

LA ADMINISTRACION EN EL MUNICIPIO URBANO: LA EXPERIENCIA DE NUEVO LEON

Ernesto RANGEL DOMENE

Ernesto Rangel Domene, es licenciado en Derecho graduado en la Universidad de Nuevo León; ha realizado estudios de Derecho Comparado en la New York University (1962-1963) y cursos sobre Organización Administrativa en el Ministerio de Asuntos Extranjeros y de Comercio Exterior en Bruselas. Ha sido Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y de la materia de Administración Pública en la Universidad Autónoma de Nuevo León. Actualmente es Secretario Ejecutivo de la Comisión de Administración Pública y del Instituto de Administración Pública del Estado de Nuevo León.

Se nos ha invitado a desarrollar el tema “La Administración en el Municipio Urbano” dentro de esta edición dedicada al estudio de “La Administración Estatal y Municipal”, lo cual reviste para nosotros particular deferencia en atención a la problemática de nuestra entidad. Vamos a tratar de reflejar en estas notas la experiencia de Nuevo León en la materia, teniendo como marco de referencia los análisis realizados en este sentido en el seno de nuestro Instituto.

I.—ADMINISTRACION URBANA: UN NUEVO CAPITULO EN LA ADMINISTRACION

México al igual que muchas otras naciones, que están en vías de desarrollo, e inclusive otras altamente desarrolladas, ha vivido en los últimos años una transformación radical en su ordenamiento poblacional. Su conformación ha ido gra-

dualmente cambiando del orden rural al urbano. De una proporción que en 1900 era de un 80% radicada en el campo contra un 20% en las ciudades, se estima que para finales de siglo se habrá invertido la relación.

Este cambio en el ordenamiento de nuestros países de rural a urbano ha sido debatido en importantes foros internacionales, considerándose como una de las transformaciones capitales experimentadas por la humanidad, equiparable —se ha dicho— a los primeros asentamientos del hombre, en un lugar determinado, al encontrar en la agricultura una forma de vida, la cual mereció el nacimiento y desarrollo de las ciudades antiguas; o bien, a la revolución industrial que dio un nuevo sesgo a las relaciones entre los pueblos.¹

¹ Aguilar Narváez, José Antonio, *La Administración Urbana en México*, IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

Cierto es que la agudización de este problema de los asentamientos humanos, se hace sentir bruscamente en los últimos 20 años, en la forma en que en las otras transformaciones capitales del hombre, no se estaba preparado para ellas. El mundo —se ha advertido en las reuniones internacionales— se está convirtiendo en su totalidad, en un mundo urbanizado; todos los países están avanzando en este sentido a mayor o menor velocidad. La problemática aunque general, encuentra una diferencia importante: en las naciones desarrolladas o industrializadas, tradicionalmente la migración del campo a la ciudad correspondía a la creación de empleos, es decir, se requería la mano de obra en las ciudades; una persona llegaba a éstas, lograba un empleo, aportaba su esfuerzo, contribuía con su trabajo al proceso económico, recibía una paga, la cual le permitía satisfacer sus necesidades básicas, alimento, vestido, habitación y contribuía a la creación de los servicios públicos. En síntesis, una ciudad, en términos amplios, funcionaba como entidad autosuficiente.²

En nuestro caso las concentraciones humanas no corresponden a ese modelo teóricamente ideal. El alto crecimiento demográfico de nuestros pueblos, reflejado lógicamente en las ciudades; la tendencia a acumular los esfuerzos colectivos en pocas ciudades, que nos ha conducido a una centralización de la vida económica y política del país, es fuente hoy de un desarrollo desigual entre el centro y la provincia, el campo y la ciudad, el agro y la industria, con la consecuente emigración de la gente del campo en aras de un mejoramiento, las más de las veces ilusorio; lo anterior suscita en los centros urbanos, múltiples fenómenos deteriorantes de la convivencia, tales como la miseria en los asentamientos irregulares, la desintegración familiar, la insuficiencia o ausencia total de los servicios públicos, la existencia de contrastes ofensivos a la elemental forma de convivencia, como son la opulencia frente a la indigencia, el analfabetismo frente a élites de refinada cultura, etc.

² Aguilar Narváez, José Antonio, *La Administración Urbana en México*, IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

Estos fenómenos característicos de las grandes concentraciones, se presentan en nuestro país en las zonas metropolitanas del Distrito Federal, de Guadalajara y Monterrey, y empiezan a aparecer en otras ciudades que crecen, o están constituidas ya como polos de desarrollo y por tanto de atracción.

Es éste un nuevo capítulo en la convivencia social, que la administración pública, como instrumento de un poder político, emanado de la voluntad popular, que busca cumplir con las exigencias de la comunidad y la época, ha enmarcado para su estudio y atención dentro del tema y quehacer de Administración Urbana.

II.—SOLUCION POR INTEGRACION DE ESFUERZOS EN UN PLANO DE JUSTICIA Y LIBERTAD

Muchas técnicas, mecanismos e incluso programas pudiésemos plantear como solución práctica inmediata a esta problemática de la que veníamos hablando. Pudiéramos pensar, acaso, en que como problema manifiesto para una entidad administrativa, lo que importaría serían los resultados y que fríamente aquí valdría el cumplimiento eficaz de los objetivos. Sin embargo, Tjerk Franken, se refiere a América Latina en su actual fase de reformulación, en términos de desarrollo, la que se ve invadida por “una cantidad de técnicas y técnicos que, en nombre de una racionalidad ahistórica y apolítica, se proponen resolver nuestros problemas más profundos, que son por definición de carácter histórico y político”.³ No se trata simple y llanamente de recurrir a fórmulas estadísticas y modelos matemáticos, se requiere una definición y la instrumentación de un programa acorde con el proyecto del país al que aspiramos, o con las normas de convivencia que deseamos para nosotros y nuestros hijos, normas que no tienen otra intención que la procuración de

³ T. Franken, *La Tecnoocracia en la toma de decisiones Políticas y Administración Pública*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios 30, 1a. Edición, México, 1973.

justicia en todos los órdenes, dentro de un ámbito de libertad. Ahora bien, hablarle de libertades a un pueblo ávido de educación, cultura, salud, empleo, o incluso asiento regular para su habitación y convivencia, es mera retórica y en ocasiones demagogia, si no le damos oportunidad real de aspirar a estos satisfactores elementales; debemos aquí, y es objetivo de este capítulo, comprender en toda su magnitud la expresión política que da sustento a los medios administrativos requeridos; advertir y dejar claro que mientras no nos demos igualdad de seguridades no podremos hablar de igualdad de oportunidades, y esto nos lleva a lo que el Presidente López Portillo nos ha exhortado, a no convertir “la libertad en conflicto”; no se trata pues de enfrentamientos estériles, que pretendiesen —otra vez en palabras de José López Portillo— encontrar soluciones por el camino del aniquilamiento y destrucción, sino por el de la justicia y la integración de esfuerzos,⁴ y cito aquí a Pedro G. Zorrilla Martínez al señalar que “la paz sólo existe en la justicia y vale sólo en la libertad”⁵ porque si no nos damos estos satisfactores básicos ¿de qué libertad podemos hablar y en el plano de qué justicia?

III.—LA CIUDAD Y EL CAMPO

Antes de pasar a la parte central de nuestro estudio, es importante destacar la apreciación objetiva de que muchas de las soluciones a los problemas de nuestras ciudades residen en el campo y viceversa. No verlo así, orientar nuestra atención exclusivamente a los problemas urbanos, sería incompleto, y la solución obtusa e injusta a esta problemática, una panacea transitoria y peligrosa, en el orden económico, social y político.

Primero, porque el sustento de las ciudades está precisamente en el campo y segundo, porque como hemos dicho, la atracción de las urbes es precisamente consecuencia de la au-

⁴ J. L. P., *Entrevista de Prensa*, Colima, Col. 18 de Febrero de 1978.

⁵ P. G. Z. M., *II Informe de Gobierno*, 1o. de marzo de 1975.

sencia de oportunidades en el medio rural. En la medida en que todos encontremos en nuestras comunidades los satisfactores mínimos indispensables a nuestra existencia, en esa medida permaneceremos en nuestros lugares de origen. Debemos mantener —y esto es fundamental— un equilibrio entre las políticas y acciones derivadas para uno y otro medio, a fin de ir promoviendo un desarrollo armónico, integral y sin menoscabo en uno u otro sentido.

Por último —y a ello nos referimos más adelante— sería injusto y equivocado suponer que la regularización de la tenencia urbana y la integración social de los marginados de la salud, educación, consumos básicos, servicios públicos elementales, y del trabajo, agravarían este desequilibrio.⁶

Este equilibrio, en el que hemos de insistir, es básico en las observaciones que hagamos sobre administración urbana.

IV.—LEGISLACION EN MATERIA DE URBANISMO

Las contrastantes condiciones prevalecientes entre los medios urbanos y rural, en plano de agudas concentraciones económicas y políticas reflejado en la existencia de 67 y 174 municipios urbanos y semiurbanos respectivamente ante 1,320 y 814 considerados como rurales y semi-rurales, y concretamente en tres zonas metropolitanas ya mencionadas —Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey— en las cuales las concentraciones adquirirían perfiles más drásticos, fueron precisamente los planteamientos a los que se abocó resolver la Ley General de Asentamientos Humanos.

A manera de ejemplo, veamos la situación prevaleciente en estas zonas metropolitanas en el año de 1970: En la Zona Metropolitana del Distrito Federal residía el 18% de la población del país, se localizaba el 27% de los establecimientos de la industria de la transformación, que daban ocupación a 43% del personal, pagaban el 15% de las remuneraciones y pro-

⁶ P. G. Z. M., *IV Informe de Gobierno*, 1o. de marzo de 1977.

ducían el 46% de los bienes; en el área de los servicios, se concentraba el 33% de los establecimientos, con una ocupación del 35% del personal que recibía el 50% de los salarios, y una inversión del 50% del total de la República; se realizaba el 50% de la actividad comercial del país y en la Bolsa de Valores de la ciudad de México las operaciones realizadas representaban el 89% de las efectuadas en el país; en el orden educativo, funcionaban el 48% de los jardines de niños, el 52% de las secundarias, 45% de las preparatorias y vocacionales, 46% de escuelas normales y 45% de escuelas subprofesionales y profesionales.

En Guadalajara residía en ese mismo año el 44% del total de la población del Estado, se localizaba el 41% de las viviendas, el 33% de las industrias extractivas, el 58% de las de transformación que daban empleo al 76% de la población, dedicada a esta actividad, que elaboraba el 78% de la producción total; funcionaban el 20% de las escuelas primarias, a las que asistía el 41% de la población escolar en el Estado.

En el área metropolitana de Monterrey radicaba el 72% de la población del Estado, se encontraba el 70% de las industrias extractivas y el 78% de las de transformación, dando ocupación a más del 80% de la población dedicada a estas actividades, recibiendo los trabajadores más del 85% de las remuneraciones por la elaboración de aproximadamente el 87% de la producción estatal; el 23% de las escuelas primarias recibían al 70% de la población en edad escolar, del Estado.⁷

En 1980, la población radicada en el área metropolitana se estima —según datos de la Dirección de Estadística del Estado—, ascenderá al 85% de la población total.

Al considerar la situación antes mencionada y la que se suscita en otros importantes polos de desarrollo del país, aunque no en forma tan aguda, la legislación vincula al munici-

⁷ Chanes Nieto, José, *La Ley de Asentamientos Humanos y el Municipio*; III Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

pio en este proceso de regulación del crecimiento urbano, otorgándole entre otras atribuciones y mediante coordinación con los Estados y la Federación, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos; la elaboración, revisión y la ejecución de los planes municipales de desarrollo; la promoción de la colaboración de grupos sociales organizados en la elaboración de dichos planes; la regulación mediante disposiciones administrativas y de conformidad con la legislación local en cuestión, el mercado de los terrenos e inmuebles destinados a la vivienda popular; la realización de las obras y servicios públicos para el desarrollo urbano; proponer la fundación de centros de población y promover los correspondientes centros de trabajo.

En el caso de Nuevo León, la experiencia en la materia se remonta a la Ley sobre Planificación y Construcciones Nuevas de la ciudad de Monterrey expedida el 18 de noviembre de 1927. De entonces a la fecha tres ordenamientos legales más fueron aprobados según las exigencias de la época. Una quinta Ley, la Ley de Urbanismo y Planificación fue expedida el 29 de enero de 1975. En ella se precisan conceptos de interés público que constituyen medios para el logro de los objetivos del desarrollo, cuyos conceptos incluyen en los planes, desde elementos físicos de las áreas urbanas, como calles y servicios públicos, hasta formas de desarrollo, como fraccionamientos y edificaciones para equipamientos, y elementos de conservación, como el medio ecológico, las propiedades públicas, con elementos naturales susceptibles de explotación y los lugares de belleza natural, valor histórico o cultural; contiene además, normas sobre zonificación de obras públicas, disposiciones fiscales relativas a derechos de cooperación por obras públicas y un recurso contra actos y acuerdos provenientes de la autoridad en materia de urbanismo.⁸

Es importante destacar en lo que se refiere al tratamiento a fraccionamientos, que en esta Ley se definen las caracte-

⁸ Martínez Serna, Carlos, *Nueva Ley de Desarrollo Estatal, Políticas de Planificación y Desarrollo Urbanístico*; IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

rísticas de los industriales y campestres y respecto a habitacionales, mediante los fraccionamientos de urbanización progresiva —a que nos referiremos más adelante— se pretende regular el mercado de la tierra urbana a fin de que la población de bajos recursos tenga acceso a un asentamiento regular, planificado e integrado de los servicios públicos.⁹

La Ley de Urbanismo y Planificación, que en algunos aspectos es precursora de la Ley de Asentamientos Humanos, habrá de adecuarse próximamente a esta última con la Nueva Ley de Desarrollo Estatal.

La Legislación a que nos hemos referido —Federal y Estatal— se propone constituir al Municipio en protagonista del desarrollo, desde su planeación hasta la ejecución de medidas concretas, lo que lejos de suponer que el Municipio deberá afrontar sólo estos planteamientos, quiere impulsar su participación en las tareas de desarrollo otorgándole el apoyo necesario por parte de Federación y Estado, a la vez que mantener un respeto irrestricto a su autonomía.

V.—UN PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO ARMONICO

Planteados dentro de los objetivos básicos del Plan de Desarrollo Socio-Económico para el Estado de Nuevo León en 1974 y reiterados ese mismo año en el Primer Informe de Gobierno dentro del capítulo de la Vida Económica de la Entidad, la reducción de los desequilibrios sectoriales y regionales, particularmente el mencionado entre campo y ciudad, y la aceleración de un crecimiento económico compatible con la satisfacción de las necesidades de orden social, han sido política invariable en la Administración Pública de Nuevo León.

Con el objeto de proponer en una primera aproximación, una estrategia de desarrollo urbano equilibrado, mediante la sub-

⁹ Martínez Serna, Carlos, *Nueva Ley de Desarrollo Estatal, Política de Planeación y Desarrollo Urbanístico*. IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

regionalización y una distribución especial de ciudades apoyadas con políticas que permitan el mejor aprovechamiento de los recursos, se realizó un análisis regional del Noreste.

Este marco de referencia necesario para la planeación estatal, permite entender el papel que han de desempeñar las ciudades más importantes de esta región, para que puedan constituirse en polos de desarrollo, cuya influencia propenda al equilibrio y al ordenamiento del territorio regional, armonizando las actividades económicas con los recursos potenciales de cada subregión. El estudio incluye la potencialidad Agropecuaria y la Extractiva Industrial, para integrar la capacidad primaria del territorio con el sistema regional de ciudades y con los polos de desarrollo propuestos.

Apyados en estos estudios regionales y en las disposiciones conocidas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, las políticas de desarrollo del Estado de Nuevo León, contemplan la división del territorio en seis sub-regiones con sus respectivos polos de crecimiento¹⁰

Por lo que respecta al área Metropolitana de Monterrey, ha sido definido y se ha ido implementando un programa de desarrollo urbano el cual comprende cuatro puntos fundamentales, que corresponden justamente a los renglones básicos dentro de cualquier tratado de administración urbana:

- a) **Programa de Obras Viales:** A fin de fortalecer y vincular las áreas urbanas existentes y en desarrollo, organizar y segregar los distintos movimientos de tránsito en el Area Metropolitana, promover y regenerar las áreas urbanas decadentes, y sustentar una política fiscal predial más justa, realista y adecuada.

De acuerdo al estudio realizado, este programa agrupa las obras viales en tres sistemas:

¹⁰ Martínez Serna, Carlos, *Planeación Regional, Estatal y Municipal*. En materia de Asentamientos Humanos. Reunión de Evaluación de la Alianza para la Producción. Marzo 28 de 1978.

Sistema de Penetración.—Basado en la necesidad de una relación fácil y eficaz de la estructura vial interior con las carreteras más importantes que unen a ésta con otras ciudades.

Sistema de Circulación.—Se fundamenta en la necesidad de unir con facilidad las zonas urbanas periféricas y de facilitar con un sistema de tránsito continuo las grandes relaciones de origen y destino que genera el Area Metropolitana.

Sistema de Ejes Internos.—Se proyecta para fortalecer y vincular las áreas urbanas centrales promoviendo su regeneración y mayor densidad, asegurando la integración de estos ejes con los sistemas de penetración y circulación.

b) **Programa de Infraestructura: Agua Potable y Drenaje Sanitario:** Dentro de un esquema urbano como el que hemos venido analizando la planificación en el uso y distribución del agua, se constituye en factor básico por su vinculación tanto al proceso productivo, como a la esfera social. Tan es así, que no podemos prever un programa de bienestar social si no hemos pensado en las previsiones de este líquido vital. La mayoría de las ciudades de explosivo crecimiento, afrontan hoy en día esta problemática que incluso ha sido discutida con especial importancia en conferencias de las Naciones Unidas, llegándose en ellas al siguiente diagnóstico: “El agua es un recurso escaso, costoso de obtener y que consiguientemente requiere especial atención su preservación y administración”.¹¹

En el caso del Area Metropolitana de Monterrey, el consumo del agua para el uso doméstico, comercial e industrial ha aumentado en función del crecimiento de la población y de la actividad económica.

Considerando entonces el agua como factor explicativo del desarrollo, tanto urbano como rural, es requerible la aplica-

¹¹ Bolaños, Ernesto, *La Planificación en el Uso y Distribución del Agua*, IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

ción de un enfoque integral a la solución de su problemática. Por ello es importante el establecimiento de políticas en la materia, congruentes con el desarrollo socio-económico de la comunidad.¹²

Desde el punto de vista conceptual, su carácter eminentemente social no puede ser patrimonio exclusivo de grupo alguno, por lo que la política que se defina para el aprovechamiento de este recurso, debe ser congruente y coordinada con las decisiones político-administrativas de urbanismo, planificación y asentamientos humanos.

En este sentido toda decisión concerniente a la obtención del agua y el tendido del drenaje, como en los demás servicios públicos, deberá atenderse en justicia para todos los sectores, buscando siempre una distribución equitativa y proporcional para que —y es el caso concreto de Monterrey sobre la reciente polémica en torno a la función social del uso del agua— “no se prefiera nunca la plusvalía de terrenos baldíos frente a la sed de las colonias populares y se destine el agua, —primero para quienes tienen sed y luego para el desarrollo armónico de fraccionamientos y el crecimiento tranquilo y ordenado de las ciudades”.¹³

Por esto afirma Zorrilla Martínez que: “frente a esta realidad, deben plantearse como problemas a resolver las situaciones injustas u opresivas, para dar nuevas dimensiones a la justicia social”.¹⁴

En Nuevo León, el destino social del agua queda definido al autorizar el Jefe del Ejecutivo Estatal el sistema de tarifas en forma progresiva que tiene como fin que paguen más los que más agua consumen, y menos los usuarios que se ajustan a los mínimos de tarifa de los Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey.

¹² Bolaños, Ernesto, *La Planificación en el Uso y Distribución del Agua*, IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

¹³ Zorrilla Martínez, Pedro, *Mensaje ante la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos*, Enero 6 de 1977.

¹⁴ P. G. Z. M., *IV Informe de Gobierno*, 1o. de marzo de 1977.

En nuestro caso, la administración estatal ha realizado diversas actividades dentro de un programa de infraestructura cuyo objetivo principal es satisfacer la demanda creciente de este servicio, proporcionándolo con una eficacia cada vez mayor, permitiendo además de satisfacer una necesidad básica, lograr efectos favorables en el renglón sanitario, al abatir el alto índice de enfermedades gastrointestinales.

- c) **Equipamiento Urbano; Espacios Abiertos y Recreativos:** Uno de los problemas más graves que padecía el Area Metropolitana de Monterrey era la falta de espacios abiertos y áreas recreativas tan necesarias para los habitantes de cualquier población. Para atender este problema se estableció un programa de gran alcance y sentido social, a fin de promover un sano esparcimiento y disminuir el ocio improductivo, reduciéndose así el índice de delitos y atropellamientos a la convivencia pacífica.

Dentro de éste se encuentra el aprovechamiento del canal del Río Santa Catarina para incorporarlo a las áreas verdes y recreativas, con una extensión de 120 hectáreas, que han convertido el área mencionada en un extenso complejo deportivo, único en su género en América Latina.

Su ubicación lo hace estratégico por estar en el centro de la ciudad de Monterrey, donde las diferentes funciones urbanas aledañas hacen más lógica su utilización y donde concluyen además, las estructuras viales y peatonales más importantes.

- d) **Programa de Asentamientos Urbanos no Controlados:** Aspecto de fundamental importancia dentro de esta armonización del desarrollo urbano, lo constituye el problema de los asentamientos no controlados, mencionado en algunos casos, como problema de posesionarios, de precarismo en otros, o simplemente de asentamientos humanos, es en realidad un problema social producto del desorden injusto de la marginación urbana. Se le ha pretendido visualizar o “solucionar” considerándolo como problema de barandilla, cuando como se ha venido señalando, es un problema de falta de oportunidades.

Este fenómeno de migración del campo hacia la ciudad es un fenómeno consubstancial al desarrollo y concretamente al proceso de urbanización de nuestras ciudades.

Las causas profundas son de todos bien conocidas —las hemos mencionado anteriormente—: los campesinos vienen a la ciudad por hambre, desempleo; quizá porque en el campo no les hemos dado la suficiente justicia ni los hemos orientado a que tengan la suficiente productividad en sus tierras; vienen porque desean elevar el nivel de vida de sus gentes. Nos encontramos concretamente ante el fenómeno de repulsión de sus lugares de origen.¹⁵

“La incorporación al bienestar con esfuerzo propio, ayuda mutua, apoyo público y solidaridad social, crea trabajo y empleos, salud que se comparte y educación que redime y capacita. En suma, justicia traducida en progreso social”.

“La incorporación social es justa para los que nada o poco tienen, y para los que algo o mucho han obtenido con su empresa, iniciativa, preparación y trabajo”. Esto ha dicho Pedro Zorrilla Martínez en su IV Informe de Gobierno y es una apreciación objetiva del problema.

Comprendido lo anterior, y no sin antes volver a insistir en el equilibrio entre las acciones que se deriven para los medios rural y urbano, es conveniente repasar en términos muy generales la experiencia de nuestra Entidad.

Como mecanismo creado para la solución de los Asentamientos Humanos no controlados, Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY), es un organismo que nace el 30 de junio de 1973, cuya función está relacionada con esta planeación en el aspecto técnico de la armonización del desarrollo urbano.

Sus objetivos principales son coadyuvar a resolver el problema de la vivienda popular y “precarismo”, y ayudar a

¹⁵ Gómez Pablo, *La Planeación y la Función de FOMERREY. IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.*

efectuar un desarrollo armónico urbano del Area Metropolitana de Monterrey.

Los métodos que sigue FOMERREY para cumplir con sus objetivos son los siguientes:

Primero: La regularización en los propios asentamientos antes invadidos; cuando esto es posible, es decir cuando existe disposición de compra-venta por parte tanto de los propietarios como de los ocupantes, posteriormente tratar de mejorar las condiciones de vida de los nuevos propietarios, introduciendo los servicios públicos más elementales, en principio, en forma colectiva y posteriormente en forma domiciliaria; asimismo, en coordinación con dependencias federales, estatales y municipales instalar escuelas, casas de salud, talleres de capacitación centros de esparcimiento y recreación que permitan elevar el nivel de vida.

El Segundo método consiste en la creación de fraccionamientos populares FOMERREY; posteriormente comienza lo que se llama urbanización progresiva consistente en introducir los servicios con la ayuda de los colonos, hasta que llegue el momento en que todas las familias sean sujeto de crédito y tengan acceso a préstamos a largo plazo que resolverán de manera definitiva el problema de los servicios.

Una actitud asumida por FOMERREY desde su creación es la de no fomentar el paternalismo. La autoconstrucción de las viviendas permite que los colonos abatan el costo por el ahorro de la mano de obra y además que cada familia construya su casa de acuerdo a sus necesidades y posibilidades.

Como hemos señalado el problema de asentamientos humanos es fundamentalmente un problema de empleo, por consiguiente existe una labor de integración social orientada a tratar de conseguir empleo a estas personas a través de tres enfoques: en primer lugar; la creación de pequeños talleres, de pequeñas y prácticas empresas, que dan empleo, junto con las obras directas de FOMERREY, a buen número de jefes de familia; en segundo lugar, una bolsa de trabajo

que relaciona a los demandantes de trabajo con los oferentes, y por último procurar la comercialización de los productos que algunos de los colonos fabrican, logrando que estas personas, que ya producen, tengan acceso al mercado y sus productos sean comercializables.

Creemos que la labor de regularización sería completamente inútil si no fuera complementada por una labor de integración social.

En síntesis, la solución a esta problemática no es sino una solución de aplicación de la libertad y de creación de un ambiente propicio para el desarrollo familiar y social de las clases marginadas. No hacer esta labor entre los desposeídos acentuaría contrastes punzantes; la convivencia debe garantizar trabajo y satisfacción de necesidades primarias. Todas estas familias situadas en una realidad desigual requieren de todo el afecto, comprensión y apoyo de quienes tenemos responsabilidades político-administrativas.

Particularmente en este caso, la participación de los municipios es muy importante, porque estos grupos van a pertenecer definitivamente a las áreas municipales y por consiguiente, los beneficios y los problemas que ello acarrea, incidirán en la vida municipal.¹⁶

Por otra parte se ha propuesto para el año de 1978 y los siguientes, incrementar y estrechar la coordinación de FOMERREY con las dependencias federales, estatales y municipales; DIF y FONAPAS, INDECO e INFONAVIT, autoridades educativas, y con los sectores de la Iniciativa Privada que tienen la obligación social de intervenir positivamente en la solución de un problema que exige la participación decisiva de todos los organismos públicos y privados, así como de todas las organizaciones obreras y populares.

Esta estrategia coordinadora y participativa que debe comenzar por acentuarse con los propios beneficiarios, es la

¹⁶ Gómez, Pablo, IV Programa de Formación de Funcionarios Municipales.

única manera de enfrentar creativamente la marginación, que como lo ha señalado el señor Gobernador es un caso de estricta corresponsabilidad social y además un problema que está comprobado se puede resolver.¹⁷

CONSIDERACIONES FINALES

La definición de una política, la elaboración de un programa, la implementación de un mecanismo o la simple decisión de la ejecución de una obra por modesta que sea, conllevará por naturaleza propia el surgimiento de una controversia. Resolver si una escuela se ubica aquí o más allá, si una avenida pasa por este sector o algún otro, o si el destino de una tubería para la conducción del agua va a determinada colonia, producirá determinados beneficios, pero a la vez afectará algunos intereses. Por ello, una función básica del administrador público radica precisamente en la adecuación de intereses parciales, no obstante lo lícito de sus propósitos, a un interés general.

El destino de la obra pública, radica entonces por elemental justicia social, en pensar y decidir solamente en función de los destinatarios reales de los beneficios que ésta reporta, que se inscriben dentro una política que busca ser en todos los casos respetuosa de todos pero prioritaria en atenciones para los sectores más desposeídos.

La base de un desarrollo y de un crecimiento armónico integral en el orden urbano y no de un desarrollismo o de un despegue y una historia de crecimiento concentrado que acentuaría presiones sociales, estriba justamente en la coin-

cidencia de un interés privado con el interés general; en la generación de medios para una posibilidad real de asentamiento urbano legal; en un equilibrio real entre las acciones dirigidas al agro y la ciudad; en el establecimiento de una política fiscal acorde con las posibilidades reales de los causantes; en la determinación de tarifas progresivas en los servicios públicos, adecuados al realismo de sus costos y al realismo de la situación socio-económica de los usuarios; en la función social —concretamente— que otorguemos a cada decisión política.

Estas injusticias y desequilibrios a los que nos hemos referido no son producto de nuestro sistema social, son en esencia defectos en las condiciones y en la voluntad para resolver los problemas.

Convencidos entonces con Pedro G. Zorrilla que “la voluntad, libre, es la mayor potencia para querer, mover y hacer”, y que en Nuevo León son “vida y carácter”¹⁸ podemos así con definiciones y experiencias como las que brevemente hemos querido relatar, avanzar en momentos como éstos, en los que como José López Portillo sabemos que “le hacen a uno sentir la vida y su importancia, porque cada día es un reto a la imaginación y a la voluntad”.¹⁹

Y nuevamente en palabras de José López Portillo, el “incremento demográfico, urgencias de sobrevivencia y limitaciones severas de financiamiento, son los tremendos retos que tenemos ante nuestro inmediato futuro y respecto de los cuales tenemos que hacer un gigantesco esfuerzo de imaginación, de organización de trabajo y de honestidad”.²⁰

¹⁷ Canavati Tafich, Ricardo, *Objetivos, Metas y Evaluación en materia de Asentamientos Humanos*. Reunión de Evaluación de la Alianza para la Producción. Marzo 28 de 1978.

¹⁸ Zorrilla Martínez, Pedro, *V Informe de Gobierno*.

¹⁹ López Portillo, José, Junio 7 de 1977, México, D. F.

²⁰ López Portillo, José, Noviembre 23 de 1975, Durango, Dgo.