

GOBERNANZA METROPOLITANA: LOS RETOS EN LA INTEGRACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE NUEVO LEÓN

METROPOLITAN GOVERNANCE: THE CHALLENGES IN THE INTEGRATION OF LOCAL GOVERNMENTS IN NUEVO LEÓN

Samuel Alejandro GARCÍA SEPÚLVEDA¹
Jorge Hipólito BERLANGA RAMÍREZ²

Recibido	: 27.06.2022
Aprobado	: 25.02.2022
Publicado	: 11.07.2022

RESUMEN: La gobernanza metropolitana ofrece desafíos para la integración de los gobiernos locales. Las regiones urbanas pueden apelar a redes flexibles que involucren al sector productivo y público, así como asociaciones. El proceso institucional que lleven los gobiernos locales es una parte fundamental para que el proceso de integración se lleve a cabo. El objetivo de esta investigación consiste en analizar, los retos que contribuyen a que se lleve a cabo una gobernanza en el área metropolitana de Monterrey, a partir de indicadores como la ausencia de control o de directivas sobre el desarrollo territorial, la debilidad de las capacidades de gestión y de experiencia, la falta de concertación estructural a la hora de solucionar problemas comunes, la diversidad territorial y social. El abordaje metodológico es partir de un enfoque cualitativo transversal y con una recopilación documental y bibliográfica. Se encontró que en el caso del área estudiada uno de los principales retos han sido los conflictos sociopolíticos y la debilidad de las capacidades de gestión de algunos municipios para cooperar con sus pares.

Palabras Claves: Gobernanza, gestión local, gobiernos municipales, integración regional, espacios públicos.

ABSTRACT: *Metropolitan governance offers challenges for the integration of local governments. Urban regions can appeal to flexible networks that involve the productive and public sectors, as well as associations. The institutional process carried out by local governments is an essential part for the integration process to take place. The objective of this research is to analyze, based on a transversal qualitative approach and with a documentary and bibliographical compilation, the challenges that contribute to the implementation of governance in the metropolitan area of Monterrey, from indicators such as lack of control or directives on territorial development, the weakness of management skills and experience, the lack of structural agreement when it comes to solving common problems, territorial and social diversity. Socio-political conflicts, financing and multilevel relationships are situations that represent impediments for local governments to integrate. It was found that in the case of the area studied, one of the main challenges has been the sociopolitical conflicts and the weakness of the management capacities of some municipalities to cooperate with their peers.*

Keywords: Governance, metropolis, municipal governments, regional integration, public spaces.

¹ Doctorado en Política Pública y Administración Pública, Doctorado en Derecho Fiscal y Doctorado en Constitucional y Gobernabilidad. Universidad Autónoma de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León, México. Correo: samuelgarciasepulveda1@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5839-5637>

² Doctorado en gerencia pública y política social por la Universidad de Baja California. Universidad Autónoma de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León, México. Correo: polo_rmz@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4509-6830>

INTRODUCCIÓN

Las circunstancias territoriales y geográficas de algunos países, les permite crear un modelo de administración federativa o regional lo que implica la existencia jurídica de sub-gobiernos dentro del gobierno, como es el caso de México, que a nivel constitucional lo deja claro en su artículo 40:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Congreso de la Unión, 2021).

En este sentido y nivel jurídico, el artículo previamente citado indica de forma expresa una forma de gobierno pura, partir de una democracia representativa ejercida dentro de un modelo republicano, pero a su vez indica cuál será su forma -estructura- organizacional a lo interno del país, la que refiere una modalidad federal. Partiendo de esta argumentación, es menester resaltar que, en los sistemas de organización federal, donde cada estado que integra a la nación cuenta con cierta autonomía y propios poderes públicos, deben siempre atender a un esquema modelo superior federativo que ostenta de facultades exclusivas y que pueden – a la medida de lo permitido por la ley – replicarse por los Estados.

De igual forma, la constitución política dispone en el Art. 115 que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre y que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Es importante señalar que las funciones que se expresan son las que tienden a ser más trascendentales partiendo del control constitucional que puede hacer la

federación con los estados, los estados con los municipios, todo atendiendo al nivel de mayor jerarquía organizacional de la federación.

Partiendo de lo anterior y dada la permisibilidad jurídica que les favorece a aquellos países con una división política federal, los estudiosos en ciencias políticas, gobernabilidad y administración pública han creado diversos modelos de administración que buscan la paz social -en el sentido amplio de la palabra- desde el espectro local; originándose así el término gobernanza metropolitana.

Dicho tema es de suma importancia principalmente en las últimas décadas, debido a que, gracias al proceso de globalización, los municipios y regiones locales, han tenido la responsabilidad de desarrollarse y lograr un progreso, pues las competencias a nivel internacional han ido incrementando con el paso de los años y la llegada de nuevas tecnologías.

No obstante, siempre se tienen que tomar en cuenta cuáles son los retos que representan estos nuevos modelos de gobernanza, pues los gobiernos locales aun y cuando participan de manera activa en el escenario internacional, se tienen que enfrentar a conflictos que no harían normalmente dentro de la nación a la que pertenecen (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008).

De igual manera, es imprescindible tomar en cuenta que los retos a los que se enfrentan pueden significar grandes oportunidades para crecer y desarrollarse globalmente, pues es de esta manera, en la que pueden ayudar directamente con las necesidades que afectan diariamente a sus ciudadanos. Asimismo, es importante mencionar que histórica y sistemáticamente, se han ido presentando nuevos modelos de gobernanza que pueden ser imitados en diferentes regiones, sin embargo, se tiene que tomar en cuenta que todas estas localidades tienen diferentes factores endógenos a los que enfrentarse, por esta razón, se deben contemplar a la hora de implementar un nuevo modelo de gobernanza.

Los gobiernos metropolitanos deben de tener una organización interna adecuada que les ayude con la administración, financiamiento e integración para cumplir con las satisfacciones de su población, pues esta debe ser fijada como una prioridad, más allá del reconocimiento

internacional o las oportunidades económicas, pues los problemas sociales también son una realidad que afectan diariamente a los ciudadanos (Tomàs, 2019).

Partiendo de lo anterior, la presente investigación se articuló tomando como muestra territorial al Estado de Nuevo León, cuya administración local se encuentra dividida por 51 municipios, de los cuales nada más 13 de ellos forman parte de los gobiernos locales del área metropolitana, siendo estos Apodaca, Cadereyta Jiménez, El Carmen, García, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina y Santiago.

La gobernanza metropolitana

El área metropolitana puede ser entendida como una zona social y económica continua, única y fragmentada de manera artificial por fronteras municipales y ocasionalmente estatales. En este sentido, la gobernanza metropolitana puede ser percibida como una alternativa a la controversia entre dos cuestiones: la competencia y fragmentación entre los gobiernos locales y la centralización de los poderes de decisión dentro de un gobierno metropolitano (Ramírez, 2012).

Como menciona Pérez (2019), la gobernanza tiene contacto con políticas públicas locales en el cómo se establecen las complicaciones o problemas y la elección de sujetos que actúan creando diversas redes de decisiones, actores y sujetos. Asimismo, considera a las instituciones como coyunturales para la transformación de contextos políticos sociales y económicos, además de que trata de posicionarse como un modelo de gobierno abierto a la participación para que se contribuya a los diseños, implementación y evaluaciones de las políticas públicas.

En otras palabras, las áreas metropolitanas pueden llegar a formar parte fundamental de la gobernanza que se lleva a cabo en los estados, ya que permite una mejor movilización entre las distintas esferas sociales de las regiones que las conforman, y a su vez, llega a facilitar la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, a través de distintas instituciones locales y gracias al crecimiento urbano y mercantilización mejora las coyunturas históricas de las regiones, logrando incrementar el interés político.

De acuerdo con Sobrino (2003), la manifestación metropolitana conlleva cuatro componentes:

- a) El elemento demográfico, que consiste en un gran volumen de los ciudadanos y de movimientos intra metropolitanos centro-periferia;
- b) Mercado laboral, por el perfil y ubicación sectorial;
- c) Conformación de espacio, expansión y
- d) Delimitación político-administrativa, en función de gobiernos locales.

En el caso de las zonas metropolitanas mexicanas, recaudan relevancia después de 1940, debido al expansionismo físico, y a su vez han tomado parte importante del desarrollo urbanizado de la nación. Asimismo, el proceso de urbanización mexicana ha sido diferente al de los países desarrollados, pues la desconcentración de este país en un primer momento atravesó una fase de separación hacia ciudades satélite, las cuales se encontraban situadas al interior de la región central y posteriormente continuó con un proceso de extensión de la mancha urbana (Pérez, 2019).

Sin embargo, es importante mencionar que existen una gran cantidad de complicaciones consecuentes dentro de todo proceso de urbanización, pues aun y cuando la metropolización facilita la integración de espacios locales, las regiones pueden seguir experimentando invisibilización dentro de la Federación, lo que a su vez puede provocar desórdenes regionales y complicaciones para su progreso paulatino en el futuro cercano.

Por esta razón, Ramírez (2012) comenta que dentro del concepto de gobernanza metropolitana se considera que algunos arreglos institucionales específicos llegan a generar estímulos para que la autoridad local logre una cooperación con otras autoridades, u compongan redes plurales tanto de coordinación como de cooperación para alcanzar fines comunes y definan políticas públicas regionales. De igual manera, se espera que la formación de los administradores conlleve a anteponer los intereses colectivos y no los de grupos políticos.

En pocas palabras, la idea de gobernanza busca promover que una cooperación interjurisdiccional de las organizaciones, y que, a su vez, no estén administradas en pirámides

jerárquicas, sino que exista una conformación de redes en que el poder y el son difusos, con centro de decisión plural. De esta manera, se recomienda que la toma de decisiones evolucione a un proceso de participación multilateral, participando principalmente de manera horizontal, consensuada y basada en la consulta.

No obstante, Flores e Iracheta (2015) mencionan que, es imprescindible comprender que el éxito de los municipios metropolitanos es netamente proporcional al esfuerzo que los actores hagan para exceder ciertas limitaciones, que sus regiones presenten y den valor a los recursos tanto institucionales como organizacionales, en pro de un proyecto metropolitano concertado. A su vez, mencionan que la planificación metropolitana precisa integrar los siguientes elementos:

1. Planificaciones que partan de un acuerdo sociopolítico entre actores metropolitanos.
2. Focalización central a la realización y no únicamente a la elaboración de planes.
3. Que sea correspondiente a procesos de planificación que permitan actuar de forma integral, contemplando los fenómenos y elementos que se encuentran en el entorno.
4. Orientación a largo plazo y con una mayor participación y presencia de los actores involucrados.

Es fundamental mencionar que la gobernanza, siendo entendida como un proceso de metropolización, resulta atractivo para los administradores de las ciudades, debido a que representan una gran capacidad de capitalizar proyectos capaces de reactivar inversiones, sin embargo, siempre se presentan limitaciones como la falta de transparencia dentro de las redes de gestión dificultando la visión real de la dimensión de complicaciones para los espacios regionales (Pérez, 2019).

La integración de los gobiernos locales

De acuerdo con Sellers y Hoffmann-Martinot (2008), para que una gobernanza pueda ser considerada eficaz, debe poseer capacidades para adquirir apoyo y recursos de los organismos regionales y nacionales. De esta manera, la gobernanza de las áreas metropolitanas puede ser gestionada mediante acuerdos intermunicipales de nivel sectorial y en la asistencia de servicios determinados, y es así como las políticas de la gobernanza metropolitana posibilitan

la interacción tanto en el seno de su área metropolitana como con niveles de gobierno superiores.

Aún y cuando las áreas metropolitanas pueden presentar dificultades para formar una integración a nivel nacional, tienen mayores oportunidades de alcanzar una centralización política, social o económica, debido a que cuentan con una serie de ventajas frente a un gobierno regional, pues son potencialmente capaces de asegurar un apoyo mayor a nivel metropolitano al aliarse entre distintas regiones para representar los intereses colectivos.

No obstante, una de las dificultades de las áreas metropolitanas es la tendencia que tienen a ser cada vez mayormente divididas, fragmentadas y dispersas, lo que a su vez genera una nueva cantidad de dificultades, particularmente en la eficiencia de sus representaciones políticas. Como consecuencia, las discrepancias entre las diversas áreas metropolitanas obstaculizan la formación de alianzas en la búsqueda de intereses comunes (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008).

Por su parte, Pradel (2015), menciona que los análisis de gobernanza metropolitana tienen que considerar la presión acerca de las regiones metropolitanas por competir en las dinámicas de gobernanza multinivel de las que forman parte, así como dentro de la esfera internacional y en los contextos institucionales de los municipios y ciudades que conforman su trayectoria histórica.

Entender la complejidad de la gobernanza metropolitana implica tomar en cuenta las exigencias que están ocurriendo en el escenario global, así como los requerimientos a nivel local, pues las políticas propuestas deben considerar los intereses comunes para representar sus necesidades individuales, además de que la gobernanza multinivel puede llegar a ser un elemento sustancial para el desarrollo del área metropolitana.

Ahora bien, Slack (2019) menciona que a pesar de que cuando se habla de gobernanza metropolitana destacan diferentes modelos funcionales en distintos lugares, y existen diferentes contextos geográficos, culturales, históricos y legales, así como otra gran cantidad de factores externos, hay una serie de componentes básicos para que cualquier modelo de gobernanza metropolitana funcione:

Legitimidad política e institucional

- Las estructuras metropolitanas requieren legitimidad política. La ausencia de legitimidad política es el mayor obstáculo para la gobernanza metropolitana, sin ella, la toma de decisiones ocurre fuera de la estructura metropolitana porque las áreas metropolitanas carecen de una identidad propia.
- El gobierno nacional o estatal tiene que jugar un papel clave para dar legitimidad a las autoridades metropolitanas. Se necesita legislación para garantizar que la autoridad metropolitana tenga las capacidades legales para implementar sus propias políticas.
- El acuerdo de gobernanza metropolitana tiene que ser aceptable para el gobierno local involucrado, así como para los gobiernos estatales y la sociedad civil.

Autoridad claramente definida

- Tiene que haber una clara asignación de responsabilidad de gastos y fuente de ingresos entre los gobiernos federal, estatal y local.
- En la medida de lo posible, el límite geográfico debe coincidir con el límite de la región económica. Además, la estructura de gobierno metropolitano debe ser lo suficiente grande como para permitirle recaudar tarifas e impuestos a niveles metropolitanos.

Capacidad y recursos adecuados

- Se requiere personal y capacitación adecuados para proporcionar la capacidad institucional local necesaria para brindar servicios y formular políticas para el área metropolitana.
- Los ingresos tienen que coincidir con la responsabilidad de gasto a niveles metropolitanos. Las transferencias intergubernamentales son apropiadas cuando los servicios rebasan los límites del área metropolitana.
- Las áreas metropolitanas necesitan autonomía fiscal. La capacidad de autofinanciamiento es un factor crítico para determinar qué instituciones metropolitanas tienen éxito y cuáles terminan discutiendo entre los partidarios financieros contendientes. Solo con autonomía fiscal las estructuras metropolitanas podrán controlar sus propios destinos y no tener que depender de la transferencia de otros niveles gubernamentales.

De esta manera, las áreas metropolitanas pueden llevar a cabo una gobernanza adecuada, tomando siempre en cuenta las regiones que las complementan y la autonomía que deben tener frente a los gobiernos locales. No obstante, el saber involucrar las relaciones intergubernamentales para facilitar la integración, es uno de los puntos clave más importantes y su éxito depende de eso.

Particularidades del área metropolitana de Monterrey

En México, la metropolización ha sido caracterizada por el crecimiento urbano, debido a que llega a rebasar el límite administrativo propio e incorporar a municipios colindantes. Una de las consecuencias más notables del crecimiento urbano es la formación de áreas metropolitanas donde no existen modelos de gobiernos metropolitanos, sino que ocurre una fragmentación tanto de las instancias estatales y federales, como de las municipales con actores privados y sociales (Flores y Iracheta, 2015).

En este caso, se estudiará concretamente el Área Metropolitana de Monterrey (AMM), la cual es una de las más importantes de todo el país. Todo comenzó en la década de 1950, cuando el municipio se transformó en metrópoli, al expandirse hacia los municipios de San Nicolás de los Garza y Guadalupe. En la década de 1960, el AMM casi duplicó su población, al incrementarse a una elevada tasa de 6.7% anual (Garza, 1998).

En los años siguientes, se integró también el municipio de San Pedro Garza García. Posteriormente, en la década de 1970, se sumaron al AMM, los municipios de Apodaca, General Escobedo y Santa Catarina. Algunos años después, se integró el municipio de Juárez y la tasa de crecimiento se vio reducida al 4.6% anual (Garza, 1998).

A lo largo de toda la historia del AMM, la tasa de crecimiento ha jugado un papel muy importante, pues es un indicador de cómo se ha ido involucrando la población en relación con el desarrollo de la ciudad, asimismo, se muestran cambios considerados en las diferentes décadas, debido al ingreso de nuevos municipios, lo que quiere decir que todos han formado una parte imprescindible en el progreso. Aunado a todo esto, es fundamental mencionar que una de las características más importantes del AMM ha sido que el proceso de la metropolización fue posible en gran medida gracias al incremento de la industria.

En la década de 1940, se instalaron al AMM 95 nuevas empresas, tales como Protexa, Industrias González, Hojalata y Lámina, Acumuladores Mexicanos y Molinos Azteca. A su vez, la participación de Monterrey en el Producto Interno Bruto Industrial (PIBI) nacional creció de 7.2% en el año de 1940 a 7.8% en 1950. Asimismo, el proceso de industrialización se aceleró de forma significativa en la década de 1950, posibilitando la participación de las manufacturas regiomontanas se elevará al 10% del total nacional. Este proceso de industrialización acelerada continuó hasta 1970 (Garza, 1998).

Sin lugar a duda, la industrialización del AMM ha sido elemental, debido a que, gracias a este proceso, se facilitó el crecimiento, desarrollo y progreso de la metrópoli, ya que fue una fuente importante para la formación de empleos y el crecimiento de los ingresos públicos, para que, de esta forma, la ciudad fuera paulatinamente renovada y moderna.

No obstante, en la actualidad los problemas no son referentes a la industrialización o a la falta de ingresos, sino que existen necesidades relaciones a la seguridad pública, violencia, contaminación ambiental, desigualdad social, marginación, entre otros. De esta forma, las problemáticas del AMM han ido evolucionado con el paso de los años y es necesario que se lleve a cabo una gobernanza adecuada para satisfacer los requerimientos de todos los ciudadanos.

De acuerdo con Garza (1998), aún y cuando todas estas problemáticas que se encuentran presentes en la ciudad son asociadas generalmente con la elevada inmigración que es común que reciban las grandes ciudades, uno de los determinantes fundamentales es el insuficiente desarrollo económico para hacer frente a la gran demanda de trabajos permanentes adecuadamente pagados. En este sentido, las soluciones de la cuestión económica son imprescindible para resolver las problemáticas urbanísticas.

El reto que presenta en la actualidad el AMM es diseñar nuevos paradigmas de crecimiento económico que les permita elevar el nivel de vida de su población, así como resolver las complejas problemáticas urbanísticas. Indudablemente, el crecimiento de la metrópoli ha ido de la mano con la participación en conjunta tanto de actores públicos, como privados, lo cual significa que el sector empresarial y sus inversiones han sido fundamentales para su progreso, por lo cual, en este mismo sentido se puede afirmar que las soluciones pueden ir de la mano

con esta misma participación, que fomente nuevas realidades para la población regiomontana.

Revisión de Experiencia:

Se analizaron detenidamente los aportes de Lanfranchi, G., *et al.*, (2018), con los que se permitió identificar la importancia de las coordinaciones metropolitanas para el crecimiento económico, territorial y el éxito del desarrollo a partir de un control directivo a partir del estudio de otras áreas metropolitanas internacionales y nacionales; en lo que concierne a la gobernanza metropolitana, se establece que los gobiernos metropolitanos deben de tener una organización interna adecuada que les ayude con la administración, financiamiento e integración para cumplir con las satisfacciones de su población, pues esta debe ser fijada como una prioridad, más allá del reconocimiento internacional o las oportunidades económicas, pues los problemas sociales también son una realidad que afectan diariamente a los ciudadanos; siguiendo esta misma línea de idea, los problemas que enfrentan los ciudadanos metropolitanos, estos se categorizaron en el déficit de ordenación del territorio, transporte y medio ambiente, mientras que en los ámbitos de la planificación urbanística y la movilidad ha sido ignorada la materia de género; en este sentido Slack, E. (2019), permitió aterrizar los modelos funcionales que existen a partir de contextos geográficos, culturales, históricos y legales, para obtener una gobernanza metropolitana.

Ciudades y gobiernos locales unidos

Como menciona Lanfranchi y otros (2018), en América Latina, naciones como México han comprendido la importancia de las coordinaciones metropolitanas y se han ido desarrollando con el paso del tiempo, ciertos instrumentos jurídicos para abordarla y la reforma constitucional del 2016 es un claro ejemplo de iniciativas en ese sentido. Sin embargo, existen una serie de ejemplos internacionales y nacionales a la hora de llevar a cabo una gobernanza metropolitana que permite realizar un estudio de caso comparativo, por ejemplo:

Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Colombia.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) en materia ambiental, ha tenido una labor destacable, ya que hacer frente a la contaminación del aire en la Ciudad de Medellín ha sido uno de los mayores desafíos. Es importante mencionar que el AMVA es uno de los pocos casos en Latinoamérica que trabaja con programas integrales de salud a nivel metropolitano. El AMVA es un ente de planificación y administración que cumple funciones como las prestaciones de servicios públicos, y parte de estas funciones, es ser una autoridad ambiental en las zonas urbanas y de transporte metropolitano y masivo, además de planificar los territorios y ejecutar obras de interés regional.

Área Metropolitana de Guadalajara, México

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), ha sido consolidada como una de las mejores referencias de la coordinación metropolitana mexicana. La nación ha logrado modificar su Constitución local e incluir la necesidad de formar regulaciones de manera equiparada y establecer coordinaciones para progresar dentro de un territorio municipal, el cual conforma continuidades demográficas. Dentro de los aspectos más destacables, esta la decisión de Guadalajara en utilizar fondos que otorga el país mediante el Fondo Metropolitano que desde el año 2005, la Federación transfiere a cada una de las zonas metropolitanas una cantidad monetaria específica para el impuso de proyectos metropolitanos; sin embargo, desde su origen, las áreas metropolitanas mexicanas otorgaron ese dinero a cada municipio de manera individual, omitiendo la realización de proyectos metropolitanos. El AMG fue la primera en cambiar esa costumbre y dedicar el financiamiento a la planificación y gestión de obras y proyectos con propósitos metropolitanos.

El AMG cuenta con un organismo de gestión, el cual contribuye de forma eficiente en las labores metropolitanas. Asimismo, esta región se ha propuesto ser referente de integración metropolitana en Latinoamérica y se está planificando su progreso mediante del programa “Guadalajara 2042”, el cual tiene visión al año 2042, año en que Guadalajara cumplirá quinientos años de su fundación.

Área Metropolitana de Barcelona, España

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB), se ha convertido en un referente a la evolución urbana. Esta administración del AMB puede considerarse como exitosa con base a la existencia de tres características esenciales:

1. Alto nivel de institucionalidad.
2. Autarquía financiera.
3. Carácter funcional.

Asimismo, los ciudadanos valoran los servicios, los cuales fueron creciendo en calidad y números. Para el AMB, esto se debe principalmente a que un porcentaje de su financiamiento es destinado a la innovación. Ciertas instituciones como la Unión Europea han certificado la calidad de las acciones del AMB, como la limpieza de playas y ríos.

Métropole du Grand Paris, Francia

La Métropole du Grand Paris (MGP), ha sido uno de los casos más destacables por distintas razones, la creación de este ente puede ser comprendido dentro de un cambio general de gobernanza federal pues, en el año 2015, Francia introdujo una reforma administrativa territorial con el propósito de alcanzar una administración con más eficiencia, logrando motivar las modernizaciones de las acciones políticas territoriales. La creación de esta unidad tenía como prioridad disolver o reducir algunos cuerpos administrativos locales, así como sus funciones. Al mismo tiempo, esto lograría reducir el gasto público y motivaría las uniones políticas y la gestión de política pública de forma intercomunal. Esto quiere decir que ha sido un modelo de gestión pública para una visión urbana metropolitana. Asimismo, la MGP ha sido una institución estratégica el funcionamiento de las uniones intercomunales como herramientas de mercadotecnia, otorgando a las regiones mayor visibilidad y logrando contribuir económica y políticamente; una de sus grandes utilidades en el sentido de creación ha sido la planificación, desarrollo y organización de los Juegos Olímpicos 2024.

Área Metropolitana de Vancouver, Canadá

Metro Vancouver ha sido un referente con gran historia de colaboraciones municipales para la coordinación de servicios. En el año 2012, su Programa de Promoción Pública e Involucramiento ganó el segundo lugar en el premio otorgado por la Organización de las

Naciones Unidas en Servicios Públicos, en la categoría “Fomento a la participación en el desarrollo de políticas con mecanismos innovadores”.

Dentro de los términos de gobernanza, el primer hecho histórico de esta área metropolitana fue la creación de la Lower Mainland Regional Planning Board en el año de 1949. La cual fue financiada por el gobierno provisional y los municipios, esta Junta delimitó los lineamientos para el progreso de esta región.

Viendo los casos anteriores, indudablemente, existe una numerosa cantidad de ejemplos que trazan los temas de gobernanza metropolitana a través de diversos modelos que pueden llevarse a cabo, por esta razón, es importante conocer las regiones que conforman las metrópolis, para poder adoptar nuevos modelos y adecuarlos a las necesidades de la comunidad, tomando siempre en cuenta las legislaciones federales, y el contexto histórico que se presenta tanto a nivel regional como dentro de la esfera internacional, y que de esta manera, exista un progreso contundente, capaz de saciar las urgencias de cada comunidad.

Retos de la integración

De acuerdo con Sellers y Hoffmann-Martinot (2008), las áreas metropolitanas se pueden ver confrontadas al problema de gobernanza horizontal, ya que la ocupación del suelo y la actividad económica trascienden constantemente los límites institucionales, generando una problemática con las competencias de las instituciones gubernamentales preexistentes. Asimismo, estos autores dan a conocer una serie de conflictos y problemáticas que se pueden presentar:

- *Ausencia de controles o de directivas acerca del desarrollo territorial.* El progreso urbano únicamente puede regularse y limitarse a través de una acción cooperativa entre los gobiernos locales afectados, quienes aceptan superar sus estrategias particulares y visiones.
- *Debilidad de capacidad de gestión y experiencia.* Los gobiernos locales deben enfrentarse a las dificultades de la atracción y desarrollo del potencial técnico y administrativo para la regulación del territorio.
- *Ausencia de concertación estructural al solucionar problemas comunes.* Las acciones y decisiones adquiridas por los gobiernos locales afectan de manera constante las decisiones

de otros gobiernos. Estas conexiones entre asuntos municipales del área metropolitana ha sido una de las principales problemáticas metropolitanas.

Ahora bien, Sellers y Hoffmann-Martinot (2008), también mencionan que existen diferentes razones que llegan a intervenir en la dificultad de la gobernanza de las áreas metropolitanas, como:

- *Diversidad territorial y social.* Incrementa bajo la influencia del crecimiento de la diversidad social en medios urbanos. Las áreas metropolitanas han sido caracterizadas generalmente por segregaciones residenciales importantes en función de niveles económicos y sociales. Esta variedad económica y social de forma general es abono para la segregación urbana.
- *Fragmentación geopolítica.* Cuanto mayor es el número de ciudadanos que elige vivir en las zonas más alejadas de la ciudad central, mayor será el número de los municipios involucrados en la resolución de problemas comunes de grandes áreas metropolitanas.
- *Globalización económica y competitividad.* Toda estrategia regional asociada a la globalización se preocupa generalmente de incentivar el progreso económico más que cubrir necesidades sociales.
- *Conflictos sociopolíticos.* La llegada de minorías, en particular inmigrantes, puede generar conflictos con la población dominante a nivel nacional y con la mayor parte de los ciudadanos. La inmigración y la población son problemáticas que motivan al populismo, así como los movimientos de defensa de los derechos de los grupos minoritarios. La pertenencia a los partidos puede variar de acuerdo con las naciones y contextos territoriales.

Como se ha podido observar, la formación de problemáticas va de la mano con el proceso de metropolización, lo cual quiere decir que los contratiempos que se puedan generar durante el desarrollo de la gobernanza son inevitables, y paulatinamente habrá algún tipo de fragmentación.

Por esta razón, Tomàs (2019) da a conocer una serie de variables que pueden ocurrir durante el proceso de gobernanza metropolitana, por lo que su estudio y complementación, al momento de elegir un modelo, es importante. Estas variables son:

Competencias

La primera variable es la competencia de las áreas metropolitanas y el carácter de las decisiones que se deben tomar. La autora hace una distinción entre las llamadas *hard policies* y las *soft policies*. Las primeras de ellas están relacionadas con los medios físicos, tales como el urbanismo, la ordenación del territorio, la infraestructura, el medio ambiente y el transporte. Por su parte, las segundas son todas aquellas que aplican a servicios sociales, sanidad, educación, entre otros.

Es importante mencionar que las competencias metropolitanas han sido centradas casi de manera exclusiva en la esfera de las *hard policies* y particularmente a todas las relativas en la ordenación del territorio, transporte y medio ambiente, mientras que en los ámbitos de la planificación urbanística y la movilidad ha sido ignorada la materia de género.

En el caso de las *soft policies*, las políticas de desarrollo económico y social son las más frecuentes, básicamente son todas las que están relacionadas a la promoción de estrategias para fomentar el empleo y generar ingresos. En contraparte, las políticas relacionadas a la cohesión social o la cultura son menos frecuentes, aunque en las áreas metropolitanas de creación recientes, incluyen la competencia de la cohesión social. Esto puede brindar la oportunidad al desarrollo de políticas metropolitanas que estén relacionadas con el cuidado y tareas reproductivas, las cuales han sido realizadas históricamente por las mujeres.

Sin embargo, los modelos de gobernanza pueden llegar a diferir en el alcance competencial, es decir, en un mayor o menor número de competencias y de qué tipo. Asimismo, hay que hacer una distinción en el caso de competencias exclusivas, debido a que esto es una garantía de autonomía en las políticas a desarrollar, o si otras administraciones también tienen poderes en estos ámbitos.

Para finalizar con la primera variable, es importante mencionar que otra de las formas de identificar las capacidades políticas en las áreas metropolitanas es analizar el carácter de las decisiones que se toman, ya que, sin estas competencias exclusivas y vinculantes, se puede dificultar el dar una respuesta a los retos urbanos.

De igual forma, la competencia para crear o eliminar áreas metropolitanas se encuentra en las manos de los gobiernos subestatales. A partir de una problemática parecida, pero con modelos de gobernabilidad distintos, se puede permitir profundizar sobre las dificultades para consolidar la democracia metropolitana, de esta manera, la autora afirma que la competencia entre los municipios del área metropolitana es positiva, y a su vez existen una gran cantidad de competencias potenciales nuevas para desarrollar.

Financiación

Esta variable es importante en el sentido de que representa un elemento que ayuda a determinar el límite de autonomía. No toma en cuenta únicamente la cantidad de dinero que se posee, sino que también toma en cuenta la procedencia de recursos financieros, ya sea si es propia o si se obtiene a través de otros recursos.

De manera general, se reconocen principalmente dos fuentes de financiamiento que son combinadas constantemente, la primera de ellas son las transferencias de los municipios o a un ámbito superior de gobierno, mientras que la segunda de ellas es el lugar de tasas e impuestos propios.

De esta forma, se puede afirmar que cuanto mayor sea la autonomía financiera que presentan las áreas metropolitanas en cuestión de gobernanza, existirá una menor dependencia de las transferencias de otros ámbitos de gobierno y a su vez, habrá mayor capacidad para realizar políticas públicas.

Generalmente, las zonas metropolitanas no tienen los suficientes financiamientos para poder hacer frente a las problemáticas urbanas que se presentan, debido a que hay un mínimo de autonomía fiscal, pues la mayoría de los recursos son transferencias de otros entes administrativos.

Es de esta manera, en que son necesarios otros instrumentos fiscales que permitan desarrollar políticas propias y que incluyan la visión de género. Asimismo, pueden basarse en la sostenibilidad y la solidaridad, y como ya se mencionó con anterioridad, dentro de las áreas urbanas se producen grandes desigualdades, ya que, sin instrumentos de redistribución fiscal en el territorio metropolitano, estas no se podrán reducir.

Representación democrática

Esta variable está relacionada a la representación de los organismos metropolitanos, las cuales pueden tomar dos formas, la primera de ellas las elecciones directas tanto de los presidentes como de los concejales en la que votan los ciudadanos, mientras que la segunda de ellas son las elecciones indirectas, cuando los representantes de los distintos municipios forman la dirección de los organismos metropolitanos.

Además, dentro de esta variable también se reconocen modelos con representación de la sociedad civil, tales como cámaras de comercio, sindicatos, universidades, entre otros. Y es partir de estas variables, que la autora realiza una variación de cuatro modelos de gobernanza metropolitana que da a conocer de acuerdo con el grado de institucionalización.

- *Gobiernos metropolitanos*. Son los entes creados de forma específica para la gestión de conflictos metropolitanos, y cuentan con un consejo metropolitano, el cual fue elegido de manera directa o indirecta, y como competencias y financiamiento fijados por ley. Al mismo tiempo, pueden ser de dos categorías: de un solo nivel, a partir de la fusión de municipios, o de dos niveles, estableciendo los municipios, pero con un nivel de coordinación metropolitana.

- *Agencias metropolitanas sectoriales*. Estas agencias cuentan con un grado medio de institucionalización y están dedicadas exclusivamente a gestionar o planificar un solo servicio o sector.

- *Modelo de coordinación vertical*. Este modelo gestiona políticas a partir de la coordinación de facto entre ámbitos de gobierno preexistentes, sin la necesidad de crear una institución metropolitana.

- *Modelo de cooperación voluntaria de municipios o cooperación horizontal*. Finalmente, este modelo es caracterizado por la organización de los representantes locales por iniciativa propia, sin embargo, se menciona que estos arreglos tienen una institucionalización muy débil.

Participación ciudadana

La participación ciudadana ha sido por mucho un tema de constante estudio, donde se han generado diversos modelos y acercamientos según los tipos de democracias acorde tiempo y espacio del entorno social (Hernández Paz, Rivera Hernández, López Mejía, 2021), en este sentido, Canto (2008), indica que la participación ciudadana implica los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas, también puede ser considerada como el proceso mediante el cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses, intervienen en la marcha de asuntos colectivos con el propósito de mantener, reformar o transformar tanto el orden social como el político.

Asimismo, también se menciona que, en este punto, se afirma que la participación ciudadana dentro de las políticas públicas se encuentra en el centro del asunto de la gobernanza y, como consecuencia, en el centro de la relación entre sociedad y gobierno, alrededor de tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos.

En la actualidad, cuando se habla de gobernanza ya no sólo se hace referencia a las prácticas administrativas, más bien, se habla de la implicación de giros en las concepciones propias de las políticas públicas y el Estado, entendiendo la complejidad social que le es vinculada a la participación democrática y al desarrollo social, de igual manera, necesita el involucramiento de los principios democráticos, de respeto hacia los derechos humanos y a cultura local, de la participación de la sociedad civil, así como de la descentralización de los poderes y de la administración, como dimensiones fundamentales dentro de una gobernanza democrática (*Ibidem*).

Esta perspectiva de la gobernanza, la cual implica ciudadanos activos, reclama la referencia a sociedad civil, y no se trata de sustituir la función del Estado con esta sociedad, sino que se requiere de un trabajo en equipo entre ambos actores, para que las políticas sean lo más certeras posibles y de esta forma, decrezcan los índices de desigualdad, marginación y exclusión social, garantizando los derechos de todas las personas.

De esta forma, se hace necesaria la articulación de nuevas demandas hacia lo público con la reivindicación de los tejidos sociales, mostrando al Estado como un articulador, y no como una cúspide de la pirámide. Finalmente, es necesario pensar en una gobernanza basadas en

la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, y para que esto sea posible, es fundamental la repolitización de la población, para que se tenga las capacidades de instituir nuevamente y moldear el poder (Canto, 2008).

Relaciones multinivel (horizontales y verticales)

Finalmente, la última variable se refiere a la manera en que son situadas las áreas metropolitanas en un ambiente de gobernanza multinivel, donde existen relaciones tanto horizontales como verticales. Como consecuencia, la aglomeración urbana se ha mantenido como actor político que crea sus redes internacionales, y es debido a este intercambio de buenas prácticas y experiencia que se puede servir para incentivar políticas en otras esferas urbanas, y también percibir la problemática metropolitana dentro de escenarios globales.

Asimismo, la gobernanza de las áreas metropolitanas se ve afectada también por las relaciones verticales, por las relaciones con otros gobiernos a diferentes niveles. De esta manera, es imprescindible la consideración jurídica y política municipal o de los ámbitos metropolitanos. Para comprender de mejor manera las relaciones verticales, es pieza fundamental en el peso de las aglomeraciones en el conjunto de las regiones, de acuerdo con sus estructuras políticas.

Finalmente, se puede asegurar que el uso de las variables anteriormente mencionadas, forman parte fundamental para lograr el éxito de la gobernanza metropolitana, debido a que para que funcionen las políticas públicas basadas en otros modelos, es imprescindible tomar en cuenta la participación y cooperación activa de cada uno de los actores, tanto en el sector público, como empresarial. En este sentido, es importante tomar en cuenta que para el desarrollo y posteriormente el progreso de las áreas metropolitanas, no basta con tomar en cuenta las inversiones y factores económicos y financieros, sino también las problemáticas sociales, relacionadas con el *soft power*.

Conclusiones:

A partir del objetivo central planteado en líneas introductorias de esta investigación fue posible analizar los retos y desafíos que tiene el área metropolitana de Monterrey para obtener

una gobernanza metropolitana tomando como punto de partida los siguientes indicadores, mismos que en la revisión documental, fue posible categorizarlos por autores, por ejemplo:

- a) Ausencia de control o de directivas sobre el desarrollo territorial;
- b) Debilidad de las capacidades de gestión y de experiencia;
- c) Falta de concertación estructural a la hora de solucionar problemas comunes y;
- d) Diversidad territorial y social.

Teniendo estos elementos como ejes transversales y sometidos a la comparación de casos con otras experiencias tanto pragmáticas como literarias obtenidas de la revisión documental, fue posible generar conclusiones que responden única y exclusivamente a la delimitación territorial estudiada -Área Metropolitana de Monterrey- donde además se generó conocimiento científico e hipótesis que podrían ser corroboradas y/o descartadas por medio de otras técnicas de investigación. Sin embargo, la meta planteada en la presente investigación fue optimizada y satisfecha con los resultados obtenidos, mismos que a continuación se redactan:

Los principales retos a los que se enfrenta la zona metropolitana de Monterrey se ven reflejados en los problemas de seguridad pública, contaminación ambiental, violencia, marginación y una brecha de desigualdad social que va en aumento esto de la mano de los retos mencionados en el apartado anterior por la parte de diversidad territorial y social y los conflictos sociopolíticos que imperan en la región.

Por otra parte, la falta de participación ciudadana en la búsqueda de políticas públicas que incentiven la movilidad laboral entre los diferentes municipios lo que propicia aún más los problemas de vialidad y transporte. Además de la falta de incentivos económicos para que existan más modelos de cooperación voluntaria de municipios o cooperación horizontal, así como de concretar relaciones multinivel tanto horizontales como verticales.

Se necesita también aumentar la cantidad de agencias metropolitanas sectoriales que ayuden a gestionar políticas para solucionar los problemas sociales que aquejan el área. Sin embargo, esta área metropolitana al ser una zona de alta industrialización no ve retos en cuanto globalización económica y competitividad, porque a la vez es una zona en la que se ejerce

inversión extranjera. Si bien esta región presenta retos y conflictos también es una de las de mayor crecimiento en el país.

En este sentido, Los mecanismos de gobernanza metropolitana se clasifican por su enfoque en relaciones colectivas o de red. Se analiza el papel de éstos dentro de estos mecanismos y se identifican los retos para que se creen verdaderas instituciones de gobernanza regional. Esta discusión final identifica las limitaciones de estos mecanismos y los emplea en el caso específico del área metropolitana de Monterrey con el objetivo de desarrollar nuevas investigaciones del caso.

REFERENCIAS

- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37.
- Congreso de la Unión, (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México.
- Flores, A. y Iracheta, A. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. *Revista de estudios regionales*, (102), 91-118.
- Garza, G. (1998). El proceso de metropolización de Monterrey: Hay que planear a largo plazo. *Revista Demos*.
- Hernández, A, Rivera, P, López-Mejía, D. (2021) La Participación Ciudadana desde un Acercamiento Sociopolítico. Una Perspectiva del Docente Universitario. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science 2021*, DOI: <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2021v10i2.p282-292>
- Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., González, D., y Simone, V. (2018). Gobernanza metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Documento de Trabajo*, (170).
- Pérez, C. (2019). Migración regional, agentes inmobiliarios y gobiernos locales en ciudades del sur de Hidalgo. En C. Navarrete (Ed.), *Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana* (pp.329-354). Prometeo.

- Pradel, M. (2015). Policentrismo y gobernanza metropolitana: Los casos de la Región Metropolitana de Barcelona y la conurbación de West Midlands. *Revista de Estudios Regionales*, (104), 151-179.
- Ramírez, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios demográficos y urbanos*, 27(2), 491-520.
- Sellers, J., y Hoffmann-Martinot, V. (2008) Gobernanza metropolitana. *Ciudades y gobiernos locales unidos*, 266-293.
- Slack, E. (2019). Metropolitan Governance: Principles and Practice. *InterAmerican Development Bank*. University of Toronto.
- Sobrino, J. (2003). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México en 2000*. México: Consejo Nacional de Población, Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto de Geografía-UNAM.
- Tomàs, M. (2019). Gobernanza metropolitana: modelos y elementos clave. *Barcelona Metròpolis*, (111), 8-13.