanto en universidades públicas como privadas.

En su peor desenlace, el ánimo constructor de la política pública del siglo xx decayó y degeneró en las primeras dos décadas del siglo xxi, quedando casi encapsulado en el financiamiento y subsidio masivos a proyectos de vivienda de interés social. Su expresión y consecuencia ha sido la proliferación anárquica de millones de viviendas descoyuntadas de las ciudades, y ensambladas en infames panales monotemáticos en periferias desoladas bajo la lógica del suelo ejidal barato. Se ha impuesto así el caos en la estructura territorial del país. Los desafortunados adquirientes de Infonavit han encontrado la soledad y el vandalismo, y costos impagables de transporte. Las ciudades y municipios han sufrido el vaciamiento de sus núcleos urbanos y el desmadejamiento social, y han sido lógicamente incapaces de asumir responsabilidades de provisión de infraestructuras y servicios hacia áreas cada vez más remotas. No en balde, más de la cuarta parte de la vivienda del Infonavit ya ha sido abandonada, y las hipotecas perdidas, mientras crece su cartera vencida. En el nuevo espíritu de los tiempos, languidecen el Colegio de Ingenieros Civiles y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, mientras que las empresas de vivienda de bajo costo se multiplican bajo la égida del Infonavit y se organizan en su propia cámara. Lo que se hace no requiere de ingeniería seria, sino de astucia financiera de parte de los desarrolladores de vivienda para maximizar utilidades, por supuesto, dados los incentivos y las reglas del juego, y en las condiciones de precariedad de visión, rumbo, proyecto nacional y de capacidades directivas en el gobierno. Sin *proyecto nacional* ni capacidades directivas no hay proyectos trascendentes posibles. La obra física o su omisión es lenguaje de cualquier pro-

yecto nacional o de su ausencia. Esta verdad se palpó con tristeza en torno a las celebraciones del Bicentenario de la Independencia, cuando no hubo la convicción, la energía ni la destreza mínima para construir un simple monumento ornamental en el Paseo de la Reforma. Porfirio Díaz, desde Montparnasse, sin duda se regocijó al saber que, cien años después, su obra conmemorativa crece en perspectiva.

COMPLEJIDAD QUE ABRUMA

Es claro que el proyecto México Ciudad Futura representa complejidades y desafíos que en los tiempos que corren rebasan al país. Conjuga numerosos y muy diversos componentes y procesos que requieren de una coordinación minuciosa, conocimiento técnico profundo y aptitudes notables de gerencia pública. Involucra ámbitos que se ubican en espacios distintos de gobierno, y su diseño y ejecución demandan mecanismos institucionales inexistentes que hoy en día se ven imposibles de construir. Por ejemplo, uno de ellos implicaría ensamblar un complicado *acuerdo de coordinación* multipartito en los términos constitucionales y de la Ley de Planeación vigentes. Sería indispensable y protagónico el involucramiento de la Comisión Nacional del Agua (CNA) en la medida en que tiene a su cargo los terrenos del antiguo vaso de Texcoco, la infraestructura hidráulica y la administración del agua en el valle de México. La CNA, inevitablemente, tendría que entrar en concurrencia con los organismos de agua del Distrito Federal (Sistema de Aguas del DF) y de los distintos municipios asociados al proyecto. De su lado, el diseño, construcción y operación de vialidades troncales y de enlace regional como las que demanda Ciudad Futura exigirían reclutar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en este esfuerzo, adicionalmente a sus responsabilidades obvias en el nuevo aeropuerto de Texcoco, junto con Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA). El financiamiento fiscal tendría que ser contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con una programación multianual. Es evidente que las reglas vigentes para el ejercicio del presupuesto público tendrían que ser adaptadas con una flexibilidad considerable, ante el riesgo de detener y anquilosar un complicado proceso de gasto. La necesaria transferencia legal de la tierra es la piedra angular del proyecto. No hace falta recordar aquí lo abigarrado de nuestra legislación agraria y los alambicados procedimientos para la enajenación de predios ejidales, por lo que sería vital la participación decidida de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y de la Procuraduría Agraria. La experiencia dicta que es muy probable la ignición de conflictos, lo que requerirá la atención permanente de la Secretaría de Gobernación. Téngase en cuenta, por otra



+La ciudad de México hoy: una selva de asfalto.

parte, que muchos proyectos en México han fracasado por no superar litigios jurídicos derivados de impugnaciones ambientales. Por ello, es fundamental una atención responsable por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Siendo la infraestructura de uso público una dimensión toral del proyecto, salta a la vista el imperativo de sumar al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras). Como se aprecia a partir de este vistazo fugaz a las necesidades de participación institucional que el proyecto exige, el mecanismo jurídico de coordinación alcanzaría un nivel de complejidad inusitado, y más aún el de ejecución.

La otra opción sería crear una Corporación para el Desarrollo del Lago de Texcoco, inspirada en las antiguas Comisiones de Cuenca, que concentraría todas las facultades y responsabilidades necesarias dentro de una sola entidad semiautónoma y con personalidad jurídica. La Corporación sería una sociedad anónima, con participación pública mayoritaria pero abierta a la inversión privada; creada por decreto presidencial, con personalidad jurídica y patrimonio propio autorizado por la Cámara de Diputados. Estaría a cargo de un fideicomiso tal vez privado, para flexibilizar el gasto y resolver los problemas impuestos por la legislación de adquisiciones y obra pública, y la normatividad paralizante de contraloría. Contrataría a consultores (desde luego a Alberto Kalach), firmas de ingeniería, arquitectura y diseño para el desarrollo a detalle de un plan maestro, y de los proyectos y componentes principales (obras hidráulicas, vialidades, aeropuerto, centros urbanos, áreas recreativas). Haría las licitaciones necesarias para obras y en su caso las asignaciones directas consecuentes, además de otorgar concesiones a desarrolladores inmobiliarios y a otros operadores. Entraría en concurrencia estrecha con los gobiernos municipales, del Distrito Federal y del Estado de México. Se capitalizaría con inversiones privadas, cré-

dito multilateral (Banco Mundial, BID), subastas y capital privado de riesgo. La Corporación para el Desarrollo del Lago de Texcoco adquiriría una estructura administrativa y de gobierno representativa, transparente y eficiente.

¿PODRÍA CAMBIAR EL PANORAMA PARA CIUDAD FUTURA?

Teóricamente, en una democracia representativa, los valores, creencias, expectativas y demandas de la población tienen receptores en las instituciones políticas y generan respuestas consecuentes de gobierno. Los políticos compiten para ganarse el favor electoral de los ciudadanos. Además de esta lógica elemental de estímulo-respuesta, hay un margen más o menos ancho de autonomía para la política y para las políticas públicas. Políticos visionarios pueden proponer nuevas ideas e iniciativas, convencer y hacerlas viables, en la medida en que encajen dentro de un proyecto nacional compartido por las mayorías. Anticiparán que el sacudimiento y transformación del statu quo tiene desde luego costos y riesgos, pero también oportunidades y beneficios mayores. Apelarán entonces a la razón técnica y a la inteligencia social, poniendo en juego motivaciones políticas legítimas, liderazgo y pedagogía colectiva, y harán acopio de las capacidades disponibles de gerencia pública. En el marco de la ley (o de los cambios factibles y necesarios a la misma) armarán los engranes institucionales de transmisión de decisiones y de coordinación intergubernamental indispensables. Un gran proyecto como Ciudad Futura, así, podría encontrar cauces de realidad por estas dos vías identificables en el mapa de un *proyecto nacional*. Ambas están cerradas en el México de hoy; tampoco hay mapa.

Por un lado, la izquierda en México ha explotado y retroalimentado en la población un fuerte pasivo preexistente de paternalismo y dependencia. Su programa y propuestas, destacadamente en el Estado de México en la última

campaña electoral, se reducen en esencia a ofrecer dinero a todos (“programas sociales”), en una cínica estrategia de comprar votos y lealtades y de privatizar individualmente los contenidos de las políticas públicas. El partido hegemónico y que resultó triunfador por un margen apabullante en esa entidad se constriñó a recoger y a asumir una miríada de demandas parroquiales, creando en los hechos una oferta política a granel, apenas embalada en la mercadotecnia de algunas frases sugerentes como distintivo de campaña. Fue notoria la ausencia de ideas fuerza, de valor estratégico tangible. Nadie las demanda, los partidos no las ofrecen.



➤ **Invasión en los lindes del lago.**

Difícilmente surgirá Ciudad Futura como argumento en las campañas electorales federales de 2012. Candidatos cautos —o timoratos— no la tomarán como oferta política, al menos de forma explícita, dados los riesgos de incoordinar a grupos que resultarían afectados, más aún si se considera un nuevo aeropuerto en el vaso de Texcoco. Cuando mucho, podrían esperarse algunas generalidades vagas sobre la restauración lacustre, nuevos servicios e infraestructura urbana, e inversión y empleo en el área.

El que México Ciudad Futura tenga posibilidades de ver la luz durante la próxima administración federal dependerá del perfil de personalidad del nuevo titular del Ejecutivo. Pero más dependerá de cómo queden ensamblados los engranes del poder entre el gobierno federal y sus propias dependencias relevantes en el Estado de México y el Distrito Federal. Podremos descartar cualquier posibilidad para Ciudad Futura si queda establecido un esquema de pluralidad antagónica entre partidos y personas, como ahora. Puede preverse que solo si el titular del poder ejecutivo ejerce ascendencia política sobre el gobernador del Estado de México, los municipios conurbados del oriente, y acaso sobre el jefe de Gobierno del Distrito Federal, habrá alguna oportunidad de tejer la intrincada red de relaciones de autoridad y de alianza imprescindible para el desarrollo del proyecto. Dado que el nuevo gobernador del Estado de México es del PRI, solo un poder ejecutivo federal y municipios conurbados relevantes en manos del mismo partido permitirían la unidad de voluntades, la coordinación y la disciplina política e institucional que el proyecto exige. Se antojaría concluir por tanto que el proyecto Ciudad Futura solo tendría cabida en un escenario de restauración priista, dada la improbabilidad de que un ejecutivo de otro partido (aunque fuese suficientemente ilustrado, fuerte, audaz y visionario) tuviera la capacidad y el ánimo de convencer, sumar o someter a gobernantes locales de partidos adversos, con intereses divergentes y, seguramente, con un minúsculo alcance de miras. Recuérdese, además, el hecho de que Ciudad Futura no forma parte de la cartera de demandas y expectativas de la generalidad de los actores políticos y electores del valle de México. Algo que difícilmente va a cambiar en el corto y mediano plazos, por lo que no podría confiarse en los resortes políticos habituales de estímulo-respuesta.

¿Qué queda entonces para Ciudad Futura y sus promotores? ¿Tiene sentido imaginar y proyectar, promover y conmovir con la idea de una nueva ciudad lacustre en el valle de México? ¿Es sensato, en el estado actual de cosas, identificar las voluntades que es preciso inocular y las capacidades directivas que activar? ¿Vale la pena? ¿No será mejor esperar a que después de tanta confusión, miedo, estancamiento y mediocridad se decante el horizonte para saber si en él cabe la nueva ciudad lacustre? No. Imaginar la nueva ciudad lacustre también es un proyecto en sí: pretende retar, sacudir, motivar y forzar al razonamiento sobre las limitaciones autoimpuestas, y sobre la orfandad de ideas con que México se adentra en el siglo XXI. Acaso, también, contribuir a la gestación de un deseo colectivo sobre una ciudad distinta y mejor, y lo que exige de nosotros, de nuestros gobiernos e instituciones. —