

## GOBERNANZA EN REGIONES URBANAS: REDES Y ACTORES EN METRÓPOLIS DE NUEVO LEÓN<sup>1</sup>

### GOVERNANCE IN URBAN REGIONS: NETWORKS AND ACTORS IN THE METROPOLIS OF NUEVO LEÓN

Karina MARTÍNEZ CANTÚ<sup>2</sup>

Recibido	:	03.05.2023
Aprobado	:	27.12.2023
Publicado	:	04.01.2024

**RESUMEN:** El impresionante crecimiento urbano de las últimas décadas ha dejado en claro que las ciudades, particularmente las áreas metropolitanas, están aquí para quedarse en un futuro. Sin embargo, seguirán siendo un problema para el gobierno, pues su tamaño las hace difíciles y costosas de administrar. El presente artículo es resultado de una revisión literaria cuyo objetivo consistió en analizar los diversos enfoques de la gobernanza metropolitana y su relación con las agendas locales, además de contemplar el impacto en el crecimiento económico, asimismo, se aplicó el método de recopilación de datos y evaluación de estos mismos con la técnica de revisión documental, por lo que el tipo de investigación es cualitativo. Este artículo sostiene que a través de la gobernanza metropolitana los gobiernos locales reunidos en una zona metropolitana pueden realizar funciones estratégicas en toda el área, así como coordinar e integrar los servicios públicos. Se encontró que existen distintos indicadores que permiten medir el grado de integración de este tipo de gobiernos, y se concluye que, en el caso de Nuevo León, aunque hay modelos de gobernanza implementados que auguran la cooperación y concentración de la metrópoli es imprescindible el compromiso de los gobiernos locales para su correcta implementación.

**Palabras clave:** Administración pública, Gobernanza metropolitana, gobiernos locales.

**ABSTRACT:** The impressive urban growth of the last few decades has made it clear that cities, particularly large metropolitan areas, are here to stay in the future. However, they will continue to be a problem for the government, as their size makes them difficult and expensive to manage. This article is the result of a literary review whose objective was to analyze the various approaches to metropolitan governance and its relationship with local agendas, in addition to considering the impact on economic growth. Likewise, the data collection method and evaluation of these with the documentary review technique were applied, so the type of research is qualitative. This article argues that through metropolitan governance, local governments gathered in a metropolitan area can perform strategic functions throughout the area, as well as coordinate and integrate public services. It was found that there are different indicators that allow measuring the degree of integration of this type of government, and it is concluded that in the case of Nuevo León, although there are governance models implemented that predict cooperation and the concentration of the metropolis, commitment of the local governments is essential to the correct implementation.

**Keywords:** Local governments, metropolitan governance, public administration.

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto “Los Elementos del Bien Común en la Administración Pública del Municipio de San Nicolás de los Garza”. Iniciado en 2020.

<sup>2</sup> Candidata a Doctor en Filosofía con Orientación en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Catedrática de la Facultad de Contaduría Pública y Administración de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo: [kmartinezct@uanl.edu.mx](mailto:kmartinezct@uanl.edu.mx), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6217-5875>

## INTRODUCCIÓN

Las regiones metropolitanas son una escala cada vez más relevante para la selección de decisiones políticas y la determinación de las funciones de servicios públicos urbanos. Las instituciones metropolitanas funcionan con gobiernos locales autónomos, organizaciones paraestatales y empresas público-privadas. Por lo tanto, siempre es difícil establecer una red entre los gobiernos municipales descentralizados y crear una jerarquía de planificación, desarrollo y colaboración inter local para la prestación de servicios gubernamentales. Se puede esperar que la legitimidad de la producción o la legitimidad por desempeño sea la fuente dominante de legitimidad en la gobernanza metropolitana.

Durante el siglo XXI, las agencias de cooperación, las instituciones multilaterales, las organizaciones empresariales internacionales al igual que aquellas no gubernamentales transnacionales, aceptaron que la globalización no estaba funcionando para todos. Por ello para su corrección e intento de subsanar los problemas ya causados por la exploración espontánea en los mercados, los actores hegemónicos del sistema internacional han mencionado a favor de la constitución de los procesos y las estructuras que están basadas en la gobernanza, esta noción encaminada a las demandas en las acciones coordinadas entre el sector privado, población civil y el Estado.

La presente investigación tiene como enfoque el análisis de las diferentes perspectivas que se tiene de la gobernanza metropolitana, tomando en cuenta cuáles son las relaciones que sostiene con las agendas locales, pues es de suma importancia estudiar para terminar de comprender sus impactos y el enfoque de sus acciones. En este sentido, tiene un alcance local, lo fundamental de la temática se enfoca en comprender la gobernanza metropolitana resulta sustancial para el progreso de la sociedad que se está estudiando, pues se consideran relaciones intergubernamentales a diferentes niveles.

En el Estado la gobernanza metropolitana se define como un conjunto de instituciones, normas y acciones que delimitan políticas al igual que las condiciones para la economía y la vida del área metropolitana (Andersson, 2015), donde los gobiernos metropolitanos pueden ser diversos. Pueden ser congruentes con el aparato del gobierno local o pueden ser una emanación de los municipios, pero, cualquiera que sea la forma del gobierno metropolitano, la representación tiene que

legitimarlo (Freire & Stern, 2001). La connotación espacial de la gobernanza metropolitana generalmente contiene al menos una ciudad primada, algunos pueblos o ciudades más pequeños y aldeas (Gandhi y Pethe, 2017). Las ciudades en crecimiento con jurisdicción independiente, estructura económica conectada y tecnología mejorada de comunicaciones y transporte están creando la necesidad de considerar la gobernanza metropolitana.

Por su parte, la gobernanza urbana puede ser entendida como una respuesta al incremento de la complejidad en cuanto a las intervenciones públicas dentro de las ciudades. Esto puede ser presenciado dentro las estructuras relacionadas entre los gobiernos locales con el resto de los actores, tales como instituciones y asociaciones del sector privado, las ONG e inclusive la propia ciudadanía, la gobernanza urbana es una respuesta hacia la globalización, fenómeno que también se encuentra en crecimiento en torno a la complejidad de la intervención pública en el área metropolitana. Además, este tipo de gobernanza urbana incentiva procesos de fragmentación y descentralización de responsabilidades (Somoza, 2013).

Por la vía de la creación de proyectos, comisiones, redes de acción, programas, foros, erradicación de pobreza, conservación de la naturaleza en ámbitos internacionales, ampliación en la cobertura de servicios, se están construyendo dispositivos con poder necesario para tener un impacto significativo en las estructuras y los procesos domésticos, aun cuando estos no emanen directamente de los compromisos que están dirigidos al gobierno local de los países no desarrollados al interior de los regímenes ambientales o económicos, y políticos.

Finalmente, algunas de las limitaciones que fueron encontradas dentro de este estudio, es la falta de literatura que ayude a sustentar los antecedentes del tema, especialmente en el área metropolitana de Nuevo León, pues existe un vacío de información que no contempla los datos necesarios en cuenta a la gobernanza de gobiernos locales neoleoneses, tanto por falta de actividades en esta materia, como por escasez de estudios.

## **FUNDAMENTO TEÓRICO**

### ***Antecedentes***

En la actualidad, en América Latina y el Caribe (ALC), se está observando un patrón de crecimiento urbano focalizado en ciudades intermedias. Estas áreas experimentan un aumento

demográfico significativo en los diversos niveles de vida de una población, principalmente aquella que se encuentra en situación de pobreza. De forma que dicha expansión se ha caracterizado por un desenvolvimiento territorial desorganizado que, en términos generales, excede el crecimiento de la población. (OCDE, 2015)

El crecimiento poblacional significativo ha propiciado la formación de ciudades que abarcan más de una entidad administrativa, lo que presenta el desafío de una gobernanza intermunicipal en territorios que se presentan dos estilos de vida distintos, es decir urbano con lo rural; además, estos municipios tienen diferencias marcadas en términos de capacidades y recursos. Dentro de los argumentos se indica que el área metropolitana es un área social única, económica, que está dividida artificialmente por fronteras municipales y en algunas circunstancias con las estatales, es continua. La presencia de una fragmentación entre la política y administración ha originado crea un entorno que hostil en donde los funcionarios electos por el pueblo, al igual que los designados no interactúen activamente en beneficio de la población, evitando colaborar o cooperar con otras autoridades de otras áreas. (Rivera, 2019)

Del mismo modo, esta fragmentación atrae problemas como lo son la ineficiencia en la provisión de servicios, la inequidad en la provisión de servicios públicos, la falta de coordinación, y el desaprovechamiento de potenciales economías de escala. Por estas escalas diversos autores sugieren los siguientes tipos de soluciones: la primera es la implementación de agencias metropolitanas de gobierno, la segunda es la construcción de estructuras formales de la gobernanza y la colaboración metropolitana, y por último la creación de las instituciones formales e informales de la gobernanza metropolitana y el nuevo regionalismo.

En el contexto mexicano, uno de los principales retos en el avance hacia una gobernanza metropolitana efectiva, radica en la implementación de espacios de diálogo, concertación, planificación y coordinación, como lo indicado en la normativa vigente. No obstante, es crucial reconocer que la presencia de estas instancias de gobernanza metropolitana no garantiza automáticamente una colaboración dinámica entre los distintos niveles de gobierno. Se requiere desarrollar, además, iniciativas, procesos, herramientas y espacios de diálogo alternativos que fomenten una perspectiva metropolitana inclusiva y multinivel que impacte de manera efectiva en el territorio (Rivera, 2019).

La calidad de los servicios públicos locales como la eficiencia con la que se prestan en un área metropolitana dependen, en gran medida, de cómo sus instituciones de gobernanza, especialmente sus estructuras gubernamentales formales, pero también la sociedad civil, las asociaciones empresariales y las organizaciones sin fines de lucro. Por ejemplo, en ausencia de una estructura metropolitana, es probable que el transporte sea entregado por varios gobiernos locales diferentes en lugar de ser coordinado en toda el área metropolitana. El resultado serán servicios más deficientes (tránsito que no es fluido a través de las fronteras locales, un sistema de tarifas que no está integrado a través de las jurisdicciones locales y otros problemas) y posiblemente costos más altos para cada uno de los gobiernos locales constituyentes.

En este sentido, en Nuevo León en los últimos tres años se ha visto una falta de integración entre los gobiernos municipales del área metropolitana de Nuevo León pues resulta ineficiente la incorporación de mecanismos de gobernanza que promuevan el desarrollo local en términos de competitividad y bienestar que permitan integrar las agendas de los ayuntamientos con distintos actores estatales actores internacionales y no gubernamentales.

### *Distintas formas de gobernanza*

En el sentido estricto de la palabra, la gobernanza puede llevar distintas connotaciones que le permite adaptarse a distintos entornos, el hablar de diferentes tipos de gobernanza implica perder cierto temor al concepto que en si resulta complicado en su análisis y aplicación. Sin embargo, el prisma que deja la concepción del término de la gobernanza el cual forma parte del estudio de las ciencias sociales y más concretamente la ciencia política, permite enumerar diferentes tipos de gobernanza, así como hay diferentes tipos de diplomacias y políticas, existen también diferentes formas en que la gobernanza se expresa y se estudia. Es importante destacar la gobernanza como un mecanismo, en donde la participación y el equilibrio de sus participantes, cuyo propósito es el abarcar a todos los involucrados en los procesos de tomar decisiones, convirtiendo en su mayoría en gobernados en los diferentes entres equitativos al menos en una posibilidad de impacto e intervenciones en el proceso.

En la definición de gobernanza no llega a hacer un concepto monolito, más bien es un concepto paraguas, que se utiliza para distintas cuestiones que abarcan desde un gobierno que no cuenta con un mando constituido, es decir, sin gobierno, hasta aquel gobierno que tienen responsabilidades

en el crecimiento de este con sistemas de redes organizacionales. El conflicto indica en que se llega a ser tan expenso y ambiguo que se le atribuye innumerables cualidades: transparencia, participación, democracia, desarrollo económico y buen gobierno, por mencionar algunas de ellas.

La gobernanza contiene varios aspectos el primero es, la que determina quiénes podrán tomar o encomendar el poder, en segundo es quién participa, si hay o no, dependiendo de la situación la toma de decisión y como se operará dentro del grupo de rendición de cuentas. Para hablar de gobernanza entonces nos referimos a que es un mecanismo que conceptualiza la distribución de un poder colectivo.

La gobernanza pública, se puede definir como el proceso en donde todos los involucrados de una misma sociedad deciden sus propios objetivos para una convivencia fundamental, sus formas de coordinarse para llevarlas a cabo: bajo su sentido de dirección y la competencia de dirección. Esto señala que no solo es el gobierno el que trata de gobernar, si no que en conjunto son las administraciones, los ejecutivos y el legislativo, todo el gobierno en su sentido más amplio solo trasciende la función de lo que hacen, enfocado para todos los actores de la sociedad y los económicos.

Se crea una pregunta sobre el cambio que se produce en la gobernanza, en la cual se llevan a cabo tres particularidades, en referente al concepto de gobernanza y emergencia:

- Diversidad
- Complejidad
- Dinamismo

Estas tres características, aluden a las transformaciones de manera global que tiene un impacto local, las cuales se originan por los distintos fenómenos, por las crisis de gobernabilidad en las demás democracias, en las crisis de seguridad, en cuanto a la creciente de derechos, entre muchos más. Cada uno de los elementos mencionando, nos llevan a que la acción pública recurrirá a crear nuevos métodos para gobernarse, esto en la creación e implementación de: autogobierno, la cogobernanza y una gobernanza jerárquica. Estos tres modos son fenómenos, por mencionar un ejemplo podemos decir que la gobernanza, jerárquica no es adecuada en cuanto se presentación situaciones en donde la transformación es dinámico y rápido, más sin embargo esta gobernanza jerárquica nos permite producir objetivos, y llegar a cumplir de una manera más exitosa.

### ***La gobernanza como forma de acción pública***

La gobernanza se presenta como la forma de gobierno por la cual la coherencia de la acción pública no llegar a pasar de forma destacable por la elite político-administrativa que es prácticamente centralizada y homogénea, sino por la adopción en las formas de coordinación de los diferentes niveles multifactorial, como resultado, siempre será de forma incierta, dependiendo de las capacidades para mover a los expertos de los distintos orígenes e implementar los métodos de responsabilidad y la legitimación en cuanto a las decisiones. Sin embargo, los espacios políticos supranacionales crean escenarios superiores en los que se desarrollaron las nuevas formas de la acción pública, que colocarían en evidencia a la transformación de las formas de representación completa de la sociedad en la preferencia en la ruptura de la esfera en cuanto se tratare de políticas públicas y en la representación política, que produciría una mayor incertidumbre en los sistemas que representan a los intereses.

El panorama en su estado céntrico permite la atención del Estado tanto como para las variantes dependientes como las independientes. En este último caso, la representación gubernamental se convierte en un elemento fundamental de la gobernanza. La implicación del Estado en este proceso puede variar desde una mera observación y coordinación hasta convertirse en uno de los actores políticos más influyentes. Una de las principales áreas de debate se centra en comprender hasta qué punto la gobernanza impacta en la esfera pública, especialmente en la colaboración entre el sector público y privado, las acciones de las organizaciones no gubernamentales y los cambios impulsados por entidades supranacionales o transnacionales. Dichas dinámicas cuestionan la estructura institucional del Estado y las formas en que ofrece servicios, permitiendo un contacto más directo con ciertos sectores sociales y promoviendo formas de cooperación que flexibilizan la relación entre el Estado y las organizaciones con las que se relaciona. Lo más destacable es el papel del Estado durante los procesos de los futuros de la gobernanza donde puede demostrarse como un parcial a partir de los análisis de la colisión en los procesos de gobernanza del pasado por lo que haya tenido el Estado y las instituciones.

Por último, el concepto de gobernanza ofrece una nueva perspectiva para analizar su complejidad en la selección de decisiones, fomentando la intervención plural de diversos actores con el fin de promover, lograr y establecer metas comunes mediante el intercambio de capacidades, recursos, normativas e ideas. La novedad radica en la complejidad de los procesos y en la diversidad de actores, incluyendo el mercado, población civil y el Estado, cada uno con intereses diversos en los procesos de toma de decisiones.

### ***La gobernanza metropolitana y los gobiernos locales***

La planificación a nivel metropolitano compromete articular la visión de la región controlada por las organizaciones policéntricas en las distintas jerarquías de la administración, como en la coordinación funcional para poder conseguir entre los elaborados planes, los distintos niveles y para diferenciar los propósitos, como el uso del suelo, protección del medio ambiente y el transporte.

En décadas pasadas, los países latinoamericanos implementaron notables transformaciones estatales mediante mecanismos de descentralización y transferencia de responsabilidades gubernamentales a niveles subnacionales. En las iniciativas iniciales de reformas, inspiradas en la corriente neoliberal y bajo una perspectiva predominante, la descentralización se presentaba como una vía para mejorar los servicios públicos presentes en la localidad de los gobiernos, donde la búsqueda de calidad, eficacia y adaptación a los requerimientos de las comunidades, además de promover la eficiencia a través de mecanismos que acercaran las decisiones gubernamentales a los ciudadanos. El objetivo era fomentar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes frente a los electores, permitiendo así un mayor control ciudadano sobre las dinámicas de la toma de decisiones públicas.

Existen dos productos adicionales que eran de esperarse: el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la extensión, también el incremento en cuanto los impulsos para el crecimiento económico de la localidad. Por lo cual para afrontar dicha situación la gobernanza local surgiría como el instrumento relevante en la gestión para alcanzar los objetivos.

En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, el concepto de gobernabilidad es un marco de reglas, de prácticas establecidas e instituciones, que establecen los incentivos en la

conducta de los individuos y los límites, las empresas y las organizaciones. Esta visión se basa en un marco normativo que recae en las instituciones que estas a su vez implementan las conductas que ya estaban previamente establecidas, a fin de crear las condiciones necesarias para efectuar el ejercicio de sus funciones de gobierno. En Nuevo León han ejercido la función pública, en gran parte han estado relacionado a los factores de instituciones y normas, equivocándose en algunos casos de comportamientos.

Aunque la rápida urbanización ha creado oportunidades económicas para muchas ciudades, también ha resultado en serios desafíos para los gobiernos locales: aumento de la contaminación del aire y del agua, bloqueo del transporte, deterioro de la infraestructura, aumento de la violencia y la delincuencia, aumento de la pobreza y los barrios marginales urbanos y aumento de las disparidades de ingresos. Los gobiernos locales enfrentan la presión de los residentes para expandir y mantener "servicios duros", como agua, alcantarillado, tránsito y carreteras, así como "servicios blandos", como servicios sociales, educación y salud. También surgen demandas de las empresas para mejorar el transporte y la infraestructura de tecnología de la información para ayudarlos a competir internacionalmente.

A diferencia de perspectivas anteriores, hoy en día, los gobiernos locales representan, principalmente, un desafío de coordinación de políticas en lugar de una creación deliberada de gobiernos o agencias específicas, en el escudriñamiento de la escala apropiada para la gestión de servicios públicos (Sager, 2005 y 2006). Dicho lo anterior, bajo este enfoque centrado en políticas públicas y colaboración entre procesos, el problema metropolitano no se limita únicamente a la eficiencia en la prestación de servicios. Con el fin de mejorar las condiciones de competitividad y equidad, es crucial abordar el crecimiento disperso de las áreas urbanas y la degradación del medio ambiente, así como buscar la integración social. (Díez, 2020)

En términos generales, la discusión sobre la gobernanza metropolitana se aleja de las formas de gobierno específicas o de la búsqueda de una escala particular que garantice la óptima gestión de servicios. Las acciones se enfocan en establecer arreglos que promuevan el desarrollo e implementación de políticas coordinadas, orientadas a desenvolver acciones en el entorno. (Heinelt y Kübler, 2005: 2-28)

Aspectos como la eficiencia y equidad en la prestación de servicios, los costos asociados, el acceso de los ciudadanos al gobierno y la transparencia en la rendición de cuentas adquieren relevancia al

configurar las estructuras de la gobernanza metropolitana (Andersson, 2010). Esto implica reconocer que, si bien no existe un modelo único, los enfoques jerárquicos, unilaterales y centralizados deben ser reemplazados por esquemas más horizontales, flexibles y multinivel en la planificación y gestión. En estos esquemas, las instituciones y herramientas de coordinación juegan un papel crucial, actuando en ambos extremos del espectro (Díaz Aldret, 2018).

El concepto de gobernanza metropolitana se vuelve relevante cuando se apoya en un marco institucional que realmente tenga la capacidad de respuesta y el respaldo necesario para adoptar estrategias adecuadas en diversas áreas de políticas coordinadas (Díaz Aldret, 2018). De tal forma que el problema metropolitano no había sido formalmente reconocido, lo que implicaba que cualquier esfuerzo de colaboración y coordinación debía darse de manera informal o bajo formalización a nivel estatal, de tal forma que no contraviniera la Constitución. En el estado mexicano se ha presentado una norma que ha introducido un nuevo apartado sobre 'Gobernanza Metropolitana', que, a diferencia de legislaciones anteriores, establece la acción coordinada como un requisito institucional. Esto implica la implementación de mecanismos de coordinación metropolitana para asegurarla y promover la participación de actores no gubernamentales (Díaz Aldret, 2018).

Dentro de las áreas metropolitanas de México como en diversas partes del mundo, se presentan retos importantes los cuales atraviesan los gobiernos locales y el desarrollo regional. Los problemas logran una dimensión distinta cuando resultan de un problema metropolitano que no exclusivamente nace de la complejidad económica y social, el tamaño que pertenece a las diferentes áreas, sino también de un carácter multijurisdiccional y fragmentado en el que se tiene lugar.

En síntesis, la percepción del concepto de la gobernanza metropolitana asume los arreglos institucionales, pueden incentivar a que las autoridades locales colaboren entre sí, construyan varias redes plurales de coordinación y cooperación para obtener los objetivos y definan las políticas públicas regionales. El Fondo Metropolitano tiene como principal apoyar a los proyectos de transportes y comunicaciones; el alcantarillado, sistemas de inteligencia, infraestructura hídrica para el agua potable, el drenaje y saneamiento, información y comunicación para la seguridad pública; adquisición de reversas territoriales, protección civil, y derechos de vías. Así mismo, también financia las acciones orientadas a proteger al medio ambiente e incentivar el desarrollo en

las regiones de zonas metropolitanas, con estudios de gestión de riesgos, estudios de impacto económico, evaluación, social y ambiente de los proyectos realizados, y evaluaciones.

La coordinación metropolitana se ve cuestionada debido al crecimiento acelerado del área urbana, que ha rebasado los límites administrativos establecidos. De tal forma que los diferentes gobiernos abordan de manera independiente sus desafíos metropolitanos, delegando a los inversionistas la programación de la zona metropolitana a través del mercado. Por otro lado, la gobernanza metropolitana propone la colaboración entre gobiernos municipales, residentes y grupos organizados con el propósito de influir en el comportamiento, funcionamiento y la prestación de servicios públicos, desde una perspectiva que integre la gestión del desarrollo y la planificación metropolitana.

Con el fin de comprender los elementos asociados con la crisis metropolitana, es esencial analizar el rol del Estado en la gestión de la zona metropolitana como un bien público. El cambio estructural del Estado está vinculado con las necesidades de la población, ya sea urbana o rural, que busca principalmente mejorar su bienestar. Sin embargo, al abordar temas como desigualdad, desorden espacial, pobreza, baja competitividad y sostenibilidad ambiental, entre otros, en el contexto de la política metropolitana, se evidencia una falta de cohesión entre los actores metropolitanos. Esto refleja una falta de comprensión sobre la importancia de la coordinación no solo entre entidades gubernamentales, sino también entre empresarios y actores sociales en un contexto multiescalar.

En conclusión, la gobernanza metropolitana implica una estructura que integra componentes estatales y no estatales, contribuyendo a la toma de decisiones fundamentales en la gobernabilidad.

## **MÉTODO**

El presente escrito se compone de tres fases, en primera instancia se aborda el concepto de gobernanza desde sus orígenes y causas, así como la aplicabilidad de la gobernanza en un contexto local, que permita la medición de algunos municipios del área metropolitana de Nuevo León. En un segundo apartado se analizan diferentes enfoques de la gobernanza metropolitana y su relación con las agendas locales, así como su impacto en el desarrollo económico y las experiencias que han realizado distintos actores y sus características. Por último, se incluye el contexto de la región de análisis en este caso Nuevo León, sus características políticas, sociales, económicas, así como

su modelo de gobernanza y el análisis de los municipios y los alcances de su desarrollo económico. El desarrollo de la presente investigación se enfoca en el estudio del gobierno local presente en los municipios del área metropolitana de Nuevo León. En este sentido, el análisis parte de cuatro dimensiones planteadas también por Rodríguez-Pérez (2014): I) coordinación intergubernamental; II) coordinación público-privada; III) capacidad administrativa; y, IV) transparencia y rendición de cuentas.

En este sentido se busca encontrar la respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera los ayuntamientos del área metropolitana de Nuevo León han incorporado elementos de un enfoque de gobernanza para el desarrollo local, esto en términos de competitividad y bienestar?

Se evaluará a través de las siguientes dimensiones de análisis que permitirán medir el grado de gobernanza ejercida por los diferentes municipios:

Coordinación entre entidades gubernamentales: ¿En qué medida se logra la colaboración entre municipios y actores clave del gobierno estatal y federal para evitar fragmentación, redundancias y aprovechar oportunidades estratégicas?

Coordinación entre sectores privado y social: ¿Qué grado de participación tienen los actores estratégicos en la concepción, diseño, ejecución y evaluación de los programas de promoción económica?

Capacidad institucional: ¿Cuáles son los logros y desafíos que enfrenta la Administración Pública local en términos de su alcance y limitaciones?

Transparencia y rendición de cuentas: ¿Cuáles son los resultados alcanzados en cada período y cómo se mide el rendimiento en estas áreas?

Tabla 1.  
**Operacionalización**

Dimensiones de análisis	Objeto de estudio	Indicadores de medición	
Coordinación intergubernamental	Los 13 municipios que conforman el Área Metropolitana de Monterrey:	Worldwide Indicators	Governance
Coordinación privado-social			
Capacidad institucional	Apodaca, San Nicolás de los Garza, Monterrey, San Pedro Garza García, Cadereyta Jiménez, Salinas Victoria, Guadalupe, El Carmen, Santiago, Juárez, Santa Catarina, General Escobedo y García	Índice de Estado de Derecho	
Transparencia y Rendición de cuentas			

*Fuente:* Elaboración propia (2020).

## RESULTADOS

### *Análisis de información*

#### *La coordinación intergubernamental*

La coordinación, compromete la presencia de la reiteración en los espacios del poder y las instancias que se emparejan en los objetivos que tienen la misma relación: el propio interés común y el del factor que incurre sobre la realidad material o la social. Por este orden, se entiende que la coordinación conforma también un pacto de por lo menos dos voluntades que coordinen, dan la probabilidad de un aprovechamiento en los recursos y un mejor manejo de los esfuerzos públicos por medio de acciones efectivas de los gobiernos.

Las relaciones intergubernamentales tienen dos capacidades básicas, que implementan los diferentes órdenes territoriales del gobierno y las instancias. Al referimos al gobierno se asume que se están involucrando a las entidades políticas con real autonomía. Estas no se relacionan necesariamente por categorías, aun y cuando si puedan ser de hecho, son similares, por lo tanto, la definición se vincula e inclusive se le asocia a que se involucra a entidades subnacionales.

La coordinación intergubernamental se desenvuelve un papel fundamental en el cumplimiento de ciertas funciones del Estado. Asimismo, el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG) se centra en analizar los efectos de las conexiones entre entidades gubernamentales, sus estructuras, el impacto en las políticas públicas y el comportamiento de los involucrados (Hernández Díaz, 2006)

La coordinación intergubernamental en México cuenta en la actualidad con la intermunicipalidad como una excelente alternativa jurídica de organización. Es la asociación intermunicipal un contrato, que en México ha sido utilizado privativamente solo por los gobiernos de las zonas metropolitanas y algunos de la frontera norte, para solventar problemas comunes, como el suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado, el medio ambiente, la basura. (Torre, 2012)

Se encuentra presente un debate sobre el desafío de la Coordinación Intergubernamental, cuyo origen se propició en los sistemas federales, donde cada nivel de gobierno posee responsabilidades, métodos de administración y autoridad distintos. No obstante, los diferentes órdenes de gobierno comparten responsabilidades comunes, las cuales podrían abordarse mediante modelos de coordinación intergubernamental (Hernández Díaz, 2006).

### ***Coordinación privado-social***

La coordinación de los distintos actores tanto como públicos y privados permite en este sentido la integración de agendas comunes para el beneficio mutuo. La cooperación entre actores múltiples tiene como última finalidad permitir a los entes empresariales y al gobierno desarrollarse e innovar a través de una mejor inserción internacional, y no restringir la competencia en un sector ni promover la capacidad de lobby (Rius, 2014).

En el caso de México está estipulado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información relativa a la creación de cualquier convenio de colaboración celebrado entre el sector social y privado el cual comprende tanto el ámbito nacional como internacional. A continuación, se muestran algunos de los convenios creados en estos términos:

Acuerdo de colaboración celebrado entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, A.C. en 2001.

Compromiso de colaboración celebrado entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Universidad Autónoma de Chapingo en 2002.

Convenio de colaboración celebrado entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Instituto Mexicano de Ejecutivos y Finanzas, A.C. en 2002.

Convenio de colaboración celebrado entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Federación de Colegios, Instituto y Sociedades de Valuadores de la República Mexicana, A.C. y el Colegio de Valuadores de México, A.C. en 2002.

Convenio de colaboración celebrado entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Federación de Colegios de Ingenieros Civiles de la República Mexicana A.C. en 2002.

Convenio de colaboración celebrado entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios, A.C. en 2002.

Convenio de colaboración celebrado entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, A.C. en 2002.

Convenio de colaboración celebrado entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Sociedad Mexicana de Valuadores ASA, A.C. en 2002.

Convenio de colaboración celebrado entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. en 2002.

Convenio de colaboración celebrado entre la Secretaría de la Función Pública y la Confederación de Uniones Sociales de Empresarios de México, A.C. en 2003. (Secretaría de la Función Pública, 2017).

En general, los funcionarios públicos aprecian la colaboración entre entidades, destacando positivamente la participación de fundaciones en la implementación de políticas y programas. Sin embargo, su involucramiento en el control, evaluación y diseño de políticas es menos reconocido. Además, se valora la relación entre las fundaciones y el gobierno, especialmente en la obtención de recursos necesarios para llevar a cabo intervenciones. En este sentido, el gobierno es visto más como un financiador de proyectos que como un socio.

### *Capacidad institucional*

Un aspecto fundamental de la gobernanza es la capacidad institucional de los actores locales para la selección de decisiones, que se refiere a su habilidad para emprender acciones concretas. Esta capacidad se relaciona inicialmente con el modelo de gobierno municipal, considerando tanto sus atribuciones como los recursos disponibles en relación con aspectos clave del Estado: población, territorio, gobierno y ámbito. La capacidad institucional engloba al menos cinco dimensiones: gestión, política, administrativa, legal y financiera. Las diversas capacidades institucionales se reflejan no solo en el cumplimiento de las disposiciones legales que le otorgan autoridad, sino también en los resultados obtenidos en beneficio de la población a la que sirve" (Valdés Rodríguez, 2016).

El fortalecimiento y desarrollo de las capacidades institucionales del Estado son elementos que sin duda contribuyen a mejorar la efectividad de la acción pública. Un ejemplo destacado es la implementación de un sistema de servicios públicos profesionales que promueva la calidad en la gestión gubernamental. Este enfoque se basa en que la progresión de los administradores públicos dependa principalmente de su competencia profesional, por encima de decisiones políticas, asegurando así la continuidad y estabilidad en las políticas a lo largo del tiempo.

En este sentido en el área metropolitana de Nuevo León se han creado acciones que permiten la implementación de sistemas que incentivan la participación de los actores locales en redes de metrópoli. Crear instituciones y fortalecer con las que ya cuentan en sus municipios.

Dentro de las medidas adoptadas para asegurar la gobernanza metropolitana fue la firma de un acuerdo que estableció el desarrollo de la Comisión de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Monterrey. Se complementó con el asentamiento del Consejo Consultivo Ciudadano como del Consejo Consultivo Metropolitano, según lo señalado por el coordinador de Desarrollo Metropolitano y Movilidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

En cuanto al grado de cumplimiento en los indicadores que tienen que ver con la capacidad institucional, Nuevo León se encuentra en el número 7 en comparativa con el resto de las entidades federativas en el índice de Estado de Derecho el cual constituye una de las mediciones más completas sobre el desempeño institucional en el país.

### ***Transparencia y rendición de cuentas***

En los últimos años, ha habido un creciente debate en México y a nivel global sobre la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas. Principalmente, este debate se ha centrado en las transiciones democráticas que han predominado en el ámbito académico y político en varias regiones durante las décadas de los ochenta y noventa. Este diálogo sobre la rendición de cuentas y la transparencia ha sido notable en diferentes contextos ha ocupado desde diversos años atrás más atención y mayores recursos a un nivel global.

Los principales procedimientos y mecanismos para la rendición de cuentas implican varias acciones, como la presentación anual de informes gubernamentales de cada estado sobre su administración pública, así como la comparecencia de los miembros presentes que integran el poder ejecutivo estatal en el Congreso local del gobierno. Por lo cual se requiere que esta autoridad apruebe la ley de ingresos al igual que el presupuesto de egresos, juicio político, revisión de la cuenta pública del gobierno y declaración de procedencia, patrimonial y la relación existente entre el mando y la participación del sector público.

Según el Worldwide Governance Indicators (2020), en términos de transparencia y rendición de cuentas en México, las estadísticas indican un índice de corrupción presente con un marcador de -0.8, lo cual está significativamente por debajo de lo esperado. No obstante, en el aspecto de rendición de cuentas, se evalúan las percepciones sobre la participación de los ciudadanos en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, asociación y la existencia de medios de comunicación independientes. Esta evaluación proporciona una puntuación del país en un indicador agregado, en unidades de una distribución normal estándar que oscila aproximadamente entre -2.5 y 2.5. México se sitúa en un promedio internacional con una puntuación de 0 en este indicador.

## CONCLUSIONES

Las áreas metropolitanas se están convirtiendo en "La nueva normalidad". Con la urbanización continua en todo el mundo, las ciudades tienden a volverse económicamente más interdependientes con los asentamientos circundantes y en el interior, creando regiones metropolitanas. Por tanto, aumenta la necesidad de cooperación, coordinación y la gobernanza.

Se requieren mecanismos a nivel metropolitano para algunos sectores. Sin embargo, la mayoría de las regiones metropolitanas no tiene arreglos de gobernanza bien establecidos para coordinar y financiar acciones a esa escala. La cooperación entre gobiernos locales puede fomentarse mediante incentivos, o incluso exigirse de un gobierno regional o nacional a través de sistemas intergubernamentales, cooperación privada-social, la capacidad institucional, o la rendición de cuentas, sin embargo, en la experiencia internacional muestra que ningún arreglo de gobernanza se vuelve efectivos menos que los gobiernos locales involucrados apoyen activamente los acuerdos.

Como se mencionó en el texto, existen muchos enfoques de gobernanza, cada uno con sus pros y sus contras. Algunos modelos y enfoques se pueden dar a través de la cooperación entre gobiernos locales o gobiernos a nivel metropolitano, sin embargo, o hay una talla estándar para toda la cooperación entre actores locales que pretendan emplear gobernanza metropolitana dependerá mucho del contexto tanto nacional como local.

En el caso de Nuevo León si bien hay implementados modelos de gobernanza que auguran la cooperación y la concentración de la metrópoli es de vital importancia el compromiso de los gobiernos locales para su correcta implementación. En este sentido el desarrollo tiende a requerir esfuerzos significativos para construir un consenso político que concluya en proyectos concretos de gobernanza metropolitana.

Para futuras líneas de investigación se pueden estudiar las relaciones intergubernamentales de los municipios y el impacto que llegan a tener dentro de las agendas locales para el fortalecimiento de la gobernanza metropolitana, así como los desafíos a los que se tienen que enfrentar y cuáles son las limitantes que llegan a afectar su centralización jurisdiccional, las instituciones que administran o bien como son manejadas sus relaciones políticas.

## REFERENCIAS

- Apodaca. (2020). *Segundo Informe de Gobierno, Apodaca Nuevo León*. [http://www.apodaca.gob.mx/dwfiles/NuevaTransparencia/Articulo\\_10/VIII/5\\_Hipervinculos/1\\_Oficina\\_del\\_C\\_Presidente\\_Municipal/F30- Informes%20Emitidos/SEGUNDO%20INFORME%20DE%20GOBIERNO%202015-2018%2025-OCT.pdf](http://www.apodaca.gob.mx/dwfiles/NuevaTransparencia/Articulo_10/VIII/5_Hipervinculos/1_Oficina_del_C_Presidente_Municipal/F30- Informes%20Emitidos/SEGUNDO%20INFORME%20DE%20GOBIERNO%202015-2018%2025-OCT.pdf)
- Arrellano Gault, D., Sánchez Celtina, J., & Renata Soto, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. Obtenido de Cuadernos de Gobierno y Administración Pública: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MJTjsbDFMIsJ:https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/download/47538/44569+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx>
- Balança, I. (2016). Los desafíos de la coordinación intergubernamental: La atención a migrantes mexicanos deportados en el estado de Baja California. [Tesis de maestría]. El Colegio de la Frontera Norte.
- CEPAL. (2015). CEPAL. Obtenido de Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38855-gobernanza-global-desarrollo-nuevos-desafios-prioridades-la-cooperacion>
- Cruz, E. E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios demográficos y urbanos*.
- Díaz Aldret, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No.70, 121-157. Obtenido de Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 71, jun. 2018, pp. 121-154, I: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/071-junio-2018/Diaz.pdf>
- Díez, J. C. (2020). *Post COVID-19: retos para Iberoamérica*. Obtenido de Pensamiento iberoamericano: dialnet.unirioja.es
- Flores, A. V., & Iracheta Cenecorta, A. (2015). *Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca*. Obtenido de Revista de Estudios Regionales, núm. 102, <https://www.redalyc.org/pdf/755/75539637003.pdf>
- Hernández Díaz, A. M. (2006). *Relaciones intergubernamentales*. Obtenido de Espacios Público: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67601804.pdf>
- Hernández Sánchez, I. A. (2019). *Proyectos estratégicos y gobernanza metropolitana: Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, 2001-2019*. Obtenido de Universidad

Autónoma del Estado de México:  
<http://148.215.1.182/bitstream/handle/20.500.11799/105127/UAEM-FaPUR-TESIS-Ilse%20Anai%20Hern%20a%20Indez%20S%20a%20Inchez.pdf?sequence=3&isAllow>

- Sosa, M. (2019). Las relaciones fiscales intergubernamentales en México. El municipio como base y objeto de estudio. En M. Sosa (Ed.), *El tributo ambiental local. Modelos, principios jurídicos y participación social estudio de caso* (pp. 135-192). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- López-Calva, L. F. (2020). *PNUD*. Obtenido de Coronavirus como un desafío para la gobernanza: ¿ALC está preparada para enfrentar el COVID-19? (Versión actualizada): <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/are-countries-in-lac-prepared-to-take-on-the-coronavirus---a-loo.html>
- Monterrey, Gobierno Municipal. (2020). *Tercer Informe de Resultados*. Obtenido de [http://www.monterrey.gob.mx/pdf/fraccion11/2015-2018/TERCER\\_INFORME.pdf](http://www.monterrey.gob.mx/pdf/fraccion11/2015-2018/TERCER_INFORME.pdf)
- Moreno Jaimes, C. (2007). *Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México*. Obtenido de Revista de Ciencia Política, vol. 27, núm. 2, 2007, pp. 131-153: <https://www.redalyc.org/pdf/324/32427207.pdf>
- Nales, A. C. (2010). Gobernanza local: alcances y limitaciones conceptuales. *COLSAN*.
- Novoa, F., & Cancino, R. (2019). Modelo de gobernanza: reflexiones y propuesta. *Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa*.
- OCDE netFWD. (2016). “*Colaboración entre fundaciones y el gobierno: Evidencias desde México*”, Obtenido de Centro de Desarrollo de la OCDE, París: <https://www.oecd.org/dev/development-philanthropy/netFWD-Mexico-es-ebook.pdf>
- Ochoa González, O. (2014). *La gobernabilidad en Nuevo León*. Obtenido de Décimo Quinto Certamen de Ensayo Político: [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimoquinto/XV-CEP-segundolugar.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimoquinto/XV-CEP-segundolugar.pdf)
- Ramírez de la Cruz, E. E. (2012). *Instituciones y gobernanza metropolitana: Instituciones y gobernanza metropolitana*: Obtenido de ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y URBANOS, VOL. 27, NÚM. 2: <http://www.scielo.org.mx/pdf/educm/v27n2/2448-6515-educm-27-02-491.pdf>
- Rius, A. (2014). La coordinación institucional y la colaboración entre los sectores público y privado. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Rivera, M. E. (2019). Discutir la Gobernanza a Nivel Local: Redes, Actores en la Gestión de Recursos Naturales de dos áreas protegidas de Chiapas. *COLSAN*.

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (30 de junio de 2020). *Avanzan acciones de gobernanza para la Zona Metropolitana de Monterrey: Sedatu*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/avanzan-acciones-de-gobernanza-para-la-zona-metropolitana-de-monterrey-sedatu?idiom=es>
- Secretaría de la Función Pública. (25 de agosto de 2017). *Convenios de Coordinación y/o de Concertación con los Sectores Social y Privado*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sfp/articulos/convenios-de-coordinacion-de-concertacion-con-los-sectores-social-y-privado>
- Somoza, J. (2013). Gobernanza urbana, competitividad y procesos de renovación en las ciudades medias españolas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (61), 47-66.
- Ugalde, L. (s.f). La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y municipales. *Auditoría Superior de la Federación*.
- Valdés Rodríguez, M. (2016). "¿Cómo Fortalecer las Capacidades Institucionales de los Ayuntamientos?". Obtenido de FORO AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL INAFED 2016.
- Zarate, M. A. (2020). Gobernanza y voluntariado Universitario ante la pandemia del covid. *Encrucijada*.
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. Obtenido de Perfiles Latinoamericanos 38: <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a2.pdf>