



**HAL**  
open science

# Monterrey : Medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial

Patrice Mele

► **To cite this version:**

Patrice Mele. Monterrey : Medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial. Mario Bassols, Patrice Melé. Medio ambiente, ciudad y orden jurídico, UAM Iztapalapa, Miguel Angel Porrúa, pp.51-117, 2020, 970-701-156-4. halshs-03047181

**HAL Id: halshs-03047181**

**<https://shs.hal.science/halshs-03047181v1>**

Submitted on 16 Dec 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Patrice Melé, 2001, «Monterrey : Medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial », in M. Bassols, P. Melé, *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, UAM Iztapalapa, Miguel Angel Porrúa, p. 51- 117, 421 p.

PATRICE MELÉ\*

*Monterrey: medio ambiente y urbanización  
en una metrópoli industrial*

PARA NUESTRA investigación, el caso de Monterrey presenta varios puntos de interés. Nos permite trabajar sobre el papel de la acción pública ambiental en una gran metrópoli industrial, situación que plantea problemas de contaminación pero también de riesgos y de conflictos entre diferentes usos de suelo. Por otra parte, el municipio de Monterrey, de 1.1 millones de habitantes (censo del 2000), es el centro de un área metropolitana de 3.2 millones de habitantes, que reúne nueve municipios, lo que permitió analizar el papel de la escala metropolitana de acción pública, y enfocar una parte de este estudio sobre la relación entre municipios y el gobierno del estado para la gestión de la ciudad. Además, aun si el ritmo de crecimiento de la población bajó, el área metropolitana de Monterrey sigue creciendo más de dos por ciento anual,<sup>1</sup> lo que plantea importantes necesidades de suelo para la nueva urbanización. Monterrey es también la ciudad de una potente burguesía y clase media alta ligada a los corporativos industriales. Frente a la relativa penuria de terrenos en las mejores zonas de la ciudad, una parte de este nuevo crecimiento se hace bajo la forma de fraccionamientos de lujo, en particular en San Pedro Garza García<sup>2</sup> en las faldas de la Sierra Madre Oriental. Este contexto nos permitió

\*Centro de investigación, "Ville, Société, Territoire", Universidad de Tours.

<sup>1</sup>La tasa de crecimiento del área metropolitana fue de 4.8 por ciento entre 1970 y 1980, de 2.5 por ciento entre 1980 y 1990, de 2.3 por ciento entre 1990 y 2000. Lo que representa un incremento de población de casi 700,000 personas entre 1990 y 2000.

<sup>2</sup>El municipio de San Pedro Garza García tiene una población de 126,147 habitantes. Este municipio presenta la particularidad de ser habitado por la burguesía y una parte de la clase media alta de la ciudad; es también en San Pedro Garza García que se implantaron a

estudiar el papel del orden jurídico urbano-ambiental en los conflictos y debates que genera la presión de la urbanización sobre las montañas próximas a la ciudad. Los instrumentos federales de protección de la naturaleza (Parque Nacional Cumbres de Monterrey, Monumento Natural Cerro de la Silla) que protegen una parte de estas montañas ponen a la ley ambiental y a la Federación en el centro de estas controversias.

En el caso de la ciudad de Monterrey, además de analizar la relación entre planeación urbana y protección del ambiente, así como la construcción de la acción pública ambiental a nivel local, hemos entonces escogido trabajar sobre dos tipos de conflictos urbanos que movilizan discursos sobre la relación entre legislación ambiental y gestión urbana:<sup>3</sup> conflictos que tienen como objeto la protección de la naturaleza y de las montañas que rodean la ciudad: conflictos entre usos residenciales e industriales del suelo urbano, que movilizan referencias a la calidad de vida urbana y a los riesgos industriales, ligados a contingencias ambientales recientes.

ALTERNANCIA, ACTORES PRIVADOS  
Y ACCIÓN PÚBLICA. LA CIUDAD  
DE LOS GRANDES GRUPOS INDUSTRIALES

EN NUEVO León y Monterrey, el contexto político reciente fue marcado por el fin de la hegemonía priísta. En 1988, Monterrey aparece como una base del salinismo y el PAN logró solamente ganar dos de los nueve municipios del área metropolitana.<sup>4</sup> En las elecciones de 1997, el contexto político resulta invertido: el PRI

---

partir de principios de la década de 1980, los edificios sede de los Corporativos. San Pedro es considerado como el municipio más rico del país.

<sup>3</sup>El trabajo de campo, las entrevistas y la organización de un taller en Monterrey se llevaron a cabo con el apoyo de Roberto García Ortega, director regional en Monterrey de El Colegio de la Frontera Norte, y con la participación de Adriana Muela, ayudante del proyecto Medio.

<sup>4</sup>Santa Catarina y San Pedro Garza García. En San Pedro, el PAN tiene una presencia antigua y el municipio conoció ya varias alternancias políticas.

está solamente presente en dos municipios, situación que se repitió en julio 2000.<sup>5</sup> El PRI perdió el municipio de Monterrey en 1994 y el gobierno de Nuevo León en 1997. Desde hace más de una década, el congreso del estado está dominado por el bipartidismo PRI/PAN. Sin embargo, más que por una oposición PRI/PAN la escena política local se ve marcada por el peso de los actores de la iniciativa privada. Empresarios y promotores inmobiliarios tienen una influencia directa tanto en los gobiernos del PAN como en los gobiernos del PRI.

La entrada directa de los empresarios en política es relativamente reciente. La relación entre los empresarios y el régimen fue muy conflictiva durante el sexenio de Luis Echeverría. Durante el sexenio de López Portillo (1976-1982), frente a la necesidad del apoyo federal para empresas en crisis, algunos empresarios participan del lado del PRI mientras miembros de otras grandes familias militan del lado del PAN (Vellinga, 1988). Desde finales de los años setenta, los empresarios de Monterrey controlan o tienen una influencia determinante en las instituciones de representación de la iniciativa privada a nivel nacional. En los noventa, en un contexto de alianza entre los grupos industriales y Carlos Salinas de Gortari, numerosos empresarios participaron en el gobierno de Sócrates Rizzo; 30 por ciento de su gabinete puede ser identificado como representante de los empresarios, y los empresarios ocupan numerosos cargos electivos para el PRI (Vázquez Esquivel, 1997). Después del sexenio salinista y en el contexto de la crisis política local que desencadenó la renuncia de Sócrates Rizzo, esta integración de empresarios en el PRI no fue suficiente para contener el auge del PAN. El gobernador del PAN electo en 1997, Fernando Canales Clariond, es un gran empresario local que ha sido director del grupo de Industrias Metálicas de Monterrey (IMMSA) e ingresó al PAN en 1978.

A pesar de los importantes apoyos federales para ayudar a la reestructuración y internacionalización de los corporativos de

<sup>5</sup>Seis son gobernados por el PAN, uno (García) por el PRD. Apodaca y General Escobedo constituyen las dos bases locales del PRI.

Monterrey, éstos mantienen una posición de principios en contra de toda intervención del Estado en la economía o la planeación.<sup>6</sup> La nacionalización de la banca de 1982 constituyó un momento de fuerte tensión aun si los grupos de Monterrey salieron favorecidos por la reprivatización salinista. En lo que concierne a la acción pública urbana, los grupos industriales de Monterrey mantuvieron una posición de oposición al reforzamiento de la planeación urbana considerada como una limitante a los usos de la propiedad privada. Los empresarios de Monterrey organizaron la campaña en contra de las reformas constitucionales y a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, que introducen restricciones a la propiedad, consideradas como una muestra del carácter totalitario de la presidencia de Luis Echeverría.<sup>7</sup> Los representantes de los empresarios de Monterrey se declararon también en contra de las expropiaciones en la ciudad de México después de los sismos de 1985.<sup>8</sup>

*Iniciativa privada, orden jurídico  
y control de la urbanización*

Existe en Monterrey como en muchas otras ciudades una fuerte presión de grupos de promotores inmobiliarios para reducir el control sobre la urbanización, argumentando el rol negativo de las normas urbanas para la provisión de vivienda. Parece ser que lo específico de la ciudad de Monterrey no es esta posición de los actores privados ligados a promotores inmobiliarios, sino el peso que lograron tener en la estructura político-administrativa.

La historia reciente de la ciudad está marcada por intentos de estos grupos de introducir reformas “liberando” el desarrollo urba-

<sup>6</sup> Vivianne Bennett resume de la forma siguiente la relación entre el poder político y los empresarios regiomontanos: “The Grupo Monterrey was more consistent than the government, sustaining an ideology that strongly favored as little government ideology moved to the Grupo Monterrey’s vision, the closer the relationship between the two groups” (Bennett, 1996: 188).

<sup>7</sup> Véase las discusiones de la reunión de Chipinque que reunió empresarios de toda la República presentadas por Antonio Azuela (1989: 40).

<sup>8</sup> Véase *La Jornada*, 16 de noviembre de 1985.

no de las limitaciones introducidas por la planeación urbana. El Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano constituye esencialmente un órgano de representación y de concertación con estos grupos. La Cámara de Propietarios de Bienes Raíces, la Asociación de Urbanización y Constructores de Vivienda (García Ortega, 1988), y más recientemente la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y de Vivienda de Nuevo León (ADIVAC) se movilizan para defender una intervención mínima de los organismos de planeación, limitando el papel de la acción pública a la introducción de los servicios para urbanizar los terrenos. Se movilizan también para presionar al gobierno del estado y pedir la reducción de las obligaciones de los promotores o fraccionadores. La Ley de Desarrollo Urbano<sup>9</sup> fue modificada en 1993; esta reforma permitió la reducción de 50 por ciento de las donaciones de áreas municipales y logró la eliminación del concepto de lote habitacional mínimo de 120 metros cuadrados, dejando el tamaño del lote librado a la oferta y la demanda.

En fechas más recientes se dieron fuertes presiones de los promotores inmobiliarios reunidos en la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y de Vivienda de Nuevo León (ADIVAC) que tuvieron un peso determinante en el Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano (Codeur). Este peso de los promotores inmobiliarios llegó hasta una Iniciativa de Ley en 1997 del ex gobernador Benjamín Clariond, gobernador interino que sustituyó a Sócrates Rizzo en abril de 1996. Esta iniciativa de ley de corte neoliberal proponía que el marco normativo urbano debía desaparecer para que las fuerzas de la oferta y la demanda se expresaran sin obstáculo (García Ortega, 1998).

Los promotores de ADIVAC promovieron la idea de que lo que es bueno para los promotores, es bueno para construir vivienda en la ciudad y entonces es bueno para la ciudad. Desde este punto de vista, es la normatividad urbana la responsable de las dificultades

<sup>9</sup>La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León que se aprobó en 1980, y reemplazó una Ley de Urbanismo y Planeación para el Estado de Nuevo León de 1975, había sido modificada por primera vez en 1991.

de la ciudad y del déficit de vivienda: el Plan Director impide el crecimiento. A pesar del apoyo de las cámaras y organismos del sector privado, esta iniciativa de ley no se aprobó. Existió fuerte oposición de grupos ecologistas, de urbanistas y planificadores locales.

Dicha iniciativa proponía no sólo la desaparición de los planes de centros de población y de los planes parciales, sino también de los límites entre áreas que se pueden urbanizar y áreas de preservación ecológica (García Ortega, 1998). Finalmente este proyecto no fue aprobado antes de las elecciones que finalizaron el interinato de Benjamín Clariond. Y Fernando Canales Clariond, nuevo gobernador del PAN, no lo retomó. Se abrió entonces una nueva etapa de discusión sobre una ley que culminó con su aprobación en marzo de 1999.

Aunque el grupo que impulsó este proyecto sigue muy fuerte, no parece estar en condiciones de imponer este tipo de reformas. Frente a la radicalidad de esta proposición de reforma podemos plantear como hipótesis que la necesidad de un orden jurídico de la planeación urbana salió reforzada de esta controversia. Tanto a nivel de su presencia en las instituciones encargadas de la planeación, como en lo que concierne a su capacidad de influir sobre la producción jurídica y la puesta en marcha de la planeación, el peso de los promotores es menos visible en el nuevo gobierno del PAN, que en el anterior gobierno interino del PRI. Aun cuando un miembro de ADIVAC aparece como encargado de proyectos especiales y director de fomento urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

La principal cuestión que fue debatida en las discusiones sobre la reforma de la ley se centraron en el reconocimiento de las prerrogativas municipales de planeación urbana, en un contexto en el cual el fortalecimiento de una escala metropolitana de planeación a finales de los 1980 reforzó de hecho las prerrogativas del gobierno del estado. La nueva administración del PAN parece otorgar un peso más importante al control de la urbanización, promoviendo una ley menos liberal y entregando las instituciones de

desarrollo urbano a un equipo con experiencia en la planeación. De hecho, el nuevo equipo que se encarga del desarrollo urbano, para la nueva administración, no se caracteriza por sus posiciones antiplaneadoras. En efecto, se puede notar en los organismos encargados de la planeación urbana la presencia de equipos de planeadores de los años sesenta y setenta. En la escena local, las posiciones frente a la acción pública urbano-ambiental no se pueden leer con referencia al sistema de partidos. De hecho, revisando las posiciones de la campaña parece difícil poder caracterizar el perfil del nuevo gobierno en termino de proyectos para la ciudad o del papel de los documentos de urbanismo. No pudimos encontrar diferencias fundamentales entre municipios del PAN y del PRI en lo que concierne a la construcción del orden jurídico ambiental.

#### PROTECCIÓN DEL AMBIENTE Y DOCUMENTOS DE PLANEACIÓN

##### *Planeación urbana metropolitana*

Desde los años cincuenta, la urbanización rebasó el municipio de Monterrey; tres municipios forman entonces una ciudad de 362,000 habitantes. Desde 1984 se constituyó la Comisión de Conurbación del área metropolitana y se decretó la “Zona Conurbada del Área Metropolitana de Monterrey”, primer área metropolitana formalizada en el país (siete municipios) (Garza *et al.*, 1995). Actualmente la zona metropolitana esta compuesta de nueve municipios.<sup>10</sup> Desde hace al menos dos décadas el nivel del área metropolitana es el ámbito en el cual se piensa la planeación urbana (Garza, 1999).

En 1988 fue aprobado y decretado, por el gobernador Jorge A. Treviño Martínez, un Plan director de desarrollo urbano del área metropolitana de Monterrey (1988-2010).<sup>11</sup> Este plan es inte-

<sup>10</sup> Apodaca, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina, San Pedro Garza García.

<sup>11</sup> Véase el texto de Roberto García Ortega, en este libro.



resante por varias razones. En principio porque, aprobado y elaborado en 1988, sigue siendo el primer y único documento aprobado conjuntamente por el gobierno del estado y los municipios, después de sendos intentos fracasados en 1967 y 1981. Hasta 1988, la inexistencia de un plan de la zona metropolitana fue utilizada para restar validez jurídica a tentativas de planificación a escala municipal.<sup>12</sup> Por otra parte se trata, desde 1988, del único documento de planeación aprobado conjuntamente por el gobierno del estado y los municipios y, a pesar de varios intentos de modificación, logró mantenerse como el único documento con consistencia jurídica para funcionar como rector de los usos de suelo de la metrópoli.<sup>13</sup> Este documento constituye todavía hoy la base para los planes municipales.

En lo que concierne al medio ambiente este plan tiene dos aportaciones principales: impide la urbanización arriba de una cota de –aproximadamente– 800 metros y crea una amplia área de preservación ecológica alrededor de esta ciudad. Esta cota (que no es estrictamente 800 metros en todas las zonas de la ciudad) fue determinada a partir de tomar en cuenta el costo del servicio del agua<sup>14</sup> y no de la voluntad de protección de la naturaleza. Sin embargo, impedir la urbanización arriba de los 800 metros permite salvaguardar los cerros y la Sierra Madre Oriental, lo que tiene un impacto importante en particular en el municipio de San Pedro Garza García. De hecho, una disposición similar existía en el plan de San Pedro Garza García de 1982, pero no fue realmente aplicada.

Sin embargo esta limitación no es estricta. La Comisión de desarrollo urbano se reserva el derecho de otorgar permisos arri-

<sup>12</sup>En particular en el caso del Plan director de San Pedro Garza García, en un contexto de oposición entre el municipio del PAN y el gobierno del estado priísta.

<sup>13</sup>Si Monterrey puede ser considerada como una ciudad en la cual los intentos de planeación urbana fueron precoces, véase en 1967 el Plan director de la subregión Monterrey. Los documentos previos al plan de 1988 no se aprobaron o tenían una débil consistencia jurídica. La planeación urbana anterior al plan de 1988 sirve esencialmente para registrar la expansión de las obras viales y las zonas abiertas a la urbanización (véase García Ortega, 1988).

<sup>14</sup>Altura máxima a la cual se puede proporcionar el servicio del agua de una manera normal, por arriba las condiciones cambian y necesitan bombeo especial.

ba de esta cota en algunas zonas, en función del terreno. Arriba de los 800 metros existe la posibilidad de realizar fraccionamientos campestres cumpliendo con normas estrictas de ocupación del suelo y respetando las cañadas. Además, por la escala de los planos adjuntos al plan de desarrollo, puede haber, en el momento de la aprobación de proyectos, discusiones sobre dónde pasa realmente el límite de los 800 metros. Veremos que una parte importante de los conflictos urbanos que se refieren al orden jurídico ambiental provienen de la movilización de habitantes que piden el respeto de este límite.

De las casi 267,000 hectáreas abarcadas por el plan, más de 70 por ciento (171,000) eran destinadas a una zona de protección ecológica y solamente el 14 por ciento se destinaba para nueva urbanización. Sin embargo, el plan preveía para urbanización una superficie de casi 30,000 hectáreas en una época en la cual la mancha urbana abarcaba 36,000 hectáreas; los estudios del plan planteaban que se duplicaría la población entre 1986 (2.5 millones) y 2010 (5.3 millones). Este documento constituye entonces una fuerte sobreestimación del crecimiento urbano, lo que requiere la apertura a la urbanización de una gran superficie en la periferia urbana. Existe la hipótesis de que la amplitud de los terrenos potencialmente urbanizables era una de las condiciones de aceptación del plan por los grupos industriales e inmobiliarios, en una ciudad en la cual la planeación y los limitantes a la propiedad privada son considerados freno al espíritu local de libertad de empresa y de crecimiento.

Sobre el plano síntesis de la zonificación del plan que se puede ver en las paredes de las oficinas de todos los planeadores urbanos del gobierno del estado y de los municipios de la ciudad, esta gran área de protección ecológica forma una gran mancha verde que rodea la ciudad. Este plano constituye la prueba de la buena voluntad ambiental de la planificación, frente a un espacio que, en la realidad, no es tan preservado ni tan verde, aun cuando no está urbanizado.

El plan se proponía fomentar el crecimiento compacto de la ciudad y la densificación (utilización de baldíos) y controlar los usos en una gran superficie alrededor de la ciudad. Parece ser que aun cuando el crecimiento fue menor al previsto por el plan, no se logró realmente dirigir la urbanización sobre las zonas reservadas para ello. De hecho, la zona de protección ecológica, que no impedía la urbanización sino que la condicionaba y limitaba a ciertos usos, en la realidad está muy afectada por construcciones aisladas, industrias, comercios y fraccionamientos.

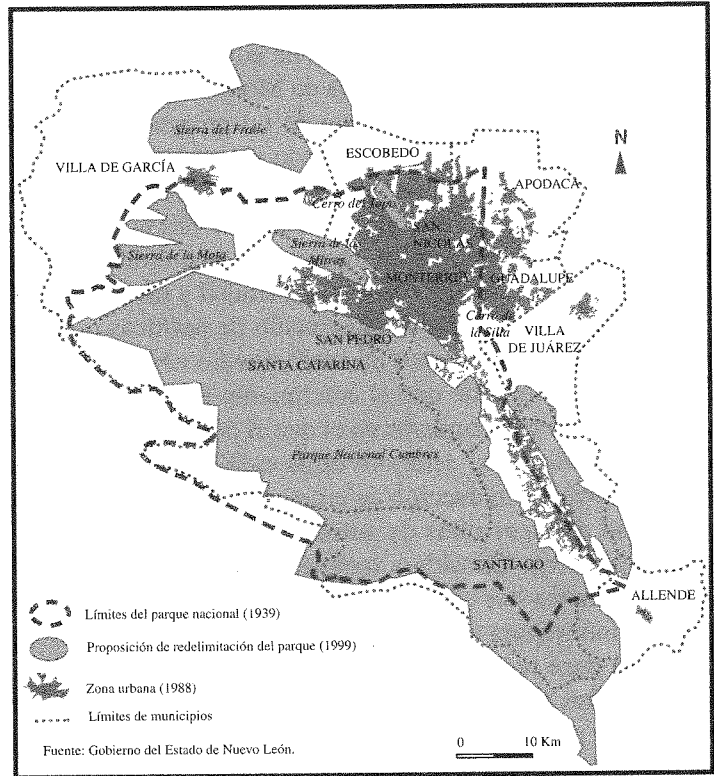
Si el plan está todavía vigente y constituye la base de los planes municipales, hay que apuntar que fue realmente asumido como rector de la urbanización en la administración de Jorge Treviño Martínez y en menor medida en la de Sócrates Rizzo, aun si este promovió un Plan estratégico urbano del área metropolitana de Monterrey 2020, que no se aprobó.<sup>15</sup> El plan se abandonó en el gobierno interino de Benjamín Clariond y en el actual gobierno del PAN (Fernando Canales Clariond) que puso en estudio una nueva versión.

Frente al peso de promotores y desarrolladores urbanos, parece que el Plan de 1988 no fue el principio del reforzamiento de la planeación urbana, sino un momento de auge de la acción pública planificadora. Pensado como un plan metropolitano muy general y de hecho muy permisivo, las disposiciones que introdujo tenían que ser detalladas y quizás reforzadas a nivel municipal; sin embargo, este plan funcionó como el máximo de aceptabilidad de las obligaciones introducidas por la planeación urbana. Los documentos municipales de planeación tienen que ser coherentes con el Plan Metropolitano, sin embargo, en el funcionamiento concreto los municipios tienen dificultades para introducir normas más rígidas que el Plan del Área Metropolitana. A pesar de estas limitaciones, el énfasis aportado a su consistencia jurídica en el momento de su publicación, ha permitido a este documento seguir vigente a pesar de fuertes presiones.<sup>16</sup>

<sup>15</sup>Se difundió un documento para la consulta pública en septiembre de 1995.

<sup>16</sup>Véase el texto de Roberto García Ortega en este libro.

URBANIZACIÓN Y ESPACIOS PROTEGIDOS EN MONTERREY



Documento de trabajo, límites aproximativos.  
 Realización: Laboratorios Cartográficos de la Universidad de Tours.

La marginalización de la planeación urbana no es resultado de la llegada al poder del PAN sino del peso local de promotores y desarrolladores urbanos que adquirieron un papel preponderante desde la administración de Benjamín Clariond y abanderan la desregulación como solución a los problemas de la ciudad. En este sentido, la falta de interés de los actores de la urbanización por la protección del medio ambiente, sería únicamente una manifestación más de esta falta de legitimidad local de la planeación urbana.

*Planificar la metrópoli para  
asegurar la calidad del aire*

En septiembre de 1996, Semarnap y el gobierno del estado de Nuevo León publicaron un Programa de administración de la calidad del aire del área metropolitana de Monterrey 1997-2000. La existencia y la aprobación reciente de tal programa parecerían caracterizar una voluntad de reforzar la planeación metropolitana a partir de políticas efectivas para reducir la contaminación del área. En efecto, una de las acciones derivadas de este programa planteaba establecer mecanismos de integración de políticas metropolitanas de desarrollo urbano, transporte, vialidad y medio ambiente.

El programa contempla la integración de políticas o criterios de ordenamiento urbano; usos de suelo, medio ambiente y transporte con el propósito de que el crecimiento futuro del área metropolitana se dé en un esquema en el que el desarrollo propio de la ciudad no contribuya al deterioro de la calidad del aire. Para lograr los objetivos de reducción de emisiones, el programa plantea la necesidad de crear rutas de autobuses para reducir el uso de vehículos privados. Considera también necesario ampliar la red del Metro. Plantea por otra parte otorgar prioridad a una política que parece innovadora en el tema del ruido. Aun si desde 1982, el reglamento para la protección de la contaminación por ruido delimita límites máximos autorizados, poco se ha hecho sobre este tema. El programa propone la elaboración de un nuevo reglamento al respecto.

Propone también adecuar la legislación medioambiental. La revisión de los textos representa una de las acciones del programa. Sin embargo, este plan no fue hecho en concertación con los diferentes actores municipales, estatales y federales. No se puede considerar que su redacción haya implicado un momento de debate, un lugar de discusión sobre la relación medio ambiente/planeación urbana. Aun si se organizaron encuentros con representantes de los municipios, parece que estos encuentros movilizaron solamente a los actores del medio ambiente y no a los que podrían vincularse más con el desarrollo urbano.

Todo parece indicar que en la realización de este plan fueron los consultores y representantes del Banco Mundial los que tuvieron un papel determinante. Ello puede explicar que los planes de la ciudad de México y de Guadalajara sean muy similares tanto en la parte de diagnóstico, como en la parte dedicada a las propuestas. Por otra parte, si los estudios fueron pagados por el Banco Mundial no existía disponibilidad de créditos o de acceso a financiamiento después de la realización del plan. Según comentarios de participantes en este proceso, los representantes del Banco Mundial se dieron cuenta de que no había realmente voluntad de cooperación metropolitana alrededor de esta cuestión, lo que limitó también la posibilidad de acceso a créditos.

A pesar de las declaraciones de prioridades no se hizo nada para incidir en la relación ruido/medio ambiente. Parece ser que la única acción que funcionó realmente a partir de este programa fue la que corresponde a la revisión vehicular, "cielo limpio". Sin embargo, este proceso de cooperación permitió movilizar a los actores estatales en la realización de un Plan Estatal de Medio Ambiente que aprovechó la dinámica creada por el programa metropolitano. También se organizó un proceso de capacitación de los encargados municipales del medio ambiente. A pesar de sus ambiciones de enfocar la relación entre desarrollo urbano, transporte, vialidad y medio ambiente, la elaboración del Programa de Administración de la Calidad de Aire del Área Metropolitana no fue un momento de debate local sobre la relación urbanización/medio ambiente, ni el principio de una integración entre planeación medio ambiental y urbana.

#### *Ordenamiento ecológico y planeación metropolitana*

En 1985 la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León realizó un estudio de ordenamiento ecológico del Área Metropolitana de Monterrey para la Dirección de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental de la Sedue. Este documento constituyó la base del diagnóstico del medio natural del plan de

1988. Sin menospreciar el papel de la influencia de la identificación del medio natural sobre la forma de concebir la relación entre la urbanización y el medio ambiente, tenemos que concluir que este estudio no estableció una zonificación de las vocaciones de los espacios naturales que se retomara en los documentos de planeación.

El último ejercicio de planeación a escala de la aglomeración, el Plan estratégico de desarrollo urbano del área metropolitana de 1995, que salió a consulta pública pero que no se logró aprobar, cita este estudio en la parte de descripción del medio natural. Sin embargo este plan no integra ningún discurso sobre la protección del medio ambiente, aunque cita la necesidad de proteger las zonas forestales y subraya la necesidad de conservar las bellezas naturales como parte de reservas ecológicas del estado (en particular los cerros de las Mitras y de la Silla). La parte sobre el medio físico y el desarrollo urbano considera que se pueden urbanizar los espacios con pendientes inferiores a 15 por ciento y define como medianamente aptas para el desarrollo urbano las mejores tierras agrícolas no para protegerlas, sino porque no constituyen espacios valorizados por los nuevos compradores.

MUNICIPIO DE MONTERREY: PLANEACIÓN  
URBANA, ORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y  
URBANIZACIÓN DEL CAÑÓN DEL HUAJUCO

ANALIZANDO los dos más recientes documentos de planeación urbana que se lograron aprobar y publicar en el municipio de Monterrey (un Plan Parcial de desarrollo urbano de Monterrey de 1994-2010, elaborado por el ayuntamiento de 1992-1994, y un Plan de desarrollo urbano del municipio de Monterrey 1998-2020 elaborado por el ayuntamiento, 1997-2000) notamos que el lugar del medio ambiente es un poco más explícito. Esta nueva generación de planes toma en cuenta, al menos en el nivel discursivo, la necesidad de integrar los objetivos de la protección del ambiente en la planeación urbana. El plan de 1994 tiene un capítulo sobre ecología urbana; el plan de 1998 integra la protección del medio

ambiente como uno de sus objetivos. Los dos otorgan un lugar importante a la cuestión de la compatibilidad de los usos de suelo, y en particular de las normas que regulan la creación y el funcionamiento de actividades en la zona urbana para proteger las poblaciones de las molestias y preservar la calidad de vida.

Para el municipio de Monterrey, las acciones “ambientales” listadas en los planes urbanos, además de apuntes sobre la necesidad de políticas de lucha contra la contaminación del aire, de suelo o del ruido o de los riesgos industriales, conciernen esencialmente a problemas de protección de los espacios naturales. Se plantea la creación de espacios verdes y de parques urbanos. Las autoridades de los municipios se encuentran frente a una situación paradójica: quedan pocos espacios urbanizables en el municipio de Monterrey y los únicos espacios disponibles se encuentran en el Cañón del Huajuco, zona por otra parte muy estrictamente protegida por otras instancias (gobierno del estado, Federación).

Los dos planes insisten en la necesidad de regular la urbanización de este espacio situado al suroeste del municipio entre el Cerro de la Silla y la Sierra Madre. En esta zona, a pesar de ser clasificada en parte como de preservación ecológica por el Plan del área metropolitana y de ser incluida en el Parque Nacional Cumbres de Monterrey, las faldas del Cerro de la Silla y de la Sierra Madre son sometidas a una fuerte presión de la urbanización no sólo bajo la forma de asentamientos populares, sino también de fraccionamientos campestres y de fraccionamientos de lujo. Existen numerosos proyectos de fraccionamiento para clases medias y clase alta sobre las faldas de los cerros.

En teoría estrictamente protegidos, estos espacios son muy afectados, en parte ilegalmente, en parte con autorizaciones antiguas del gobierno del estado o del municipio que no toman en cuenta la protección estricta introducida por el Parque Nacional (véase más adelante). Desde principios de los años noventa, las autoridades del municipio piden la posibilidad de integrar este espacio en la planeación urbana, para normar su utilización, estableciendo una zonificación y controlando las formas de ocupación. El



municipio pide más autonomía sobre las decisiones de urbanización en esta zona, la revisión del plan metropolitano y la redelimitación del parque nacional para excluir las zonas sometidas a fuertes presiones de la urbanización. Una calificación jurídica estricta pero no respetada (el parque nacional) tiene que dejar lugar a formas más permisivas de urbanización de la zona de montañas, preservando sin embargo la cobertura forestal. Lo que está en juego para el municipio de Monterrey, es poder abrir una parte de esta zona a la urbanización, introduciendo las infraestructuras urbanas de agua y de drenaje y controlando así los efectos de la urbanización sobre el medio.

El Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial Monterrey-Sur realizado en 1995, parece ser un instrumento dentro de esta estrategia. El diagnóstico del plan analiza los diferentes tipos de urbanización y de afectación al ambiente y concluye que una parte de la zona puede ser urbanizada pero que se necesita organizar esta urbanización con una cierta protección: "buscando la forma del desarrollo sustentable y armónico entre los aspectos naturales y las necesidades urbanas". El diagnóstico muestra que son las densas colonias populares irregulares las que producen la más grave afectación al medio. Los fraccionamientos con grandes lotes son considerados como más compatibles con la preservación de la imagen de esta zona "natural". Este plan propone una zonificación: algunas zonas deben ser preservadas de toda actividad, otras protegidas y organizadas para el turismo, en otras se autoriza la creación de fraccionamientos campestres o urbanos poco densos con un cuidado especial de las afectaciones al medio. Se programa la creación de parques ordenados por medio de la adquisición de los terrenos por los municipios.<sup>17</sup>

El plan de ordenamiento ecológico considera que una vez definida las zonas a urbanizar es necesario promover una urbani-

<sup>17</sup>Para la adquisición de los terrenos se propone como estrategia cambiar donación de terrenos por parte de los propietarios, por la autorización de actividades turísticas o de construcción sobre otros terrenos de los mismos propietarios, valorizados por la proximidad de un parque público.

zación rápida puesto que será la implantación de nueva población lo que permitirá sanear la zona (introducción del agua y drenaje). El municipio propone la integración del Cañón de Huajuco al desarrollo urbano como forma de proteger las faldas de las montañas. Veremos que el Cañón del Huajuco constituye una de las zonas en las cuales la construcción de un consenso entre los tres niveles de gobierno para la redelimitación del Parque Nacional Cumbres de Monterrey, fue la más difícil (véase más adelante).

SAN PEDRO GARZA GARCÍA:  
REGLAMENTO DE LA ZONA DE MONTAÑA

EL REGLAMENTO de la zona de montaña elaborado por el municipio de San Pedro Garza García parece tener el mismo objetivo de controlar y organizar la urbanización sobre las faldas de la Sierra Madre. El municipio de San Pedro, situado al sur de la ciudad, constituye una de las zonas más atractivas de la ciudad para las clases media y alta. En la periferia norte y oriental del municipio de Monterrey, las implantaciones industriales precoces rodearon la ciudad del siglo XIX. El crecimiento reciente bajo la forma de fraccionamientos populares, de invasiones regularizadas o de programas de viviendas de interés social se produce en las mismas direcciones sobre los municipios próximos. Del otro lado de la ciudad, al suroeste, los fraccionamientos para las clases altas se instalaron a partir de los años cuarenta, en el municipio de San Pedro Garza García. En esta zona, la Sierra Madre ofrece abundantes recursos de agua y la proximidad de bosques muy atractivos. Este desarrollo residencial constituye la base a partir de los años setenta de una zona de nueva centralidad comercial y terciaria, reforzada en los ochenta por la construcción de las sedes de los principales corporativos de la ciudad, que presenta una imagen de metrópoli moderna que rivaliza con los mejores barrios de la ciudad de México o de las metrópolis tejanas próximas.

El crecimiento urbano es muy rápido en este municipio (45 fraccionamientos nuevos entre 1985 y 1990), la disponibilidad de

terreno es reducida desde principios de los años noventa, y los nuevos proyectos han conquistado las faldas de la Sierra Madre. Se trata de fraccionamientos de lujo y de casas aisladas del mismo concepto. Las autoridades locales son confrontadas a proyectos de casas unifamiliares de 2000 metros cuadrados habitables y a propietarios o constructores que tienen capacidad de llevar a cabo todos los trámites jurídicos y políticos. La presión de la urbanización para remontar las faldas de la Sierra Madre es fuerte, el municipio identifica 11 colonias y 2,400 lotes en "la cercanía de la cota 800", lo que no solamente plantea la cuestión de la integridad del área de protección ecológica sino también problemas de riesgos por inestabilidad de los suelos.

El ayuntamiento de San Pedro Garza García publicó en 1997 un Reglamento sobre Usos de Suelo y Construcción en la Zona de Montaña. Este reglamento reconoce el papel fundamental de los bosques para la calidad del paisaje, para la protección de la flora, así como para la captación de grandes volúmenes de agua y el control de los escurrimientos. Este documento pretende confirmar el uso predominante de la zona como área de protección ecológica, normando los usos compatibles –habitacional unifamiliar, parque ecológico–, proponiendo una delimitación de las zonas aprovechables. Además existe una voluntad expresada explícitamente por los representantes del municipio de San Pedro Garza García de integrar las faldas de la Sierra Madre arriba de la altura de 800 metros en su nuevo plan director. Proponen la cota de 1,200 metros como límite para la redelimitación del Parque Nacional Cumbres. El reglamento de montaña organiza una zonificación de los usos hasta la cota 1,800 pero permite solamente la urbanización hasta los 1,200 metros. Con limitaciones de densidad de vivienda por hectárea se autoriza la urbanización de pendientes hasta de 45 por ciento. En esta zona se plantea fijar límites muy estrictos en términos de respeto a los tamaños de los lotes, el arbolado, las cañadas, las alturas, los colores permitidos; inclusive en las modificaciones de las construcciones en los terrenos ya ocupados.

Este reglamento organiza la urbanización de la sierra, permite prevenir riesgos ligados a la especificidad del terreno y al mismo tiempo otorga la seguridad a los propietarios, promotores y habitantes de esta zona de la exclusividad de esta zona y de la preservación de atractivos bosques. Los responsables consideran también que su reglamento es el único que protege realmente la sierra y que sin la existencia de estas limitaciones municipales toda la sierra estaría de hecho abierta a la urbanización.

Desde esta perspectiva todo intento para hacer valer una protección más estricta de los espacios de la sierra pasa por la apertura de una parte del espacio a la urbanización. La única forma para salir de la situación actual, una protección total que impide toda actividad, pero que no se respeta, es estableciendo una zonificación, autorizando la urbanización de una parte de la sierra. En este sentido, se puede considerar que el ordenamiento ecológico en este contexto, constituye tanto una forma de protección como una forma de organización de la urbanización.

#### LA ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL LOCAL

*La construcción del orden jurídico ambiental en el ámbito local. El estancamiento de una institucionalización rápida*

Después de la publicación de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, la constitución del orden jurídico ambiental en el ámbito local en Nuevo León fue rápida. En 1989 se promulgó la Ley del Equilibrio Ecológico y de protección del medio ambiente de Nuevo León. En 1990 se publicó el reglamento de esta ley. Y antes de 1996 y de las reformas a la ley federal, 49 de los 51 municipios del estado ya habían expedido Reglamentos de Ecología. Los años de gobierno de Sócrates Rizzo (1991-1996), fueron años de integración de los principios de la acción pública medio-ambiental. En 1992, se lanzó el Pacto Ecológico de Nuevo León, intento de construir una

alianza entre el gobierno del estado y “diferentes sectores de la comunidad social” (léase los grupos industriales) para fomentar acciones en favor del ambiente.

En 1996 se difunde un Plan Estatal de Medio Ambiente 1995-2020, que retoma un listado de los principales problemas ambientales y de las principales políticas implementadas. Este plan difundía la buena voluntad ambiental del gobierno del estado y prometía publicar las reformas a la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de Nuevo León en un plazo máximo de seis meses después de la publicación de las reformas a la LGEEPA. A mediados del 2000 esta reforma no se ha podido todavía aprobar. Está formalmente presente en los proyectos del gobierno del estado de Nuevo León desde antes de 1996 y la publicación de las reformas a la ley federal, la construcción un sistema autónomo de planes ecológicos, definiendo criterios, que en un segundo tiempo, tienen que ser integrados en la planeación del desarrollo urbano. Planes y programas de ordenamientos ecológicos estaban inscritos en la agenda de gobierno, sin embargo no se pasó a la fase siguiente, la de la constitución de una producción de documentos de ordenamientos a partir del orden jurídico del medio ambiente. Después de 1996, y a pesar del reforzamiento de las instancias federales de protección del ambiente, la producción jurídica ambiental a nivel del gobierno del estado no fue capaz de integrar las reformas federales. El cambio del contexto político, el gobierno interino en 1996-1997, y la llegada al poder del PAN en 1997, jugaron verosímelmente un papel en este retraso de la construcción del orden jurídico local.

En el ámbito de la relación entre actores de la protección del medio ambiente y actores de la planeación urbana, todo parece indicar que si el creciente interés por el medio ambiente fomentó la creación de una administración del medio-ambiente, ésta apenas va construyendo las bases de su intervención. La Subsecretaría de Ecología del Gobierno del Estado, integrada en una Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, se encarga esencialmente de problemas relacionados con la contaminación industrial o de

calidad del agua. La protección de la naturaleza y el control de la contaminación constituyen los elementos más importantes de esta administración. En el propio gobierno del estado la separación entre encargados del medio ambiente y de la planeación urbana es muy grande. La Subsecretaría de Ecología centra su actividad sobre el control de la contaminación y en menor medida sobre las áreas naturales protegidas. Los aspectos ambientales de la planeación urbana constituyen un campo periférico tanto de la acción de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Urbano como de la Subsecretaría de Ecología. Claros ejemplos de estos encuentros difíciles o fracasados entre la gestión urbana y la gestión ambiental: entre ellos, las dificultades para definir quién tiene que redactar el capítulo medio ambiente del nuevo plan director urbano y las tentativas de realización de documentos de ordenamientos ecológicos que quedan en ejercicios paralelos a los estudios de planeación urbana.

Sin embargo, la toma en cuenta de la necesidad de integrar el medio ambiente en la planeación urbana, según las reglas determinadas a nivel federal por la legislación, se volvió un tópico del discurso de los planes urbanos. El nuevo Plan Estatal de Desarrollo Urbano Nuevo León 2020, publicado en 1999 por la nueva administración del PAN, sanciona la existencia del otro ámbito de la planeación, el ordenamiento ecológico. De hecho, el capítulo "ecología y medio ambiente" de este plan integra como meta la formulación de un ordenamiento ecológico del territorio, general para el estado y en todos los municipios. En un contexto en el cual la planeación urbana se volvió esencialmente estratégica, dejando de lado las veleidades de construir un red urbana jerarquizada o una zonificación específica a escala regional o estatal, el ordenamiento ecológico contribuye a reintroducir el territorio en el plan; el proceso de ordenamiento ecológico estatal tiene que servir de soporte para determinar "usos de suelo y tipo de actividades económicas que se pueden desarrollar". Se prevé la publicación del Plan Estatal de Ordenamiento Ecológico para 2001. El plan considera también que los planes municipales de Desarrollo

Urbano, tienen que introducir zonas de amortiguamiento en las zonas que impacten sobre el medio natural y en las áreas de captación de agua. La principal cuestión ambiental abarcada en este plan son las áreas protegidas, este documento propone una identificación del patrimonio natural susceptible de conservación.

*Dos órdenes jurídicos locales:  
desarrollo urbano y medio ambiente*

En Nuevo León, como en toda la República, la relación entre urbanización y medio ambiente está condicionada por el orden jurídico de los asentamientos humanos y por el orden jurídico ambiental. En un contexto de fuerte presión de los promotores inmobiliarios para reducir el control sobre las formas de urbanización y de reivindicación de los municipios del área metropolitana de una mayor autonomía, la aprobación en marzo de 1999 de una nueva ley de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, desencadenó un intenso debate. Por el contrario, las discusiones alrededor de la reforma de la nueva Ley del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente –todavía no aprobada–<sup>18</sup> quedaron en el ámbito de los procesos de consulta pública y de los especialistas ambientales.

La nueva ley de desarrollo urbano otorga a los municipios el manejo de las licencias de usos de suelo, pero también reduce las normas de lotes mínimos y complica el manejo de las áreas de donación. Lo que tendría, según encargados de la protección del ambiente, un impacto negativo sobre la calidad de vida de los habitantes. La introducción de un estudio de impacto ambiental necesario para la aprobación de fraccionamientos y urbanizaciones por parte de los municipios aparece, para los actores ambientales locales, como un requisito todavía sin contenido que invade el campo de la nueva Ley de Equilibrio Ecológico. En materia de áreas de preservación natural, de imagen urbana, así como de cla-

<sup>18</sup>La Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León de 1989 sigue vigente.

sificación industrial, la ley de desarrollo urbano introduce sus propios conceptos y obliga a la nueva ley ambiental a intentar construir una congruencia *a posteriori*.

Parecería que en el contexto local, la existencia de dos legislaciones se traduce en una marginación de los actores de la protección del ambiente de los debates sobre la ley de desarrollo urbano, reduciendo la pertinencia de sus comentarios y proposiciones al campo de la ley ambiental. Es en este contexto, que los foros de consulta sobre la ley ambiental local se convierten en instancias de reivindicación de un reforzamiento de la administración ambiental. La transformación de la Subsecretaría de Ecología en Secretaría, es una propuesta que reúne actores federales, estatales, municipales y representantes de organizaciones "ecologistas". Otras propuestas se enfocan a la participación popular, a la denuncia popular y al derecho a la información. Los representantes de esas organizaciones piden además la creación de un ombudsman colegiado. Si las propuestas de organización institucional parecen dominar el debate, el reto principal de esta ley parece ser reforzar la eficacia y la coherencia de las acciones estatales y municipales en el campo de las áreas naturales protegidas.

#### MUNICIPIOS Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE

##### *Auge de los actores municipales de protección del ambiente*

Analizado el nivel de la gestión urbana cotidiana, el cambio más importante parece ser, desde hace aproximadamente una década, el auge de los actores municipales de protección del ambiente. En el taller con actores de la gestión urbana-ambiental organizado en Monterrey (agosto de 1999) varios actores locales subrayaron los avances de la gestión ambiental, en lo que concierne a los servicios (gestión de la basura), la reglamentación, de la lucha en contra de la deforestación, o de los tiraderos clandestinos. No solamente



los actores municipales quieren asumir todas las competencias que les otorga la ley federal, sino que apelan a un grado mayor de autonomía frente al gobierno del estado y la Federación.

Los representantes de los municipios subrayan la necesidad de una colaboración a escala de la zona conurbada, pero proponen crear una instancia horizontal de cooperación intermunicipal y no reconocen la legitimidad del gobierno del estado para organizar esta coordinación metropolitana. Existe una tendencia fuerte por parte de los responsables de las direcciones de ecología de los municipios a cuestionar la legitimidad de las acciones federales o estatales de protección de áreas naturales, las cuales son percibidas como una pérdida de competencia sobre una parte del territorio municipal.

Encontramos en otras zonas de la ciudad, la misma voluntad de las autoridades municipales por intervenir en la gestión de los espacios localizados en el parque. En cuanto al municipio de Santa Catarina, los funcionarios presentes consideraron la intervención federal (Parque Nacional Cumbres de Monterrey) y estatal (Parque Estatal de la Huasteca) como una pérdida de capacidad de acción sobre la única parte de su territorio municipal que podría ser valorizada. El proyecto de plan de operación de la Huasteca y de implantación de señalización y de carteles de educación ambiental en esta zona natural, parece tener como principal propósito, el reforzar la visibilidad de la pertenencia de esta zona al territorio municipal. En este mismo taller, el director de Ecología del municipio de Monterrey pidió una revisión de las bases jurídicas para otorgar a los municipios mayores capacidades de intervención y de financiamiento de sus acciones ambientales. Subrayó también la importancia de una instancia de homogeneización y de discusión entre municipios. Norma Rangel Sevilla, directora de Ecología del municipio de San Pedro, retomó esta propuesta para el caso específico de las nuevas manifestaciones de impacto ambiental introducidas por la ley estatal.

*Definición de la acción ambiental local*

Desde finales de los ochenta, en los municipios del Área Metropolitana de Monterrey, la administración ambiental es llevada a cabo por direcciones de ecología integradas a secretarías de desarrollo urbano y ecología.<sup>19</sup> La distribución de las tareas cotidianas lleva a una estricta separación de los campos de acción entre los encargados de la gestión urbana y los encargados de la administración ambiental, y a una definición del medio ambiente como el conjunto de las competencias de las direcciones de ecología. Las direcciones de desarrollo urbano han abdicado de todo discurso sobre los impactos “ambientales” de la urbanización, con la excepción de la clasificación *a priori* de ciertos usos considerados sin impactos ambientales, los asuntos “ambientales” que no dependen de la dirección de ecología, son redefinidos como urbanismo. Por ejemplo, una gran parte de las quejas y denuncias de los habitantes son definidos como ambientales; consideradas como formas de contaminación urbana, las quejas por compatibilidad de uso de suelo son “ambientales”, así como los malos olores de restaurantes, la contaminación de los talleres, el ruido de las fiestas al aire libre o las quejas por el tráfico generado por uso no residencial del suelo. Sin embargo, la planeación de la compatibilidad de los usos de suelo queda en el ámbito del urbanismo.

El quehacer de las direcciones de ecología está centrado en la atención de las denuncias, la gestión de los conflictos de uso del suelo, el control de la contaminación y de los impactos ambientales (en las actividades de su competencia), de la protección de los espacios verdes, los reglamentos de los anuncios. La gestión del arbolado y de los espacios verdes aparece como la primera función de las direcciones de ecología. En estos espacios muy secos, a excepción de las faldas de las montañas, los espacios no urbanizados no son espacios verdes. Lo que permite considerar la urbanización como un mejoramiento del ambiente. Por ejemplo, el

<sup>19</sup>Esta parte se basa en entrevistas realizadas en 1999 a los responsables de las direcciones de ecología y de urbanismo de los municipios del área metropolitana.

director de Ecología de Apodaca, considera que el área de protección ecológica está muy urbanizada, que “ya es una zona urbana, lo que está bien puesto que trajo más empleo, más casas e inclusive más árboles cuando anteriormente había solamente nopales y cactus”. Existe una tendencia a generalizar el uso de especies “nativas” para los espacios verdes o las calles; sin embargo no hay homogeneidad de criterios a este respecto. La aceptación por parte de la población e inclusive por responsable de los departamentos de ecología, de especies nativas consideradas como comunes, no es siempre óptima. El mismo director de ecología considera que los cactus tienen su lugar en los espacios protegidos en el Parque Nacional Cumbres, pero que para los camellones los laureles son muchos más bonitos.

En un contexto de relativa carencia de espacios verdes y de dificultades por parte de los municipios urbanos para crear nuevos parques, los espacios verdes al interior de propiedades privadas aparecen como un patrimonio a cuidar.<sup>20</sup> Sin embargo, las autoridades municipales tienen problemas para intervenir en el interior de los jardines. Muchos propietarios no aceptan solicitar permiso para tumar un árbol en su jardín. Varios participantes en el taller organizado por nuestro proyecto en Monterrey, subrayaron lo importante de dotar a los municipios con una mayor capacidad de acción en lo que concierne a la protección de los árboles al interior de los centros de población, los cuales no están protegidos por la legislación. Los intentos de los municipios de proteger todo árbol urbano, incluyendo los que se encuentran en jardines privados, requerirían una base jurídica sólida.

Las acciones sobre la imagen urbana son calificadas de ambientales, son las direcciones de ecología las que se encargan de la elaboración y del cumplimiento de los reglamentos de anuncios. Las protestas de los vecinos por incompatibilidad de usos de suelo o molestias causadas por el tráfico aumenta tanto en los

<sup>20</sup>Las autoridades de San Pedro Garza García intentan desarrollar un catálogo de los árboles a proteger en los jardines privados. En San Nicolás de los Garza el municipio realizó un censo de encinos y desarrolló un programa que tuvo el objetivo de podar los encinos en los jardines particulares.

municipios industriales de la zona (véase el municipio de San Nicolás), como en las mejores zonas de la ciudad (véase el municipio de San Pedro Garza García). En muchas zonas las nuevas autorizaciones de uso de suelo son potencialmente muy conflictivas: “La gente dice ya no queremos más talleres, ya no queremos más escuelas, ya no queremos que se congestione la calle.”<sup>21</sup>

Aun si no constituye directamente una competencia municipal, la cuestión de los riesgos ligados a las actividades industriales moviliza a las direcciones de ecología. El municipio constituye la primera instancia a la cual los vecinos acuden. Aun fuera de su competencia, los municipios pueden intervenir y seguir los casos con base en las afectaciones a los vecinos. No incumbe a los municipios verificar si las empresas riesgosas cumplen con las normas, pero sí, en opinión de los encargados de la gestión ambiental municipal, deben intervenir para que se reduzcan las afectaciones a los vecinos. Esta cuestión de la organización de los usos y funciones urbanas en función de riesgos, contaminación o afectaciones a la calidad de la vida de los vecinos, está más presente en el quehacer de las direcciones de ecología pero también ocupa a las de desarrollo urbano. Otros temas que podrían aparecer como propios del campo de la intervención de las direcciones de ecología, en realidad no lo son. Tal es el caso de la limpieza de los lotes baldíos; las sanciones son reguladas por la ley de hacienda y no están contempladas en el reglamento de ecología (por ejemplo el caso de San Nicolás de los Garza). La intervención solicitada en este caso es la del sector salud, en el marco de la lucha en contra los focos de infección.

De hecho, si las denuncias son clasificadas como dependientes de las direcciones de ecología, este tema está en el centro de la interacción entre acción pública urbana y acción pública ambiental. José Antonio Pedroza, el director de Desarrollo Urbano de San Nicolás, llama conciencia urbana a la mayor sensibilidad de la población y de las autoridades municipales a la cuestión de los riesgos y de la compatibilidad de los usos de suelo: “cada vez hay

<sup>21</sup> Entrevista con el director de Desarrollo Urbano de San Nicolás, enero de 1999.

más conciencia urbana, por no llamarle ecológica, porque pienso que lo urbano contiene lo ecológico”. Define así el objetivo de la acción pública urbano-ambiental: “aumentar la calidad de vida”. Los actores de las direcciones de ecología situados en el primer frente de las demandas de la población, subrayan el carácter intersectorial de su acción. “Dicen: si huele mal es Ecología, si se ve mal es Ecología, si apesta es Ecología... le digo, la verdad, el problema ambiental debe ser resuelto por la interacción de diversas autoridades.”<sup>22</sup>

Frente a la amplitud del campo que tienen que abarcar y a la poca disponibilidad de presupuesto o de personal, las direcciones de ecología están poco movilizadas sobre el ordenamiento ecológico del territorio o en un trabajo conjunto con las direcciones de desarrollo urbano. Es más, nuestras entrevistas muestran que no existe un criterio claro de lo que tendría que ser el ordenamiento ecológico del territorio en el ámbito municipal. Lo anterior se traduce en una incapacidad de inducir cambios de prácticas en los actores de la urbanización y reduce la acción ambiental local a tentativas de mitigación de las afectaciones a la calidad de vida y a la gestión de los espacios verdes.

Tenemos que apuntar que los actores municipales desarrollan también acciones de educación y de difusión de la cultura ambiental. El fomento de la cultura ambiental constituye una constante de la acción de las direcciones municipales de ecología (programas prioritarios, subdirección). Bajo el tema de fomento a la cultura ambiental se realizan acciones que van desde programas urbanos de jardinería y de huertos familiares (en relación con la dirección de desarrollo social en San Nicolás), programas de viveros escolares que permiten difundir el amor a las plantas como primer paso en la adquisición de una cultura ecológica. Se organizan campañas para limpiar ciertos barrios, con un discurso que permite ligar la acción cotidiana a las dinámicas mundiales de mejoramiento del medio ambiente: el municipio de Santa Cata-

<sup>22</sup>Entrevista con la directora de Ecología de San Nicolás de los Garza, enero de 1999.

rina, enmarca sus acciones de educación ecológica en la participación en un programa de cooperación internacional: Limpiar el Mundo.

Las acciones de educación o de promoción de una cultura ambiental de las direcciones de ecología para concientizar a la población promueven un cambio en las relaciones hombre/medio ambiente. Las acciones de educación ambiental no tienen como sola eficacia construir el campo del "medio ambiente", presentando los lazos sistémicos entre la gestión de los desechos familiares, la contaminación industrial, el arbolado urbano y la protección de la naturaleza; la eficacia de estas acciones parece ser también diluir la responsabilidad gubernamental en ciertas formas de urbanización, en una responsabilidad general que implica las prácticas cotidianas de cada habitante.

#### Actores municipales de protección del ambiente

Las administraciones ambientales locales son más débiles que la administración encargada de la gestión urbana. En el área metropolitana, las direcciones de ecología ocupan entre cinco y 20 personas, cuando las direcciones de desarrollo urbano cuentan con un personal que varía de 10 a 40 personas. Nuestras entrevistas mostraron niveles muy diferentes de formación y especialización en el tema ambiental de los empleados de estas direcciones. Desde hace unos diez años se constituyó a nivel local un cuerpo de especialistas de la protección del ambiente. En la formación de los actores municipales los programas de ayuda a la capacitación de Semarnap, cumplen un papel muy importante. Si muchas veces el personal municipal a nivel de dirección cambia cada tres años, en este campo como en otros, los especialistas pasan de un puesto al otro. Por ejemplo, la directora de Ecología de San Nicolás, ocupó este cargo en este municipio entre 1992 y 1995, trabajó después en la dirección de Ecología de Monterrey entre 1994 y 1997, antes de regresar a San Nicolás. Por su parte la directora de Ecología de San Pedro Garza García trabajó en la Subsecretaría de Ecología del Estado.

En relación a otros campos de la acción pública local, el personal directivo de buen nivel es relativamente reducido. Existe una cierta “personalización” de la acción pública ecológica en los municipios. Por una parte se trata de un campo reciente de acción pública, con poca institucionalización, de modo que las formas mismas de acción pueden estar marcadas por la personalidad, los conocimientos y la posición en el ámbito de los responsables a escala municipal. La gran tecnicidad —de conocimiento de la ley y de entendimiento de los peritajes técnicos— de la acción pública ambiental, limita la intervención de los políticos. Estos elementos implican también que a pesar de la alternancia, encontramos en nuestras entrevistas, personal que trabajó tanto en la administración del PRI como en administraciones del PAN.

Sin embargo, la cuestión de los tiempos sigue planteada. La administración municipal cambia cada tres años. Lo que es poco con relación al de las otras administraciones (seis años) pero también para los tiempos de la justicia, y los de los actores privados. La directora de Ecología de San Nicolás cuenta que si niega algo a un fraccionador éste le puede contestar que “de todas maneras lo va a hacer, pero va esperar hasta que se vaya”.

#### Reglamentos locales de protección del ambiente

La mayoría de los municipios han publicado reglamentos de protección ambiental que delimitan sus campos de acción y los procedimientos administrativos. A pesar de la inexistencia de una nueva legislación estatal, los reglamentos aprobados después de 1996 integran las modificaciones aportadas por la nueva legislación federal. Es en particular el caso del reglamento de Monterrey aprobado en agosto de 1998.

Hay que subrayar sin embargo el caso paradójico del municipio de San Pedro Garza García, donde no es posible llevar a cabo la publicación de un Reglamento de Ecología a causa de la oposición de una parte de la población del municipio, que es claramente la más acomodada de la ciudad. Toda tentativa al respecto es considerada como susceptible de desencadenar una polémica so-

bre el excesivo control municipal de las formas de construir y de habitar. Las instancias municipales están sometidas a dos presiones contrarias: la conflictualidad de los habitantes, propietarios de terrenos y promotores que pueden movilizar asesores jurídicos para llevar a cabo recursos jurídicos contra toda acción del municipio considerada como una limitación de los derechos ligados a la propiedad; y las movilizaciones de habitantes para la protección de su entorno de vida y de la "naturaleza", obligan al municipio a una vigilancia reforzada. Sin embargo, la gestión de la Dirección de Ecología es considerada como un modelo por los actores ambientales del área metropolitana. La consistencia jurídica de la acción pública ambiental en San Pedro, se basa en una gran integración con documentos de urbanismo. En ausencia de un reglamento de ecología, la acción pública ambiental local basa su intervención en el reglamento del Plan Director Urbano. Sometidos a fuertes presiones de habitantes y promotores inmobiliarios con gran capacidad de acción jurídica, los documentos de urbanismo tienen que probar su capacidad jurídica para imponerse a la población. Es también este municipio el que publicó un reglamento para la urbanización de las zonas de montaña que integra una cierta visión de la protección del ambiente y de los paisajes, condicionando la apertura de las faldas de la Sierra Madre arriba de la cota de 800 metros a una reglamentación estricta de la urbanización. En este caso, la falta de legitimidad de la publicación de la acción pública ambiental, obliga a buscar una mayor integración con la planeación urbana y a intentar construir un frente común para la acción pública urbano-ambiental bajo la presión de una sociedad local potente y emprendedora con una gran capacidad jurídica.

Los reglamentos de protección ambiental constituyen no solamente una definición de normas y de reglas aplicables para el desempeño de las funciones municipales de protección ambiental. Pueden ser leídos también como un programa de acción de las direcciones de ecología y como una imagen óptima de lo que tendría que ser la administración ambiental. Se norman precisamente los procedimientos de planeación ambiental, de ordenamiento ecoló-



gico y de manejo de áreas naturales que no son protegidas por la Federación y el gobierno del estado, aun cuando estos dos aspectos parecen ser los menos presentes en la labor concreta de las direcciones de ecología.

#### CONFLICTOS URBANOS Y ESPACIOS PROTEGIDOS POR LA FEDERACIÓN

##### *Conflictos por la protección de la naturaleza sobre las faldas de la Sierra Madre y del Cerro de la Silla*

En Monterrey, una parte de las movilizaciones medioambientales se presentan más en términos de protección de la naturaleza que en términos de preservación del ambiente. Estos conflictos hacen aparecer un discurso sobre la naturaleza, un paradigma de legitimación que pone en obra referencias a una "naturaleza" que se tiene que proteger. Estos conflictos son particularmente interesantes para nuestro objeto de estudio, puesto que la reactivación o la constitución de espacios protegidos por calificaciones jurídicas federales están en el centro de los debates (Parque Nacional Cumbres de Monterrey y Monumento Natural del Cerro de la Silla).

En Monterrey, la naturaleza que se trata de proteger es primeramente la montaña, de la cual se tiene que preservar la vegetación, y esta montaña está en gran parte integrada a la ciudad, como horizonte, pero también delimitando los ejes de extensión de la ciudad. Estos relieves son sometidos a una fuerte presión de la urbanización, esencialmente bajo la forma de fraccionamientos de lujo.

##### *La reactivación del parque por las asociaciones de residentes*

En el municipio de San Pedro Garza García, la urbanización arriba de una cota de 800 metros fue teóricamente prohibida a partir

de 1988 por el plan director. Se trata de un procedimiento de control del desarrollo urbano a escala de la aglomeración y ligada al costo de la introducción del servicio de agua, no de una medida para proteger el parque. A pesar de esta reglamentación y de la zona de protección ecológica que rodea la ciudad, se realizaron numerosos proyectos de vivienda o de fraccionamientos de lujo arriba de los 800 metros.

Es la movilización de asociaciones ecologistas y de asociaciones de residentes de los fraccionamientos de clase media y alta de San Pedro, ligada a una presencia reforzada de las autoridades federales sobre la escena local, lo que permite la reactivación del parque nacional. Estas asociaciones que se proclaman ecologistas, tienen como base las asociaciones de fraccionamientos; realizan peticiones, asambleas, marchas y cierran calles, para protestar en contra de los nuevos proyectos de fraccionamiento sobre las faldas de la sierra. Lo que estas organizaciones se rehúsan a aceptar es, en primer lugar, la transformación de calles secundarias internas de los fraccionamientos en vías de acceso para nuevos fraccionamientos, así como la creación de nuevos bulevares urbanos que ponen en cuestión la tranquilidad de los residentes que se establecieron en el límite de la urbanización, cercanos a la "naturaleza". Ésta está integrada a los fraccionamientos, bajo la forma de nuevos espacios verdes, gracias a la mayor disponibilidad de agua en esta parte de la ciudad. En este contexto de reducidos recursos de agua, un marco de vida verde constituye un elemento de distinción muy valorado.

Estos nuevos proyectos alejan a estos habitantes de la "naturaleza" e introducen tráfico, ruido y contaminación en calles que eran poco transitadas. Por otra parte, estas mismas asociaciones multiplican las protestas en contra de la construcción de inmuebles en condominio en fraccionamientos y de toda alteración del carácter residencial del área. En esta lucha por el entorno, las asociaciones multiplican los recursos jurídicos en contra de las autorizaciones dadas por autoridades locales y de los planes de urbanismo pidiendo el respeto de la prohibición de construcción arriba del

límite de 800 metros. En estos conflictos aparecen referencias al decreto del parque, en particular después de contactos con las autoridades federales, las que realizaron en 1985 un estudio sobre la delimitación del parque nacional en el marco de programas nacionales de promoción de espacios protegidos.

En 1992 fue creada una asociación de ecologistas de la Sierra Madre, cuyos objetivos son: la preservación de la Sierra Madre, hacer respetar la prohibición de fraccionar arriba de los 800 metros, y las reglas de urbanismo, en particular abajo de esta cota, el reglamento de espacios verdes. Esta asociación reunió 4,000 firmas para la preservación de la Sierra Madre y fue difundido un expediente de las irregularidades de los fraccionamientos o de construcciones aisladas en la Sierra (Zúñiga *et al.*, 1995). En esta época, dicha movilización llamó la atención de la administración federal, representada por una delegación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y después de 1994 por un representante de la Semarnap.

A pesar de la fuerte oposición de las autoridades locales estatales, así como de los representantes de los promotores inmobiliarios, que no reconocen su existencia jurídica, el Parque Nacional fue reactivado permitiendo a la Federación intervenir en la dinámica de la urbanización sobre las faldas de la Sierra. Sin embargo, los representantes de la Federación no disponen de medios reales de inspección para el conjunto de la zona. Es solamente gracias al procedimiento de denuncia popular, incorporado en la legislación, que las autoridades pueden tomar cartas en los expedientes de afectación o en los proyectos sobre las faldas de la sierra y de igual manera en las afectaciones del parque. Los representantes de las asociaciones denuncian a las autoridades federales la afectación a la naturaleza en el seno del parque. Los representantes de la Federación están entonces obligados a llevar a cabo una encuesta para establecer las condiciones de legalidad de los proyectos en curso.

El análisis de estas denuncias en lo que concierne a la Sierra Madre hace aparecer el peso de ciertos líderes de asociaciones de

residentes cuya vigilancia constituye un eficaz relevo para la administración federal. En oposición al contexto francés que condiciona el reconocimiento de las asociaciones a su representatividad o a su capacidad técnica,<sup>23</sup> el procedimiento de “denuncia” integra la vigilancia popular en procedimientos de policía administrativa.

El parque en su definición de 1939, abarca una gran parte de la ciudad y casi integralmente el municipio de San Pedro Garza García (véase mapa). Pero las autoridades federales consideran que pueden intervenir solamente afuera de los límites del espacio considerado en los planes directores urbanos. Se trata de hecho de una interpretación del decreto federal que permite evitar contradicciones entre la calificación jurídica del Parque Nacional y la realidad de la urbanización, y entre dos órdenes jurídicos, el del urbanismo y el de los espacios protegidos.

Sin embargo, son numerosos los proyectos al exterior de los límites de la urbanización que fijan los planes directores. Las formas de ilegalidad en los proyectos son múltiples, desde autorizaciones obtenidas sobre la base de planos que presentan falsas coordenadas geográficas, la utilización de errores, ambigüedades o de demasiada generalización de los mapas en los planes de urbanismo, hasta la utilización de autorizaciones antiguas que fueron otorgadas antes de la aprobación de los planes de desarrollo urbano. Además, recursos jurídicos y amparos parecen volver muy compleja la aplicación de la legislación federal.

En ciertos casos, se puede tratar de diferentes concepciones entre los diferentes actores públicos acerca del tipo de protección a poner en marcha en las zonas de montaña. Las municipalidades, los gobiernos estatales y los fraccionadores militan para que los proyectos de fraccionamiento de tipo campestre, es decir rurales (importantes superficies de terreno) sean autorizados. Esta categoría del derecho del urbanismo, instaurada para reglamentar las residencias secundarias en medio rural, es utilizada para per-

<sup>23</sup>En el contexto francés las asociaciones fueron calificadas de “vigilantes externos” o de “vigilantes muy implicados en las políticas reglamentarias”, véase Pierre Lascoumes (1994: 30).

mitir así una nueva forma de residencia exclusiva. Como hemos visto, la municipalidad de San Pedro Garza García se dotó en 1997 de un reglamento específico de construcción y de uso del suelo para la zona de montaña, con el propósito de reglamentar –pero también de dar base legal– al tipo de construcción autorizado y desactivar conflictos ofreciendo una garantía de protección al paisaje.

Actualmente, existe un conflicto importante entre fraccionadores y autoridades del estado y de la Federación. Tal conflicto tiene como base el hecho que el gobierno anterior había entregado una autorización provisional para un proyecto sobre el parque, del otro lado de la montaña, abriendo el Cañón de Ballesteros a la urbanización por un túnel. Este proyecto se intitula “Valle de Reyes” y plantea reunir casas de lujo alrededor de un club de golf. El actual gobernador se opone a este proyecto por la existencia del parque, pero los promotores procuran introducir todos los recursos jurídicos posibles.

Según inspectores de Profepa, habría una forma de bloquear este proyecto, a pesar de una fuerte presión política y de la movilización de los mejores despachos de abogados: una pequeña cactácea, clasificada *especie en vía de extinción*, de la cual 60 por ciento de las diferentes especies conocidas en el país se encontrarían en este valle. Aún así especulaban sobre el hecho de que los promotores podían lograr la creación un nuevo centro de población. Sin embargo esta posibilidad parece quedar excluida de aprobarse el decreto de redelimitación del parque.<sup>24</sup>

Parecería que, en el contexto particular de fuerte presión de los promotores y de los propietarios de los terrenos que representan las familias más poderosas del país, sólo el peso de las autoridades federales podría hacer respetar los límites de los planes de urbanismo locales y en particular la zona de los 800 metros y las zonas de protección ecológica.

<sup>24</sup>En enero del 2000, Julián de la Garza, subsecretario de Ecología del gobierno del estado declaraba a la prensa que no existe ninguna posibilidad de realización de este proyecto. Véase *El Regio*, 18 de enero del 2000.

*El Parque Nacional Cumbres de Monterrey*

## La eficacia de una calificación jurídica olvidada

El Parque Nacional Cumbres de Monterrey fue creado por un decreto del 24 de noviembre de 1939. Según las justificaciones de este decreto, en los años treinta, algunos grupos presionaron a las autoridades para obtener concesiones en el ramo agropecuario, silvícola y de urbanización. El gobierno federal preocupado por esta situación fomentó en 1936 un estudio detallado para crear una zona protegida por la delegación forestal, de caza y pesca. La justificación oficial del decreto fue el equilibrio del medio y de la vegetación, que juegan un papel en el microclima de la ciudad, y el control de las crecidas del Río Santa Catarina (Centro de Calidad Ambiental, 1994). El decreto de 1939 no buscaba proteger la naturaleza de la expansión de la ciudad, sino proteger la montaña de una sobreexplotación forestal para limitar las inundaciones y proteger la ciudad de la naturaleza. El Parque Nacional Cumbres de Monterrey que se extiende sobre 246,500 hectáreas, es todavía el parque más extenso del país.

Se trata de una época de gran actividad de delimitación del patrimonio natural para fines de protección. Lázaro Cárdenas decreta durante su gestión, 41 de los 51 parques nacionales hoy existentes.<sup>25</sup> El destino de la mayoría de estos parques fue similar al del Parque Cumbres. Hecho que explica la existencia de datos contradictorios sobre el número de parques nacionales existentes en México; en lo que concierne al número de los creados en la época cardenista, se encuentran datos que van de 36 a 40 (Gutiérrez, 1998: 62). Lo que refuerza la idea de la existencia de parques olvidados, no solamente por la inexistencia de una gestión

<sup>25</sup> Además, Lázaro Cárdenas decretó 40 amplias zonas protectoras forestales; retomamos aquí los datos presentados en un estudio del INE y de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad de 1995. En sus memorias, Lázaro Cárdenas se muestra muy sensible a los desmontes que ocurrieron en su administración, a causa de la colusión entre "los explotadores del bosque y empleados secundarios" (Cárdenas, 1973, citado por Garibay y Bocco, 2000). En este contexto una protección federal aparece como una forma de relacionar estos espacios a un cuidado especial ligado a la persona del presidente.

específica del territorio ligada a la calificación jurídica, sino también de una falta de memoria de la acción pública ambiental.

En otro contexto, que no implica una problemática de encuentro con la urbanización, Claudio Garibay y Gerardo Bocco (2000) estudiaron el Parque Nacional del Pico de Tancítaro, Michoacán. El destino de este parque es en muchos aspectos similar al del Parque Cumbres. Fue decretado por Lázaro Cárdenas en 1940, olvidado luego y desde finales de los años 1980 rescatado por grupos de habitantes movilizados que querían proteger los recursos forestales solicitando la intervención de las autoridades federales. En este caso pudieron mostrar que el parque se perdió literalmente, puesto que el expediente se extravió durante el cambio de oficinas de Semarnap entre Reforma y Revolución.

Una declaratoria de Parque Nacional no significa la expropiación de los dueños de los terrenos sino solamente la imposición de normas para los usos de estos terrenos. La legislación mexicana prohíbe dentro de los parques toda actividad con la excepción de las actividades ligadas a la enseñanza y a la investigación sobre la flora y la fauna. Pero en Monterrey, no fue implementada ninguna política de gestión de la vegetación o de control reforzado del impacto de las actividades humanas. De hecho, el parque en su delimitación integraba una parte de la ciudad. Hoy, se habla de errores de coordenadas geográficas incluidas en el decreto; sin embargo, desde esta fecha las zonas urbanizadas y los pueblos eran excluidos de las disposiciones muy estrictas del parque.

Aun si desde 1937 los parques nacionales se decretaron inafectables en materia de dotación y sustitución ejidal, justificando la protección de los bosques, un nuevo decreto publicado el 24 de julio de 1942 legalizó la explotación o afectación de terrenos del Parque Nacional Cumbres. Se autorizó desmontar para cultivo pendientes menores de 10 por ciento, argumentando un deficiente aprovechamiento a causa del parque. Esta situación era considerada como nociva para la economía de la región y para el necesario aprovechamiento de todos los terrenos susceptibles de cultivo. Esta modificación del marco jurídico del parque permitió dotaciones y

sustituciones ejidales: actualmente, las tierras ejidales representan 20 por ciento de su superficie.

De hecho, parece ser que esta calificación jurídica no funcionó realmente, pues se olvidó por mucho tiempo. No hubo autoridades que se encargaran de realizar un cuidado particular de esta zona. Todavía en 1997, un estudio sobre los parques nacionales de México publicado por Semarnap llenaba el rubro institución que administra el parque por las palabras: "el parque está abandonado" (Vargas Márquez, 1997: 68).

Entre 1939 y principio de los años noventa parecería que esta calificación jurídica había sido olvidada. Ninguna instancia de gestión fue creada, ninguna gestión particular realizada en nombre del parque. Las intervenciones de las autoridades federales en contra del desmonte son llevadas a cabo en el marco de las políticas generales que se aplican sobre el conjunto de las zonas forestales, y no en nombre de una vigilancia particular ligada al dispositivo de protección de las zonas naturales. Si se prohibía el desmonte, era por las disposiciones nacionales de la ley forestal y no por su calidad de parque nacional.

El mismo estudio apuntaba en 1997 que la carencia de planes de manejo integrado y la tala excesiva, así como la carencia de estrategias de reforestación, han impedido lograr una explotación forestal sostenida. Y resume la situación del parque:

Existe deforestación, cambio de uso de suelo, agricultura intensiva de manzana, maíz y frijol, ganadería extensiva, urbanización, plagas, enfermedades e incendios forestales, cacería furtiva, explotación forestal maderable y no maderable, saqueo de material y apertura de brecha sin llevar a cabo las medidas de mitigación para evitar los impactos nocivos al medio ambiente. La pérdida de masas boscosas está provocando una baja en los niveles freáticos. La práctica del motociclismo en las brechas erosiona y existe contaminación por ruido –lo cual ha alejado a varias aves– aceites, gasolina, refacciones (Vargas Márquez, 1997: 71-72).



*Modificar los límites del Parque Nacional*

La redelimitación del Parque aparece como una necesidad para la mayoría de los actores. En 1987, El gobierno del estado intentó promover sin éxito esta modificación de los límites de la calificación jurídica federal. Desde 1995, existe un proyecto de acuerdo de redelimitación del parque, elaborado por el INE (1995) en colaboración con el Centro de Calidad Ambiental del ISTEM y la Universidad de Autónoma de Nuevo León, que constituye la base de propuestas actuales del gobierno del estado de Nuevo León (véase mapa). Esta redelimitación, que también sería una clarificación de las competencias de cada actor institucional y puede limitar su campo de acción, no ha logrado concretarse todavía.

Entre 1995 y el año 2000, a pesar de la multiplicación de los estudios la situación parecía bloqueada. Para explicar este retraso se evocaba el hecho de que la Federación no está totalmente lista para “perder” control sobre una amplia zona del terreno. Pero se tiene también que señalar que los puntos de conflicto son las zonas que los municipios quieren integrar a su planeación urbana (la zona de la montaña de San Pedro García Garza, el Cañón del Huajuco en el municipio de Monterrey).

Sin embargo se abrió en marzo del 2000 una consulta pública sobre los estudios de redelimitación del parque. Este proyecto plantea quitar de la delimitación del parque la ciudad, las zonas urbanizadas y las zonas contempladas en los planes municipales de desarrollo urbano (es decir, restar un poco más de 69,000 hectáreas a la delimitación actual) y dotar el actual parque de un programa de manejo que permita desarrollar actividades económicas ambientalmente sustentables.

Cabe subrayar que la propuesta actual confirma la clasificación como Parque Nacional y reafirma que los únicos usos aceptables son los de investigación y educación, pero también de manejo de recursos forestales, acuacultura y actividades ligadas al turismo ecológico o de aventura. Varios proyectos anteriores integraban la propuesta de modificar el estatus jurídico para dotar a este espa-

cio de un tipo de protección menos rígida, que hubiera permitido más fácilmente usos turísticos y la construcción de viviendas dentro de fraccionamientos campestres. Confirmar el estatus de parque nacional permite también confirmar a la Federación como gestor de este espacio, al menos como instancia que organiza la participación de otros niveles de gobierno. De hecho, el documento presentado a consulta pública recomienda la creación de un comité técnico asesor y la firma de un convenio entre Semarnap y el gobierno del estado para que este se haga cargo del manejo del área, con el apoyo normativo del INE; se propone también la creación de un patronato o fideicomiso para financiar los gastos de operación del parque nacional y la realización de un programa de ordenamiento ecológico para las zonas de transición entre el parque y la urbanización.

Con relación al proyecto difundido que manejaba el gobierno del estado en 1999 (véase mapa), la delimitación propuesta a consulta pública deja más espacio fuera del parque en las zonas de San Pedro y del Cañón del Huajuco, entregando la gestión de estos espacios a los municipios. Detrás de esta evolución se puede ver el peso de los actores locales, municipios y desarrolladores que quieren continuar la urbanización –los actores municipales militan por una urbanización controlada (reglamento de montaña, plan de ordenamiento ecológico)– pero también la voluntad de ciertos actores públicos, de no diluir el aspecto simbólico de la categoría de Parque Nacional.

La propuesta de decreto expresa claramente la prohibición de la creación de nuevos centros de población, o la urbanización de tierras ejidales no prevista en los planes directores existentes. Después de la aprobación del plan de manejo, éste se volvería obligatorio para los nuevos planes directores. Este proyecto compromete también al gobierno del estado a delimitar nuevas áreas naturales protegidas. El gobierno del estado en 1999 publicó para consulta pública un anteproyecto de decreto de las 21 áreas naturales susceptibles para la conservación ecológica en el estado de Nuevo León, que incluyen un total de 99,609 hectáreas, de los

cuales 48,125 hectáreas corresponden a cinco zonas de montaña en el área metropolitana de Monterrey, tres de las cuales están integradas en el Parque Nacional. Si los estudios difundidos por el gobierno del estado realizados por la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Autónoma de Monterrey (1997) y el Instituto Tecnológico de Monterrey, con el visto bueno de Semarnap, son muy detallados en lo que concierne a la identificación del interés ecológico de las zonas propuestas, el tipo de protección queda muy poco especificado.

La redelimitación del parque y la creación del sistema estatal de áreas protegidas están muy estrechamente ligadas. Se presentaron conjuntamente al público a principios del año 2000, acompañadas de una declaración del gobernador en la que se comprometía a hacer cumplir la ley y a no dar permisos de urbanización en las zonas protegidas del estado. Se difundió en la prensa la idea de que se tiene que comparar la antigua zona protegida con el sistema creado por el nuevo parque, más las 21 zonas. Lo que permite proclamar que se pasa de 246,500 a 277,000 hectáreas protegidas: "Nuevo León sale ganando en cuanto a superficie protegida."<sup>26</sup> Este tipo de mensaje que busca responder a supuestas acusaciones de reducir el nivel de protección del ambiente en el estado, tiene, sin embargo, una eficacia contraproducente: permite que representantes de asociaciones de habitantes movilizados acusen al gobierno de destruir el Parque Nacional Cumbres de Monterrey, que se divide en 22 pequeñas zonas;<sup>27</sup> Guillermo Martínez Berlanga, de la asociación Sierra Madre, habla de "ecocidio". Otros comentaristas y diputados de la oposición (PRI y PT) acusan al gobierno de ceder frente a la urbanización sin prever realmente una nueva forma de manejar el espacio del parque. Sin embargo, otros ecologistas y especialistas de los recursos naturales apoyan esta redelimitación a la cual fueron asociados.

<sup>26</sup>Declaración de José Luis Coindreau, secretario general de Gobierno, a *El Diario*, 15 de febrero del 2000.

<sup>27</sup>Véanse las declaraciones de Guillermo Martínez Berlanga de la asociación Sierra Madre, el 15 de enero del 2000 en el periódico *Regio*.

*Cerro de la Silla: de la movilización local  
para la preservación del entorno de vida del  
fraccionamiento, al decreto de monumento natural*

La problemática de la presión de la urbanización sobre el Cerro de la Silla, hito y símbolo de la ciudad, es la misma que la de las faldas de la Sierra Madre. Sin embargo, en esta zona que está fuera del parque, asociaciones movilizadas para hacer respetar la cota de 800 metros como límite superior de la urbanización lograron impulsar un decreto federal en 1991 de Monumento Natural para el Cerro de la Silla.<sup>28</sup> El decreto federal de monumento natural fue gestionado frente a las autoridades federales, por asociaciones locales que protestaban en contra de un proyecto implementado por encima de la cota autorizada por el plan director.

En este sector de la ciudad la movilización empezó en el fraccionamiento Country (cuarto sector). Los habitantes del fraccionamiento se movilizaron en contra de un proyecto de vivienda colectiva (pequeños inmuebles de tres pisos) en una zona de casas individuales y en contra de nuevos proyectos de urbanización sobre las faldas del Cerro. La movilización llegó hasta el bloqueo de calles para impedir el paso de maquinaria necesaria para la realización de las obras. Aquí, como en la Sierra Madre, se trató de impedir que los nuevos habitantes se instalasen sobre las faldas de la montaña arriba de la urbanización existente. Observamos una gran imbricación entre una voluntad de preservar el fraccionamiento como espacio residencial y exclusivo –se pide a las autoridades solamente dejar “hacer casas como las de nosotros o mejores”– y por otra parte la movilización para la protección de la naturaleza.

Sin embargo, la lideresa del movimiento milita explícitamente en una estrategia de “generalización” (Fourniau, 1996) en los objetivos de la movilización. Se trata de obtener una protección de la calidad de vida y de la vista de las casas del fraccionamiento,

<sup>28</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 26 de abril de 1991, Monumento natural del Cerro de la Silla de 6,000 hectáreas.

reivindicando la protección del conjunto Cerro de la Silla, símbolo de la ciudad de Monterrey. Este cambio de escala permite una alianza con los promotores y especialistas de la fauna y de la flora. La asociación organiza reuniones de información el domingo en la mañana sobre el cerro, paseos en grupo para descubrir los tesoros del medio natural. Los líderes pregonan entonces su amor por la naturaleza y sus argumentos evolucionan de la protección del espacio del fraccionamiento, hacia la demostración del carácter de patrimonio común de la montaña. La apropiación por parte de nuevos proyectos no solamente perjudica el medio ambiente y el paraje de la ciudad, sino también los derechos de los habitantes de tener un contacto directo con la naturaleza bajo la forma del paseo. A partir de este momento de la movilización, las acciones de promoción del interés de la flora y de la fauna de la montaña se confunden con la reivindicación de la protección del espacio residencial exclusivo.

Este cambio de escala vuelve posible también un cambio de interlocutor, las autoridades locales y del estado son consideradas como incapaces de hacer respetar la legislación existente. La historia de la movilización se vuelve la historia de los encuentros entre la lideresa del movimiento y los personajes de la vida política nacional (Presidente de la República, secretarios, candidatos del partido oficial) para pedir una protección federal. El plan de 1988, que constituyó la principal argumentación jurídica de la primera fase de la movilización, es entonces abandonado como referencia, más exactamente, servirá de base a la delimitación del decreto de monumento natural. La principal lideresa se volvería presidenta de la asociación encargada de la puesta en marcha del programa de protección del monumento natural Cerro de la Silla, y después funcionaria local de la Semarnap.<sup>29</sup>

<sup>29</sup>Entrevista con Reynalda Durán, subdelegada de Medio Ambiente, Semarnap, Monterrey, agosto de 1999.

*Control federal sobre la urbanización  
de las faldas de las montañas*

Estos dos instrumentos sitúan a la Federación en el centro del debate sobre la urbanización en las faldas de los cerros y de la Sierra Madre. Es la existencia del parque lo que permite la intervención de Profepa y de Semarnap en los asuntos del control de la urbanización en las faldas de la Sierra Madre. La acción de Profepa se centra en el control de los usos en el parque. La legislación es muy estricta, pues todo uso nuevo es prohibido, salvo para fines de estudios e investigación. Sin embargo, las autoridades federales tienen poca capacidad para averiguar realmente lo que pasa. La forma de intervención más difundida es la atención a denuncias populares, hechas por asociaciones de vecinos, grupos ecológicos de San Pedro, o el Patronato del Monumento Natural; en este caso para verificar la validez jurídica de trabajos ya empezados. Las denuncias de asociaciones ecologistas o de colonos permiten a la Federación tomar cartas en asuntos de control del crecimiento urbano, que competen esencialmente al gobierno del estado y a los municipios.

Puesto que la redelimitación del parque no tiene todavía validez jurídica, para fines prácticos Profepa considera que le corresponde intervenir, fuera de las zonas consideradas como urbanizables por los planes de desarrollo urbano. Es decir, interviene arriba de la cota de los 800 metros. La mayoría de los casos de denuncias y de intervenciones de las autoridades federales que hemos podido revisar, conciernen a tentativas de construcción arriba de la cota de los 800 metros, que tuvieron una autorización antigua. Es decir que se amparan en el problema de delimitación de esta cota señalada y estipulada en los planes y documentos oficiales. En varios casos se detuvieron obras y se impidió la construcción de nuevos fraccionamientos.

*Relaciones entre urbanización y naturaleza*

La demanda social de naturaleza, se presenta esencialmente como una demanda de naturaleza ordenada.

En México y en Monterrey como en otras partes, las referencias a la naturaleza o al campo como lugares de las amenidades, del sosiego, del bienestar, están poco presentes.<sup>30</sup> La única naturaleza amena es una naturaleza ordenada, la de la casa de campo que no está demasiado aislada salvo para los pudientes. La de los parques periurbanos o de las plazas ordenadas. Los formas de ordenamiento pueden ser mínimas, ciertos espacios pueden ser solamente modelados por ciertas prácticas, pero la naturaleza “salvaje” y aun una gran parte del campo constituye muchas veces el lugar de un peligro potencial. Únicamente ciertos habitantes de la ciudad reunidos por prácticas de ocio (cazadores, que practican largas caminatas, apasionados de motocross) y los especialistas del medio natural exploran el conjunto de la sierra.

En Monterrey al igual que en todas las grandes ciudades mexicanas, la demanda de naturaleza bajo la forma de espacios verdes, de parques urbanos o periurbanos ordenados es fuerte. Las plazas centrales y los espacios verdes son transformados en “jardines públicos” en el sentido de Pierre Sansot.<sup>31</sup> En esta ciudad, que creció realmente a partir del siglo XIX, en la cual la calle y los espacios públicos del centro ocupan un lugar menos importante que en las ciudades organizadas alrededor de un centro histórico colonial, las plazas, espacios verdes o parques constituyen una de las únicas formas de la convivencia urbana. Además, Monterrey es una ciudad en la cual la escasez de agua limita los espacios verdes en los barrios populares y aun en numerosos barrios de clase media. La demanda de naturaleza es fuerte y numerosos jar-

<sup>30</sup>Véanse los debates del seminario, *Ville/Urbain/Nature*, Centre de Recherche “Ville, Société, Territoire”, Université François Rabelais, Tours, 26 de marzo de 1999.

<sup>31</sup>Para Pierre Sansot (1993: 125), los espacios verdes, muchas veces expresan la “delicuescencia de lo urbano” cuando los jardines públicos, lugares de prácticas diversificadas y de sociabilidad “participan en la gloria de la ciudad”; para el análisis de las prácticas ligadas a la construcción de la Macroplaza de Monterrey véase Melé, 1998.

dines públicos o parques ecológicos con entrada de paga fueron construidos alrededor de la ciudad. El Parque Nacional Cumbres de Monterrey no es reconocido como “parque”, puesto que la imagen dominante de un parque es la de un pedazo de naturaleza acondicionada para recibir paseos, juegos y *pic-nics* de fin de semana. Sobre este modelo, el gobierno del estado creó dos parques que fueron denominados ecológicos, al interior del Parque Nacional, asegurándose la propiedad de los terrenos, realizando un mantenimiento, marcando y cercando el espacio, así como cobrando la entrada a los mismos.

Uno de estos parques (El Parque Ecológico Chipinque que se extiende sobre 1,600 hectáreas) está localizado en una zona de fuerte presión de la urbanización sobre las últimas hectáreas disponibles sobre las faldas de la Sierra Madre a San Pedro. Después de una tentativa fracasada de expropiación, los terrenos fueron comprados al propietario gracias a los donativos de grandes familias de industriales de la ciudad, que forman hoy una asociación de gestión del parque. El propietario recibió en cambio una autorización de construir dos fraccionamientos rurales y un hotel sobre el resto de los terrenos por encima de la cota de 800 metros. Manejado por un patronato que dispone de seis millones de pesos anuales y presentando al público las diferentes especies y un cuidado modelo del bosque, este parque se volvió un atributo de los nuevos fraccionamientos: la seguridad de la persistencia de un espacio verde bien cuidado. Estos parques ecológicos instituyen como naturaleza una puesta en gestión del bosque que se ofrece a las necesidades de espacio libre de los habitantes. El espacio de las montañas, desde entonces preservado a la urbanización, no está “desnaturalizado” por su inscripción en las prácticas urbanas, pero sí construido como naturaleza por las prácticas de gestión ecológica y paisajística.<sup>32</sup>

<sup>32</sup>En otro contexto, André Micoud (1997) muestra cómo el parque de Miribel-Jonage en Lyon se propone “hacer entrar la naturaleza en la ciudad sin desnaturalizarla”.



*Proteger la naturaleza por la urbanización*

Podríamos decir que parques ecológicos y fraccionamientos rurales constituidos por mansiones rodeadas de jardines que preserven los árboles existentes, constituyen otro tipo de relación con la naturaleza. Estos elementos constituyen conjuntamente una nueva forma de urbanización que “preserva” ciertos elementos del medio (respeto de las faldas, de las barrancas y de los escurrimientos) y de la naturaleza (se preserva un gran número de árboles) y se asegura a los compradores una posición privilegiada y la estabilidad de su proximidad con la naturaleza.

Una codificación de esta forma de urbanización, desde este punto de vista más respetuosa del medio, es también presentada por los responsables de la protección ambiental del municipio de San Pedro, como un medio de salir de una situación de prohibición total no respetada (véase el Reglamento de la zona de Montaña). Esta fase de la urbanización de la montaña sigue a la de la reconstitución de una naturaleza artificial en los fraccionamientos de San Pedro, que presentan numerosos espacios verdes. Esta forma particular de la naturaleza constituye el objeto principal de la actividad de las direcciones de ecología de los municipios, que incluyen numerosos fraccionamientos de clases medias y altas. Programas de sustitución de especies “importadas” por especies “locales” constituyen tentativas para volver más “natural” los espacios verdes y los jardines de los fraccionamientos. Las autoridades municipales encargadas de la protección del ambiente, intentan reforzar la legitimidad de su injerencia en la organización de los jardines privados en nombre del respeto de la cobertura forestal.

Llevando hasta su último término la lógica de la planeación de la montaña, ciertos fraccionadores y especialistas de los estudios de impacto ambiental, proponen modificar los criterios de evaluación del impacto medio-ambiental de la urbanización –basados en una evaluación de los árboles tumbados que tienen que ser restituidos integralmente– considerando que los fraccionamientos de lujo pueden constituir una forma particular de ordenamiento del me-

dio, que tiene que ser tomada en cuenta como tal y reconocido en su papel de gestión del espacio forestal. En este sentido, la preservación de la vegetación de las faldas de la Sierra debe pasar por una apropiación bajo la forma de jardines públicos o privados.

*Justificación ecológica y preservación  
de un entorno de vida privilegiado*

En los conflictos analizados, las referencias a la protección del ambiente o a la preservación de la cobertura forestal son movilizadas por su capacidad para construir una argumentación que permite pasar de la particular a la general: una “justificación ecológica” (Lafaye y Thévenot, 1993). Los procesos de “generalización” permiten pasar del espacio del fraccionamiento a la naturaleza, de la protección del entorno de vida a la puesta en valor del paraje de ciudad –la montaña como horizonte y la naturaleza como paisaje–, y después a la protección de la fauna y flora en nombre de la biodiversidad –la naturaleza-ecosistema–. Sin embargo, la puesta en evidencia de este proceso de generalización no debe conducir solamente a revelar intereses particulares detrás de un discurso general, o reducir los conflictos a expresiones del NIMBY (Trom, 1999). Esta generalización tiene aquí una eficacia propia: la difusión de un valor patrimonial de la montaña, que vuelve necesario la puesta en marcha de procedimientos federales de protección del ambiente. La proximidad de la montaña boscosa constituye uno de los elementos del entorno de vida de los habitantes de los fraccionamientos de San Pedro o del Cerro de la Silla. Los conflictos analizados muestran que todo ocurre como si la preservación de la imagen de la montaña, la de los espacios internos al fraccionamiento y la de los espacios verdes cerca de las vías de acceso, tuviesen el mismo estatus.

En el momento en el cual el proceso mismo de valorización de la montaña se vuelve inestable y la posición de los últimos llegados –los nuevos proyectos que se quiere acercar a la naturaleza de hecho la alejan– los habitantes reivindican la estabilidad de su en-

torno de vida privilegiado basado sobre una cierta relación con la naturaleza. Esta demanda pasa por una demanda de reglas jurídicas estables, que delimiten tanto los usos de los diferentes espacios del fraccionamiento como de la naturaleza próxima. Parque nacional, planeación urbana, reglamento de fraccionamiento, tienen el mismo estatus de referencia jurídica que se puede movilizar para la protección de las diversas formas de naturaleza que constituyen el entorno de vida de estos fraccionamientos exclusivos.

Por otra parte, la rápida densificación del espacio urbano de San Pedro, su transformación en centro moderno para la aglomeración, la fuerte presión y especulación, vuelve difícil mantener el fraccionamiento como el lugar de la proximidad a una naturaleza artificial, la de los espacios verdes o de los jardines del fraccionamiento poco denso. Estas reivindicaciones permanecen activas, pero es imposible mantener el *statu quo*, el aumento de la densidad de San Pedro refuerza la importancia acorde a las referencias a la naturaleza y a la protección de la Sierra Madre.

*La aplicación del orden jurídico  
existente como principal demanda  
de los grupos movilizados*

Es claramente el caso del Parque Nacional Cumbres de Monterrey. Es el conflicto lo que permite su reactivación. Pero es también el caso para el plan de 1988. En los dos casos analizados, todo parecería que el plan de 1988, al delimitar una zona verde percibida como límite estricto de la urbanización, constituyó la principal referencia para los habitantes movilizados. El estatuto de este documento, único documento aprobado por el conjunto de las instancias de la zona conurbada, lo vuelve una referencia obligada. Pero es también para los habitantes una imagen que implica una reivindicación de estabilidad del entorno de vida. Cuando las reglas de aplicación de la zonificación y de los usos autorizados pueden ser negociadas y adaptadas para ciertos casos, o simplemente

resultan más complejas que su título resumido,<sup>33</sup> las asociaciones de fraccionamientos y los grupos movilizados exigen una aplicación estricta de la zonificación, asimilando cada zona a un uso específico. El plan de 1988 se vuelve una imagen no discutible de la legalidad urbanística. No hemos podido identificar discursos que pongan en cuestión las concepciones mismas del plan de 1988, pidiendo su actualización, su modificación o su abrogación.

Los principales actores que reivindican la protección de la naturaleza son entonces asociaciones que tratan primeramente de mantener un entorno de vida privilegiado. La proximidad de la montaña y de los bosques constituye uno de los elementos de su entorno: la preservación de la imagen de la montaña, la de los espacios internos de los fraccionamientos, los espacios verdes alrededor de las vías de acceso, para ellos tienen el mismo estatuto. Lo que piden los habitantes es la estabilidad de un entorno de vida privilegiado basado sobre una relación más estrecha con la "naturaleza". Y esta demanda pasa por el tipo de reglas jurídicas estables, delimitando tanto usos de los diferentes espacios del fraccionamiento como de la naturaleza próxima. Parques naturales, planeación urbana, reglamento de fraccionamientos tienen el mismo estatuto de referencias jurídicas que pueden ser movilizadas para reforzar la legitimidad de sus demandas.

Por otra parte, la rápida consolidación del espacio urbano de San Pedro, su transformación en centro moderno para la aglomeración, la fuerte presión y especulación con la tierra vuelven difícil la persistencia del fraccionamiento como lugar de asentamiento en una naturaleza artificial, la de los espacios verdes y del fraccionamiento poco denso. Estas reivindicaciones siguen activas pero es imposible mantener el *statu quo*; parece que San Pedro se vuelve una ciudad más densa, y las referencias a la naturaleza y a la protección de la Sierra Madre toman importancia. Además los conflictos y recursos jurídicos se vuelven cada vez más proble-

<sup>33</sup>En la zona de preservación ecológica son factibles bastantes usos a condición de cumplir con ciertas condiciones (usos condicionados).

máticos para los usos del suelo y de las funciones al interior de los fraccionamientos.

## RIESGOS Y CRISIS DE CONFIANZA EN LA INDUSTRIA

### *Emergencias ambientales recientes*

Desde abril de 1998, varias emergencias ambientales en empresas del grupo Celulosa y Derivados S.A (CYDSA) y Pigmentos y Óxidos (PYOSA) pusieron en el centro del debate local la cuestión de la compatibilidad de uso de suelo urbano entre industrias y vivienda. Estos accidentes (fugas de gas), la revelación de la existencia de un confinamiento clandestino de sustancias tóxicas ligados a PYOSA en terrenos hoy urbanizados, y los temores ligados a la presencia de niveles altos de plomo en la sangre de niños, introdujeron la cuestión de los riesgos industriales no solamente en los habitantes de las colonias vecinas sino en el conjunto de la ciudad. En estos dos casos, como en muchos más, existen colonias que colindan con los límites de estas empresas químicas.

La movilización de los habitantes de las colonias vecinas a estas empresas<sup>34</sup> y la fuerte presencia del tema en los medios pueden analizarse como un momento de crisis del sistema local de acción pública ambiental. En efecto, se trata de dos empresas que habían aceptado colaborar con las autoridades ambientales para reducir sus emisiones contaminantes. A pesar de las muestras de buena voluntad ambiental y de inversiones para controlar y reducir emisiones, la repetición de las emergencias ambientales ha quitado toda legitimidad a los criterios técnicos y a la aplicación de normas y procedimiento de control.

<sup>34</sup>Los accidentes de 1998 no son obviamente los primeros en la ciudad, sin embargo, las movilizaciones están en general limitadas a los momentos del conflicto; existe en Monterrey una sola ONG ambientalista ligada a problemas industriales, se trata del Comité Ecológico Pro bienestar, que fue creado hace 11 años por habitantes de la Colonia Bernardo Reyes, a proximidad de CYDSA. Véase entrevista a María de Jesús Mejía de Margueda, representante del Comité ecológico Pro bienestar, agosto de 1999.

El riesgo aparece con su presencia aleatoria y a pesar del cuidado de los procesos implementados, el suelo es testigo de prácticas antiguas de no-control de los desechos peligrosos. El riesgo está no solamente en el aire sino también en el suelo, en la ciudad misma. De forma independiente de las competencias reales, al pedido de seguridad de la población responde la multiplicación de declaraciones del conjunto de los actores locales, demostrando su preocupación y otorgando garantías discursivas a la población. A este nivel de gestión declarativa del conflicto, los actores locales, que buscan alejarse de la sospecha de privilegiar el interés de las industrias sobre el interés de la ciudad, se encuentran frente a la contradicción de querer mostrar su preocupación y su capacidad de acción y, al mismo tiempo, dejar la responsabilidad a las autoridades federales.

*Reconstruir caso por caso la confianza  
entre la población y las industrias químicas*

Después de accidentes que movilizaron a la población, la reconstrucción de la confianza a nivel local pasó por la firma de un convenio entre la empresa y los representantes de la población, con el visto bueno del gobierno del estado y eventualmente de las autoridades ambientales federales. A partir del análisis y del seguimiento de las negociaciones después de los conflictos ligados a las emergencias ambientales recientes, podemos sintetizar los procesos de reconstrucción de la confianza entre la empresa y los colonos movilizados. Éstos pasan por las etapas siguientes:

1. La empresa y los representantes de los vecinos se reconocen mutuamente como interlocutor. Todo parece indicar que la dificultad más grande para la empresa y los actores de la protección ambiental es encontrar vecinos organizados o con capacidad de negociación. El regreso a la normalidad está ligado a la aceptación del convenio por los habitantes. El convenio funciona como el reconocimiento de la existencia territorial

de las dos partes,<sup>35</sup> como un acuerdo de buenos vecinos. A este nivel la empresa puede comprometerse a no ampliar sus instalaciones o inclusive su producción en esta localización o a buscar una localización alternativa.

2. La empresa reconoce la contaminación e intenta demostrar que hace lo máximo para arreglar la situación. Se multiplican los peritajes técnicos que certifican que realmente se cumple con los requisitos dictaminados por Profepa, que se está utilizando la tecnología más moderna. Se difunden cifras de inversión, se organizan visitas para los vecinos para que puedan constatar directamente que la empresa hace realmente todo lo que puede hacer. Los vecinos piden una gran transparencia sobre los compromisos de inversiones en trabajos de mitigación de la contaminación o de reducción de los riesgos.

3. La empresa reconoce que en el momento del “accidente fortuito” hubo una contaminación; una afectación de los vecinos, que necesitan entonces una compensación de esta afectación a su salud y calidad de vida. La empresa ofrece financiar beneficios para el “ambiente” de la colonia, arreglo de calles, espacios verdes, jardines para las escuelas.

4. La empresa reconoce, implícitamente, que un “accidente fortuito” se puede reproducir, aun si hace lo máximo para gestionarlo. Se trabaja sobre planes de evacuación de la colonia, se pintan en las calles las rutas de evacuación. Los vecinos piden la instalación de procedimientos de alerta automática que no dependan de una decisión de la empresa. Este último aspecto borra simbólicamente las diferencias entre la planta y las colonias próximas, se gestiona el riesgo afuera de la planta de forma similar a como se toman precauciones que conciernen a los trabajadores de la planta.

5. Las empresas promueven sesiones de educación ambiental para los vecinos. En estas sesiones los colonos no son capaci-

<sup>35</sup>En un caso, el convenio fue precedido de un reconocimiento por parte de los representantes de los vecinos de que la empresa estaba presente antes de la construcción de la colonia.

tados sobre la forma de protegerse en caso de emergencia o de accidente en la empresa, sino que aprenden conceptos generales sobre el ambiente y a desarrollar prácticas menos agresivas respecto del ambiente en su vida cotidiana. Este tipo de concientización se complementa con visitas a las plantas, que muestran las grandes inversiones para la protección del ambiente por parte de la industria, y tiene como resultado considerar en el mismo plano la contaminación por productos químicos –la responsabilidad de la empresa– y las afectaciones al ambiente –la responsabilidad de todos: “todos estamos en el mismo barco, todos luchamos para salvar la tierra”.<sup>36</sup>

Estos convenios entre empresas y colonos movilizados tienen por principal objetivo restablecer la paz social. Sin embargo, plantean la dificultad de su validez contractual, a pesar del hecho de que las autoridades estatales avalan el proceso de negociación. Plantean también la cuestión de la perennidad de los representantes de la población, en contextos de rápida desmovilización después del regreso a la calma, de conflictos entre vecinos y de rumores persistentes sobre la cooptación o “compra” de vecinos o de líderes por parte de las empresas. Para las empresas la gestión de su relación con las colonias próximas se vuelve una parte de su comunicación; disponen de personal especializado (directores de relación con la comunidad) que mantienen el contacto con los vecinos. Ciertas empresas (por ejemplo CEMEX), desarrollan programas de acercamiento a la comunidad fuera de todo conflicto.

Estos convenios no tienen relación directa con los procedimientos administrativos y jurídicos llevados a cabo por las autoridades federales de protección del ambiente. Están precedidos de una etapa de discusión sobre las responsabilidades de la empresa y la calificación del accidente. En algunos casos las uniones de vecinos cuestionan la validez de los peritajes técnicos de

<sup>36</sup>Véase el título del manual de educación ambiental utilizado en esas sesiones de capacitación.



Profepa e intentan constituir sus propios informes técnicos para pasar sobre las decisiones de las autoridades federales, o pedir dictámenes de la Universidad o del TEC sobre la peligrosidad de los procesos. Después de convenios, y con mayor fuerza en caso de repetición de emergencias ambientales, los vecinos se pueden quejar de que las empresas no respetan las cláusulas de limitación de la producción, o no les avisan en caso de modificaciones de los procedimientos. En estos casos, estos convenios no funcionan como contratos con suficiente consistencia jurídica para fundar las inconformidades de los vecinos. Fundan la buena fe de los vecinos en las declaraciones de prensa, o para pedir la intervención de las autoridades locales, pero no crean derechos. Para ello tienen que recurrir a la denuncia popular con base en la legislación ambiental.

#### *Límites de las negociaciones del statu quo*

La repetición de accidentes en las mismas plantas pone en crisis también la eficacia de estas formas tradicionales de regreso a la “normalidad” después de este tipo de emergencias. El sistema de control ambiental designado para controlar las emisiones y la conformidad de los procesos está sometido a la necesidad no solamente de otorgar seguridades en lo que concierne a la contaminación sino también respecto de los riesgos. Los habitantes, pero también los actores públicos locales, piden a las autoridades federales la seguridad de que cada empresa que se autoriza a funcionar pueda ser considerada como inmune a riesgos. A otro nivel, la cuestión de los riesgos para los habitantes introduce también un debate sobre las responsabilidades del orden jurídico del desarrollo urbano, por medio del cual se autorizó la realización de fraccionamientos en la proximidad de plantas de industrias químicas.

La imposibilidad de las autoridades ambientales de garantizar día tras día la seguridad de procesos industriales complejos, la declaración a veces contradictoria del gobierno local y de las autoridades federales, se traducen en una crisis de confianza de la relación entre industrias y ciudad. Esta crisis puede tener costos

políticos importantes para actores políticos locales directamente ligados con las grandes empresas. Este hecho se manifiesta en particular por un cambio de tonalidad de la forma de tratar estos temas en los medios de comunicación. Monterrey era una ciudad en la cual las relaciones entre la población y las empresas eran consideradas como “buenas”, a pesar de una sensibilidad más grande al riesgo industrial en todo el país después de las catástrofes de San Juan Ixhuatepec (1984) y de Guadalajara (1992). Un especialista en temas ambientales ligado al sector industrial subrayaba “aquí la gente que trabaja en las empresas no les tiene miedo”. Obviamente, el peso en la sociedad local de los empresarios o de los miembros de los corporativos, reforzaba el grado de aceptación por parte de la población de la cercanía de la actividad industrial.

Existe un cierto orgullo presente en muchos regiomontanos de vivir en una ciudad símbolo del desarrollo industrial. Además, las plantas de los grandes grupos son consideradas como las más modernas y las más seguras. En los discursos alrededor de los riesgos químicos ligados a las grandes empresas podemos percibir un problema de calificación de estas plantas. Cuando las plantas que fueron designadas como las más modernas, las más preocupadas por asuntos de seguridad, que participaban en procesos de auditoría ambiental voluntaria, sufren múltiples accidentes, la cuestión del riesgo no puede ser considerada solamente como una cuestión de no-cumplimiento de la legislación, o como sólo cuestión de reforzamiento de las medidas coercitivas de aplicación de la ley. La acción de Profepa está cuestionada porque no siempre las medidas aplicadas tienen efecto directo y visible sobre el mejoramiento del ambiente. En caso de accidente, o en caso de contaminación de los suelos, cerrar la empresa no asegura el mejoramiento del ambiente.

El orden jurídico ambiental parece incapaz de reconstruir esta confianza manteniendo el *statu quo*. La necesidad de una evaluación de las formas de control de la urbanización, de una reflexión sobre la compatibilidad de los usos de suelo, la necesaria reubicación de ciertas plantas, la publicación de un atlas de riesgos ya no

es planteada solamente por los vecinos con miedo, sino por una gran parte de la población y de los actores técnicos locales. Presenciamos una situación clásica ya descrita por Ulrich Beck (1998) en otros contextos: las empresas tienden a negar la existencia de riesgos ligados a su actividad –lo que volvería necesario su relocalización–, cada evento tiende a ser calificado como accidente, caso fortuito o aceptando una responsabilidad limitada. Lo que se traduce por la generalización de un sentimiento de peligro presente en la ciudad.

Las emergencias ambientales recientes en Monterrey parecen volver imprescindibles una reflexión sobre la reubicación de ciertas plantas y el establecimiento de zonificaciones del tipo de las zonas intermedias de salvaguardias. Estas pusieron también en el centro del debate, la relación entre problemas ambientales y orden jurídico urbano: las empresas argumentan su precedencia frente a colonias próximas que fueron autorizadas por las autoridades locales. Si la cuestión de los riesgos o de la contaminación del aire parecen poder tener soluciones por medio de reubicaciones o medidas de mitigación, la cuestión de la contaminación de los suelos introduce una forma de contaminación que resiste hasta la desaparición de las empresas. Este problema se vuelve más importante en un contexto en el cual las autoridades ambientales locales no tienen capacidad de peritaje para asegurar la calidad de los suelos antes de una autorización de uso de suelo o de una licencia de construcción.

#### CONCLUSIONES: ORDEN JURÍDICO Y ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

##### *Orden jurídico y protección de la naturaleza*

En los conflictos analizados, las autoridades del gobierno del estado y de la Federación, están en el centro de los debates y de las controversias. Una parte de las confrontaciones provienen de la no congruencia entre las calificaciones jurídicas del estado

y las de la Federación. Más exactamente, los grupos movilizados utilizan la legislación federal para intentar limitar la discrecionalidad de la acción de los actores locales. De forma más general, podemos considerar que la legitimidad de la protección federal de la naturaleza, es más importante que la de los instrumentos locales. Podemos decir que en cierta manera “la naturaleza es la Federación” y que la definición jurídica de la naturaleza sería el espacio que depende de la Federación.

Para el ejemplo del parque nacional hemos mostrado que la intervención de la Federación se hace al exterior de las zonas tomadas en cuenta por los planes directores, es decir, al exterior de las zonas urbanas, de las zonas que pueden ser urbanizadas y de las zonas de protección ecológica. El proceso de redelimitación del parque está basado sobre los mismos principios. Lo que no es objeto de una zonificación funcional, es lo que está al exterior, es decir la naturaleza. La única forma de intentar preservar esta “naturaleza” como tal, es entregar su preservación a los representantes de la Federación y protegerla por un decreto del Presidente de la República. Este proceso permite, bajo el control de las asociaciones ecologistas, evitar su afectación y su degradación.

Para ser realmente “naturalizado”, el espacio “natural” debe ser considerado por una calificación jurídica, permanentemente reactivado por la vigilancia de asociaciones y de ONG. En el contexto jurídico mexicano esta asimilación entre naturaleza y Federación reforzada por la ley forestal, vuelve obligatoria una autorización federal para toda modificación de cobertura vegetal “natural”.<sup>37</sup> La vegetación y la cobertura forestal al interior de las ciudades y de los pueblos son responsabilidad de las municipalidades.

En los dos casos analizados la reactivación o la creación de áreas de protección federales están en el centro de la salida de los conflictos. Más exactamente, la reactivación del Parque Natural Cumbres de Monterrey sin modificación de sus límites, mantiene activos los conflictos potenciales entre disposiciones locales y

<sup>37</sup> Definido como vegetación fuera de los límites oficiales de los centros de población.

esta calificación federal. En el contexto de Monterrey, para limitar los conflictos futuros parece necesario reforzar la legitimidad y la estabilidad de las medidas de protección locales y del gobierno del estado.

Por otra parte, hemos visto que en el caso del Cerro de la Silla, la “generalización” del movimiento encontró un eco federal y que la representante del movimiento pasó a ser responsable de una asociación parapública y después funcionaria local de la Semarnap. Ella presenta este cambio de estatuto como reforzamiento del objetivo principal, es decir la vigilancia de eventuales proyectos de afectación al Cerro de la Silla. Se trata aquí de una “personificación” de la protección de la naturaleza. Parecería que, aun en el caso del decreto federal, las limitaciones aportadas al derecho de propiedad pueden ser totalmente válidas, únicamente si se apoyan sobre actores que ejercen una vigilancia particular.

En lo que concierne a los actores federales, su intervención es directa sobre los espacios protegidos por una normatividad federal (parque nacional, monumento nacional). Esta intervención se hace esencialmente en interacción y bajo la presión de asociaciones ecologistas o de vecinos. Cada caso necesita aplicar todo el peso de la legislación federal para proteger espacios que son de hecho ya protegidos por los planes directores locales. Todo parece indicar que aun en el caso de la legislación federal, el peso de la norma tiene que ser impuesto caso por caso, frente a instancias jurídicas diversas. Ni la protección de la cota de 800 metros, ni el área de protección del plan director, ni tampoco calificaciones federales consideradas como más fuertes (parque natural, monumento nacional) están incluidas en la gestión urbana cotidiana. En la situación particular de Monterrey no solamente la legalidad sino la legitimidad de la intervención pública para la protección del ambiente tiene que ser negociada caso por caso.

*Flexibilización del orden jurídico urbano/reforzamiento de la acción pública ambiental*

Monterrey parece ilustrar una cierta forma de evolución de las relaciones entre orden jurídico urbano frente al orden jurídico ambiental. Por una parte, bajo la presión de los empresarios, las limitaciones introducidas a la promoción inmobiliaria por la legislación urbana se reducen (tamaño de los lotes, zonas verdes, zonas de donación), lo que permite la construcción de nuevos espacios urbanos con más hacinamiento y conflictos potenciales. Por otra parte se generaliza una acción pública urbana y ambiental a nivel municipal que intenta normar más precisamente las compatibilidades de los usos de suelo y las contaminaciones provocadas por usos no habitacionales. Las administraciones ambientales encauzan las demandas y denuncias de los vecinos por toda afectación de la calidad de vida. Ciertos actores ambientales municipales consideran que la reducción del nivel de los lotes repercutirá directamente en el nivel de quejas y denuncias.

En este aspecto presenciamos una distribución de las competencias entre gestión urbana y gestión ambiental. Definir las afectaciones e intentar reducirlas es el trabajo de la gestión ambiental, pero si se considera que es la presencia misma de estos usos la que es incompatible con el uso residencial, entonces se trata de un problema que depende de la gestión urbana.

*La planeación ecológica como forma específica de la urbanización*

En Monterrey (Cañón del Huajuco), al igual que en San Pedro Garza García los documentos de ordenamiento ecológico o el reglamento de la zona de montaña tienen el propósito de abrir estos espacios a la urbanización. Podemos plantear la hipótesis de que son las negociaciones para la redelimitación del parque lo que obliga a los municipios a aportar la prueba (bajo la forma de documentos de planeación) de su capacidad de gestión de estas zonas en

favor del ambiente. Condición de la desincorporación de estos espacios del Parque Nacional, la planeación ecológica constituye una forma específica de urbanización. Tanto el plan de ordenamiento ecológico de Monterrey, como el reglamento sobre usos del suelo y construcción en la zona de montaña de San Pedro, promueven el fraccionamiento con mucho terreno libre como forma de urbanización. En estos contextos de terrenos valorizado se trata de una modalidad de urbanización reservada a la burguesía local o a las clases altas.

Frente a la incapacidad de las autoridades de hacer respetar las disposiciones jurídicas del parque natural, aparece un consenso sobre el hecho que la única forma de preservar estos espacios es integrarlos a la urbanización formal con reglas específicas. El *statu quo* o el reforzamiento de los espacios protegidos está considerado como una limitante a las potencialidades de crecimiento del municipio y a la protección y el saneamiento de la zona. La salida no es buscada en un imposible cumplimiento de una estricta protección, sino en una protección que los actores encuentran “lógica, realizable, pertinente y oportuna”; se trata entonces de organizar el desarrollo urbano formal, involucrando la participación de los inversionistas, de los propietarios del suelo y de los habitantes.<sup>38</sup> Esta urbanización controlada es considerada como compatible con la preservación de las especies vegetales.

Sin embargo, esta estrategia se basa en la idea de que los municipios serán capaces de hacer respetar la nueva zonificación integrada a sus documentos de planeación urbana. La solución propuesta es establecer una zonificación abriendo ciertas zonas a la urbanización, pero protegiendo estrictamente otras. Aun con un reglamento específico que permita mantener elementos de naturaleza en los fraccionamientos de lujo o fraccionamientos campesinos, el frente de la urbanización sobre las montañas avanza y los espacios naturales protegidos se reducen. Sin embargo, una solu-

<sup>38</sup> Véanse los “Principios de desarrollo sostenible en la planeación y reglamentación de la construcción, urbanización y usos de suelo en zonas de montaña”, propuestos por Rosa del Carmen Mier y Reyes y Ernesto Enkerlin Hoeflich (1999).

ción del tipo reglamento de zona de montaña aporta solamente seguridad sobre el espacio que abre a la urbanización. No existe ninguna seguridad que se pueda, esta vez sí, proteger las zonas que se dejan afuera de las nuevas zonificaciones, y lograr el funcionamiento de un plan de gestión. Existe el peligro de que se reduzcan las acciones de protección de los poderes locales a la realización de algunos parques urbanos sobre la base de la adquisición de los terrenos.

*Efectividad y legitimidad del orden  
jurídico urbano-ambiental*

El análisis de los conflictos en torno a la urbanización de las montañas muestra la débil legitimidad de toda intervención pública que limita la propiedad para la protección de la naturaleza, o para implementar normas de urbanismo. Las formas de la ilegalidad son múltiples y no se limitan a los fraccionamientos populares ilegales. Los adversarios de la reactivación del parque proclaman la ilegalidad y la anticonstitucionalidad de las medidas restrictivas de los usos de la propiedad.

En Monterrey, los promotores inmobiliarios ligados a los propietarios de los terrenos miembros de las grandes familias industriales tienen un peso importante sobre la sociedad local. Parecería que la implementación de los instrumentos de protección de la naturaleza debiesen ser negociados cada vez localmente. Además, se necesitan denuncias o recursos jurídicos para salvar contradicciones entre acciones de los diferentes poderes públicos.

La protección de la “naturaleza” constituye entonces otro ejemplo de este “pluralismo jurídico” que caracteriza las relaciones entre los distintos niveles de poder que existen en México. Varios niveles de producción de normas jurídicas o de actos administrativos pueden entrar en conflicto. Pero también presenciamos la persistencia de “tiempos jurídicos” diferentes que se inscriben en el mismo espacio. Un parque de los años treinta, una zona de protección ecológica que proviene de un plan de los años ochenta-



ta, autorizaciones de fraccionar anteriores a la publicación del plan, programas de ordenamiento ecológico de los noventa.

Podemos concluir que a pesar de la debilidad de la implementación de ciertas políticas públicas o de las disposiciones jurídicas, el orden jurídico de protección a la naturaleza tiene, como primera eficacia, constituir recursos jurídicos a disposición de actores en negociación o en conflicto. Aun en el caso de una calificación jurídica federal que fue olvidada por más de cuarenta años.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ABUSAID, Luis García y Víctor Zúñiga, "Democracia cotidiana: criterios y límites (los casos de Monterrey y San Pedro Garza García, Nuevo León", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal, la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1995.
- ANDRÉ, Micoud, "Les balbutiements du génie écologique", *Les annales de la recherche urbaine*, núm. 74, 1997.
- AZUELA, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México, 1989.
- BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo*, Paidós Básica, Barcelona, 1998, Primera publicación en alemán 1986.
- CANTÚ, C. et al., *Evaluación de áreas naturales susceptibles de conservación ecológica en Nuevo León*, Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1997.
- CÁRDENAS, Lázaro, *Lázaro Cárdenas, obras I, apuntes 1913-1949 y 1941-1956*, UNAM, México, 1973.
- Centro de Calidad Ambiental, *Estudio de la cobertura, uso actual del suelo y creación de una base de datos sobre los recursos naturales para el Parque Nacional Cumbres de Monterrey*, ITESM, Monterrey, 1994.
- CERVANTES BORJA, Jorge F. et al., *Estudio de Ordenamiento Ecológico del Área Metropolitana de Monterrey*, Facultad de Arquitectura de la UANL, 1985.
- FOURNIAU, Jean Michel, "Les associations et le débat public", *Séminaire association*, PUCA, París, 1996.

- GARCÍA ORTEGA, Roberto, "El área metropolitana de Monterrey (1930-1984)", en Mario Cerruti (ed.), *Monterrey, Siete estudios contemporáneos*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 1988.
- , *Área metropolitana de Monterrey 1985-1997*, El Colegio de la Frontera Norte, 1998.
- GARIBAY, Claudio y Gerardo Bocco, *El caso de la micro-región del Pico de Tancitaro, Michoacán*, Informe final para el Programa de investigación sobre aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental, Profepa/Conacyt, 2000.
- GARZA, Gustavo (coord.), *Atlas de Monterrey*, Gobierno del Estado de Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, El Colegio de México, 1995.
- , *La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey*, El Colegio de México, 1999.
- , Celso Paniagua y Fernando Rodríguez Urrutia, "Órganos de gestión metropolitana", en *Atlas de Monterrey*, Gobierno del Estado de Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, El Colegio de México, 1995.
- GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, México, 1998.
- INE, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, *Reversas de la biosfera y otras áreas naturales protegidas en México*, Semarnap, 1995.
- Instituto Nacional de Ecología, *Propuesta integrada para la redelimitación y recategorización del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*, Documento de trabajo, Semarnap, 1995.
- LAFAYE, Claudette, Thévenot Laurent, "Une justification écologique? conflits dans l'aménagement de la nature", *Revue Française de Sociologie*, xxxiv, 1993.
- LASCOUMES, Pierre, *L'éco-pouvoir, environnement et politique*, éditions la découverte, París, 1994.
- MELÉ, Patrice, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Presse de la Sorbonne Nouvelle, IHEAL, París, 1998.
- MIER Y REYES, Rosa del Carmen, Ernesto Enkerlin Hoefflich, *Principios de desarrollo sustentable en la planeación y reglamentación de desarrollos urbanos formales en zonas de montaña, Área Metropolitana de Monterrey, N.L.*, ponencia presentada en el Primer Simposio

- sobre Planeación y gestión urbana metropolitana, Colef, Monterrey, 25 y 26 de febrero de 1999.
- SANSOT, Pierre, *Jardins publics*, Payot, París, 1993.
- Subsecretaría de Ecología, *Áreas naturales susceptibles para la conservación ecológica en el Estado de Nuevo León*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Gobierno de Nuevo León, 1999.
- TROM, Danny, "De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante", *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, núm. 1, febrero de 1999.
- VÁZQUEZ ESQUIVEL, Efrén, "Nuevo León", en Silvia Gomez Tagle (coord.), *1994: las elecciones en los estados*, La Jornada Ediciones, Centro de Investigación Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1997.
- VELLINGA, Menno, *The state and regional powerblock in Mexico, the regionalism of the regiomontano entrepreneurs*, ponencia, 46o. Congreso Internacional de Americanistas, 4-8 de julio de 1988.
- VILLARREAL, Diana R., *Monterrey*, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1992.
- ZÚÑIGA, Víctor *et al.*, *Proyecto enlace con la comunidad Valle Oriente, Respuesta de los pobladores a los problemas urbanos de San Pedro Garza García, Estudio Hemerográfico*, 1992, mimeo.
- , *Democracia cotidiana y sociedad en Monterrey y San Pedro Garza García*, Reporte de investigación, Fundación Ford, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.

#### *Leyes y documentos de planeación*

- 1967: *Plan director de la subregión Monterrey*, no fue aprobado.
- 1975: *Ley de Urbanismo y Planeación para el Estado de Nuevo León*.
- 1979: Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Nuevo León*, 1979.
- 1980: *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León*, reformada en 1991 y en 1993.
- 1981: *Plan de desarrollo urbano del área metropolitana*, no fue aprobado.
- 1988: Comisión de Conurbación, *Plan director de desarrollo urbano del Área Metropolitana de Monterrey, 1988-2010*, Gobierno del Estado de Nuevo León.

- 1989: *Ley de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León.*
- 1990: *Reglamento de la Ley de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente de Nuevo León.*
- 1993: Ayuntamiento de Monterrey, *Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Monterrey, 1994-2010*, Monterrey, Dirección de Desarrollo Urbano, elaborado por el Ayuntamiento 1992-1994.
- 1995: Ayuntamiento de Monterrey 1994-1997, *Plan de ordenamiento ecológico territorial Monterrey-Sur (Cañón del Huajuco)*, 1995.
- 1995: Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Medio Ambiente, 1995-2020*, 1995.
- 1995: Comisión de desarrollo urbano del estado de Nuevo León, *Plan estratégico urbano del área metropolitana de Monterrey 2020*, Monterrey. Plan no aprobado, se difundió un documento para la consulta pública.
- 1996: Semarnap, Gobierno del Estado de Nuevo León, *Programa de administración de la calidad del aire del área metropolitana de Monterrey 1997-2000*, 25 de septiembre de 1996.
- 1997: Ayuntamiento de San Pedro Garza García, *Reglamento sobre usos del suelo y construcción en la zona de montaña*, Gaceta municipal, octubre 1997.
- 1999: *Ley de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano del estado de Nuevo León.*
- 1999: Gobierno del estado de Nuevo León, *Plan estatal de desarrollo urbano Nuevo León 2020*, 1999.
- 2000: Ayuntamiento de Monterrey, *Plan de desarrollo urbano del municipio de Monterrey 1998-2020*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, elaborado por el Ayuntamiento 1997-2000, publicado en el periódico oficial, 27 septiembre del 2000.