

Evaluación del marco normativo urbano del Área Metropolitana de Monterrey

Roberto García Ortega*

El Área Metropolitana de Monterrey (AMM), al igual que el resto de las ciudades mexicanas, ha venido conformando desde los años ochenta un completo arsenal normativo urbano, tanto en materia jurídica como de planeación, reglamentación y gestión urbana. No obstante, los logros alcanzados en el papel contrastan frecuentemente con la realidad que se aprecia en el espacio urbano. Todo pareciera indicar que en numerosos casos se aprobaron leyes, planes, reglamentos o programas de desarrollo urbano como un objetivo en sí mismo, como si el propósito fuese llenar el expediente político-administrativo y no alcanzar los objetivos de ordenamiento urbano y de justicia social que debieran lograrse mediante el cumplimiento y aplicación de estos instrumentos. ¿En dónde se ubican las fallas para el caso del AMM?

Por otra parte, tal como sucede en el resto del país, los instrumentos vigentes que conforman el marco normativo del AMM carecen de mecanismos de evaluación y seguimiento, por ello el presente trabajo, que forma parte de un proyecto de investigación más amplio, se inicia con el planteamiento y posibles respuestas a algunos cuestionamientos que surgen al intentar evaluar el actual marco normativo metropolitano de Monterrey. En ese sentido la contribución relevante en este artículo lo constituye el análisis de los resultados de 60 entrevistas-cuestionarios realizadas a informantes locales claves, todos ellos actores sociales importantes relacionados con el encuadre jurídico, normativo, de gestión y de participación social en planes y programas relativos al desarrollo urbano del AMM en los últimos años. El principal objetivo del trabajo es generar algunas conclusiones y propuestas que busquen perfeccionar el actual marco normativo urbano del AMM y que tiendan a lograr una distribución socialmente más equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano metropolitano.

Objetivos y contexto del marco normativo

Los resultados que hasta 1980 no habían podido alcanzar las políticas y programas federales de descentralización industrial y de desestímulo al crecimiento de las grandes metrópolis de nuestro país, paradójicamente se lograron de manera involuntaria como resultado de la severa crisis económica iniciada en 1982. Efectivamente, una característica relevante del proceso de urbanización en México durante la década 1980-1990 fue la desaceleración del crecimiento de las cuatro metrópolis nacionales, aunque esta desaceleración podría ser sólo transitoria. Garza y Rivera lo señalan claramente en un reciente trabajo al

* El Colegio de la Frontera Norte, Director Regional de Monterrey.

concluir: “Los cambios en el sistema urbano nacional entre 1980-1990 pueden no ser definitivos y podría reiniciarse el crecimiento de las metrópolis, si las condiciones económicas son favorables” (Garza y Rivera, 1995: 51). Tal parece ser el caso actual del Área Metropolitana de Monterrey (AMM) con el impacto de la globalización económica y la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

En efecto, con relación al caso del AMM, por su ubicación estratégica en el principal “corredor” del TLC, considerando el impacto de la globalización y la liberalización de las políticas urbanas, el futuro previsible para esta metrópoli es preocupante. Según una hipótesis de crecimiento económico elevado de al menos 6% anual y tasas de crecimiento demográfico constante del orden de 2.5% anual hasta el año 2020, el AMM alojaría cerca de seis millones de habitantes, población que, suponiendo una densidad bruta de 60 hab./ha, considerando la tendencia a la urbanización más dispersa de los últimos 20 años, requeriría un área urbana aproximada de 100 000 ha, equivalente a más del doble de la superficie actual (García Ortega y Barragán, 1995). ¿Está preparado Nuevo León para financiar, construir, gobernar y mantener una metrópoli dos veces mayor que la actual en sólo 25 años? No hay nada más incierto.

El AMM concentraba, en 1995, 85% de la población total y 89% del producto interno bruto de Nuevo León, constituyendo un fenómeno de macrocefalia urbana y de desequilibrio regional que sobrepasaba proporcionalmente al de la Ciudad de México, respecto al país. Los tres millones de habitantes y las actividades económicas urbanas del AMM se distribuían en el año referido de manera desigual en nueve municipios conurbados, que manifestaban entre sí fuertes contrastes y desequilibrios en lo social, lo económico, lo urbano y lo administrativo público.

Aunque desde 1927 apareció la primera Ley de Planificación y Construcciones Nuevas de Monterrey y en 1944 fueron iniciados los estudios del primer Plan Director de Desarrollo Urbano para Monterrey –logrando su complementación técnica en el nivel metropolitano hacia fines de los años sesenta– no fue sino hasta 1980 cuando se consolidó el marco jurídico para la planificación urbana local. Finalmente, tras varios intentos previos, el 1º de noviembre de 1988 se emite el decreto del ejecutivo estatal que aprueba el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010 (PDUAMM), actualmente vigente (García Ortega, 1989).

Desde entonces se han sucedido importantes modificaciones al marco legal federal y estatal encontrándose entre las más relevantes las modificaciones de febrero de 1991, de febrero de 1993 y de octubre de 1997 a la actual Ley Estatal de Desarrollo Urbano, así como la modificación a la Ley General de Asentamientos Humanos, de julio de 1993. Aunque con sustento en una ley estatal de la materia, todavía en febrero de 1998, inconsistente con el artículo 115 constitucional y con la Ley General de Asentamientos Humanos vigente –por el tutelaje que en ella ejerce el Estado sobre los municipios– diversos planes, reglamentos y programas de desarrollo urbano estatales y municipales han sido aprobados. En todos los casos estos instrumentos, con su aplicación, intentan dejar su huella en el espacio urbano metropolitano.

No obstante los esfuerzos realizados en los últimos 12 años para conformar un completo arsenal normativo urbano para el AMM, en materia jurídica, de planeación, de reglamentación, de gestión urbana y de participación, éstos parecen haber sido insuficientes o desviados de sus objetivos. Todo parece indicar que en numerosos casos se hicieron las leyes, planes, reglamentos o programas de desarrollo urbano como un objetivo en sí mismo, como si el propósito fuese llenar el expediente político-administrativo y no alcanzar los objetivos de ordenamiento urbano y de justicia social que debieran lograrse mediante el cumplimiento y aplicación de estos instrumentos. ¿En dónde se ubican las fallas? ¿Será la limitada aplicación y escasa materialización en programas de los diversos instrumentos jurídicos y técnicos vigentes lo que minimiza la traducción real de dichos esfuerzos en un mayor orden, eficiencia y equidad urbana en beneficio de la población metropolitana? ¿Serán inadecuados estos instrumentos para responder a la cada vez más compleja problemática urbana del AMM? ¿Será simplemente que los intereses económicos y políticos inmediatos de los grupos que tienen mayor capacidad de negociación prevalecen sobre los intereses colectivos de largo plazo de una mayoría silenciosa e ignorada?

El objetivo del presente trabajo, que forma parte de un proyecto de investigación más amplio, es contribuir en la búsqueda de respuestas a estas preguntas, mediante el análisis de los resultados de 60 entrevistas realizadas a “informantes locales claves” sobre el cuestionamiento al marco jurídico, de planeación, de reglamentación y de gestión urbana del AMM. El propósito de lo anterior es generar algunas conclusiones y propuestas que busquen perfeccionar este marco jurídico-normativo metropolitano, tendentes a distribuir entre su población las cargas y los beneficios del desarrollo urbano del AMM con

mayor equidad. Hacer este tipo de reflexiones y propuestas no sólo es necesario sino urgente, pues esta metrópoli seguirá creciendo al ritmo que crece su papel en la competencia internacional para captar mayores inversiones dada su referida ubicación geográfica estratégica en el marco del TLC. Para ello, el AMM deberá estar preparada con un sólido soporte técnico-jurídico, de planeación y de administración, que le permita asumir el desafío económico globalizante del fin de siglo y realizar en los primeros 25 años del nuevo milenio las infraestructuras, las viviendas, los equipamientos y la gestión gubernamental de una nueva metrópoli casi dos veces más grande que la existente en 1995.

De no hacerse nada, el AMM corre el riesgo de enfrentarse, en un futuro cercano, a problemas urbanos casi irresolubles como los que sufre la Ciudad de México, pero sin los recursos federales con los que sobrevive la capital nacional. El reto para el AMM consiste en encontrar fórmulas de planeación, administración y financiamiento urbano novedosas, participativas, audaces y socialmente justas, como las que se están experimentando en otras metrópolis del primer mundo. Sólo así se podría enfrentar con éxito la tarea de dar servicios públicos, seguridad, transporte, vivienda, empleo, salud, educación y recreación en condiciones de gobernabilidad a casi 1 400 000 familias –probablemente todavía con serios desequilibrios en la distribución del ingreso– que se estima vivirán en el AMM para el año 2020.

Dadas las expectativas económicas generadas por el TLC, este escenario de futuro demográfico para el AMM es muy probable a pesar de la modesta tasa de 2.5% en el crecimiento de la población metropolitana durante la última década. Como quedó señalado antes, el aparente estancamiento demográfico del AMM puede ser sólo transitorio y su crecimiento podría haberse reiniciado ya como resultado del impacto de la globalización económica y de la puesta en vigor del TLC. En efecto, apuntan en ese sentido las recientes y cuantiosas coinversiones realizadas en los últimos años en el AMM en actividades manufactureras de alta tecnología, así como en modernos servicios del sector terciario, tanto de nuevas sedes bancarias, de compañías de telecomunicaciones, como de servicios de apoyo al comercio internacional y de impulso a la educación superior.

Como metodología de trabajo procedimos al estudio de los documentos jurídicos y normativo-urbanísticos vigentes. Entre ellos se encuentran la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (Gobierno del Estado de Nuevo León, 1993), el Plan Director de Desarrollo Urbano del AMM 1988-2010 (Comisión de Conurbación

del AMM, 1988). Con propósitos comparativos con los documentos vigentes, analizamos también los documentos jurídicos y normativo-urbanísticos propuestos desde diciembre de 1995 a la consulta pública por el gobierno estatal. Entre los primeros, estudiamos las dos principales iniciativas de Ley de Desarrollo Urbano que estudia actualmente el H. Congreso de Nuevo León (Congreso del Estado, 1997) y el proyecto del Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Monterrey Metropolitano 2020 (Secretaría de Desarrollo Urbano de Nuevo León, 1995).

No obstante, la información más relevante para este trabajo fue obtenida de fuentes directas a través de entrevistas mediante un cuestionario que fue aplicado a una muestra local de 60 “informantes claves” entre los que sobresalen los representantes de diversos organismos señalados por la Ley de Desarrollo Urbano como integrantes del llamado Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano. Entrevistas y cuestionarios similares fueron aplicados a legisladores y ex legisladores locales, miembros de la Comisión de Asentamientos Humanos del H. Congreso del Estado de Nuevo León, así como a funcionarios y ex funcionarios estatales y municipales y a diversos promotores urbanos de la iniciativa privada; todos ellos son actores sociales importantes, relacionados con el encuadre jurídico, normativo, de gestión y de participación social en planes y programas relativos al desarrollo urbano del AMM en los últimos años. El propósito de tales entrevistas y cuestionarios fue captar información directa de los principales agentes urbanos involucrados en el proceso de “hacer la ciudad”, con el fin de confrontar en el análisis los diversos enfoques y puntos de vista.

Cabe subrayar que, como en todos los casos de entrevistas de esta naturaleza, las respuestas dadas por los entrevistados, constituyen opiniones personales, no documentadas en el momento, sobre los temas tratados, basadas solamente en la experiencia y conocimiento de cada interlocutor sobre el tema. Tales opiniones deberán ser pues valoradas como percepciones generales.

Cuestionamiento y propuestas para el perfeccionamiento del marco normativo

Los 60 entrevistados fueron tres funcionarios federales, 11 estatales y nueve municipales; seis legisladores locales de los cuatro partidos políticos; cuatro representantes de organismos privados intermedios;

tres funcionarios y asesores del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano (Codeur); ocho promotores privados inmobiliarios y de vivienda; cuatro líderes comunitarios y 12 especialistas connotados de temas urbanos y relacionados, tanto de las universidades locales como profesionistas libres. Con excepción de la escasa respuesta obtenida de parte de algunos líderes comunitarios y sindicales invitados, el resto de las personas seleccionadas manifestó gran interés por su participación en esta investigación.

Las referidas entrevistas fueron realizadas con base en un cuestionario conformado de dos partes; la primera, buscó conocer las razones del cuestionamiento del marco normativo urbano del AMM –entendido éste como la conjunción de la ley estatal de la materia, el plan director metropolitano, los planes parciales y los reglamentos de desarrollo urbano municipal–, y la segunda recogió las propuestas más relevantes para mejorar el referido marco normativo metropolitano. En la primera parte del cuestionario se solicitó a los entrevistados que expresaran su acuerdo o desacuerdo sobre cada una de las cinco razones sugeridas –que veremos más adelante– sobre el cuestionamiento al marco normativo urbano del AMM. En la segunda parte relativa a las propuestas, con el propósito de no limitar a los entrevistados, éstas fueron expresadas de manera abierta, tomando como guía seis temas básicos: marco jurídico, planeación, reglamentación, participación ciudadana, gestión y administración pública del desarrollo urbano y otros rubros. Posteriormente, durante el trabajo de análisis, las diversas propuestas fueron clasificadas en nueve grupos afines para su adecuado manejo estadístico.

Razones del cuestionamiento al marco normativo

Los resultados más relevantes de la primera parte de las entrevistas locales relativa a las razones del cuestionamiento del marco normativo urbano del AMM se concentran en el cuadro 1. De dicho cuadro sobresale que, en orden decreciente del porcentaje de manifestación de acuerdo por argumento de parte de los entrevistados, las principales razones del cuestionamiento del marco normativo referido son las siguientes:

– En primer lugar, 81.7% de los entrevistados opina que es el escaso cumplimiento de las leyes de la materia y la limitada implementación de los planes y programas de desarrollo urbano lo que demerita el marco normativo vigente en el AMM.

– En segundo término, 75% de las respuestas suponen que son los intereses económicos de algunos grupos privados los que intentan desacreditar el actual marco normativo para su beneficio.

– En tercer lugar, 73.3% de los entrevistados opina que son las prácticas deshonestas entre algunos funcionarios, promotores y líderes las que han provocado la pérdida de prestigio del actual marco normativo urbano.

– En cuarto lugar, 66.7% de los encuestados argumenta como razón del cuestionamiento al marco referido la confrontación de éste con las nuevas ideas, paradigmas y modelos urbanos producto de disciplinas como la ecología, la economía o la sociología.

– Finalmente, sólo 65% de los entrevistados argumentó que el cuestionamiento referido, se deba a la incompatibilidad de las actuales leyes y planes de desarrollo urbano con el modelo económico neoliberal prevaleciente en nuestro país.

CUADRO 1
Razones del cuestionamiento del marco normativo urbano del AMM,
por grupo de entrevistados locales en porcentaje de manifestación
de acuerdo por argumento

<i>Grupos de entrevistados</i>	<i>Razones</i>				
	<i>Incompatibilidad de marco normativo con actual modelo económico nacional</i>	<i>Confrontación con nuevos paradigmas de ecología y economía</i>	<i>Escaso cumplimiento de leyes y de implementación de planes y reglamentos</i>	<i>I.P. intenta desacreditar marco normativo para su beneficio</i>	<i>Prácticas deshonestas de funcionarios promotores y líderes</i>
Func. federales	33.3	66.7	100.0	100.0	100.0
Func. estatales	54.5	72.7	81.8	81.8	72.7
Func. municipales	66.7	55.6	77.8	88.9	55.6
Legisladores	83.3	50.0	100.0	83.3	83.3
Codeur y organismos priv. intermedios	71.4	85.7	57.1	57.1	71.4
Promotores Adivac	62.5	75.0	75.0	25.0	50.0
Líderes comunitarios*	75.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Especialistas locales y diversos	66.7	50.0	83.3	83.3	83.3
Porcentaje de muestra total	65.0	66.7	81.7	75.0	73.3

* Líderes subrepresentados en 50% aproximadamente por escasa respuesta de muestra seleccionada.

Obviamente, los porcentajes anteriores sufren algunas variaciones a nivel de los diferentes grupos en que fueron clasificados los entrevistados en el cuadro 1. Ejemplo de lo anterior son los contrastes entre el tipo de razones sobre el cuestionamiento al marco normativo referido que argumentan los funcionarios de Codeur y promotores de Adivac (Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y de Vivienda) *versus* las opiniones de los especialistas, los legisladores y los funcionarios públicos. Esto último es particularmente notorio en la baja ponderación que Codeur y los miembros de Adivac otorgan a la opinión de que la iniciativa privada local intenta desacreditar el actual marco normativo urbano para su beneficio. Hecho que, en opinión de los especialistas, legisladores y funcionarios públicos quedó de manifiesto durante el “jaloneo” que ocurrió en el proceso de consulta de una fallida iniciativa de ley de desarrollo urbano de marcado corte neoliberal. Nos referimos a la iniciativa de ley del ex gobernador Benjamín Clariond, elaborada por el Codeur con el consenso de los desarrolladores de Adivac y algunos otros miembros de la iniciativa privada local. Volveremos sobre este tema más adelante.

Respecto a que la iniciativa privada local intenta desacreditar para su beneficio el marco normativo urbano, las opiniones son claras y se polarizan. Por ejemplo, de un lado un funcionario federal declaró en su entrevista: “Yo diría que algunos intentos que se han hecho con nuevos modelos en materia de desarrollo urbano son tendenciosos hacia un beneficio particular y no de la comunidad...debemos estar alertas para que el marco normativo urbano vaya en razón del beneficio de las mayorías y no de una minoría”. Un connotado abogado especialista señalaba por su parte “Aparentemente hay una lucha sorda pero fuerte por buscar la imposición de un modelo neoliberal urbano para su beneficio por parte de los grupos que tienen la capacidad de ejercer una presión efectiva”.

Por otro lado, el presidente de Adivac en su entrevista negó categóricamente los señalamientos anteriores argumentando que “Las empresas desarrolladoras asociadas a Adivac buscan el beneficio de la comunidad, de lo contrario no pueden perdurar en el tiempo”. No obstante, el concepto de beneficio comunitario para los promotores inmobiliarios es un tanto particular, a juzgar por lo comentado por uno de ellos. Parafraseando la célebre frase de Charly Wilson, de la General Motors, un importante terrateniente urbano declaró en su entrevista: “Lo que es bueno para el promotor o desarrollador urbano es bueno para la comunidad”, argumentando para ello la creación

de empleos, la construcción de viviendas, la reactivación de la economía, etc. Al final, nuestro entrevistado propuso categóricamente que “el marco normativo urbano debe desaparecer para que las fuerzas de la oferta y la demanda se expresen sin obstáculo” y añadió, lamentándose, “Aun así, aquí todo mundo cree que somos los malos de la película”.

Propuestas para mejorar el marco normativo

Como producto de la segunda parte de las entrevistas locales se obtuvieron las propuestas para mejorar el marco normativo urbano del AMM (véase el cuadro 2). Nueve fueron las principales propuestas. Un alto nivel de acuerdo se manifestó en torno a las propuestas relativas a la descentralización de atribuciones a los municipios, al fortalecimiento municipal en materia de desarrollo urbano y a la definición clara en la distribución de competencias urbanas entre el Estado y los municipios, pues cinco de las primeras seis propuestas fueron en ese sentido.

En efecto, en primer lugar 83.3% de los entrevistados se pronunciaron por reconocer a los municipios su derecho y capacidad para regular el desarrollo urbano mediante sus propios reglamentos municipales, aun cuando se propone que éstos sean homologados al nivel metropolitano en los aspectos generales. No obstante, algunos matices aparecen en la gráfica 1 al repasar las respuestas por grupos. Obviamente los funcionarios municipales y federales se pronuncian 100% a favor de tal reconocimiento. Un ejemplo de ello es la declaración de un funcionario de San Pedro Garza García: “La facultad reglamentaria es más una atribución municipal que estatal, no obstante, en el AMM tendría que hacerse en forma coordinada entre todos los municipios metropolitanos”. Los funcionarios estatales, aunque sólo en 90%, están también de acuerdo con lo anterior. Quienes aparecen aún con algunas reservas al respecto son los legisladores, los especialistas locales y los líderes comunitarios. Las razones que argumentan se apoyan en su preocupación por no perder en el nivel metropolitano la necesaria coordinación y congruencia en cuanto a las normas urbanas que cada municipio pueda aprobar. Sumado a lo anterior, el riesgo de que se desate una “reglamentitis” municipal que complique y encarezca aún más los trámites de permisos urbanos, los desarrolladores manifiestan por su parte claras reticencias ante la

CUADRO 2
Propuestas principales para mejorar el marco normativo urbano del AMM por grupo de entrevistados locales, en porcentaje de manifestación de acuerdo por propuesta

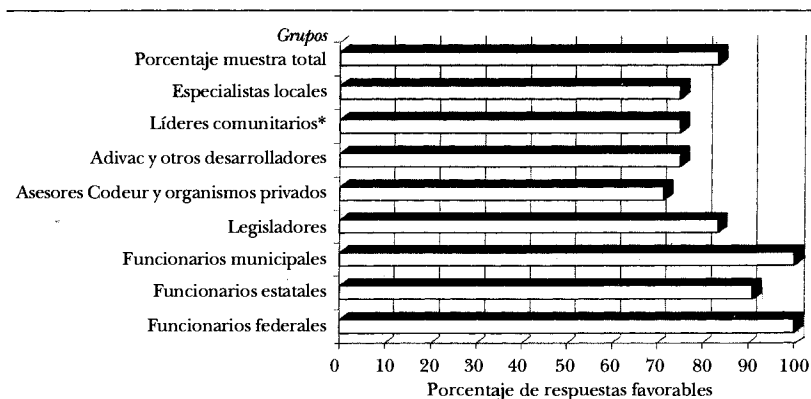
Grupos	Propuestas					Profesionalizar, capacitar y dar continuidad a equipos técnicos y funcionarios de apoyo o fiscales como una corporación mixta para implementar acciones diversas
	Adecuar Ley Estatal de Desarrollo Urbano a la Constitución y la LGAH haciendo sustantiva con bases para reglamentos	Estado, (y comisión metropolitana) tenga rec- toria y coordinación	Desregular todo marco normativo urbano del AMM para que el mer- cado norma- el desarrollo urbano	Que la parti- cipación ciudadana sea am- plia, plural, in- formada y re- presentativa, no corporativis- ta ni sólo a tra- vés de activistas	Estado (y co- misión metro- politana) rea- lice gestión urbana y re- gional; plan estratégico y servicios inder- municipales	
Funcionarios federales	100.0	66.7	100.0	66.7	66.7	66.7
Funcionarios estatales	72.7	100.0	90.9	72.7	90.9	66.7
Funcionarios municipales	88.9	88.9	100.0	88.9	88.9	66.7
Legisladores	100.0	66.7	83.3	83.3	83.3	33.3
Asesores Codeur y organismos privados	85.7	85.7	71.4	42.9	85.7	42.9
Activac y otros	75.0	87.5	75.0	50.0	62.5	75.0
Líderes comunitarios*	50.0	-	75.0	100.0	-	-
Especialistas locales	66.7	83.3	75.0	75.0	75.0	50.0
Porcentaje muestra total	78.3	80.0	83.3	71.7	75.0	68.3
						55.0
						28.3
						48.3

* Líderes subrepresentados en 50% aproximadamente por escasa respuesta de muestra seleccionada.

propuesta de fortalecer la atribución reglamentaria municipal. Los legisladores, en cambio, manifiestan un acuerdo favorable a los reglamentos municipales, acotando éstos a una eventual homologación metropolitana en los aspectos que se estimen pertinentes.

GRÁFICA 1

Propuestas principales de entrevistas locales: Reglamentos de desarrollo urbano municipales homologados en aspectos metropolitanos según bases de Ley de Desarrollo Urbano



* Líderes subrepresentados en 50% aproximadamente por escasa respuesta de muestra seleccionada.

En segundo lugar, 80% de la muestra manifestó estar de acuerdo en que, a través de una comisión metropolitana con la participación de los municipios conurbados, el estado mantenga la rectoría y la planeación regional y urbana, especialmente de infraestructuras, vialidades maestras y todos los aspectos intermunicipales en el AMM, mediante la realización de un “plan estratégico”; en dicho marco los municipios realizarían sus planes de zonificación y usos del suelo. En la gráfica 2 podemos apreciar el alto nivel de acuerdo alcanzado entre casi todos los grupos de entrevistados –incluso entre funcionarios estatales y municipales– en torno a esta propuesta. Aun cuando algunos legisladores y funcionarios federales prefirieron no pronunciarse al respecto, principalmente por falta de información, los líderes comunitarios entrevistados fueron los únicos en estar en desacuerdo, quizás en razón de su extracción y visión muy puntual y municipalista. El siguiente párrafo transcrito de la entrevista a un funcionario municipal resume en buena

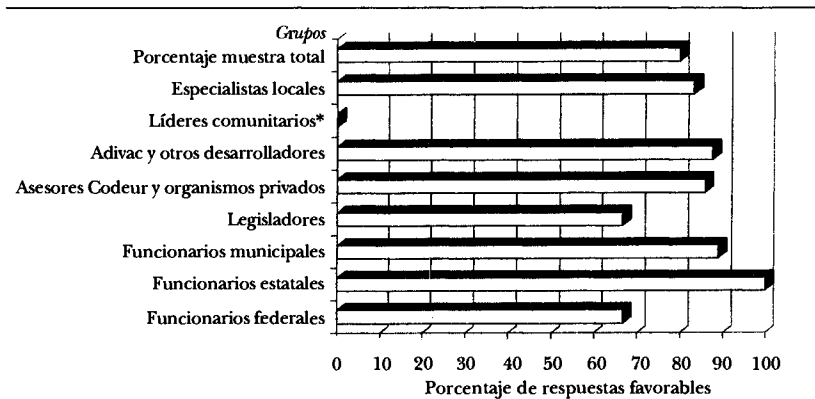
medida el tipo de acuerdo que puede ser alcanzado respecto de las competencias en los niveles de planeación urbana metropolitana.

Estimamos que la planeación del AMM se tiene que realizar efectivamente como un solo centro de población en el cual conviven diversas administraciones, la del estado y las de los distintos municipios; por ello, esta tarea debe ser conjunta y coordinada como lo señala la ley federal. No obstante, la planeación debe realizarse en dos niveles, un nivel macro de carácter estratégico, prioritario, para toda la metrópoli en donde se identifiquen los aspectos de carácter fundamental para el funcionamiento de la ciudad como un conjunto –drenaje pluvial, infraestructuras y vialidades maestras, equipamientos de carácter metropolitano, etc– obras que rebasan el marco del territorio municipal, y un nivel micro, que cada ayuntamiento realice y apruebe los llamados planes municipales y parciales de desarrollo urbano, en los que cada municipio pueda atender sus propios requerimientos y necesidades, sin entorpecer el funcionamiento global de la ciudad.

En tercer término, en congruencia con lo anterior, 78.3% de los entrevistados proponen que la ley de desarrollo urbano de Nuevo León se adecue a los términos de la Constitución y de la Ley General de Asentamientos Humanos y que, de aprobarse una nueva ley en la

GRÁFICA 2

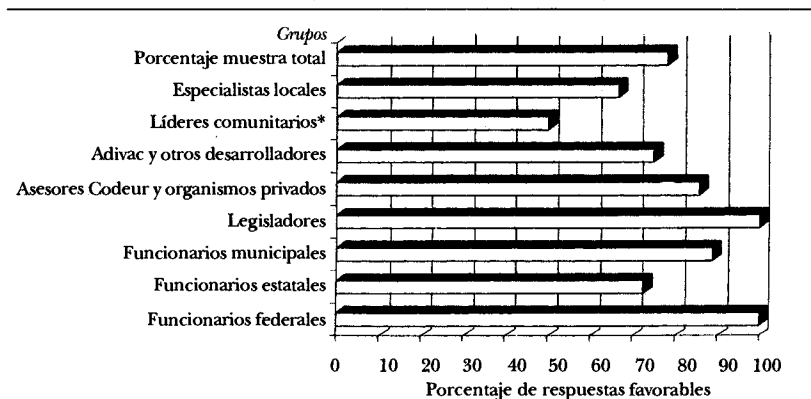
Propuestas principales de entrevistas locales. Estado y comisión metropolitana y regional: Rectoría y coordinación sólo de Plan Estratégico. Municipios: Planes de zonificación y usos del suelo



* Líderes subrepresentados en 50% aproximadamente por escasa respuesta de muestra seleccionada.

materia, se adopte un modelo de “ley sustantiva” con bases para que los municipios emitan los reglamentos correspondientes. Resulta estimulante que en el nivel de grupos de entrevistados existe consenso en torno a esta propuesta entre los legisladores de las cuatro fracciones en el Congreso local, como podemos apreciarlo en la gráfica 3. Lo expresado por uno de los diputados en su entrevista sirve de ejemplo de lo anterior: “Debemos revisar a profundidad esta tan cuestionada ley de desarrollo urbano y cruzarla con otras leyes... que sea congruente en lo federal, lo estatal y lo municipal”. Por otro lado, se manifiesta en los resultados de la gráfica un buen nivel de acuerdo sobre este tema entre los desarrolladores, el Codeur y los funcionarios de los tres niveles de gobierno. En efecto, uno de los asesores jurídicos del Codeur manifestaba en su entrevista lo siguiente: “Lo primero es contar con la ley, con una ley ligerita, conceptual, concreta, moderna y desde luego también con su reglamento estatal o varios reglamentos municipales”. Quienes parecen mantener ciertas reservas al respecto son los especialistas locales y más aún los líderes comunitarios. Algunos de los primeros porque prefieren conservar dentro de la ley estatal las normas o reglas básicas del desarrollo urbano. Algunos de los segundos básicamente por desconocimiento de la importancia del asunto prefirieron abstenerse.

GRÁFICA 3
Propuestas principales de entrevistas locales: Conservar ley estatal de desarrollo urbano sustantiva y ajustada a la Constitución y a la LGAH



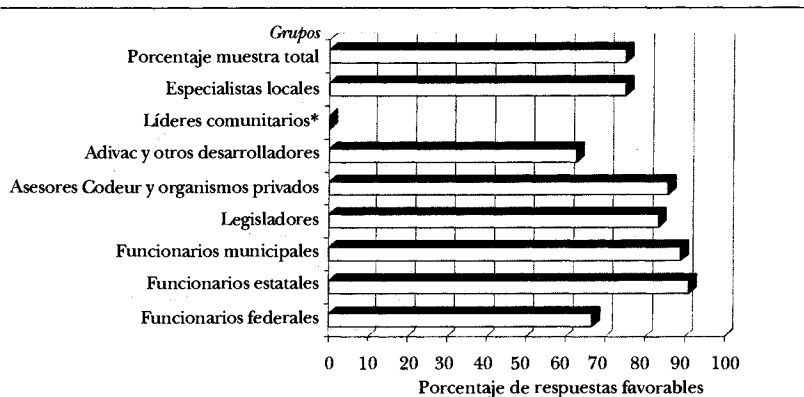
* Líderes subrepresentados en 50% aproximadamente por escasa respuesta de muestra seleccionada.

En la cuarta propuesta vuelve a aparecer la preocupación por definir con claridad las competencias entre estado y municipios, ahora en materia de la gestión, la promoción y la administración pública urbana. 75% de la muestra se manifiesta a favor de que el estado y la comisión metropolitana realicen sólo la gestión urbana y regional de carácter intermunicipal, implementado el "plan estratégico" referido, aprobando y promocionando sólo las obras, servicios o infraestructuras de carácter o impacto metropolitanos. Los matices en los porcentajes por grupo de entrevistados en torno a esta propuesta se pueden apreciar en la gráfica 4. Sobresale el hecho de que los funcionarios estatales y los municipales, junto con los legisladores y los miembros del Codeur manifiestan un nivel de acuerdo superior a 83% sobre esta propuesta. Los especialistas llegan al promedio de 75%, sólo algunos miembros de Adivac, ciertos funcionarios federales y, más aún, los líderes comunitarios parecen manifestar reservas acerca de esta propuesta.

En la quinta propuesta la atención de los entrevistados se dirige al tema de la participación ciudadana en la cuestión urbana, lo cual pone de manifiesto el alto nivel de prioridad que la población representada le otorga a dicho asunto. Al respecto, 71.7% de la muestra se manifiesta a favor de que dicha participación sea amplia, plural, in-

GRÁFICA 4

Propuestas principales de entrevistas locales: Estado y Comisión Metropolitana sólo gestión urbana y regional de elementos urbanos estratégicos y estructuradores intermunicipales



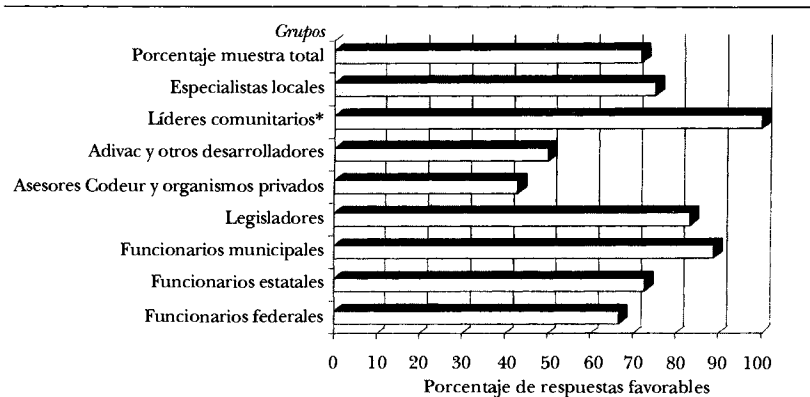
* Líderes subrepresentados en 50% aproximadamente por escasa respuesta de muestra seleccionada.

formada y representativa. Manifiestan en cambio su oposición a que las consultas públicas sobre los temas urbanos sean “corporativistas” o sólo a través de líderes o activistas, no siempre representativos. Sobre esta propuesta las posiciones por grupo de entrevistados son un tanto más heterogéneas como se puede apreciar en la gráfica 5.

Obviamente el consenso sólo se manifestó en el grupo de líderes comunitarios entrevistados, quienes reclaman mayores espacios de participación y el que sus reclamos y propuestas sean efectivamente consideradas por las autoridades. Las siguientes declaraciones tomadas de las entrevistas de algunos líderes nos dan una idea de su percepción del asunto. Un ecologista subrayó: “Se deben establecer distintos niveles de participación. Primero que se haga en los centros académicos con especialistas, luego con la gente que tiene más representatividad y finalmente que se consulte a todo el mundo. Pero que la consulta la coordine algún centro académico, así sería más auténtica, más objetiva y sin tantos intereses económicos”. Por su parte un miembro del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano de San Pedro puntualizó: “Se deben dar al ciudadano los mecanismos y la información necesaria para que pueda participar con conocimiento de causa. Nos falta mayor cultura urbana y más compromiso pues frecuentemente son las mismas personas las que participan”.

GRÁFICA 5

Propuestas principales de entrevistas locales: Participación ciudadana amplia, plural, informada y participativa, no corporativista ni sólo de activistas



* Líderes subrepresentados en 50% aproximadamente por escasa respuesta de muestra seleccionada.

Los funcionarios municipales y los legisladores manifestaron también un nivel de acuerdo superior a 80% sobre tal propuesta, aunque algunos diputados manifestaban de distinta manera su inconformidad con los actuales mecanismos y formas de participación ciudadana. Un diputado priista señaló tajantemente: “Yo creo que la participación ciudadana se debe dar en los niveles constitucionales, es decir, los ayuntamientos tienen regidores, el estado tiene diputados, a través de ellos creo que se debe canalizar. Porque cada una de las llamadas ONG es un universo que ya envidiaría Dios el haberlo creado; que los ecologistas, que los urbanistas, etcétera”. Un diputado panista también fue claro al reconocer que: “...la opinión ciudadana complica las cosas, sin embargo es una condición *sine qua non*... esto dificulta a los desarrolladores mucho las cosas pero creo que es benéfico en el largo plazo”. Una diputada del PT va más lejos en cuanto a sus propuestas de participación ciudadana:

Primero que nada que se haga efectiva la iniciativa popular, que el Congreso y los municipios tengan como norma de funcionamiento el abrir las vías para que la iniciativa popular entre como parte enriquecedora de los procesos de atención de los problemas. En segundo término proponemos aplicar la democracia directa en Nuevo León, introduciendo en nuestras leyes cuatro nuevas figuras: el referéndum, el plebiscito, la afirmativa ficta y la revocación de mandato.

A pesar de estar de acuerdo en niveles superiores a 70%, algunos funcionarios estatales y especialistas parecen tener ciertas reservas sobre la participación ciudadana. Un importante directivo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas estatal (Seduop) señalaba al respecto en su entrevista: “El Codeur ha sido muy cupular. No ha sido involucrada en la consulta la totalidad de la población. Debería crearse mejor un consejo ciudadano con especialistas y gente representativa de todos los sectores sociales, un consejo con funciones acotadas”. Un especialista universitario sostiene sobre este asunto que: “... la participación ciudadana a nivel metropolitano es un vicio de la democracia”, y cuestionaba: “... entonces, ¿para qué están los expertos?”

Los que definitivamente presentan los más bajos promedios, de acuerdo con la propuesta de promover la participación social a nivel metropolitano son los grupos de desarrolladores inmobiliarios de Adivac y los funcionarios y asesores del Codeur. El presidente de Adivac sostenía en respuesta a esta propuesta: “...lo más grave es que no

puedes darle participación abierta a la comunidad en asuntos que requieren la aplicación sofisticada de técnicas. Imagínate si le diesen a los habitantes del D.F. la alternativa de opinar respecto del programa *Hoy no circula*; yo creo que ya se hubieran muerto todos. Las cosas técnicas son disposiciones de así es y punto.” Un importante desarrollador inmobiliario se lamentaba en la entrevista en relación con el tema, de esta manera: “Creo que una de las cosas que se han perdido de vista en las actuales formas de participación ciudadana es que el presidente municipal por temor al conflicto ha cedido o delegado su autoridad a la sociedad o a los vecinos, y no está cumpliendo con la encomienda que le dio el pueblo de ejercer la autoridad...” Por su parte, el director del Codeur, intentando mantener su injerencia para continuar velando por los intereses de sus miembros más activos, sostenía al respecto: “...hay que darle mucha vigencia a la participación social a través de los municipios; sin embargo, estos municipios podrán acordar las bases para que una instancia como el Codeur pudiese participar como facilitadora de la consulta o de la participación social en el nivel metropolitano”.

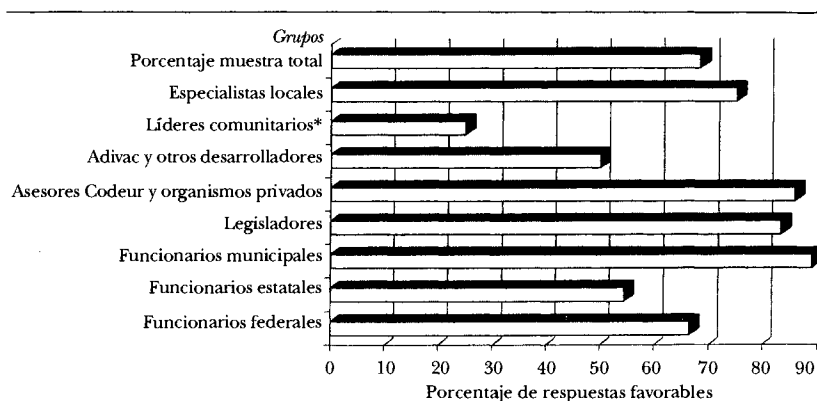
Es en la sexta propuesta en donde se vuelve al tema central de las preocupaciones de los entrevistados. De ellos, 68.3% proponen que sean los municipios los que, en uso de sus facultades constitucionales, se ocupen de la gestión de los usos del suelo en sus jurisdicciones. Se propone sean los municipios y no el estado quien realice la aprobación de todos los permisos de usos del suelo, construcciones y fraccionamientos en sus diversas etapas, con base en los planes y reglamentos vigentes. No obstante algunos funcionarios estatales y sobre todo los desarrolladores inmobiliarios, aún manifiestan serias reticencias para transferir todas las atribuciones a los municipios y preferirían que cierto tipo o etapas de aprobaciones de permisos continuaran en manos del estado (véase la gráfica 6).

Un alto funcionario de la Seduop expresaba su preocupación y propuesta sobre el tema con estas palabras:

[...] yo sigo pensando que no es todavía el momento de que los municipios tengan la totalidad de las atribuciones. Si se descentraliza la totalidad de las atribuciones administrativas, la coordinación metropolitana va a ser muy difícil que se pueda dar [...] Así como la ley señala que en las áreas metropolitanas la planeación urbana debe ser conjunta y coordinada, así debiera en forma práctica aterrizar esta planeación con una administración conjunta y coordinada del desarrollo urbano del AMM entre el estado y los municipios.

GRÁFICA 6

Propuestas principales de entrevistas locales: Municipios gestión de los usos del suelo y aprobación de todos los permisos basados en planes y reglamentos



* Líderes subrepresentados en 50% aproximadamente por escasa respuesta de muestra seleccionada.

El presidente de Adivac manifestaba de la siguiente manera su posición al respecto:

La tranferencia de atribuciones a los municipios es un tema bien complejo y nos tiene bastante consternados. Es una falacia el que va haber autonomía municipal, la misma ley indica que si eres municipio conurbado te tienes que sujetar a un comité de conurbación [...] Nos preocupa no tener claro a quién recurrir, por eso es importante que se definan con claridad las atribuciones y los roles. Yo siento que el estado deberá de seguir siendo el que norme, regule de alguna forma esto [...] y que también tenga la sensibilidad para saber las materias donde el municipio debe tener la autonomía.

La séptima propuesta constituye en sí la contrapartida a la crítica al marco normativo sobre la escasa ejecución de planes y programas. En efecto, 55% de los entrevistados se pronuncian a favor de diseñar nuevas fórmulas jurídico-administrativas, técnicas, financieras o fiscales para llevar a cabo las acciones urbanas estratégicas. Se propone en particular la creación de una corporación mixta, público-privada, de desarrollo regional y urbano que, en apoyo al gobierno, ejecute y dé continuidad a obras y acciones de infraestructura, vialidad maestra, apertura de grandes áreas al desarrollo, entre otros. Lo anterior con el propósito de mantener al margen de los vaivenes políticos las obras

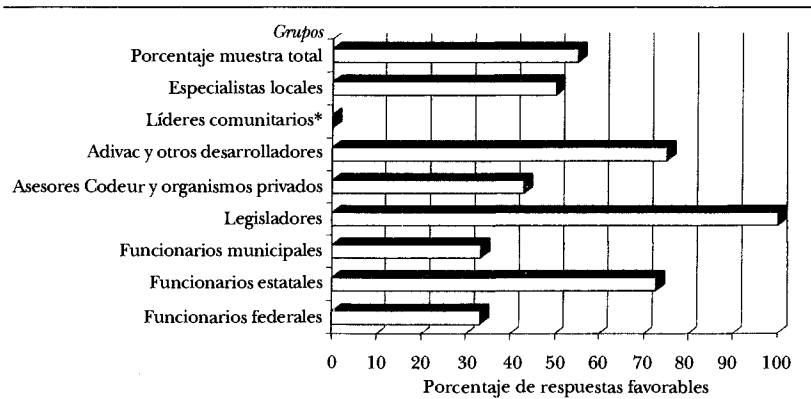
y acciones estratégicas del desarrollo y de distribuir con mayor equidad y sentido social sus cargas y los beneficios del desarrollo urbano del AMM.

En la gráfica 7 podemos apreciar las distintas posiciones de cada grupo de entrevistados frente a esta última propuesta. Son los legisladores quienes en su totalidad se pronuncian a favor de crear instrumentos que logren concretar los planes y programas de desarrollo urbano. Un diputado priista integrante de la Comisión de Asentamientos Humanos del Congreso local se pronunciaba así: “Yo creo que es necesaria la constitución de fideicomisos fondeados por la cooperación de los particulares, pero que tengan una vida autónoma y una función específica, que sean coadyuvantes del desarrollo...” Las diputadas del PT y del PRD coinciden en crear nuevos mecanismos de apoyo, o perfeccionar los existentes como Fomerrey, especialmente para adquirir reservas territoriales para la vivienda popular y para apoyar la autoconstrucción de la misma.

Con porcentajes de respuestas a favor superiores a 72%, también los funcionarios estatales y los desarrolladores inmobiliarios apoyan ampliamente la creación de organismos para llevar a cabo acciones urbanas estratégicas. Obviamente, en cada caso la propuesta específi-

GRÁFICA 7

Propuestas principales de entrevistas locales: Nuevas fórmulas jurídicas, administrativas o fiscales como organismos mixtos para implementar acciones urbanas estratégicas



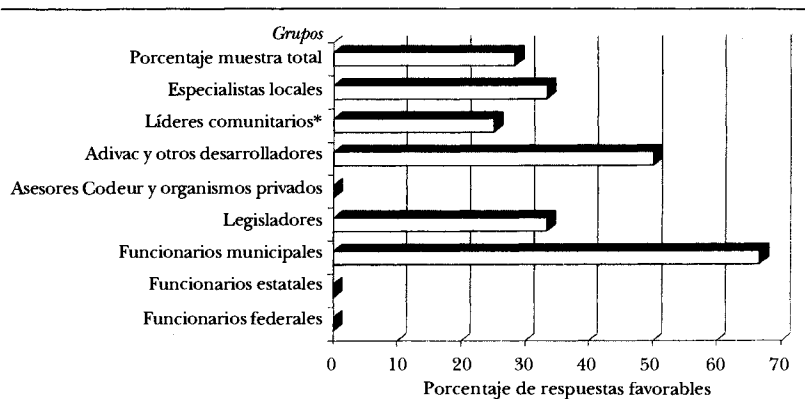
* Líderes subrepresentados en 50% aproximadamente por escasa respuesta de muestra seleccionada.

ca cambia según los intereses de cada grupo. Un alto funcionario de la Seduop propone sobre el tema: "...incorporar en la planeación el fomento urbano en todas sus acepciones... Mientras no haya fomento y este fomento no sea tomado por la iniciativa privada no creo que se pueda conseguir mucho en cuanto a la implementación de planes". Otro alto funcionario de reciente incorporación al equipo de la Seduop maneja la propuesta que él denomina "planear con el mercado" y entre otras cosas propone: "Debemos establecer la gestión del espacio urbano por unidades privadas económicamente eficientes, pueden ser distritos urbanos de infraestructura, *clusters* o condominios horizontales administrados bajo una especie de gerencia local". Por su parte uno de los más importantes promotores urbanos locales se pronuncia al respecto de la siguiente manera: "Tendría que haber presupuesto para que el gobierno adquiriera las tierras que considere adecuadas, les ponga infraestructura y las ofrezca a los desarrolladores sin buscar más que su valor de reposición, que no se transforme en un inmobiliario voraz, peor que los particulares... Porque las experiencias que yo conozco como Prodisa o Ciudad Solidaridad han fallado en su implementación".

En octavo sitio en orden de importancia, con 48.3% de acuerdo, aparecen otras propuestas entre las que sobresalen dos con 28.3% de respuestas a favor de parte de los entrevistados. Por un lado, se propone profesionalizar, capacitar y dar continuidad a los equipos técnicos y a los funcionarios del desarrollo urbano, al tiempo de que se apoyan sus tareas con investigaciones y estudios científicos (véase la gráfica 8). Sobre esta propuesta, resulta interesante destacar que es realizada mayoritariamente por funcionarios municipales y en buen porcentaje también por desarrolladores inmobiliarios. Como ejemplo de lo anterior un funcionario de la Sedu de San Pedro sugiere: "La profesionalización de los administradores en este campo es muy importante... evitar el cambio en estos niveles técnicos de profesionistas que cuentan con una experiencia, con una capacidad probada..." El presidente de Adivac basa su propuesta en la experiencia estadounidense, señalando al respecto de la capacitación y la continuidad del servidor público en el ámbito urbano lo siguiente: "Todos conocemos que las ciudades importantes de EUA tienen un *city manager*, en algunos casos como el de Houston o Dallas con 25 años en el cargo; es gente que conoce toda la evolución de la ciudad y sus problemas de toda índole... creo que esa figura debiese existir aquí... no puedes prescindir de alguien que pueda dar seguimiento a las directrices".

GRÁFICA 8

Propuestas principales de entrevistas locales: Profesionalizar, capacitar y dar continuidad a equipos técnicos y funcionarios de desarrollo urbano y realizar investigaciones



* Líderes subrepresentados en 50% aproximadamente por escasa respuesta de muestra seleccionada.

Por último, algunos entrevistados proponen desregular totalmente el marco normativo urbano del AMM, para que sea el libre mercado el que norme el desarrollo urbano. Sobre esta propuesta, resulta interesante constatar en la gráfica 9 que las opiniones favorables a este respecto provengan mayoritariamente de los grupos de desarrolladores inmobiliarios y organismos privados, así como de los asesores y funcionarios del Codeur. Un importante promotor inmobiliario local plantea el problema y la solución, según su enfoque, en los términos siguientes: "El reflejo de que la normatividad actual ha sido rebasada es la gran cantidad de asentamientos irregulares en las ciudades... El gasto público requerido para satisfacer las necesidades de vivienda popular es mucho mayor a través de los mecanismos gubernamentales". Según las declaraciones de este promotor, el gobierno federal ya se dio cuenta que sale dos veces más barato dejar que los desarrolladores privados hagan las viviendas de los grupos de más bajos ingresos, incluso la oferta de terrenos con servicios básicos y pies de casas. Comentó que un programa piloto (Prosavi) para aprovechar recursos internacionales disponibles, se puso en marcha en 1997 en el nivel nacional con la construcción de 50 000 viviendas. Para poder llevar a cabo dicho programa fue necesario modificar los códigos civiles y algunas disposiciones normativas urbanas con el fin de poder cumplir

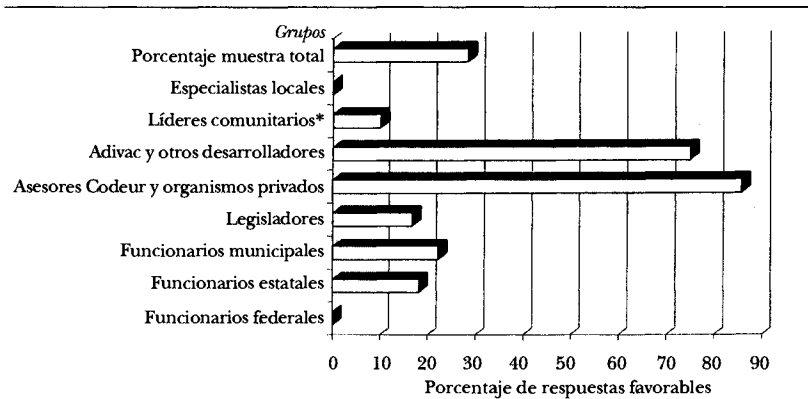
tres condiciones necesarias del crédito externo: *a)* bursatilidad de las hipotecas (que se pudieran vender); *b)* recuperación expedita en caso de imposibilidad de pago; *c)* realización a cargo de desarrolladores privados. Por su parte, uno de los más activos asesores técnicos del Codeur expresaba así su posición respecto de la propuesta de desregulación total del marco normativo: “El sistema normativo actual es contrario al fomento. Favorecer el crecimiento choca con el plan director actual... no debemos limitar el crecimiento del AMM... tenemos que estar preparados para el crecimiento en donde sea... No debemos limitar al arquitecto en su capacidad creadora...”

Conclusión: Racionalidad económica vs. racionalidad social

La principal conclusión que se desprende del trabajo realizado es que el marco jurídico-normativo urbano que se aplica actualmente al AMM debe ser reformado para modernizarlo y hacerlo más eficaz, vinculándolo más con la planeación y las acciones en materia económica y social. Dicho marco normativo debe ser revisado a fondo a la luz de los resultados alcanzados, al menos, en los últimos 12 años. No obstante, atribuir todos los males urbanos, incluso la especulación de terrenos,

GRÁFICA 9

Propuestas principales de entrevistas locales: Desregulación del marco normativo para que el mercado norme el desarrollo urbano del AMM



* Líderes subrepresentados en 50% aproximadamente por escasa respuesta de muestra seleccionada.

a la existencia –aunque de escasa aplicación– de este marco normativo, es pecar de simplista, ignorante o mal intencionado. Al igual que el fenómeno urbano tan complejo y cambiante que busca ordenar, este marco normativo debe estar sujeto a las modificaciones necesarias para perfeccionarlo, en beneficio de toda la población metropolitana y no sólo de algunos promotores y terratenientes urbanos. Sin embargo, una reforma es muy distinta a la pretensión de que este marco normativo urbano desaparezca y a proponer que sean las fuerzas libres del mercado las que autorregulen el desarrollo urbano del AMM, lo cual sería un grave error.

En síntesis, como quedó establecido en el análisis precedente, según los 60 entrevistados locales, el cuestionamiento al actual marco normativo urbano del AMM, tiene fundamento en cinco tipos de razones principales. Como se consigna en el cuadro 1, en porcentaje decreciente de manifestación de acuerdo las razones son las siguientes:

1) La falta de cumplimiento efectivo de leyes, planes y programas de desarrollo urbano en el AMM se traduce en el descrédito del marco normativo urbano metropolitano.

2) Los intentos de la iniciativa privada local por desacreditar para su beneficio el actual marco jurídico-normativo urbano, entre otros, a través de una reciente iniciativa de ley de desarrollo urbano de corte “neoliberal”.

3) Las prácticas deshonestas entre funcionarios, promotores y líderes vician y desprestigian el marco normativo urbano del AMM.

4) La confrontación con nuevos paradigmas y conceptos derivados de disciplinas como la ecología, la economía o la sociología, hacen aparecer obsoleto e inadecuado el actual marco jurídico-normativo urbano metropolitano.

5) El marco jurídico-normativo urbano vigente en el AMM es juzgado incompatible con el modelo económico neoliberal que prevalece en el país.

Por otra parte, como lo podemos apreciar en la gráfica 6, nueve fueron las propuestas principales para mejorar el marco normativo urbano del AMM según los resultados de las 60 entrevistas locales. En porcentaje decreciente de manifestación de acuerdo las propuestas fueron las siguientes:

1) Los reglamentos urbanos deberán ser municipales, aun cuando éstos puedan ser homologados en el nivel metropolitano.

2) El estado, a través de una comisión metropolitana, debe conservar sólo la rectoría y coordinación de la conurbación y la realiza-

ción del plan estratégico del AMM, respetando la atribución municipal de realizar sus planes de zonificación y usos del suelo.

3) Se debe adecuar la actual ley estatal de desarrollo urbano a la Constitución y a la Ley General de Asentamientos Humanos y transformar la ley estatal en una ley sustantiva, con bases para reglamentos municipales.

4) El estado, a través de la comisión metropolitana, debe tener a su cargo sólo la administración urbana y regional estratégica, es decir aquella referida a obras, servicios e infraestructuras intermunicipales o que interesen a toda la metrópoli.

5) La participación ciudadana en materia de desarrollo urbano debe ser amplia, plural, informada y representativa, no corporativista o cupular, ni sólo de activistas.

6) Los municipios, atendiendo al mandato constitucional, deben asumir sus atribuciones en la gestión de los usos del suelo y la aprobación de todos los permisos con base en sus planes y reglamentos de la materia.

7) Se requiere la exploración de nuevas fórmulas jurídico-administrativas, técnicas, financieras y fiscales, tales como la creación de corporaciones público-privadas de desarrollo urbano para ejecutar planes, programas y acciones urbanas estratégicas.

8) Profesionalizar, capacitar y dar continuidad a los equipos técnicos y a funcionarios del área de desarrollo urbano, así como realizar investigaciones y estudios técnicos que permitan avanzar en el conocimiento científico y la solución de los problemas urbanos.

9) Evitar que sea el "libre mercado" el que norme el desarrollo urbano metropolitano mediante la desregulación total del marco normativo urbano.

En Nuevo León, como en todo el país, para lograr el pleno cumplimiento de las leyes y reglamentos y el cumplimiento efectivo de los planes y programas de desarrollo urbano se requiere el concurso de todos. No obstante, una de las más urgentes responsabilidades recae en los integrantes de la legislatura estatal quienes deben adecuar cuanto antes la actual Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León, en congruencia con la Ley General de Asentamientos Humanos y la Constitución –que debió haberse realizado desde 1994. Por su parte, al gobierno estatal y a los gobiernos municipales del AMM les compete "desenredar la madeja" de la ineludible coordinación administrativa pública requerida en una conurbación, en materia de planeación, reglamentación y gestión urbana. El objetivo debiera ser el hacer más justo y equitativo nuestro

régimen de derecho urbano en beneficio de la mayoría de la ciudadanía y no sólo de unos cuantos. No se trata pues de hacer nuevas leyes, sino de perfeccionar y sobre todo, reglamentar y aplicar las que ya tenemos. Más que hablar de desregulación, en el sentido de eliminar todas las reglas con criterios economicistas, debiera hablarse de regulación simplificada, eficiente y de claro sentido social, con una definición precisa de atribuciones en materia urbana de los tres niveles de gobierno.

Ejemplo de lo anterior lo constituye el famoso artículo 115 constitucional, el cual recordemos, en su párrafo V establece que “Los municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, etcétera”. No obstante, éstas y otras importantes atribuciones constitucionales, en razón de quedar sujetas a los términos de las leyes estatales relativas, frecuentemente le son escamoteadas, condicionadas o tuteladas a los municipios por los niveles superiores de gobierno, con la bendición previa de las legislaturas estatales. Cuando nos ocurre así, los gobiernos locales rara vez pueden ejercer sus atribuciones del 115 por insuficiencias técnicas y financieras, viéndose en la necesidad de depender de la ayuda del gobierno del estado para cumplir sus compromisos con la ciudadanía. Tal es el caso en Nuevo León.

Por otra parte, estamos conscientes que la tarea no es fácil. Permanentemente las autoridades responsables de aplicar la ley y los planes de desarrollo urbano son objeto de presiones de diversa índole. Por un lado, las presiones de fuertes grupos de promotores inmobiliarios, quienes argumentando el déficit de vivienda y la difícil coyuntura económica, logran convenir frecuentemente condiciones fiscales, normativas y de simplificación de trámites extraordinarios para sus desarrollos. Ejemplos de lo anterior lo constituyen el acuerdo del Ejecutivo estatal del 13 de marzo de 1996 que reduce 95% de las cargas de impuestos y derechos estatales a los desarrollos de vivienda de interés social y el llamado Convenio de Fomento Urbano a la Confianza, del 8 de marzo de 1996 que busca, entre otros propósitos, dar un tratamiento de *fast-track* a las solicitudes de permiso de los desarrolladores socios de Adivac. Estas presiones llegan incluso a las legislaturas locales para inducir la modificación de leyes y disposiciones fiscales diversas, en detrimento de las finanzas públicas estatales y municipales y de las condiciones de vida de la población.

Ilustrativo de lo anterior es el caso nuevoleonés, cuya Ley de Desarrollo Urbano ha sido modificada en varias ocasiones con criterios de índole económica, muy poco sociales. Una de las últimas modificaciones, en marzo de 1993, permitió la reducción en 50% de las donaciones de áreas municipales y logró la eliminación del concepto de lote habitacional mínimo de 120 m², dejando el tamaño del lote a la oferta y la demanda. A cambio de lo anterior, la población, alojada en microlotes de 70 a 90 m², recibió calles más amplias y el estado el pago de un diferencial económico a la Tesorería General para nutrir un supuesto "Fideicomiso de Centros de Barrio," que nunca funcionó y que sería el encargado de comprar los terrenos donde se construirían los equipamientos urbanos públicos, principalmente las escuelas.

En los nuevos fraccionamientos habitacionales periféricos de interés social el resultado –además del abandono de muchas viviendas por imposibilidad de pago– es actualmente más hacinamiento, más asfalto, menos parques y ninguna escuela. En efecto, como no hay terreno para construir la escuela, en muchos casos ésta se habilita precariamente en casas prestadas, se instalan aulas móviles en las calles o se invade el pequeño parque. Con todo esto se están propiciando en Nuevo León y principalmente en el AMM, grandes retrocesos en los limitados niveles educativos y fuertes avances en los elevados niveles de pandillerismo, así como diversos problemas sociales urbanos. Hoy, tras una nueva modificación a la ley de diciembre de 1994, el pago del diferencial de tierra lo reciben las tesorerías municipales, pero el resultado para la población es el mismo.

Otras presiones fuertes a las autoridades provienen de líderes y grupos ligados a las centrales obreras "corporativistas" y de "clientelismo político" similar, quienes haciendo gala de impunidad, sobre las denuncias presentadas ante autoridades aparentemente cómplices o maniatadas, realizan la promoción y venta de asentamientos irregulares al margen de la ley y de los planes. Aunque quizás en menor proporción que otras ciudades del país, el AMM ha crecido, y lo continúa haciendo hoy, sobre tierras ejidales, incluso privadas, dentro de este esquema ilegal, pero económica y políticamente muy rentable. Estos asentamientos irregulares, además de constituir un excelente negocio para algunos líderes y terratenientes urbanos, han venido a conformar una especie de "ejido urbano" por su manipulación electora, a través de su proceso de regularización vía Fomerrey, organismo público descentralizado creado en 1973 para proveer de tierra urbana a los grupos de más bajos ingresos en el AMM.

La capacidad de respuesta de la autoridad estatal es escasa y la de los municipios es nula, frente a las demandas crecientes de tierra urbana y vivienda de los grupos de más bajos ingresos en Nuevo León. De ahí el desbordamiento político en el AMM, agravado por el hecho de desvirtuar la función y objetivos de Fomerrey, que en los últimos años se ha visto envuelto en escándalos públicos que han conducido a la cárcel a un ex director, por presuntos malos manejos. Todo esto explica, pero no justifica, la proliferación de la “urbanización de la subsistencia”, en la cual vive, en condiciones precarias, cerca de 50% de la población metropolitana. Éstas y otras formas de injusticia, ilegalidad, corrupción e impunidad urbanas, de parte de quienes conciben a la ciudad como un “botín”, son propiciadas principalmente por la deshonestidad, ignorancia y carencia de valores humanistas elementales de cierto tipo de servidores públicos, de promotores y de líderes. Gente con nula sensibilidad social, frecuentemente con escasa preparación en su área de responsabilidad, pero con buenos “padrinos” políticos, una gran ambición de poder y, sobre todo, con enormes deseos de enriquecimiento acelerado.

Agrava lo anterior la falta de alternativas efectivas para canalizar la protesta ciudadana por la aplicación discrecional del marco jurídico-normativo urbano por parte de las autoridades. De ahí que sean los medios masivos de comunicación los que funjan frecuentemente como “fiscales”. Quizás como en el estado de Jalisco, en Nuevo León sea necesaria la creación de un “ombudsman” o “procurador del desarrollo urbano,” designado por el Poder Legislativo, como un buen mecanismo de presión políticosocial para lograr la aplicación del referido marco normativo. El Legislativo debe mediar en el actual conflicto en Nuevo León, pues la crisis económica, la exacerbación del “neoliberalismo” y las políticas públicas resultantes que buscan “desregularizarlo todo” tienden a generalizar, lo mismo en la administración estatal como en los municipios –priistas y panistas– el “síndrome de Donald” o de “amnesia normativa urbana”. Síndrome que consiste en “hacerse pato” sobre la aplicación de leyes, planes, programas y normas de ordenamiento territorial y urbano. Las justificaciones de las autoridades para ello son diversas. Van desde la necesidad de “reactivar la economía” –no sabemos aún la de quien–, hasta el no confesado intento de ganar simpatizantes, contrarrestando así el avance político-electoral de algún partido de oposición.

Tengo la impresión de que, según el punto de vista de algunos fanáticos del “neoliberalismo”, todo en Nuevo León –especialmente en

el AMM— debiera ser hoy “privatizado”; desde la consulta pública hasta las iniciativas de leyes, programas y planes de desarrollo urbano, como lo demostró el Codeur entre los años 1994 y 1997. A manera de ejemplo cabe señalar el hecho de que en febrero de 1997, el Ejecutivo estatal envió al Congreso de Nuevo León una iniciativa de ley “neoliberal” en extremo, denominada Ley para la Planeación del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Este proyecto fue previamente elaborado por el referido Codeur, bajo la presidencia —en claro conflicto de intereses— de un notable promotor inmobiliario local y con el consenso de los representantes de cámaras y organismos intermedios del sector privado de Nuevo León, particularmente de Adivac.

Las manifestaciones de desacuerdo y protesta ante el Congreso local en contra de tal iniciativa no se hicieron esperar, hasta lograr la suspensión de su aprobación, siendo transferida para su estudio a la siguiente legislatura. En efecto, autoridades municipales del AMM, el propio presidente de la Comisión de Asentamientos Humanos del Congreso, grupos de ecologistas, especialistas miembros de la Sociedad de Urbanismo Región Monterrey, ex funcionarios estatales y diversos líderes sociales, manifestaron por diversos medios su descontento e indignación por considerar gravemente lesivas al interés general numerosas disposiciones contenidas en la iniciativa de ley del Ejecutivo. Entre las críticas más recurrentes sobresalieron las relacionadas con las incongruencias y contraposiciones de la referida iniciativa con respecto a la Constitución de la República y a la Ley General de Asentamientos Humanos. Entre otros aspectos, en razón de que, en el caso del AMM, la iniciativa continuaba manteniendo bajo la tutela del estado a los municipios, en cuanto a las atribuciones otorgadas ya a nivel constitucional y de la ley general referida, en materia de desarrollo urbano.

Más allá de las graves fallas jurídicas, lo más contradictorio y aberrante de la iniciativa citada es el hecho de que, no obstante su artículo primero que señala: “Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social...”, todo en ella parece privilegiar el interés privado inmediato sobre el interés comunitario del mediano y largo plazos. La ausencia de preocupación social en su articulado es manifiesta y contrasta con las diversas disposiciones contenidas a favor de rentabilizar las iniciativas inmobiliarias particulares, “liberando” el desarrollo urbano de las “rigideces” contenidas en los planes y los reglamentos, dando “flexibilidad” al marco normativo hasta casi hacerlo desaparecer.

Ejemplo de lo anterior es su propuesta de desaparición de los denominados planes de centros de población y sus planes parciales derivados, así como de los límites “artificiales” entre las áreas urbanas y las urbanizables, además de las áreas de preservación ecológica en los planes de zonas conurbadas. Al respecto, en una exposición de motivos de triste redacción, plagada de afirmaciones calificadas de ignorantes, temerarias, contradictorias y falaces, la iniciativa de ley referida señala:

Para alcanzar el objetivo de eliminar el efecto encarecedor que tienen los planes directores y parciales concebidos como *limitantes del desarrollo*, y de acabar con la sobrecarga de trámites para que *el particular disponga racionalmente de su propiedad*, el proyecto de ley condene cambios tan importantes como los siguientes:

Se declara que, fuera de las zonas y predios previamente desarrollados [*sic*], todas las restantes áreas de los municipios son urbanizables, con excepción de las que se declaren zonas de preservación natural o patrimonio histórico.

Se deja en libertad a los interesados, sean éstos particulares u organismos públicos, de proponer los usos del suelo para un nuevo desarrollo garantizando la dotación de servicios públicos.

En consecuencia, desaparecen de la ley [*sic*] los planes de centros de población o planes directores, y sus planes parciales derivados que, al imponer límites geográficos a la expansión urbana han desatado la especulación improductiva, y que, al planificar exhaustivamente hasta el detalle el uso potencial que el particular puede dar a su propiedad han provocado la multiplicación y complejidad de los trámites para que éstos dispongan *racionalmente* de sus predios.

El estado y los municipios *contraen la obligación de promover la apertura de vialidades y la extensión de infraestructuras primarias a las zonas urbanizables*, mediante los mecanismos de derrama entre los propietarios para multiplicar la oferta de tierra habilitada para vivienda, industria y equipamientos públicos y privados.

Se pone término al retraso excesivo e injustificado para resolver sobre un permiso solicitado por el *particular*. Esto se logra por dos medios igualmente efectivos: dar por aprobado lo que solicita el particular si la autoridad no resuelve en treinta días; establecer sanciones al funcionario que sin justificación retrase el desahogo de un trámite [...]

Se mantiene una Comisión Estatal de Desarrollo Urbano en que se integran todos los presidentes municipales y las dependencias y organismos públicos de servicios que inciden con sus decisiones en el desarrollo urbano para trazar las políticas a que deben sujetarse el gobierno del estado y los municipios para el ordenamiento territorial del estado.

Esta iniciativa de ley, enviada al H. Congreso local el 10 de febrero de 1997 por Benjamín Clariond Reyes-Retana, reconocido empre-

sario industrial regiomontano, ex alcalde de Monterrey y gobernador sustituto del estado de Nuevo León, aunque propuesta por un gobierno priista tiene la clara impronta de los grupos económicos inmobiliarios privados. Dicho proyecto de ley está siendo estudiado actualmente por el Poder Legislativo local junto con otra iniciativa de ley con mayor grado de preocupación social y más sentido de equidad entre los intereses colectivos y privados. En efecto, una primera iniciativa para una ley sobre desarrollo urbano había sido presentada en enero de 1997 –paradójicamente– por la oposición panista en el Congreso, tradicionalmente abanderada de los intereses privados.

Lo anterior parece reforzar la idea de que los grupos de poder económico suelen anteponer sus intereses materiales a su supuesta ideología partidista y estarán siempre del lado de quien les pueda beneficiar desde el poder político. Tras las elecciones para elegir gobernador y diputados locales en Nuevo León en julio de 1997, Benjamín Clariond, del PRI, pasó el cargo de gobernador a su primo Fernando Canales, del PAN y resultó electa también, por vez primera, una mayoría panista en el Congreso local. No obstante, hasta el momento de escribir estas líneas, en febrero de 1998, ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo se han pronunciado al respecto de alguna de las dos iniciativas de ley referidas. Conviene estar atentos a la decisión del H. Congreso y de las autoridades estatales correspondientes. Una posible salida digna al conflicto pudiera ser la consulta realmente pública y socialmente representativa de los documentos; bajo la responsabilidad técnica de organismos y personas sin conflicto de intereses y con amplio conocimiento de los temas.

Previo a lo anterior, en cumplimiento con la ley, hace más de dos años, el Ejecutivo del estado entregó al Codeur para su consulta pública dos nuevos proyectos de planes de desarrollo urbano. El plan estatal de desarrollo urbano y el plan estratégico de desarrollo urbano de Monterrey metropolitano 2020. El primero de ellos, denominado específicamente Plan Multidimensional de Desarrollo Urbano de Nuevo León, fue elaborado y consensado con diversas autoridades y grupos de especialistas locales por el desaparecido Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León bajo la dirección del reconocido investigador Gustavo Garza Villarreal. El segundo fue elaborado por la Seduop estatal, en coordinación con el Codeur y con el apoyo técnico de miembros de los colegios de profesionistas locales relacionados con el tema, la consultoría de la empresa canadiense Tecslut y del Urban Land Institute de Estados Unidos. Sin embargo, los resultados y

propuestas de todos estos estudios, largos y costosos para el erario público, no apoyaron del todo las ideas y propósitos “desreguladores” del Codeur y del equipo de transición en Seduop que manejaban la consigna de liberalizar al máximo la normatividad del desarrollo urbano metropolitano.

Después del relevo del ex gobernador Sócrates Rizzo, durante la gestión de transición del ex gobernador Benjamín Clariond, el Codeur y la Seduop estatal centraron su atención y se desgastaron en la polémica desatada por el proyecto “neoliberal” de ley de desarrollo urbano arriba referido, llegando así a su término la gubernatura de transición de Clariond, sin que el citado Consejo Consultivo o la Seduop estatal se pronunciaran al respecto de los dos proyectos de planes.

De hecho, hasta febrero de 1998, tampoco las nuevas autoridades estatales han vuelto a hablar ni del proyecto de ley ni de los referidos planes de desarrollo urbano. ¿Dónde queda el cumplimiento de la Constitución y de la Ley General de Asentamientos Humanos en Nuevo León? Hasta hoy el nuevo equipo estatal panista en el gobierno parece entender el cambio prometido en campaña, de manera paradójica, como la inmovilidad del marco: jurídico-normativo urbano del AMM, aun sobre los reiterados reclamos municipales para que se les reconozcan sus competencias en materia de desarrollo urbano como lo ordena el marco: jurídico federal.

No obstante, así como la calma suele preceder la tormenta, la falta de definición y de acción del actual gobierno estatal y del propio Congreso sobre las iniciativas existentes para una nueva ley de desarrollo urbano pudiesen estar presagiando una nueva borrasca en torno al marco normativo urbano del AMM. Esta preocupación tiene fundamento en la percepción que tuvimos, a través de algunas entrevistas, de que esta indefinición y falta de acción del sector público estatal tiene su contrapartida en una clara definición y fuerte acción del sector privado con intereses inmobiliarios, presionando en los altos niveles, para alcanzar en esta nueva administración estatal panista la casi total “privatización” del sector de desarrollo urbano de Nuevo León, especialmente en el AMM.

En efecto, considerando las acciones del Codeur en los años recientes y la fallida iniciativa de Ley Clariond, el gobierno estatal de Nuevo León pareciera estar cediendo su papel normativo y activo en lo urbano a los intereses económicos privados del corto plazo, en detrimento de los intereses comunitarios del largo plazo. Las próximas iniciativas y acciones de la nueva administración estatal nos permití-

rán rechazar o confirmar la hipótesis anterior y dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el nuevo paradigma en materia urbana por parte de la administración del gobernador Fernando Canales? Quizás ¿planear con el mercado?, ¿planear para el mercado?, ¿que el *mercado* planee? o ¿el *laissez-faire*? Considerando la clara plutocracia prevaleciente en Nuevo León, dado el fuerte vínculo empresarial de la actual administración estatal, no nos sorprendería si la “privatización” ya no fuese sólo de la “consulta pública” de los planes y programas de desarrollo urbano a través de un Codeur cupular privado, mismo que pudiese en lo futuro ampliar sus funciones con las tareas de planificación. Otra opción pudiera ser una consultoría privada por medio de algún organismo del tipo Consejo Ciudadano de Planeación y Desarrollo Urbano, de fuerte participación inmobiliaria privada pero con financiamiento público, quien tuviese a su cargo las tareas de planificación urbana y sobre todo las acciones de promoción y realización de las obras públicas, o cuando menos la *determinación* de todas estas acciones.

La fórmula no sería nueva, ni necesariamente mala, el riesgo reside en su eventual tergiversación a favor de fuertes grupos de interés económico que intentarán quizás “planear” el crecimiento libre y disperso del AMM, viendo esto sólo como un buen negocio inmobiliario de corto plazo, sin considerar el costo-beneficio de carácter social. De hecho, “consejos ciudadanos” de esta naturaleza, más cupulares que realmente ciudadanos, existieron en Nuevo León para diversos propósitos a fines de los años sesenta durante el periodo gubernamental de Eduardo Elizondo. Un ejemplo de ellos fue, hasta 1975, el Consejo de Administración de Agua y Drenaje de Monterrey, que estuvo bajo el control de los miembros de la iniciativa privada local. En ese entonces, la infraestructura hidráulica maestra de agua y drenaje que permitía abrir al desarrollo urbano grandes propiedades privadas en torno al AMM, eran realizadas en su mayoría con inversión gubernamental con criterios de rentabilidad económica, poco sociales y equitativos. Así, frecuentemente las obras públicas estatales eran “públicas” en cuanto a su financiamiento principal, pero realmente eran “privadas” en cuanto a sus beneficios y plusvalías mayoritarias.

Nada tiene de ilegítimo y sí mucho de encomiable que algunos grupos de la iniciativa privada local busquen a toda costa reactivar la economía, creando empleos mediante el fomento del desarrollo urbano y la obra pública y con ello obtener el beneficio económico que les corresponde, ése es su objetivo y su razón de ser. Lo que no es le-

gítimo, por ser socialmente injusto e inequitativo, es la pretensión de los representantes de algunos grupos privados para que su objetivo de hacer negocio sea subsidiado con recursos fiscales del estado, cuyo papel histórico y jurídico es ser el mediador social, que vela por el interés público presente y de largo plazo de toda la ciudadanía. La racionalidad económica de corto plazo con la que se manejan generalmente los promotores inmobiliarios privados no puede sustituir a la racionalidad social que debe guiar toda acción de gobierno.

La actual confrontación en Nuevo León en materia urbana entre la llamada “racionalidad de mercado” y la denominada “racionalidad social” tiene fundamento y amplias referencias teóricas en la histórica confrontación prevaleciente en la década previa a la Segunda Guerra mundial, particularmente en Estados Unidos, entre la planificación corporativa privada y la planificación pública. John Friedman lo señala con claridad en su libro *Planificación en el ámbito público*, al concluir:

En el siglo XX, y especialmente después de la depresión, se adoptó gradualmente una tercera posición en el mundo capitalista. Aunque su retórica era deliberadamente ambigua, las prácticas que preconizaba eran suficientemente claras. Podía darse rienda suelta a la racionalidad del mercado, pero sólo dentro de unos límites legales diseñados para proteger el interés colectivo. Para mitigar las consecuencias negativas de la racionalidad de mercado para las personas y las comunidades, el Estado intervendría en los mercados mediante instrumentos tales como la planificación para la redistribución de la renta, programas básicos de servicios sociales, pensiones por desempleo y jubilación, leyes de protección de los recursos naturales y hábitats humanos, etcétera (Friedman, 1991).

Algo similar se ha intentado en México en materia urbana con la conformación desde 1973 de todo un arsenal de leyes, planes, programas y reglamentos de desarrollo urbano en los tres niveles de gobierno, hasta integrar el marco jurídico-normativo urbano vigente en todo el país. No obstante, aunque los grandes intereses inmobiliarios siempre han estado considerados, y frecuentemente hasta entrelazados, en el ejercicio público de la planeación urbana y la obra pública mexicanas, en la actual coyuntura económica nacional de corte neoliberal no deja de sorprendernos que la racionalidad de mercado busque ampliar y garantizar sus beneficios con sus pretensiones desreguladoras urbanas y de amplio apoyo al capital inmobiliario.

En efecto, en México, y especialmente en Nuevo León se presenta un fenómeno similar al relatado por Friedman en su libro, y que ocurría en Estados Unidos hasta hace unos años:

Mientras la planificación corporativa continuó aferrada al modelo original de racionalidad de mercado, los planificadores públicos se hicieron paladines de una forma modificada de racionalidad social, centrada explícitamente en las consecuencias sociales. La planificación pública se vio así enfrentada con los intereses privados [...] Pero los negocios eran poderosos, y los planificadores públicos raramente consiguieron más de lo que los intereses privados estaban dispuestos a aceptar (Friedman, 1991).

La conclusión de Friedman al respecto de la viabilidad real de la planificación pública ha sido demostrada en la práctica en muy diversos países. Sólo cuando la opinión pública y la conciencia ciudadana mueve a una participación social amplia y políticamente peligrosa, sobre algún problema o acción de interés comunitario, los planificadores públicos son escuchados y pueden actuar a favor de los intereses comunitarios, aun en contra de los intereses privados o de un grupo con fuertes negocios. No obstante, concluye Friedman: "...en la mayoría de los casos, sólo cuando los programas del sector público son ampliamente compatibles con los intereses del capital corporativo dichos programas son lanzados con éxito" (Friedman, 1991).

Para concluir, sólo resta subrayar que es totalmente falso que no haya compatibilidad entre el marco jurídico-normativo urbano nacional y estatal, con las actuales políticas económicas de libre mercado. La incompatibilidad se da sólo entre los excesos de una y de otra partes. Países de larga tradición económica liberal, como Francia e Inglaterra son, en amplia medida, la fuente de origen teórico de nuestro sistema vigente de planeación del desarrollo urbano. Estos países y otros como Estados Unidos, cuentan incluso con un marco normativo urbano y edificatorio más amplio, y en muchos aspectos más restrictivo que el nuestro.

Por otro lado, bien sabemos que las llamadas "leyes del libre mercado," ni son leyes, ni son libres, y mucho menos son perfectas. En todas partes del mundo, el libre mercado requiere de normas reguladoras para su mejor funcionamiento, a fin de evitar sus excesos. Incluso en el nivel del comercio internacional, con sus imperfecciones, ocurre así, tal como lo ejemplifican el GATT y el TLC. No contar con reglas claras, sería el caos y la anarquía en cualquier ámbito del quehacer humano. Personalmente simpatizamos con un cierto tipo de iniciativa privada, concebida ésta en un marco de derecho, de solidaridad humana y de justicia social. Por ejemplo, admiramos numerosas empresas y consorcios privados en México, con industrias exitosas y líderes en su ramo, frecuentemente bajo el mando de directivos preparados en la filosofía de la cali-

dad total y con un claro sentido de responsabilidad social. Este tipo de empresas realizan su planeación estratégica, definen su visión de largo plazo, cumplen su misión de servicio a sus clientes, logran razonables niveles de utilidad, reinvierten y reparten utilidades con transparencia entre socios y empleados y pagan sus impuestos. Todo ello con apego a la ley y a su política de desarrollo y normatividad interna. Otras muchas son empresas pequeñas y medianas, lo que sí se requiere que sean muy grandes son los valores morales del empresario.

¿Por qué no concebir entonces el Área Metropolitana de Monterrey, y el resto de las metrópolis de México, como enormes *empresas sociales* de este tipo? *Empresas gobernadas* por directivos honestos y humanistas, con alta preparación, tanto política como técnica, en sus correspondientes áreas de competencia. Empresas con un *plan estratégico* definido en forma ampliamente participativa con sus ciudadanos-asociados. Un documento que vincule la planeación económica, la planeación social y la planeación urbana, con un concepto de desarrollo sustentable respetuoso del entorno ecológico, y sobre todo del ser humano. Un *plan estratégico* que defina con claridad las fuerzas y las debilidades de nuestras metrópolis, para convertirlas en áreas de oportunidad y en acciones para abatir el desempleo, distribuir mejor el ingreso y mejorar las condiciones de vida urbana de la población. Este plan estratégico contaría probablemente con plena legitimidad social y política, y se distinguiría por sus novedosos mecanismos fiscales y administrativos para repartir, con equidad, las cargas y los beneficios del crecimiento urbano, para transformarlo en un genuino desarrollo urbano: justo para todos. No es una utopía. Las ciudades de Curitiba y Porto Alegre en Brasil; Córdoba, en Argentina; Melbourne, en Australia; Barcelona, en España, y otras metrópolis de Latinoamérica y del mundo nos han demostrado que gran parte de lo anterior es posible. Pongamos manos a la obra. Para ello, es nuestro propósito contribuir a través de este trabajo, a la elaboración de un diagnóstico crítico, serio y propositivo sobre la actual situación del marco: jurídico, de planeación, de reglamentación, de gestión urbana y de consulta pública del AMM y del resto de las metrópolis mexicanas.

No obstante, este tipo de trabajos no serán realmente útiles si antes no comenzamos por transformar en nuestro interior y en nuestro medio el actual círculo vicioso de la corrupción, la impunidad, el disimulo, la injusticia social, la desconfianza, la intolerancia y la antidemocracia, que corroe las entrañas de México. Para el éxito de un proyecto de planeación estratégica participativa como el que aquí se

plantea es menester trabajar en forma paralela en la erradicación de todos los vicios anteriores, hasta convertirlos en un círculo virtuoso de honestidad, de justicia social, de equidad, de confianza, de tolerancia y de democracia. Sería ésta, quizás, la mejor manera de sentar las bases genuinas del desarrollo urbano-regional ordenado y socialmente justo, no sólo del AMM y de todas las ciudades del país, sino sobre todo de sus ciudadanos. Sólo así podremos construir con dignidad y entusiasmo el México del nuevo milenio.

Bibliografía

- Comisión de Conurbación del AMM (1988), *Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010*, Monterrey.
- Congreso del Estado de Nuevo León (1997), *Iniciativas para una nueva ley de desarrollo urbano del estado de Nuevo León*, Monterrey.
- Friedman, John (1991), *Planificación en el ámbito público*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/ Instituto Nacional de Administración Pública.
- García Ortega, Roberto (1989), "El Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey: Antecedentes, análisis y situación actual", en Gustavo Garza, *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- y Juan Ignacio Barragán (1995), "¿Consolidación metropolitana o megalopolización?", en Gustavo Garza (comp.), *Atlas de Monterrey*, Gobierno del Estado de Nuevo León/UANL/Inseur-NL/El Colegio de México.
- y Esteban Bárcenas A. (1997), "Área Metropolitana de Monterrey: Reglamento Único Metropolitano sobre Desarrollo Urbano y Descentralización de Atribuciones a los Municipios", en Gustavo Garza, *Normatividad urbanística en metrópolis mexicanas*, México, El Colegio de México (en prensa).
- Garza, Gustavo (1997), *Gobiernos municipales y participación ciudadana en el Área Metropolitana de Monterrey, 1989-1994* (en prensa).
- y Salvador Rivera (1995), "Desarrollo económico y distribución de la población urbana en México, 1960-1990", en Adrián G. Aguilar, *et al.*, *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX*, Monterrey, Inseur-NL/Somede.
- Gobierno del Estado de Nuevo León (1993), *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León*, Monterrey.
- Secretaría de Desarrollo Urbano de Nuevo León (1995), "Proyecto de Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Monterrey Metropolitano 2020", documento de consulta pública, Monterrey.
- , Inseur-NL (1995), "Proyecto de Plan Multidimensional de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León 2020", documento de consulta pública, Monterrey.