

Legislación urbana y calidad de vida. Exploración a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LDUENL)

Urban legislation and quality of life. Analysis of the Urban Development Law of the State of Nuevo León (LDUENL)

*América García Martínez
Carmen Aída Escobar Ramírez*

Resumen

La intencionalidad del presente trabajo es analizar la legislación vigente en materia de desarrollo urbano de Nuevo León a la luz de los componentes que integran el multidimensional concepto de 'calidad de vida'. Para ello se adopta como referencia la teorización sobre el desarrollo a escala humana sostenida por Manfred Max-Neef. Particularmente, se recurre a la taxonomía de necesidades humanas propuesta por este académico chileno —las categorías de necesidades axiológicas y existenciales— con el objeto de evaluar la inclusión de la noción de calidad de vida en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LDUENL), permitiendo re-

flexiones sobre la viabilidad de su implementación y observancia.

Palabras claves:

Legislación urbana, calidad de vida, necesidades humanas.

Abstract

This paper analyzes and evaluates urban development law of the State of Nuevo Leon, Mexico, from the perspective of the development theory, at the human scale, by Manfred Max-Neef, particularly the taxonomy of human needs -axiological and existential- as an important part of the *quality of life* concept. At the end we reflect on

América García Martínez / Carmen Aída Escobar Ramírez

the possibility to implement and enforce such regulations. .

Key words:

Urban legislation, Quality of life, Human needs

Legislación urbana y calidad de vida. Exploración a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LDUENL)

Urban legislation and quality of life. Analysis of the Urban Development Law of the State of Nuevo León (LDUENL)

América García Martínez¹²

Carmen Aída Escobar Ramírez¹³

Introducción

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LDUENL) se da a conocer el 31 de agosto de 2009, en Monterrey, durante la administración de José Natividad González Parás (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2009), abrogando la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

El 14 de septiembre de 2012 se publica la primera reforma en el *Periódico Oficial*, refiriendo las disposiciones relativas a la inclusión

del concepto “De Las Zonas Metropolitanas”, entendiendo estas como el conjunto de dos o más municipios con más de 50 mil habitantes, cuyas actividades y funciones rebasan el área urbana y generan una intensa actividad económica y social.

Esta primera modificación, vista desde la teoría de Jordi Borja (2013), alude principalmente al esquema centro(s) y periferia(s), es decir, a la creación de ‘regiones urbanas’ tanto monocéntricas como policéntricas, donde, según dicho autor, prevalece lo urbano sobre lo ciudadano y donde inevitablemen-

12. Facultad de Arquitectura, Maestría en Ciencias con Orientación en Asuntos Urbanos, Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Dirección electrónica: agarciamtz7@gmail.com

13. Facultad de Arquitectura, UANL. Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel I. Direcciones electrónicas: aidaescobar9@yahoo.com.mx y aida.escobarr@uanl.mx

te aumentan las desigualdades sociales y disminuye la calidad de vida como consecuencia de la dispersión social y territorial.

Las dos principales funciones económicas que tenían las áreas metropolitanas, todavía hasta el último cuarto del siglo XX —que eran la organización de actividades productivas y de intercambio complementario y la reproducción social de la fuerza de trabajo—, en la actualidad se han visto seriamente modificadas, dado que las primeras se externalizan incluso en otros países y continentes y las segundas se encuentran desvinculadas del lugar de trabajo y del territorio político administrativo, situaciones fácilmente apreciables en el Área Metropolitana de Monterrey (ÁMM).

El 6 de diciembre de 2016 se publicó en el *Periódico Oficial 154 (Diario Oficial de la Federación, 2016b)*, la reforma a la LDUENL, realizada con la finalidad de alinear la política urbana con la nueva reforma educativa, refiriendo que se debe participar conjunta y coordinadamente con las instancias federales de educación correspondientes en el análisis de terrenos susceptibles de ser utilizados para la construcción de escuelas, así como la insistencia en coadyuvar

en la elaboración de la normatividad técnica para regular la accesibilidad universal de las personas con discapacidad dentro del territorio del estado. Esto último como eco al señalamiento de Jordi Borja (2013) con respecto a la imperante necesidad de garantizar la inclusión en la ciudad que se ha globalizado y ha acentuado el desequilibrio de algunas minorías diversas y el resto de la población relativamente integrada.

Lo anterior por citar lo más relevante de las reformas a la LDUENL en un periodo de siete años —lo que también habla de un cambio vertiginoso—. Ahora bien, para adentrarnos en el análisis del presente ensayo, pasamos a exponer el aparato teórico de Manfred Max-Neff (1993).

Las necesidades humanas: teorización de Max-Neff

Es relevante puntualizar que para Max-Neff, reconocido teórico e investigador del desarrollo a escala humana, desde su enfoque como economista tiene a las “necesidades” humanas como finitas y universales, esto sin pretender ser reduccionista sobre aspectos antropológicos y/o fisiológicos, pero

sí contraponiendo su punto de vista al de los economistas neoliberales o monetaristas que acuñaron el término de ‘preferencias reveladas’ en vez de necesidades, aludiendo a las necesidades creadas por el propio sistema capitalista y por lo tanto a la infinitud de las mismas.

Por ello, para el autor es muy importante retomar los enfoques de los sociólogos y psicólogos, entre ellos el de Abraham Maslow (s/f), quien pugnó por el estudio de las necesidades humanas para conocer las carencias y potencias del ser mismo, y poder reconocer así los posibles vínculos que se generan entre la antropología filosófica y las políticas sociales. Es imprescindible saber que las necesidades de los individuos se vuelven las necesidades de las comunidades, es decir, lo individual se replica y se vuelve colectivo y por ende social.

Manfred Max-Neff (1993) plantea un análisis a partir de una matriz de necesidades y posibles satisfactores, distinguiendo los objetivos de los subjetivos, atribuyendo a estos últimos calificativos variados, como pueden ser los violadores o destructores, los seudosatisfactores, los satisfactores inhibidores, los singulares o los sinérgicos, que se posicionan como los de mayor importancia, pues pueden cubrir diversos aspectos a la vez.

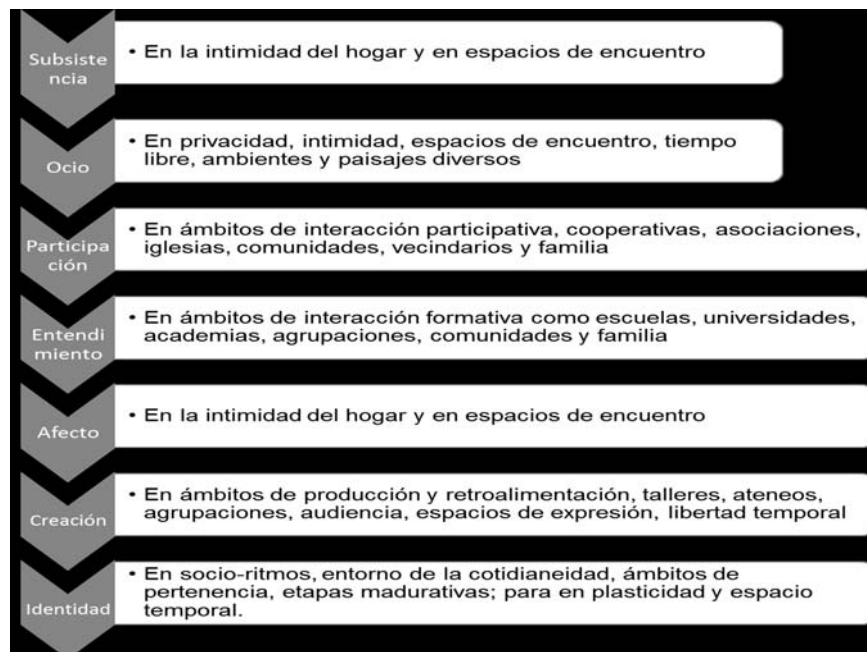
Sin ahondar en las características de estos satisfactores y con estricto apego a la matriz principal con la que el economista nos invita a reflexionar sobre las condiciones objetivas —materiales— y subjetivas —inmateriales— generales para revisar si las necesidades humanas encuentran satisfactores idóneos de manera accesible, Max-Neff (1993) señala cuatro categorías de necesidades existenciales: Ser, Tener, Hacer y Estar. En el caso del Ser define atributos personales o colectivos mediante sustantivos; para Tener registra normas, instituciones, mecanismos, instrumentos, leyes, etcétera; para Hacer registra acciones personales o colectivas que se expresan con verbos; y, finalmente, para Estar registra espacios y ambientes.

La categoría de Estar es la más relevante en materia de urbanismo, pues reconoce espacios y ambientes, permitiéndonos entender mejor los fenómenos urbanos y las necesidades objetivas y, por extensión, materiales de los habitantes (ver figura 1).

A continuación revisamos los principales artículos que específicamente aluden a los términos: necesidades, bienestar y calidad de vida y su relación con las necesidades axiológicas de los seres

humanos, mismas que se clasifican en las siguientes nueve categorías (Max-Neef, M., 1993): subsistencia, protección, afecto, entendimiento, ocio, participación, creación, identidad, libertad.

Fig. 1. Necesidades y satisfactores de la categoría Estar



Fuente: elaboración propia con base en *Desarrollo a escala humana* (Max-Neef, M., 1993).

Las necesidades humanas en la LDUENL

En principio, se hizo una revisión del número de veces en el que los conceptos 'Necesidades', 'Calidad de Vida' y 'Bienestar' —este último como posible sinónimo del anterior— son enunciados a lo largo de todo el documento oficial de la

LDUENL, identificando plenamente en qué títulos, capítulos, artículos y/o fracciones se presentan; es decir, en qué contexto legal se suscriben, no tanto en términos de semántica, sino más bien en términos de políticas públicas. Posteriormente se procedió al análisis del contenido y su congruencia con la matriz de posibles satisfactores,

para saber en qué grado de objetividad o subjetividad se relacionan o se encuentran los dominios y por consecuencia identificar las posibles barreras que puedan dificultar la implementación de los satisfactores correspondientes. Se encontró que Necesidades es un término que se enuncia 15 veces; Calidad de vida, 10; y Bienestar tan solo en dos ocasiones.

En el Título Primero, relativo a las disposiciones generales, objeto y definiciones, el artículo 5 en la Fracción XXIII, en la descripción de Desarrollo Sustentable, las necesidades aludidas son las de las generaciones futuras concernientes a la disposición de recursos naturales y conservación del medio ambiente, y señala como condiciones o criterios medibles para mejorar la calidad de vida a la evaluación de indicadores económicos, ambientales y sociales —cabe señalar que no refiere los indicadores políticos, otro pilar fundamental en el desarrollo sustentable—; aquí las condiciones existenciales de Estar satisfacen las categorías axiológicas de subsistencia, protección, ocio, libertad e identidad, esta última refrendada en el hecho de que el paisaje natural y, como apunta Mari-Jose Amerlink (1997), ‘el pai-

saje cultural’¹⁴ forman parte de la identidad y de la conducta antropológica, al cubrir los aspectos de entornos vitales y la plasticidad espacio-temporal. En el Tener se cubren aspectos de subsistencia e identidad, principalmente por las condiciones alimentarias y de símbolos, hábitos y costumbres, condicionados al entorno natural.

Con respecto al desarrollo sustentable o sostenibilidad, Borja (2013) hace una crítica aguda al considerarlo como “concepto-coartada” para justificar políticas, planes y proyectos, sin especificar medidas eficaces que contrarresten el hiperconsumo de suelo y recursos naturales —energéticos, forestales e hídricos—, ni cuestionar su verdadero impacto en el tiempo. Tal como Laura Frade lo señala:

Integrar como política la inclusión del deterioro ambiental en las cuentas nacionales con el objetivo de que se visualice el daño ecológico y la pérdida económica que esto implica para la sustentabilidad, esto implica cotizar los recursos naturales que hasta ahora no son cotizados como la producción natural en sí misma. ¿Cuánto tarda un árbol en crecer? (Frade, 2001: 1).

14. Rapoport define al entorno construido como sinónimo del concepto paisaje cultural desarrollado

En los artículos 9 y 10, fracciones XVI y XVII, respectivamente, del Título Segundo, relativo a la concurrencia y coordinación de las autoridades y organismos auxiliares, Capítulo Primero: de las autoridades y sus atribuciones, las necesidades referidas son las urbanas; en ellos se plantean, básicamente y en términos generales, las políticas de gestión del territorio en usos y aprovechamientos. Con respecto de la gestión del territorio, Jordi Borja (2013) señala a las redes de transporte como el componente fundamental ordenador del desarrollo de una región metropolitana y como herramienta básica de su articulación interna y externa, haciendo una crítica sobre las reservas que a veces se destinan al desarrollo sin contar con infraestructura, denotando deficiencia política.

En este caso, las condiciones existenciales de Estar satisfacen las categorías de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad; es decir, cubren la gama completa de satisfactores al promover políticas que garanticen el espacio vital y social, morada, espacios de encuentro, ámbitos de

interacción formativa y participativa, comunidades, vecindarios, ambientes públicos y privados.

De igual forma pasa con el artículo 21, con el enfoque suscrito en el Título Tercero: de la participación ciudadana en el Desarrollo Urbano, Capítulo Primero, reforzando además las categorías existenciales del Ser, mediante las categorías axiológicas de participación, protección, entendimiento, creación, identidad y libertad; pues para ello se requiere ser autónomo, adaptable, solidario, respetuoso, con conciencia crítica, receptivo, dispuesto, inventivo, asertivo, coherente, tener apertura y determinación.

El artículo 26, del Título anteriormente mencionado, Capítulo Tercero, establece la tasa poblacional y/o las condiciones requeridas para la creación de consejos municipales de participación para el desarrollo urbano, los cuales servirán como mecanismos de consulta y participación con determinadas funciones, las que se detallan en la Fracción II, resaltando la importancia de recibir y canalizar opiniones, demandas y propuestas ante las autoridades, formuladas por la ciudadanía relativas a necesidades de obras y servicios urbanos.

por los geógrafos, esto es, como cualquier modificación humana a la faz de la tierra.

Nuevamente encontramos una estrecha relación entre las categorías existenciales del Ser y las categorías axiológicas concernientes a la participación, protección, entendimiento, creación, identidad y libertad; pues para ello se requiere ser autónomo, adaptable, solidario, respetuoso, con conciencia crítica, receptivo, dispuesto, inventivo, asertivo, coherente, tener apertura y determinación.

Para el análisis material de obras y servicios públicos hacemos una breve reseña de cada uno de estos dos conceptos.

En primer lugar, para el caso de las obras urbanas se debe hacer una distinción de las que son de carácter privado y de las que son públicas; en ambos casos las obligaciones para la ejecución de las mismas se suscriben a leyes y reglamentos específicos, pero están destinadas a cubrir los ámbitos materiales que se requieren para la realización de diversas actividades.

Aquí cabe hacer una breve distinción de las obras de acuerdo a las fases de la realización de las mismas, principalmente se clasifican en: obras de preparación; obras en proceso; obras concluidas o terminadas, de las que a su vez surgen las denominadas obras derivadas, que tienen por objeto la repara-

ción, modificación, mantenimiento o reconstrucción, concluyendo que tenemos las obras originales y las derivadas.

En segundo lugar, para el caso de servicios urbanos. Pedro Pirez (2013) señala que estos:

se entienden como actividades económicas que produciendo bienes no materiales, integran la capacidad de la ciudad para sostener a la población y a las actividades aglomeradas. Son servicios colectivos (...) parte de las condiciones del desarrollo de la ciudad capitalista.

Esto es, servicios regularmente focalizados en servicios de infraestructura: agua y saneamiento, distribución eléctrica y de gas.

Así, entonces, tras la revisión conceptual de obras y servicios públicos, podemos trasladarlos al ámbito urbano, y revisar cómo interactúan las necesidades existenciales de Tener y Estar con las axiológicas de protección al contar la ciudad con sistemas de seguridad social y de salud, legislaciones, derechos, trabajo, todo esto en contornos vitales, sociales y moderados.

En relación con los servicios públicos, vale la pena observar los cambios que se están presentando.

Como bien lo observa Enrique Aya-la Alonso (2005):

los mismos servicios públicos como el alumbrado, la recolección de basura, el abastecimiento del agua potable y, desde luego, la seguridad, han sido o están en vías de privatización en la mayoría de las ciudades contemporáneas.

Siendo esto ya una realidad en el ÁMM.

Aunado a lo anterior, el *afecto* encuentra, de igual manera, satisfactores en los espacios de encuentro, como las plazas públicas, los recintos culturales, los parques y jardines públicos, las bibliotecas, etcétera. El *entendimiento* tiene métodos, políticas educacionales y comunicacionales, ubicándose en ámbitos de interacción formativa como escuelas y universidades, y conectadas por sistemas de transporte y vías terrestres, aéreas de ferrocarril, puentes, etcétera.

Regresando al artículo 26 del Título Tercero, Capítulo Tercero: de la participación ciudadana en el Desarrollo Urbano, se puede inferir que tal participación, evidentemente, tiene satisfactores a través de los

derechos, responsabilidades, obligaciones y atribuciones que la ley establece. Esta participación se desarrolla en cooperativas, asociaciones, iglesias, comunidades vecinales. A través de este tamiz, los satisfactores de identidad y libertad fortalecen y desarrollan el sentido de pertenencia, coherencia, autoestima, voluntad, apertura, tolerancia e, incluso, de rebeldía y audacia; todo en concordancia con las etapas evolutivas de los pobladores.

Ahora bien, en el estricto sentido de la práctica, lo anterior encuentra su contrapeso con satisfactores destructores o violadores que imposibilitan su pleno desarrollo y en ocasiones hasta se produce miedo o conductas aberrantes, ya que, como apunta Manfred Max-Neff (1993), la burocracia, censura y autoritarismo, en aras de proteger los derechos de los pobladores, generan un efecto inverso o inhibitorio, reflejado en la apatía social, la indiferencia, la falta de credibilidad en las instituciones y la corrupción,.

En lo concerniente al Artículo 42, Fracción III, perteneciente al Título Cuarto: de las zonas conurbadas, zonas metropolitanas y regiones, Capítulo Segundo: de las Zonas Metropolitanas, encontra-

mos a los municipios como entes políticos capaces de constituir asociaciones intermunicipales, denotando que las necesidades existenciales del Ser, Tener, Hacer y Estar operan a favor de las necesidades axiológicas de subsistencia, fomentado en el entorno social comportamientos adaptables y equilibrados de solidaridad, trabajo y protección, desarrollando también sistemas de ahorro, legislaciones y derechos, para cooperar, planificar, cuidar y defender el contorno vital y social a escalas urbanas. El entendimiento también tiene su lado de satisfacción al generarse en los funcionarios y ciudadanos la conciencia crítica, la receptividad, la disciplina y racionalidad para establecer métodos y políticas que permitan medir, analizar e interpretar los requerimientos colectivos en las comunidades formadas. En la sana participación es indispensable tener adaptabilidad, receptividad, disposición, convicción, entrega y respeto, para tener derechos así como obligaciones, responsabilidades y atribuciones en el trabajo individual y colectivo.

Dichas asociaciones intermunicipales constituyen medios que permiten cooperar, acordar, opinar, discrepar y proponer, pero sobre todo compartir; cabe seña-

lar que estas asociaciones pueden prever la conformación de fondos financieros para poder ejecutar acciones, obras o servicios que permitan el desarrollo metropolitano, pudiendo contar con el apoyo y asistencia del gobierno estatal. Los fondos e instrumentos así constituidos podrán ser orientados a programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano. Esto tiene como finalidad garantizar el contorno vital: la morada resalta la *protección* como una necesidad axiológica predominante.

El Artículo 45, perteneciente al Capítulo Tercero: de las regiones urbanas, del mismo Título, en la Fracción IV, identificamos las mismas necesidades y satisfactores, pero en una escala ampliada a la región, donde se requiere que el ejecutivo estatal convoque a los alcaldes de los municipios que integrarán dicha región a presentar a sus ayuntamientos la propuesta de celebración de un convenio de asociación que constituya enseguida una comisión de planeación.

Las acciones de mejoramiento que surjan de los planes van orientadas a la vialidad y transporte interurbanos, favoreciendo y garantizando así la libertad de la población de Ser autónoma y Tener

plasticidad espacio-temporal en los desplazamientos de personas, bienes y servicios. Además, se refuerza la categoría axiológica de la subsistencia mediante la preservación de áreas naturales buscando el equilibrio ecológico, de acuerdo a las regiones correspondientes y establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Los convenios que se llegan a celebrar deben ser publicados en el *Diario Oficial* y en los de mayor circulación en la región.

En lo concerniente al Título Quinto: de la planeación urbana, Capítulo Primero: del sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, el Artículo 51, correspondiente a los planes o programas que integran el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, ordena que estos tenderán a mejorar el nivel de vida de la población y, según la reforma del 22 de junio de 2012, en la Fracción VIII, deberán atender las necesidades, requerimientos y problemáticas que planteen los diferentes sectores de la población. Este planteamiento, por su amplio rango conceptual y múltiple diversidad y heterogeneidad, supone la cobertura de todas las posibles necesidades axiológicas y existenciales, donde las más recurrentes en materia de planea-

ción urbana tienen que ver con la *protección* al velar por el cuidado, equilibrio y solidaridad de una comunidad a través de la planeación, cooperación y prevención del entorno vital y social, procurando las condiciones necesarias para que se puedan desarrollar los sociorritmos en las diversas etapas madurativas, favoreciendo así la identidad y fortaleciendo la memoria histórica.

La Sección Décima: de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, artículo 81, relativo a los objetos de los planes o programas de desarrollo urbano municipales, señala que el principal objeto de estos es el ordenamiento y regulación de los procesos de conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos del territorio a escala municipal; contempla, entre otras cosas, aspectos de satisfactores existenciales con incidencia puntual en el de Tener abrigo, así como sistemas de seguros, legislaciones y derechos que garanticen la subsistencia y la protección, porque se puede aspirar a legitimar la posesión de una fracción del entorno vital y social en donde se encuentra el asentamiento, en pocas palabras, garantizando las condiciones de la morada. Esto repercute

de manera directa en la cobertura de las necesidades axiológicas del *afecto*, ya que se crean las condiciones de espacialidad que permitan contar con un ámbito privado, íntimo, propicio para los encuentros, cubriendo así aspectos filiales en diversas esferas. En algunos casos, estas necesidades se cubren con satisfactores singulares como los concernientes a los programas de asistencia de vivienda que cubren la subsistencia, pero carecen de mayor alcance para el pleno desarrollo de las capacidades de la sociedad, pues faltan centros educativos o espacios públicos o de salud en el entorno inmediato. Jordi Borja da un ejemplo de política adoptada en diversas partes del mundo en relación con los programas de vivienda social: “para hacer vivienda social o protegida se buscará suelo barato lejos de la ciudad compacta o en zonas degradadas o poco accesibles” (2013: 296).

Para tratar de evitar esta situación, el 11 de abril de 2016, la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) del gobierno federal, a través de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), constituye el Registro Nacional de Reservas Territoriales (Renaret) (Gobierno de México, 2016), con el propósito de que las

empresas desarrolladoras, promotoras de vivienda y organismos públicos que participan en la industria registren las reservas territoriales que califiquen positivamente, es decir, que no estén lejos de centros urbanos ni en zonas de riesgo y que se puedan destinar a vivienda, tanto de los segmentos de población que puedan recibir recursos federales en términos de créditos y subsidios, o inclusive otros tipos de fondos federales, que atienden el desarrollo de infraestructura y equipamiento urbanos, así como para el desarrollo de otros segmentos de vivienda.

Los planes que comentamos deberán, además, misma Fracción VIII, atender las necesidades que en materia de desarrollo urbano demanden el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población municipal; básicamente señala las condiciones en que se puedan orientar las acciones a reordenamientos de asentamientos y legislar los usos de suelo propicios para absorber las densidades poblacionales a las que se les pueda dar servicios. En este caso se percibe viable la posibilidad de implementar satisfactores sinérgicos que cubran necesidades de educación popular, por citar un ejemplo, y que, a su vez, cubran las necesida-

des de *entendimiento* y estimulen la protección, participación, creación e identidad y fortalezcan las libertades de la comunidad. Los programas de autoconstrucción, además de cubrir la necesidad de subsistencia, robustecen el entendimiento y la participación.

El Artículo 101, dentro del Título Sexto: de las regulaciones a la propiedad, reservas territoriales y regulación de la tenencia de la tierra, Capítulo Primero, establece que es de utilidad pública la adquisición de tierra por el estado o los municipios para la creación de reservas en aras del crecimiento urbano que satisfagan las necesidades de suelo para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para la vivienda, su infraestructura y equipamiento. Esto sin duda remite a las necesidades de subsistencia para poder establecer un asentamiento poblacional y, por ende, las condiciones idóneas de protección.

Pertenecientes al mismo título y capítulo comentados en el párrafo anterior, los artículos 102 y 105 señalan que las entidades y dependencias estatales y municipales formularán, con base en los planes o programas de desarrollo urbano, sus programas de requerimien-

tos inmobiliarios que, entre otras consideraciones, contengan: los lugares y superficies de suelo necesarios para la realización de sus programas, beneficiarios, tipo de acciones, costos y medios de financiamiento, además de los medios para coordinar acciones con el objeto de reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente las necesidades de los grupos de bajos ingresos.

Para tales objetos, el estado podrá transmitir a los municipios, áreas y predios para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, en los términos de ley y previo decreto de desafectación otorgado por el Congreso del Estado, así como enajenar las porciones o predios de las reservas territoriales patrimoniales del estado que atenderán preferentemente las necesidades de la población de bajos ingresos. Este artículo se enfoca en las necesidades axiológicas de subsistencia, protección y afecto, al resaltar la vulnerabilidad de una población desfavorecida. Y procura cubrir las necesidades existenciales al crear espacios donde pueda estar la población en verdaderos entornos sociales y vitales y que se

generen espacios de encuentro.

Sin embargo, como lo señalan Jorge Leal, Karla Sáenz, Raúl López y Adriana Hinojosa Cruz, la mayoría de estas reservas se encuentran ubicadas en las periferias, en tierras de origen rural (2013), esto derivado de la evidente necesidad y presión de los esquemas de subsidios de bajar los costos en la producción masiva de vivienda. Por otra parte, la rigidez financiera de los programas oficiales de vivienda ha llevado, de manera consecuyente, a la exclusión de ciudadanos de escasos recursos, Todo lo anterior quedó demostrado en Nuevo León con el vertiginoso desarrollo en la periferia del ÁMM durante casi una década a partir de 2000 en los municipios de García, General Escobedo, Santa Catarina, Juárez, Guadalupe, Apodaca e incluso Zuazua, Cadereyta Jiménez y Salinas Victoria, por nombrar los casos más conocidos.

El artículo 144, perteneciente al Título Séptimo, Capítulo Tercero: de la infraestructura, equipamiento urbano y las áreas verdes, señala que el estado y los municipios promoverán la construcción y habilitación de centros de equipamiento y destinos del suelo para atender las necesidades de la población en materia de salud, educación y re-

creación, mediante inversión pública directa o los instrumentos a que se refiere esta ley.

Tanto el equipamiento como las áreas verdes se traducen en espacio público, y este, de acuerdo a Jordi Borja, “no deber ser el residual entre lo construido y el espacio viario, sino que debe ser un espacio de la continuidad y de la diferenciación, ordenador del barrio, articulador de la ciudad, estructurador de la región urbana” (2013: 230).

Aquí nuevamente convergen las necesidades existenciales de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad con las axiológicas, al procurar espacios para Estar que garanticen las condiciones vitales y sociales del entorno que propicien espacios de encuentro, de interacción formativa y participativa de carácter comunitario y vecinal para el disfrute del tiempo libre, los paisajes y ambientes, así como para albergar a la concurrencia, a fin de que se puedan expresar con libertad y se vaya generando el sentido de identidad con el entorno y, por ende, el sentido de pertenencia en las diferentes etapas madurativas de los pobladores. Algunos de estos equipamientos se vuelven satisfactorios

sinérgicos por cubrir más de una necesidad.

Finalmente, el artículo 297, relativo al Capítulo Primero del Título Décimo: de los instrumentos de fomento al desarrollo urbano, señala que el estado y los municipios fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para (Fracción IV): la integración de una política de suelo y reservas territoriales que permita contar con oportunidad y condición de ese recurso para los distintos usos y necesidades del desarrollo urbano; y (Fracción V): la satisfacción de las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos generados para el desarrollo urbano de los centros de población. Este artículo básicamente apela a satisfacer las necesidades de subsistencia, garantizando la legislación y derechos para poder cooperar, prevenir, planificar y adaptar las condiciones del entorno mediante la participación.

Este apartado es más sensible a la conciliación de las políticas sociales y financieras. Al respecto, cabe considerar la propuesta de Jordi Borja (2013) consistente en crear un banco hipotecario público potente; la publicación del suelo urbano y urbanizable; una legisla-

ción urbanística y fiscal que yugule la especulación y garantice la mixtura social, tratando además de reducir la plusvalía generada por la urbanización. Todo esto se traduce en *nuevos derechos* de carácter socioeconómico.

Calidad de vida y bienestar en la LDUENL

En relación con el concepto 'Calidad de Vida', el término es enunciado 10 veces a lo largo de la LDUENL. El artículo 2 del Título Primero: de las disposiciones generales, refiere que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderán a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante diversas acciones, entre ellas, la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población. Esta disposición contiene en su narrativa el término 'bienestar', tomado a veces como sinónimo del constructo multidimensional denominado 'calidad de vida'.

En el artículo 5 del Capítulo Primero, referente a los objetos y definiciones, se indica que, para los efectos de la ley comentada, se

entiende por desarrollo regional (Fracción XXII): el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para ello, los programas de ordenación de las zonas conurbadas deberán contener la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales. Analizando esta disposición desde la perspectiva de la satisfacción de la categoría axiológica de supervivencia, aparece implícito el riesgo de no estar en armonía con la naturaleza, en un contexto de destrucción del hábitat de flora y fauna por el exceso de planificación y por el riesgo de desequilibrio en la distribución poblacional implícito en lo dispuesto por la Fracción XXIII relativa al desarrollo sustentable.

En virtud del énfasis dado al ambiente, sobresale la necesidad axiológica de subsistencia, la cual supone un entorno vital que garantice a los pobladores un estado de salud física y mental satisfactorio. Estas condiciones ambientales de calidad de vida son puntualizadas por Eric Allardt (2004) en su enfoque sobre la calidad de los elementos naturales del entorno, como es la calidad del agua y del aire. En este contexto cobran sentido

planes paralelos como el llamado “Nuevo León Respira”, implementado por la Secretaría de Desarrollo Sustentable, que tiene como objetivo revertir los graves problemas de contaminación atmosférica en el ÁMM a partir del monitoreo constante.

El artículo 15 de la LDUENL preceptúa que la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano tendrá a su cargo la definición de compromisos y obligaciones entre sus participantes con respecto a diversos asuntos, entre ellos los que se establecen en la Fracción VII: conocer las evaluaciones de los programas de desarrollo urbano y de la aplicación de las acciones e inversiones intersectoriales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población del estado. Este artículo parecería ser, a primera vista, un satisfactor de protección destinado a cubrir las necesidades de subsistencia, identidad, afecto, entendimiento, participación y libertad; sin embargo, se debe tener presente el riesgo de que, en la práctica, se convierta en un satisfactor destructor o violador, ya sea porque las resoluciones finales no son consensadas con los interesados, sino impuestas y/o por imposibilitar la satisfacción de la ciudadanía en plazos razonables debido al carácter burocrático de

su implementación,

El artículo 21 señala que el estado y los municipios promoverán la participación social a través de los órganos de participación y colaboración municipal y ciudadana, así como de las asociaciones, colegios, cámaras y demás formas de organización contempladas por la ley, para lo cual (Fracción II): celebrarán convenios de concertación con los distintos sectores de la sociedad para promover el desarrollo urbano del estado, teniendo como finalidad el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, para la realización de estudios e investigaciones en la materia de desarrollo urbano, así como para emprender acciones conjuntas en la materia. Sobre este punto, el programa de Maestría en Ciencias con Orientación en Asuntos Urbanos adscrito al Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), ofrecido por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), forma parte de la política pública de fomento a la calidad del posgrado nacional que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública (SEP) han impulsado desde inicios de los noventa del siglo pasado.

Vemos aquí que la matriz de Manfred Max-Neff (1993) es aplicable a la cobertura de varias necesidades, pero sobresalen las axiológicas de entendimiento, afecto, participación, creación y libertad, promoviendo la concertación, la solidaridad, el respeto, la tolerancia, la generosidad, la receptividad y el desarrollo del carácter volitivo y receptivo (ver figura 2).

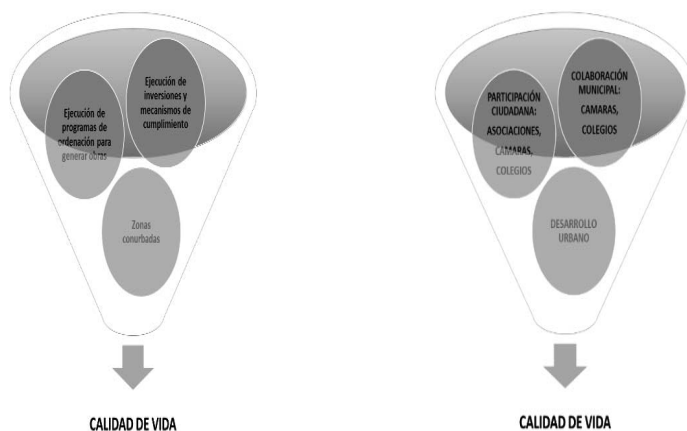
El artículo 31 dicta que las Comisiones de las Zonas Conurbadas tendrán, entre otras funciones: acordar la ejecución de inversiones y mecanismos de financiamiento y coordinación para el cumplimiento y ejecución de los programas de ordenación de la zona conurbada correspondiente y generar obras, acciones e inversiones tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la misma (ver figura 2).

En la Sección Segunda de la LDUENL: del Programa Estatal de Desarrollo Urbano, los artículos 62, 64 y 66, declaran al Programa Estatal de Desarrollo Urbano como el instrumento rector donde se establecerán las políticas generales, estrategias y acciones para el desarrollo urbano y la ordenación de los asentamientos humanos en el territorio del estado, y como el marco de referencia para guiar y

dar congruencia a las acciones de la administración pública estatal, al igual que las que se realizan con la participación de los municipios, la Federación y los particulares mediante los mecanismos correspon-

dientes. Ello orientado al cumplimiento de las metas generales en materia de calidad de vida en todos los centros de población, tanto en zonas metropolitanas como en conurbadas.

Figura 2. Elementos urbanos en la legislación y calidad de vida



En este apartado podemos identificar otros tipos de satisfactores como los singulares, por ejemplo, los programas de vivienda para grupos de escasos recursos o bajos ingresos; estos muy bien podrían considerarse como satisfactores de subsistencia, a no ser por la influencia de un estilo paternalista de gobierno propio del asistencialismo y siempre presente en dicho tipo de programas que los transforma en

satisfactores inhibidores, ya que, pese a cubrir la protección, a veces los pobladores no se comprometen en la participación, la identidad, el entendimiento ni la libertad, por lo que en algunos casos no se percibe una valoración y un cuidado de las viviendas asignadas.

Finalmente, el artículo 381, en el Capítulo Octavo, establece los medios legales para la denuncia pública de autorizaciones, cons-

trucciones, fraccionamientos, conjuntos, condominios, cambios de usos del suelo o de edificación, destinos del suelo, actos o acciones urbanas contrarios a las disposiciones de la LDUENL o de los planes de desarrollo urbano aplicables. Se trata de un derecho a denunciar y exigir ante la autoridad competente se dé inicio al procedimiento administrativo correspondiente y se lleven a cabo las suspensiones, demoliciones o modificaciones u otras medidas o sanciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos, cuando los mencionados actos contrarios a la legalidad originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos de la zona. En los actos denunciados podemos identificar los elementos destructores y/o violadores de las acciones que, en principio, debieran pretender cubrir la necesidad de protección, pero que, dada su ilegalidad, promueven la censura, el autoritarismo o mecanismos burocráticos y llegan a imposibilitar la subsistencia, participación, libertad, identidad, entendimiento y creación,

Revisión de casos de implementación de esta legislación

Para validar si estas políticas son viables o si han sido aplicadas, se realizó una revisión de algunos conceptos con base en la teoría de Jordi Borja (2013) concerniente a la revolución y derechos ciudadanos, donde el autor incita al cuestionamiento del lenguaje por formar parte de lo que llama “ecuación virtuosa e imposible” —lenguaje, actores y resistencia— del neoliberalismo urbano, tan actual y vigente en las regiones metropolitanas, refiriéndose a la normatividad internacional y nacional donde se pretende se concilien múltiples aspectos como la equidad, la cohesión social, la sostenibilidad, gobernabilidad y participación, sin concretar mecanismos para poderlos implementar.

Con este enfoque se revisó en primer lugar el concepto de ‘participación o democracia participativa’ para verificar si hay antecedentes oficiales e históricos de una participación efectiva y conocer los resultados que se pueden lograr a partir de deliberar, negociar, confrontar y concretar acuerdos entre los colectivos sociales y las instituciones; o constatar si este concepto es objeto de un uso discursivo sin

correspondencia con la realidad. En segundo lugar, se revisó el concepto de 'identidad', el cual es hoy una mezcla multicultural que vive procesos de fusión relativa o parcial, encontrando entonces pugna de la identidad dominante sobre la dominada.

Al respecto, encontramos tres casos relevantes. El primero, fechado el 24 de julio de 2009, referente a una expropiación de poco más de 235 hectáreas de terrenos del ejido denominado San Miguel de los Garza, del municipio de General Escobedo (*Diario Oficial de la Federación*, 2009), con miras a destinarse a la creación de reserva territorial para el desarrollo urbano y la vivienda en beneficio colectivo, a través del desarrollo de fraccionamientos habitacionales, áreas comerciales y de servicio, formando parte de las reservas del Fideicomiso Público de Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey). Es decir, este acto expropiatorio se efectuó en el entendido de que el terreno contribuiría a lograr uno de los objetivos de la política social de vivienda y regularización de la tenencia de la tierra, materializando la garantía social para que las familias de escasos recursos disfrutaran de una vivienda digna y decorosa. Esta acción pública sería seguida

por otras que involucraran a todos los niveles de gobierno que, coordinados entre sí, pudieran desarrollar en la zona proyectos habitacionales para la construcción de vivienda en lotes de 90 metros cuadrados que beneficiaran a casi 10 mil familias, con una importante inversión para la realización de obras de desmonte, nivelación y lotificación, así como para la introducción de los servicios de agua potable, drenaje sanitario, electrificación y alumbrado público, además de dar pie a la creación de cientos de empleos en la rama de la construcción, según alude el decreto oficial. Entre las colonias que surgen de esta disposición, encontramos a la fecha que de acuerdo al censo de vivienda realizado en 2015, Fomerrey 36, Raúl Caballero, Solidaridad y Fomerrey La Unidad se encuentran en el primer contorno urbano; y Fomerrey 9 se encuentra en el perímetro intraurbano (ver figura 3); no presentando, en ninguno de los casos, rezago social, según el Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (Coneval) a lo largo de casi una década (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016) (ver figura 4).

Hidalgo, Nuevo León (*Diario Oficial de la Federación*, 2016), para diversos usos de carácter público relativos a centros comunitarios, religiosos, educativos, deportivos y de seguridad. Estos usos fortalecen las oportunidades de generar los satisfactores correspondientes a la necesidad de Estar, tales como promover la afiliación, cooperación, creatividad, diversión, integración y demás dominios establecidos en las ya mencionadas categorías axiológicas. Por otro lado, es importante señalar que la expropiación permitió a los ejidatarios la regularización de las tierras que poseían dentro de su asentamiento humano irregular, obteniendo con ello certeza jurídica para tener la posibilidad de incorporar dichas superficies al desarrollo urbano, y acceder así a los servicios públicos para satisfacer la necesidad de protección y seguridad al contar con un espacio legalizado para asentar sus viviendas.

Un tercer ejemplo lo constituye un contrato de comodato celebrado por 50 años, fechado el 12 de septiembre de 2012 (Ayuntamiento de Monterrey, 2012), a favor del Gobierno del Estado de Nuevo León y la Secretaría de Educación (SE), con respecto de un bien inmueble del dominio público mu-

nicipal ubicado en la colonia Ferrocarrilera, para que prevalezca la escuela central Talleres núm. 1 “Humberto Ramos Lozano”. Evidentemente, al tratarse de un inmueble con vocación educativa se cubren las necesidades tanto axiológicas como existenciales para garantizar el hábitat adecuado para la enseñanza. Este inmueble, que era de dominio público patrimonial del municipio de Monterrey, se encontraba en una situación legalmente irregular o incierta, pues no tenía la SE un contrato vigente con el municipio y la incertidumbre prevalecía en la comunidad de padres, alumnos y maestros. A través de este mecanismo legal, se cubrieron necesidades de educación, protección, participación, creatividad (ver figuras 5 y 6).

La implementación legal de todas estas estrategias que, en alguna medida, han contribuido a la aplicación efectiva de las soluciones urbanas previstas en la LDUENL, se ha reforzado con iniciativas de participación ciudadana como el programa estatal denominado “Alcalde, Cómo Vamos”, del 28 de junio de 2012, constituido como una plataforma de ciudadanos organizados con el objetivo de incorporar una agenda ciudadana en la gestión pública a través de se-

guimiento a los compromisos, colaboraciones y rendición de cuentas, evidentemente buscando propiciar el dialogo en diferentes temas.

Figuras 5 y 6. Escuela central Talleres núm. 1 “Humberto Ramos Lozano”

(Vista de fachada principal y vista aérea del polígono)



Fuente: Google Earth (fecha de imágenes: 4 de marzo de 2016).

Conclusiones

La LDUENL es un instrumento normativo claramente enfocado a un desarrollo sustentable en concordancia con las demandas internacionales y las realidades sociales de Nuevo León, con miras a mejorar básicamente las condiciones objetivas, materiales, de la calidad de vida de los habitantes del estado, con la implementación de instrumentos legales, políticos y económicos adecuados, considerando en todo momento la posibilidad de la participación ciudadana.

Aldo Rossi (1982) resalta la importancia de la política en la conformación e imagen urbana, pues

es a través de las autoridades que se regulan y aprueban los planes reguladores y modificatorios de la ciudad, por lo que una buena aplicación normativa pudiera incluso traducirse como un verdadero símbolo de progreso y democracia. Ello, desde luego, teniendo siempre en mente la posibilidad de que puedan surgir asentamientos espontáneos que modifican la estructura y promueven la tendencia natural a la dispersión de estos grupos de pobladores. Conocer y hacer las evaluaciones pertinentes de los programas de desarrollo urbano y de la aplicación de las acciones e inversiones intersectoriales realmente nos puede ayudar a

crear las condiciones en la planificación para el mejoramiento de la calidad de vida de la población del estado.

Sin embargo, queda mucho por hacer en relación con la cobertura de satisfactores subjetivos. Es decir, se requiere avanzar en la creación de condiciones que garanticen la estabilidad laboral y económica de las familias, así como en la disponibilidad para estas de centros de salud, educativos y deportivos de alto rendimiento, especialmente en aquellas zonas donde se ha regularizado la tenencia de la tierra.

La expropiación de tierras por causa de utilidad pública para convertirlas en reservas territoriales subsanaron algunas necesidades que eran demandadas por la población, tanto en materia educativa como en materia de vivienda y desarrollo urbano, pero ahora se debe garantizar que se evite el “éxodo de la población familiar, que en muchas ocasiones viven en situaciones de proletarización y precariedad” (Leal, J. et al., 2013), como ha sucedido en diversos momentos en la periferia de la ciudad de Monterrey.

Finalmente, también quedan por analizar las condiciones económicas para la producción de los servicios urbanos y las relaciones con las diferentes instancias gubernamentales para la regulación y

control en materia de la calidad de los mismos y de los correspondientes subsidios y tarifas.

Bibliografía

- Allardt, Eric, 2004, *Tener, ser y amar: una alternativa al modelo sueco de investigación sobre bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Amerlinck, Mari-Jose, 1997, “Hacia una antropología arquitectónica”, en Universidad de Guadalajara, *Hacia una antropología arquitectónica*, Universidad de Guadalajara, p. 15.
- Ayala Alonso, Enrique, 2005, “La ciudad y la arquitectura. Entre la globalización y la identidad”, en Enrique Ayala Alonso, *La ciudad y la arquitectura. Entre la globalización y la identidad*, San Luis Potosí, México, Guadalupe Salazar González, p. 192.
- Ayuntamiento de Monterrey, 2012, *Dictámenes de cabildo*, 12 de septiembre.
- Disponible en:
http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/dictamenes_cabildo/2012/septiembre/3.pdf
- Borja, Jordi, 2013, “El fin de la ciudad postmoderna y el derecho a la ciudad”, en Jordi Borja, *Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos*, Madrid, España, Alianza, p. 271.
- Diario Oficial de la Federación*, 2009, *Decreto por el que se expropián terrenos del ejido de San Miguel de los Garza*, 24 de julio, p. 1.
- Diario Oficial de la Federación*, 2016a, *Decreto por el que se expropián terrenos del ejido de “Hidalgo”*, 28 de septiembre, pp. 1-3.
- Diario Oficial de la Federación*, 2016b, *Reforma a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León*, 6 de diciembre, p. 1.
- Frade, Laura, 2001, “Financiamiento para el desarrollo, la esquizofrenia global institucionalizada...”, *Cathedra, Revista de la Facultad de Filosofía y Letras*, Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 71-88.
- Gobierno del Estado de Nuevo León, 2009, *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León*, Monterrey, Nuevo León.

Gobierno de México, 2016, *Registro Nacional de Reservas Territoriales*.

Disponible en:

<http://www.gob.mx/conavi/acciones-y-programas/registro-nacional-de-reservas-territoriales-renaret>

(Consultado el 11 de abril de 2016.)

Google Earth, 2016, imágenes del 4 de marzo. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016, *Inventario Nacional de Viviendas 2016*.

Disponible en:

<http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/INV/Default.aspx?II=25.801902800074956,-100.33356731414796&z=15>

(Recuperado el 30 de diciembre de 2016.)

Leal, Jorge, Karla Sáenz, Raúl López y Adriana Hinojosa Cruz, 2013, "La política pública para la vivienda social ubicada en la periferia de

la ciudad de Monterrey, Nuevo León", *Azarbe, Revista internacional de trabajo social y bienestar*, 1 (2), pp. 33-43.

Maslow, A., s.f., *El hombre autorrealizado*.

Max-Neef, Manfred, 1993, *Desarrollo a escala humana*, Montevideo, Uruguay, Nordan-Comunidad.

Pirez, Pedro, 2013, *Los servicios urbanos en América Latina*, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Rossi, Aldo, 1982, "Evolución de los hechos urbanos", en Aldo Rossi, *La arquitectura de la ciudad*, Barcelona, Gustavo Gili, pp. 240-275.

Recibido: 8 de febrero de 2017

Aceptado: 27 de abril de 2017