

# ¿RÉGIMEN URBANO O GOBERNANZA EMPRESARIAL? NUEVO LEÓN EN EL SIGLO XXI

URBAN REGIME OR CORPORATE GOVERNANCE?  
NUEVO LEON IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY

María del Socorro Arzaluz Solano\*

## RESUMEN

El artículo analizó los vínculos Estado-empresa-sociedad a través del estudio de caso de Nuevo León en años recientes. Se partió de la pregunta de si esta forma de alianza se puede considerar un «régimen urbano» de acuerdo con el enfoque de Clarence Stone. El documento examinó la crisis de seguridad en el estado y el surgimiento de dos instrumentos de alianza estado-empresa-sociedad: la creación de la Policía Fuerza Civil (2011) y el Consejo Nuevo León (2014). Se concluye que este caso se acerca más a una gobernanza empresarial que a un «régimen urbano» de acuerdo con el enfoque utilizado.

**Palabras clave:** Régimen urbano, gobernanza, violencia, Nuevo León.

## ABSTRACT

The article analyzes the state-company links through the case study of Nuevo León in recent years. It starts from the question whether this form of alliance can be considered an urban regime according to Clarence Stone's approach. The document examines the security crisis in the state and the emergence of two instruments of state-company alliance: the creation of the Civil Force Police (2011) and the Nuevo León Council (2014). It is concluded that this case is closer to a corporate governance than to an urban regime according to the approach used.

**Keywords:** Urban regime, governance, violence, Nuevo León.

Recibido 27 de septiembre de 2020  
y aceptado 19 de marzo de 2021

---

\* Profesora-Investigadora de El Colef, adscrita al Departamento de Estudios de Administración Pública. <sarzaluz@colef.mx>.

## INTRODUCCIÓN

A inicios del siglo XXI un equipo de investigadores<sup>1</sup> emprendimos un análisis para tratar de aplicar el enfoque de la teoría del «régimen urbano» al caso de Nuevo León, particularmente a los municipios de Monterrey, San Pedro Garza García, Apodaca y García. Las preguntas en ese momento tenían que ver con los siguientes temas: (a) las formas de gobierno ejercidas en el espacio metropolitano, (b) la compleja articulación entre gobiernos municipales y gobierno estatal en las políticas urbanas, (c) los modos de cooperación entre sector público y privado en la gestión local, y (d) los componentes centrales de las coaliciones o grupos de poder en los gobiernos metropolitanos.

El estado de Nuevo León se ubica en la zona noreste de México; de acuerdo con el Inegi, tenía en 2020 alrededor de 5 millones 341 habitantes, casi todos viviendo en la Zona Metropolitana.

En los últimos años, la entidad ha enfrentado la inseguridad de manera creciente. Es notorio cómo los homicidios se han incrementado a partir del 2010, con el pico más alto en 2012. Fue en Monterrey donde se registró uno de los atentados de mayor resonancia nacional, que fue la masacre del Casino Royal en agosto de 2011.

¿Cómo enfrenta el gobierno estatal la tarea de gobernar en una entidad fuertemente urbanizada? ¿Esta forma de gobierno se aproxima a un «régimen urbano»?

Estas son las preguntas centrales de este trabajo que se responderán a través del análisis de dos casos: (1) la conformación de la Policía Fuerza Civil en 2011, y (2) la creación del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica en 2014.

En estas acciones, el actor privado ha estado presente desde la concepción, ejecución y seguimiento de los proyectos. El documento tratará de responder cómo se han relacionado gobierno, empresa privada y sociedad civil en decisiones trascendentales de la vida política de la entidad.

Este artículo sigue la siguiente estructura: en la primera parte se hace una breve discusión del concepto «régimen urbano». En seguida se describe

---

<sup>1</sup>Mario Bassols, Roberto García, Socorro Arzaluz y Rosalía Chávez.

brevemente el papel del empresariado en la historia económica de la entidad. En la segunda parte se describe el proyecto denominado «Monterrey Ciudad Internacional del Conocimiento», como etapa precedente de la crisis de seguridad en el estado. Asimismo, se relatan los principales hechos de violencia entre 2006-2019. Además, se analizan los dos ejemplos de la alianza estado-empresa-sociedad: la Policía Fuerza Civil en 2011 y el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica en 2014. En ambos casos, el papel jugado por el grupo empresarial ha sido clave. En las conclusiones se discute la posibilidad del surgimiento de una forma de gobernanza empresarial como producto de estas alianzas.

El método seguido para la elaboración de este documento fue principalmente a través de fuentes secundarias (documentos académicos y notas de prensa). Otra fuente de información fueron las páginas de internet de ambas instituciones. Cabe aclarar que se han buscado otra clase documentos oficiales; no obstante, hay escaso material oficial disponible. La información anterior se complementa con la revisión de algunas leyes y reglamentos generados en torno a los temas tratados (seguridad y planeación). La elección de los dos estudios de caso (Fuerza Civil y Consejo Nuevo León) fue debido a que en ambas figuras se hizo pública la presencia del actor empresarial en su conformación.

## **RÉGIMEN URBANO Y PODER**

Entre los años 2002 y 2004 un equipo de investigadores de El Colegio de la Frontera Norte en la sede Monterrey analizó el modelo de «régimen urbano» en esta metrópoli. En esos años era escaso el conocimiento en México en torno a este enfoque teórico. El equipo seleccionó cuatro estudios de caso de los entonces nueve gobiernos locales metropolitanos (2002): Monterrey, Apodaca, San Pedro Garza García y García. Las razones de la elección de estos casos fueron: Monterrey, por ser el municipio más poblado y sede del gobierno estatal. San Pedro Garza García, por sus altos indicadores de nivel de vida y por ser considerado un ejemplo de transparencia y participación ciudadana. Apodaca, por resultar un caso extremo a Monterrey y San Pedro tanto en infraestructura como en calidad de vida. García se había incorpo-

rado hacía poco tiempo a la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) y era un municipio en proceso de crecimiento. Otra variable considerada fue la presencia de diferentes partidos políticos en esas gestiones de gobierno: Monterrey y San Pedro, PAN; Apodaca, PRI, y García, PRD.

De acuerdo con las propuestas de la teoría del «régimen urbano», los autores consideraron los siguientes componentes:

- 1) Frontera territorial de la agenda (escala local, metropolitana o regional).
- 2) Duración de la agenda (periodos de gobierno en que esta se mantiene).
- 3) Tipo de agenda distintiva (empresarial, conservadora, progresista).
- 4) Componentes sociales de las agendas locales (tipo de actores, presencia de élites políticas y formas de participación).
- 5) Movilización de recursos externos (estatales, federales).
- 6) Existencia de liderazgos (fuertes, débiles o inexistentes).
- 7) Nivel de presencia de asociaciones público-privadas (nula, débil o creciente) (Bassols, 2006: 9).

En las conclusiones se señala que solo San Pedro Garza García se podía considerar en una etapa de transición al modelo de «régimen urbano», dado el comportamiento de los actores observados. En contraste, García era «la antítesis del régimen urbano» por las carencias y dificultades que enfrentaba.

Con base en dicho estudio, pasados algunos años surge la inquietud de reflexionar si la Teoría del «Régimen Urbano» (TRU) tiene alguna utilidad en la explicación de los procesos sociales y cambios experimentados en los últimos años en la entidad. El ensayo que presentamos no da continuidad al hecho hace algunos años; se trata de un trabajo diferente situado a nivel estatal y tomando como punto de partida la crisis de seguridad en Nuevo León que se vivió en años recientes.

## ¿GOBERNANZA URBANA O «RÉGIMEN URBANO»?

El concepto de «régimen urbano» surgió a principios de los años ochenta con el trabajo clásico de Clarence Stone sobre el caso de Atlanta. Su objetivo era analizar las condiciones bajo las cuales surgían coaliciones políticas duraderas. Stone, al igual que Gerry Stoker, analizan el tema del poder en las ciudades norteamericanas considerando la forma en que gobierno se alía con otros actores. El postulado de este enfoque es que «los gobernantes están obligados a cooperar con aquellos que poseen recursos esenciales para lograr una serie de objetivos políticos, es decir, los titulares de poder sistémico» (Stoker, 1998: 123).

De acuerdo con ambos autores, un «régimen urbano» puede ser definido como un grupo informal y relativamente estable con acceso a recursos institucionales que le permiten tener un papel sostenido en la toma de decisiones de gobierno. Es probable que los participantes tengan una base institucional, es decir, es probable que tengan un dominio del poder de mando. No obstante, «el régimen, se forma como una base informal para la coordinación y la creación de una estructura de mando que abarca todo» (Stoker, 1998: 123).

El trabajo de Stone ha tenido grandes repercusiones en la tradición americana y él mismo ha dado continuidad a su proyecto a través de los años. No obstante, el enfoque se ha utilizado poco en México y en América Latina.

Entre los trabajos pioneros en México encontramos el de Mario Bassols (2006), quien hace un exhaustivo análisis de la producción norteamericana sobre el poder urbano y sobre las bases del «régimen urbano». Para Bassols, «el trabajo de Stone enfatiza las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en las coaliciones políticas, y cómo estructuran un peculiar juego de valores para obtener y ejercer el poder político». La importancia de este enfoque radica en que se sitúa en una época de la transición del capitalismo dirigida a la privatización de diversas funciones del Estado (Bassols, 2006: 28). Por lo anterior, se analizó el caso de la zMLm como un ejemplo paradigmático de este tipo de alianzas formales e informales entre los actores que detentan el poder político y aquellos que poseen el poder económico.

Además del ya citado trabajo de Bassols, Enrique Cabrero (2005) sitúa el análisis económico de la ciudad como base para el surgimiento del «Régimen

Urbano». En su texto sobre acción pública y desarrollo local (2005), citando a Peter Peterson afirma que el crecimiento económico de la ciudad constituye el interés dominante para el conjunto de actores e instituciones locales. De este planteamiento se derivan dos corrientes que estudian las formas de relación entre mercado, estado central, autoridades locales, grupos sociales y grupos de interés (Le Gales, citado por Cabrero, 2005). Las dos corrientes son: (1) el modelo de las coaliciones urbanas para el crecimiento (*urban growth coalition*), y (2) la teoría del «régimen urbano» (TRU) (*urban regime*) (Cabrero, 2005: 50). Respecto a esta última, la pregunta central que trata de responder este enfoque es quién se beneficia con el desarrollo urbano.

Para Enrique Cabrero, la TRU aporta un marco conceptual útil para interpretar la acción pública urbana en el contexto mexicano y es sobre esta última a la que dedica el análisis de los estudios de caso de Toluca, San Luis Potosí, León y Aguascalientes en el libro citado.

En síntesis, en México el trabajo de Bassols se aboca al estudio de la TRE a nivel municipal en la ZMM entre los años 2002-2004, mientras que Cabrero toma esta como un componente de la Acción Pública, enfoque en que basa el estudio de cuatro entidades entre 1988-1999.

En una revisión más reciente del tema, Mario Bassols (2019) indica que se requieren algunas condiciones en el proceso de interacciones entre los aparatos público y privado en el régimen urbano: (a) un marco institucional que soporte tales decisiones, (b) cooperación entre los diversos participantes (mediante incentivos selectivos) y, (c) una agenda comprometida para llevar a cabo proyectos sustantivos.

Una conclusión de Bassols es que los gobiernos locales no cuentan con la capacidad suficiente para gobernar; por esa razón recurren a coaliciones políticas dentro de las cuales existen grupos privados dominantes que proporcionan soporte al equipo de gobierno; esta coalición se constituye como un «régimen».

Con el paso del tiempo, el enfoque de Stone fue perdiendo fuerza, además de que tuvo poca trascendencia fuera del ámbito anglosajón. No obstante, estableció las bases para el análisis de los mecanismos de poder y las alianzas locales en las ciudades.

Los principales temas que rescatar en un enfoque contemporáneo del «Régimen Urbano» son, de acuerdo con Bassols, los relativos al ejercicio

del poder en las grandes ciudades: (1) ¿cómo se construye una agenda en el corto y mediano plazo?, (2) ¿cómo entender la continuidad y el cambio en el poder urbano y el gobierno de la ciudad?, (3) ¿cómo redimensionar en las ciudades latinoamericanas el contenido de la agenda urbana en contextos de expansión metropolitana? (Bassols, 2019:25).

Otro enfoque teórico en el tema del gobierno en las ciudades es el de la gobernanza urbana, la cual establece la alianza de los diferentes actores gubernamentales, privados y sociales, en temas que conciernen a la población; no obstante, desde esta perspectiva se trata de un poder compartido, a diferencia del «régimen urbano», en el cual hay un poder que predomina sobre los otros. Si bien la gobernanza es un concepto que se ha utilizado en innumerables estudios y ha sido ampliamente discutido, no es la intención hacer un análisis exhaustivo, sino presentar algunos elementos para diferenciar del sentido del «régimen urbano».

Para Díaz Orueta, en su estudio del caso español, «la gobernanza se ha configurado como un concepto importante manejado cada vez con mayor frecuencia para referirse a la creciente complejidad de las estructuras urbanas y de los procesos de toma de decisión en las ciudades». En los últimos años, las ciudades se han convertido en mercancías para venderse al mundo con las mayores ganancias posibles, utilizando técnicas de marketing y con un enfoque abiertamente empresarial de las políticas urbanas; a esto le denomina «gobernanza empresarial» (Díaz Orueta, 2012: 57). En este modelo, la ciudadanía queda fuera de las decisiones que se imponen sin consultar. En el caso de España, de acuerdo con Díaz Orueta, este modelo empezó desde la década de los ochenta. Para él, hay una relación entre las formas de gobernanza urbana y la evolución de la estructura socioespacial de las ciudades, particularmente de las periferias (Díaz Orueta, 2012: 58).

Entre algunos de los elementos que se detectan en esta forma de gobernanza se encuentran:

- 1) Las alianzas público-privadas para algunos proyectos.
- 2) El desarrollo de megaproyectos y megaeventos.
- 3) La despoltización de las políticas urbanas.
- 4) Los procesos de gentrificación que ocasionan segregación urbana (Díaz Orueta, 2012: 62-63).

El trabajo empírico lo sitúa en cuatro ciudades españolas para concluir que los modelos de ciudad que se analizan son ejemplos de la denominada «gobernanza empresarial», la cual corresponde a un modelo capitalista en el que las decisiones sobre las ciudades son tomadas por los grupos con poder económico. Se trata de urbes mercantilizadas donde la segregación social es un efecto.

Las reflexiones anteriores son la base para analizar las coaliciones o alianzas que se formaron entre grupos empresariales y gobierno estatal en Nuevo León, como consecuencia de la violencia e inseguridad experimentada en el estado en los últimos años. La hipótesis que planteamos es que, ante la incapacidad del hacer frente al problema, en un estado con una tradición empresarial muy fuerte, la iniciativa privada forma una coalición con el gobierno estatal para enfrentar este asunto. La cuestión para debatir es si a esta alianza se le puede denominar «Régimen Urbano», de acuerdo con la literatura existente, o tal vez se trata de una forma de gobernanza urbana o un modelo de gestión en la cual la empresa participa en las decisiones más importantes de gobierno.

## EMPRESA Y GOBIERNO EN NUEVO LEÓN

El tema del auge empresarial en el estado de Nuevo León ha sido estudiado por diversos autores (Vellinga, 1988; Cerutti, 2000; Cerutti, Ortega y Palacios, 2000), entre otros. Se encuentran publicaciones que abordan los antecedentes, historia y vínculos entre diferentes niveles de gobierno y empresas. Asimismo, se analizan los factores históricos y económicos que favorecieron que en la entidad se desarrollaran empresas muy poderosas a nivel internacional.

No es la intención hacer un recuento de esta historia, ya que esto sobrepasa los objetivos del trabajo; no obstante, ubicamos algunos aspectos importantes a considerar en el nexo entre empresa-gobierno que en el caso de Nuevo León es un fenómeno estudiado ya por los especialistas.

Cerutti et al. (2000) consideran varios aspectos en el auge del empresariado en la entidad, las cuales resumen en varios puntos: (1) la perdurabilidad histórica de varias familias en el mundo del capital. (2) La relación de estas



familias con la economía de Estados Unidos, en particular con Texas. (3) La dinámica regional propia del norte de México. (4) La alta capacidad de adaptación del empresariado (Cerutti et al., 2000: 102-104).

Varios autores coinciden en que el auge empresarial en el estado se observa desde la etapa porfirista (1886-1909) con el gobierno de Bernardo Reyes y con sus políticas de exención de impuestos, que se repitieron en años posteriores favoreciendo a las empresas locales. Con la consolidación del Estado protector, se abrieron importantes oportunidades de negocio para los empresarios regiomontanos, estrechamente relacionadas con el mercado interno y los beneficios que otorgaba el gobierno, en términos de subsidios, exenciones de impuestos y crédito público. En este periodo, que se extiende entre la década de 1940 y 1960, se dio un nuevo apogeo industrial en Monterrey y su área metropolitana (Smith et al., 2008: 13).

Es en las elecciones de 1997 cuando los empresarios participan abiertamente en la política local con la postulación de Fernando Canales Clariond, quien ganó la elección de ese año y se convirtió en el primer gobernador panista de Nuevo León. Guadarrama (1987) señala que «los empresarios neoleonenses se han caracterizado por ocupar posiciones de vanguardia en el proceso de industrialización del país» (Guadarrama, 1987: 145).

En Nuevo León, de acuerdo con esta autora, desde su formación, el Partido de Acción Nacional ha sido fuertemente apoyado por grupos empresariales locales. Ello ha repercutido en una mayor experiencia de comportamiento de oposición y también de la utilización de esta como recurso político en las negociaciones con los poderes regionales y del centro (Guadarrama, 1987: 148).

No obstante, la llegada del PAN al poder no fue del todo exitosa, ya que, de acuerdo con una especialista, «el PAN en la responsabilidad de gobierno al no extender plenamente las prerrogativas democráticas para la competencia política y de derechos políticos de los ciudadanos, ahogó hacia el paso natural hacia una consolidación democrática» (Medellín, 2006: 88). Es decir, el empresariado a través del PAN no tuvo una gestión exitosa en su primer gobierno estatal que recuperó el PRI en las siguientes elecciones.

No obstante, el papel del empresariado es tan importante en el estado que ha consolidado un discurso en los medios de comunicación como lo demuestra el trabajo de Smith (2008), sobre la ideología empresarial re-

giomontana, a la que se define como una clase conservadora y contraria a los procesos centralizadores del Estado Nacional. «la construcción de este modelo se reforzó gracias a la capacidad de dicho grupo de poder, capaz de construir patrones ideológicos comunes a toda la ciudad y hacer que ese discurso se legitimara en el tiempo» (Smith et al., 2008: 11).

Esta influencia se percibe en diferentes ámbitos en la entidad: en los medios de comunicación, en el plano cultural, entre otros. Como ejemplo de esta clase de enfoque, un texto de reciente publicación genera el término de «capitalismo social» en referencia al legado de los empresarios en diferentes épocas en el estado (Salinas, 2020).

En el plano de las decisiones públicas y del vínculo estado-empresa, es poco lo que se ha estudiado al respecto, por lo que este trabajo es un acercamiento a dos casos donde la presencia empresarial es muy visible.

El siguiente apartado describe una de las etapas más críticas en la entidad y cómo el actor empresarial aparece para vincularse con el gobierno en la solución de esta problemática.

Tomamos como punto de partida el gobierno de Natividad González Parás (2003-2009) donde se empieza a generar una oleada de violencia que alcanzó sus puntos más críticos durante el mandato de Rodrigo Medina (2009-2014) y que continúa, aunque con menor magnitud, con el gobernador Jaime Rodríguez Calderón. Aquí el tema es analizar la «coalición» entre empresa y gobierno en el tema de la seguridad pública.

## **DE LA «CIUDAD DEL CONOCIMIENTO» A LA CIUDAD DE «LOS TAPADOS»**

En el año 2003 asume la gubernatura del estado Natividad González Parás. Durante su gestión se hizo importante obra pública y varios proyectos culturales-urbanos. Entre la obra realizada destaca la ampliación del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, la remodelación del Parque Fundidora y la construcción del Paseo Santa Lucía. La proclama de González Parás era hacer de Monterrey una «Ciudad Internacional del Conocimiento» (MCIC), en la cual se diera una alianza entre academia y empresa. Si bien este fue un discurso que se reprodujo durante esos años, nunca hubo una defini-

ción de los alcances que se pretendían con ese proyecto. Durante 2007 y 2008, se realizaron un gran número conferencias, conciertos y foros, todos comprendidos en MCIC. Asimismo, se diseñó un Parque de Investigación e Innovación Tecnológica (PIIT) en el que se concentraron empresas e instituciones académicas.

EL PIIT se inauguró en 2009, y para 2011 se afirmaba que «el clúster de nanotecnología de Nuevo León (CNNL) se está consolidando como una nueva opción de crecimiento y competitividad para las empresas locales y promotor insignia de un nuevo modelo de desarrollo para el estado de Nuevo León» (González Hernández, 2011: 22).

A pesar de la pretensión del proyecto, la crítica principal era en el sentido de que este proyecto no se destinaba a beneficiar a la población del estado, sino a un sector muy limitado:

El clúster se inserta en la plataforma científico-tecnológica que se adaptó para orientarse al desarrollo productivo empresarial y en el marco normativo que viabilizó la privatización del conocimiento científico. El Clúster de la Tecnología de Nuevo León es un ejemplo de la vinculación de la Triple Hélice en la innovación, pero habrá que ver si dicha configuración puede generalizar el beneficio a los diferentes sectores sociales de esa región (Zayaga, 2013: 28).

Sin duda, la crítica más fuerte a este proyecto provino del sector académico. De los autores que han analizado el proyecto MCIC, el trabajo de Moreno y Contreras se centra en las obras urbanas y señala que «contempla la renovación urbana en el sentido de hacer de Monterrey una ciudad atractiva para el capital extranjero y colocarse en el ranking mundial de ciudades ligadas a la economía del conocimiento y puntos de turismo internacional» (Moreno y Contreras, 2010: 132).

Este proyecto se asemeja en mucho al caso expuesto por Díaz Orueta: con grandes obras suntuarias, festivales y la alianza público-privada, es decir, al modelo urbano de la «gobernanza empresarial».

Como parte de este plan se publicó la *Ley para el Fomento del Desarrollo Basado en el Conocimiento* (2004), para afianzar la consolidación del PIIT. No obstante, el análisis de Moreno y Contreras demuestra que nunca hubo

transparencia en los objetivos ni se detalló la forma en que se vincularían las universidades y las empresas en este PIIT. Otro componente de este proyecto fue la modificación urbana de la ciudad, específicamente el Paseo Santa Lucía, la cual pretendía situar a Monterrey como una ciudad atractiva para el turismo internacional. En este sentido, se afirma que la premura por colocar a Monterrey entre las ciudades globales o más atractivas para la inversión sigue el patrón de subordinar la política urbana a grandes eventos como el motor principal de transformación de la ciudad. A esto se le conoce como *festivalización* de la política urbana. Uno de sus resultados es la *urbanalización*, es decir, la fragmentación o tematización de paisajes desanclados de su entorno (Moreno y Contreras, 2010: 145).

Han sido de diverso tipo las críticas a este proyecto, la mayoría provenientes del sector académico y desde el ámbito periodístico.

Sobre el Paseo Santa Lucía, que es hoy uno de los sitios más emblemáticos de la ciudad, se han hecho algunos estudios; por ejemplo, un especialista en arquitectura y arte lo define así:

Las obras de arte cualifican la imagen del Paseo, contribuyen a su espectacularidad. No faltan en ellas magia y fantasía, cualidades que se expresan a través de: 1) la propia condición navegable del canal, 2) diversos modelos de lanchas, desde el convencional hasta el tipo góndola veneciana pasando por la trajinera de Xochimilco, 3) un pintoresco puente circular, 4) vestigios históricos que nos hablan de tiempos pasados [...], 5) carteles informativos con reseñas de acontecimientos históricos y legendarios que permiten evadirse en el tiempo, 6) fuentes, cascadas falsas de cemento simulando roca natural, surtidores o juegos de agua que alcanzan su cenit en la atracción conocida como «Fuente de olas», donde es posible generar la ilusión de un mar embravecido [...]. Detrás de la idea de Santa Lucía está, indudablemente, el Riverwalk de San Antonio [...], Sócrates Rizzo, primer político en impulsar el proyecto Santa Lucía, tuvo como asesor a Alvin Groves, responsable de parte del canal de San Antonio (Prieto, 2013: 160-161).

Pero el crítico más duro es Jordi Borja, quien fue invitado por el gobierno de Nuevo León para realizar un diagnóstico sobre las posibilidades urbanas de

la ciudad. En su estudio «Revolución urbana y derechos ciudadanos», dedica un apartado completo para analizar los casos de Barcelona, Bilbao y Monterrey. De esta última ciudad, se afirma que fue un «caso fallido», a diferencia de Bilbao. Los motivos los encuentra en la falta de un liderazgo político potente con un discurso integrador y con una cooperación interinstitucional efectiva (gobierno estatal y local). Borja explica la falta de liderazgo por el bajo nivel cultural de las élites y la voluntad política de estas en mantener la segregación social en la ciudad. Realiza una fuerte crítica al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) (otro ícono de la ciudad), por su falta de formación humanística y destaca la falta de movilización ciudadana en una «sociedad dualizada» (Borja, 2012: 295).

El Fórum Universal de las Culturas se clausuró el 8 de diciembre de 2007. En el acto final, el gobernador declaró que «el evento duró 80 días, se recibieron más de 4 millones de visitantes en los más de mil eventos y 865 sesiones del capítulo de diálogos» (*La Jornada*, 2007). Ese día es recordado por los habitantes de Monterrey por el espectáculo de fuegos pirotécnicos que se apreció desde diferentes puntos de la ciudad y por la gran fiesta.

Concluida la celebración, el estado despertó a la realidad de la violencia recién instalada en Nuevo León. Esto inició el 6 de septiembre de 2006 (antes del Fórum) cuando Marcelo Garza y Garza, entonces director de la Agencia Estatal de Investigaciones de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, fue asesinado en un sitio público en San Pedro. Para entonces, se manejó que se trataba de un hecho aislado y que no habría mayores consecuencias, pero ya durante el *Quinto Informe de Gobierno* de Natividad González Parás y concluido el Fórum, los reclamos en torno a la violencia se hicieron presentes (*Proceso*, 2008).

De ahí en adelante, durante el último año de la gestión de González Parás y en todo el sexenio de Rodrigo Medina, la violencia acompaña a la próspera ciudad de Monterrey y al estado de Nuevo León. El cuadro 1 resume los principales hechos en el estado en las últimas gestiones de gobierno.

**Cuadro 1.** Principales hechos de violencia en Nuevo León (2006-2017)

Fecha	Hecho	Lugar	Descripción	Personas involucradas	Gobernador
6 de septiembre de 2006	Asesinato de Marcelo Garza y Garza	San Pedro Garza García	El director de la Agencia Estatal de Investigaciones es asesinado en una plaza pública	Una persona	Natividad González Parás
Febrero de 2009	Bloqueos de avenidas por los «tapados»	Monterrey, Nuevo León	Manifestantes bloquean Avenida Constitución como protesta por la presencia de operativos militares en el Estado	25 manifestantes detenidos	Rodrigo Medina
Marzo de 2010	Asesinato de dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey	Monterrey, Nuevo León	Tras un enfrentamiento entre militares y presuntos miembros de la delincuencia organizada, los estudiantes fueron asesinados dentro del campus	2 estudiantes de maestría del Tecnológico de Monterrey	Rodrigo Medina
Mayo de 2011	Ataque al Café Iguana	Monterrey, Nuevo León	Un comando armado abrió fuego contra la fachada del Café	4 muertos: dos clientes y dos guardias de seguridad	Rodrigo Medina
Julio de 2011	Caso «El Sabino Gordo»	Monterrey, Nuevo León	Grupo de delincuentes amenazan al propietario del bar «El Sabino Gordo». Tras un desacuerdo, días después atacan a balazos el lugar	19 personas asesinadas.	Rodrigo Medina

Fecha	Hecho	Lugar	Descripción	Personas involucradas	Gobernador
Agosto de 2011	Incendio en Casino Royal	Monterrey, Nuevo León	El ataque fue presuntamente perpetrado por dos grupos de sicarios de Los Zetas, quienes incendiaron el lugar por el incumplimiento de pagos por extorsión	53 personas muertas	Rodrigo Medina
19 de febrero de 2012	Motín y fuga en el penal de Apodaca	Apodaca, Nuevo León	Fuga y motín en un penal de Nuevo León	44 muertos y 30 reos fugados	Rodrigo Medina
Mayo de 2012	49 cuerpos abandonados en carretera de Nuevo León	Cadereyta, Nuevo León	Los cuerpos de 49 personas fueron hallados en bolsas de plástico en el kilómetro 47 de la carretera Monterrey-Reynosa, el 13 de mayo. Estas acciones están relacionadas con la lucha entre el cártel de Sinaloa y Los Zetas	43 hombres y 6 mujeres.	Rodrigo Medina
Febrero de 2013	Caso Kombo Colombia	Rancho Las Estacas, Nuevo León	Una docena de hombres armados interrumpe en una fiesta secuestrando a 14 miembros y 3 ayudantes del grupo Kombo Colombia; días después se encontraron sepultados en un pozo	14 integrantes del grupo musical y 3 ayudantes	Rodrigo Medina

Fecha	Hecho	Lugar	Descripción	Personas involucradas	Gobernador
Julio de 2013	Captura del Z40	Nuevo León en los límites con Tamaulipas	Gobierno federal captura a Miguel Ángel Treviño Morales, líder del cartel de los Zetas	Miguel Ángel Treviño Morales, Abdón Federico Rodríguez y Ernesto Reyes García	Rodrigo Medina
Marzo de 2015	Captura del Z42	San Pedro Garza García, Nuevo León	A través de un operativo capturan a Omar Treviño «Z42», jefe del Cartel de los Zetas	Omar Treviño, Carlos Arturo Jiménez Encinas y cuatro personas	Rodrigo Medina
Junio de 2015	Balacera en un depósito de cerveza	García, Nuevo León	Una balacera deja siete muertos acribillados en el lugar de los hechos y tres más en el hospital	10 personas asesinadas	Rodrigo Medina
Febrero de 2016	Motín en el Penal del Topo Chico	Monterrey, Nuevo León	Ante el intento de una fuga, se desencadena un conflicto entre los carteles Zetas y del Golfo ocasionando un motín entre los reos	49 muertos, 12 heridos	Jaime Rodríguez Calderón
Enero de 2017	Fosas clandestinas	Cerro del Fraile, García, Nuevo León	La Procuraduría General de Justicia del Estado encuentra 56 cuerpos en una fosa clandestina	56 cuerpos no identificados	Jaime Rodríguez Calderón
Octubre de 2017	Motín en el Penal de Cadereyta	Cadereyta, Nuevo León	Reclusos protestan inconformes ante las nuevas reglas de seguridad ocasionando un conflicto con policías de Fuerza Civil	18 muertos	Jaime Rodríguez Calderón

*Fuente: Elaboración de Gustavo Vázquez, con base en datos de prensa.*



En Nuevo León, especialmente en la ZMM, se empezaron a vivir fuertes situaciones de violencia con hechos como la aparición de los «tapados»: jóvenes pagados por el crimen organizado que bloqueaban avenidas para intimidar a la población. Entre 2010 y 2012 apareció un gran número de «colgados» en puentes y avenidas principales, pero sin duda fueron dos hechos los que marcaron un antes y un después en esta metrópoli: el asesinato de dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey a manos del Ejército que los trató de hacer pasar por criminales, y el atentado y posterior incendio del Casino Royal, en el cual murieron más de 50 personas (la mayoría mujeres). Un hecho que no ha sido esclarecido y que incluso atrajo una recomendación de la CNDH fue el asesinato y exhibición de 49 torsos humanos en el municipio de Cadereyta en mayo de 2012. Estos cuerpos no han sido identificados en su totalidad, pero algunas referencias señalan que al menos diez de estas personas eran migrantes hondureños (López y Arzaluz, 2018: 114). Otros hechos delictivos de gran magnitud fueron el atentado al bar Sabino Gordo y el asesinato de los miembros del grupo musical Kombo Colombia.

En esos años también se da una ola de desapariciones de personas, lo que conlleva a la formación de colectivos como FUNDENL (Fuerzas Unidas de Nuestros Desaparecidos en Nuevo León), organización que hasta la fecha (2021) trabaja para esclarecer casos que no han sido resueltos por las autoridades estatales. Este grupo incluso ha publicado varios informes sobre su labor.

Para algunos autores (González Ramírez, 2015; Villarreal, 2016a, 2016b), estos momentos álgidos en un estado que se había caracterizado por bajos índices de violencia y por la pujanza de la actividad económica tuvieron como uno de sus resultados el surgimiento de una sociedad civil organizada que no había figurado en años anteriores. González Ramírez llama a esta etapa «La Primavera Regia» mientras que Ana Villarreal se refiere a la «Transparencia de la víspera»; estas son las nuevas formas de participación social que se generaron a raíz de la violencia.

Jesús González Ramírez (2015) hace un recuento exhaustivo de las acciones colectivas realizadas a raíz del fenómeno de la violencia; aunque no se trata de un trabajo académico, sino el punto de vista del activista, constituye una referencia sobre los hechos en Nuevo León y principalmente en Monterrey. Destaca la observación de lo que él denomina «el chip regio», que

define como una especie de construcción cultural impulsada por los grupos empresariales para crear una identidad de orgullo regional y conformismo a las disposiciones que venían desde arriba (González Ramírez, 2015: 175).

Por otra parte, el trabajo de Ana Villarreal es uno de los análisis más exhaustivos sobre la violencia en Monterrey en los años más peligrosos; ella realizó un sólido documento sobre los efectos de la violencia en diferentes sectores sociales.<sup>1</sup> Uno de los nuevos reclamos fue por el derecho de disfrutar del espacio público; en respuesta al temor de estar en la calle, surgieron nuevos actores preocupados por mejorar la movilidad, la cultura vial, la calidad de la infraestructura urbana, entre otros temas relacionados. Desde distintos frentes, estos actores articulan y construyen su derecho a vivir en una ciudad más inclusiva y humana (Villarreal, 2016a: 114).

Villarreal analiza el surgimiento de colectivos como +Más allá de la marcha (movimiento que reclamaba justicia en el caso del Casino Royal), FUNDENL, así como de otros grupos organizados para la búsqueda de espacios públicos como Pueblo Bicicletero, Movimiento de Activación Ciudadana y La Banqueta se Respeta.

En años recientes, los penales son motivo de alerta para las autoridades en Nuevo León, ya que en estos se concentran personas de diferentes grupos delictivos que al tener disputas han ocasionado hechos con pérdidas importantes de vidas (Penal de Topo Chico, febrero 2016, 49 muertos; Penal de Cadereyta, octubre 2017, 18 muertos).

El Cuadro 2. resume este incremento de la violencia con el número de homicidios dolosos cometidos en el estado. Se observa cómo de 116 hechos en 2004 se alcanza el punto más alto en 2011 con más de 2000. Las cifras más altas se observan entre 2010 y 2013, y aunque en los últimos años han disminuido estos delitos no se ha llegado a los niveles del inicio del siglo XXI.

---

<sup>1</sup> La tesis para obtener el grado de Doctora en Sociología por la Universidad de Berkeley de Ana Villarreal, titulada «Drug Violence, Fear of Crime and the Transformation of Everyday Life in the Mexican Metropolis», es quizá el documento académico más serio sobre la violencia en Monterrey entre 2011-2013, realizado con base en trabajo etnográfico en un contexto adverso; lamentablemente no ha sido traducido al español.

**Cuadro 2.** *Homicidios dolosos en Nuevo León, tres sexenios (2003-2018)*

<b>Año</b>	<b>Total nacional</b>	<b>Total Nuevo León</b>	<b>% Respecto al total nacional</b>	<b>Gobernador</b>
2003	10 087	147	1.46	Natividad González Parás
2004	9329	116	1.24	
2005	9921	150	1.51	
2006	10 452	168	1.61	
2007	8867	279	3.15	
2008	14 006	241	1.72	
2009	19 803	343	1.73	Rodrigo Medina de la Cruz
2010	25 757	951	3.69	
2011	27 213	2,174	7.99	
2012	25 967	1,832	7.06	
2013	23 063	926	4.02	
2014	20 010	574	2.87	
2015	20 762	473	2.28	Jaime Rodríguez Calderón
2016	24 559	627	2.55	
2017	32 079	664	2.07	
2018	35 964	852	2.37	

*Fuente: Inegi, Estadísticas de Mortalidad, 2018.*

Si bien no se trata de analizar el tema de la violencia derivada del narcotráfico, es necesario señalar esta situación en la entidad como el tema que originó una política centrada en atacar este fenómeno con la alianza entre gobierno, empresa y sociedad.

Las noticias a nivel nacional entre 2010 y 2012 divulgaban la imagen de un estado devastado por la violencia y se publicaron algunos textos que desde el periodismo destacaban estos hechos (Osorno, 2012). Es en este contexto en que surgen las acciones que relataremos en la siguiente sección con la pregunta: ¿las alianzas empresa-gobierno en Nuevo León apuntan a un tipo de «régimen urbano»?

## ¿«RÉGIMEN URBANO» O GOBERNANZA EMPRESARIAL?

### *EL SURGIMIENTO DE FUERZA CIVIL*

Cuando aparece la crisis de seguridad en Nuevo León, muchas personas con alto poder adquisitivo decidieron emigrar a Estados Unidos, principalmente a las ciudades de Austin y San Antonio en Texas (Durin, 2018). En una entidad donde los movimientos sociales no son bien recibidos, y ante la carencia de liderazgos fuertes, fue el sector empresarial el que colaboró en la manera de enfrentar una situación que sin duda afectaba en el plano económico por la mala imagen que se estaba dando en el exterior. En un principio, en forma de reclamo y después en alianza con el gobierno, se fue dando forma a esta coalición que se detalla enseguida.

Del surgimiento de Fuerza Civil se ubicaron dos trabajos publicados; uno denomina a esta alianza como una forma de «gobernanza para la gobernabilidad» (Mendoza y Montero, 2015), y el otro como un mecanismo innovador para enfrentar la inseguridad en la entidad (Montero, 2017). Ambos documentos analizan el surgimiento de Fuerza Civil. De esas fuentes extraemos la información sobre los actores involucrados.

De acuerdo con Mendoza y Montero (2015), la situación de violencia obligó al gobierno a reconocer la magnitud del problema y cambiar la estrategia planteada durante el sexenio de Rodrigo Medina. El inicio de este cambio fue el surgimiento de la denominada Alianza por la Seguridad, donde se integró la participación de empresarios, universidades y representantes de la sociedad civil (Mendoza y Montero, 2015: 115).

El primer acercamiento entre la iniciativa privada y el gobierno federal se dio en octubre del 2010, en una reunión del Grupo de Coordinación Operativa (GCO), donde participaron las autoridades estatales y federales responsables de la seguridad. También fueron invitados los representantes de las grandes empresas de Nuevo León (Mendoza y Montero 2015: 116).

La constitución del programa *Alianza por la Seguridad* fue anunciada por el gobernador Rodrigo Medina el 13 de septiembre de 2010. Se señaló entonces que «la estrategia se basa en dos ejes fundamentales: acciones estrictamente policíacas y acciones sociales de corte preventivo, que tendrán

un costo de 653.6 y 140 millones de pesos, respectivamente» (*La Jornada*, 2010: 42).

Parte del trabajo de la Alianza fue la elaboración de un diagnóstico en el cual se detectó la mala percepción de la policía y la necesidad de crear otro cuerpo, y así es como se decide la creación de Fuerza Civil.<sup>2</sup>

En las etapas preparatorias para este nuevo cuerpo de policía, de acuerdo con las fuentes revisadas, participaron empresarios, gobierno y academia:

Se crearon mesas de trabajo según las necesidades que se debían atender, siendo estas las de comunicación y marketing; reclutamiento y selección; coordinación y logística; plataforma tecnológica; procesos y estructura y formación. La iniciativa privada se coordinaba con las respectivas áreas de gobierno, entre ellas estaba la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) que llevaba las tareas de exámenes y documentación, el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León (SESPENL), que llevaba las tareas de coordinación y marketing y la Universidad de las Ciencias de la Seguridad (UCS), que llevaba las tareas de adiestramiento (Mendoza y Montero, 2015: 118).

El artículo consultado indica que para esta tarea se unieron empresas, gobierno y sociedad civil; no obstante, solo se menciona a las empresas participantes, quedando pendiente el tema de las instituciones académicas que colaboraron y, sobre todo, no se indica qué tipo de sociedad civil participó en el proceso de creación de esta nueva fuerza policial. Por otra parte, el *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2012-2015* en este tema señala que a partir de 2011, mediante la colaboración entre Gobierno, iniciativa privada y universidades se ha conformado un grupo de apoyo para el reclutamiento de elementos para Fuerza Civil denominado 'Alianza para la Seguridad', logrando un significativo avance en cuanto a la inscripción, selección y contratación de personal (PSSPNL, 2012: 6).

Este Programa no indica expresamente qué instituciones académicas participaron, ni las empresas o empresarios que colaboraron en el proceso.

---

<sup>2</sup> Este diagnóstico se ha buscado en fuentes gubernamentales y bibliotecas locales sin éxito.

La nueva policía quedó formalizada con la expedición del Reglamento de la *Ley de la Institución Policial Estatal Fuerza Civil*. En 2014 se reporta que esta policía se integra con 2993 elementos hombres y 449 mujeres (Arzaluz, 2014: 74).

Después de la campaña de reclutamiento que se dio a nivel nacional y el proceso de profesionalización que se implementa con la creación de la Universidad de Ciencias de la Seguridad, los resultados se empiezan a observar y se vuelven cotidianos los patrullajes de este cuerpo. Al mismo tiempo, los homicidios empezaron a disminuir, como se observa en el cuadro 2.

Dado que la Alianza para la Seguridad fue un acuerdo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, no hay documentos oficiales que indiquen los montos y el tipo de participación de los empresarios, así como el momento en que dejaron de apoyar este esquema. Por otra parte, los ensayos revisados aluden constantemente a la presencia de sociedad civil, pero en ninguna parte se hace referencia a qué grupos o colectivos se invitó para el diseño de esta nueva fuerza policiaca.<sup>3</sup> Con base en las fuentes consultadas, no es posible saber qué tan importante fue la presencia de la sociedad organizada en el surgimiento de Fuerza Civil, ya que ni los documentos académicos ni las notas de prensa revisadas mencionan nombres o datos específicos; por ejemplo, el carácter de las reuniones realizadas, el actor predominante en las fuentes disponibles ha sido la empresa.

El cuadro 4 resume a los actores que participaron en el proceso de creación de Fuerza Civil.

---

<sup>3</sup> Por sociedad civil se define a: «las organizaciones civiles son referidas como aquellas formas de organización ciudadana que no se encuentran ligada a organismos de carácter internacional, son de carácter no lucrativo, pero, pueden comercializar bienes y servicios, y a pesar de su carácter ciudadano, no buscan conquistar poder político ni escalar puestos dentro del sector gubernamental, sino que más bien están enfocadas (aunque no exclusivamente) en la promoción y defensoría de los derechos civiles y los beneficios sociales» (Bravo-Salazar y De la Cruz Orozco, 2018).

**Cuadro 3.** *Actores participantes en la creación de Fuerza Civil (2012)*

Gobierno estatal	Instituciones académicas	Empresas	Sociedad civil
Secretaría de Seguridad Pública	Se indica expresamente solo a la UANL en temas de capacitación	No se menciona qué empresas, se hace referencia al «grupo de los 10»	No se menciona ningún grupo o colectivo
Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública			
Universidad de Ciencias de la Seguridad			

*Fuente: Mendoza y Montero (2015); Montero (2017); PSSPNL 2012-2015.*

El otro caso donde se observa esta coalición empresa-gobierno es con la creación de un nuevo organismo a nivel estatal que estaría detrás de las principales decisiones de planeación en el gobierno.

### ***EL CONSEJO NUEVO LEÓN***

En octubre de 2013 una declaración de prensa alertó que se preparaba una nueva *Ley de Planeación Estratégica de Nuevo León*, que pretende mediante consultas públicas y estudios técnicos determinar el *Plan de Desarrollo del Estado* con metas claras y alcanzables. Esta ley impulsada a principios de año por el sector privado será aplicada por el Consejo Nuevo León (CNL) para la Planeación Estratégica que encabezará el ejecutivo y tendrá un presidente a propuesta del gobernador» (Charles, 2013: 6).

Se menciona un Consejo Nuevo León, el cual tendría la facultad de colaborar en la planeación del desarrollo estatal, y se destaca que fue el sector privado el que impulsó esta iniciativa que se plasmó posteriormente en la legislación.

El 17 de enero del 2014 se publica la *Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León*, el fundamento legal de esta nueva figura, ya que el artículo 7 establece que el Consejo será un órgano consultivo y propositivo

del Ejecutivo del Estado en materia de planeación estratégica y su evaluación, estará integrado por:

- 1) El Presidente del Consejo, que será el Titular del Poder Ejecutivo del Estado;
- 2) El Presidente Ejecutivo, designado a propuesta del Titular del Ejecutivo, de entre los miembros ciudadanos del Consejo;
- 3) Seis consejeros ciudadanos de amplio reconocimiento público y conocimiento de la realidad económica y social del Estado, quienes a su vez serán los presidentes de las Comisiones a que se refiere el artículo 11 de esta *Ley*.

El artículo 9 señala las facultades de este Consejo y el resto de la ley aborda los pormenores del Plan Estratégico, así como de los mecanismos de seguimiento y evaluación. Se crea así una nueva figura inédita en el estado, con el objetivo de garantizar un esquema de planeación a largo plazo y que este no quede sujeto a las variables sexenales.

El primer CNL quedó instalado el 29 de septiembre de 2014. Uno de los consejeros, encargado de la Comisión de Transparencia, aseguró: «Vamos a asesorar, a dar seguimiento y opinar y proponer algunas medidas para encauzar los esfuerzos de los diferentes planes que tenga el gobierno del estado» (González, 2014: 2). En otra nota se aseguraba que este Consejo «sería financiado a mitades con fondos públicos y privados, aunque todavía no se tiene un cálculo exacto de su costo de operación» (Ramos, 2014: 2).

En su página oficial ([www.conl.mx](http://www.conl.mx)) el CNL se define como «un órgano transexenal, apartidista, consultivo y propositivo del estado en materia de planeación estratégica y su elaboración».

Su misión es

promover el desarrollo sostenible del estado de Nuevo León bajo una visión a largo plazo, a través de:

- 1) Una planeación integral que atienda los ejes económico, social y ambiental.



- 2) Mecanismos de planeación, elaboración de resultados, comunicación y rendición de cuentas.
- 3) Una constitución autónoma con recursos mixtos, de origen público y privado, que privilegie la transparencia.

El primer trabajo de este CNL fue la elaboración del *Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030*. La metodología para este instrumento, detallada en el mismo Plan, consistió en las siguientes etapas: «1) definición de la aspiración y ejes de diagnóstico, 2) análisis de la situación actual, 3) priorización de áreas de oportunidad, y 4) presentación de líneas estratégicas e iniciativas» (CNL, 2016: 14).

El CNL reporta la promoción de la participación ciudadana durante el proceso de consulta del Plan:

durante 11 meses, a través de casi 250 eventos y reuniones, convocando a más de 600 especialistas, más de 100 consultas especializadas con organismos intermedios, 40 000 horas de trabajo, participación de 15 mil ciudadanos» (CNL, 2016: 16). El resultado final es el plan que rigió entre 2015 y 2020 al estado.

Este Consejo ya hizo dos evaluaciones a este Plan: 2016-2017 y 2017-2018. En la segunda (2019) se señala que «reprobó» al gobierno de Jaime Rodríguez Calderón *El Bronco* por los pocos avances en materia de movilidad, medio ambiente y seguridad y justicia (*Nómada*, 2019).

Este organismo ha promovido diversas iniciativas como la Red del Conocimiento, que implica a académicos de diferentes instituciones en el estado, y ha encargado la realización de diagnósticos en materia de cultura y participación ciudadana. El más reciente ejercicio de este Consejo fue la elaboración del *Plan Estratégico 2030*, realizado en varias etapas: una consulta pública a través de internet, organización de varias mesas de trabajo, así como un espacio para comentar el documento preliminar; finalmente, se consideraron las posiciones institucionales ante varios de los temas presentados.

Este organismo ya tiene varios años de experiencia y ha elaborado dos Planes Estratégicos para el estado; el segundo ejercicio recientemente realizado ciertamente tuvo una amplia difusión y fue un evento en el que se

convocó tanto a funcionarios gubernamentales como al sector académico y a la sociedad civil organizada en diferentes grupos.<sup>4</sup>

Lo notorio de este organismo es la fuerte presencia de miembros de diversas empresas en el rol de consejeros principales. La ley indica que los miembros ciudadanos del Consejo serán convocados y designados por el Presidente del Consejo tomando en cuenta su reputación y amplio prestigio social, escuchando al efecto las opiniones de organizaciones y sociedades profesionales, económicas o sociales; su participación será a título de colaboración ciudadana y su desempeño tendrá carácter honorífico, rigiéndose por principios de buena fe y propósitos de interés general (artículo 9, LPENL). Aquí se alude a «reputación» o «prestigio social», lo cual resulta muy ambiguo, pero además se indica la consulta a organizaciones de diverso tipo para esta clase de nombramiento.

A través de la página oficial no es posible conocer el mecanismo de estas consultas, sí es que se han realizado; tampoco el número de Organizaciones de la Sociedad Civil que participan en las subcomisiones que conforman este órgano y cómo se han formado estas. Se carece también de datos en torno a las sesiones (actas, asistentes) y los resultados de estas, a excepción de algunas notas que se hacen públicas.

En el cuadro 4 se resume la forma en que se organiza este Consejo, según la información obtenida en fuentes oficiales:

**Cuadro 4.** *Composición del Consejo Nuevo León (2021)*

<b>Gobierno</b>	<b>Instituciones académicas</b>	<b>Sociedad civil</b>	<b>Poderes del estado</b>
Jaime Rodríguez Calderón, gobernador del estado de Nuevo León	Juan Pablo Murra Lascuráin, rector profesional y de posgrado del Tecnológico de Monterrey	Eduardo Garza T. Fernández, presidente ejecutivo del Consejo	Dip. María Guadalupe Rodríguez Martínez, Congreso del Estado

<sup>4</sup>Tal fue el caso de la mesa sobre el tema de migración en febrero del 2020 en la que participaron académicos especialistas, el director general de Gobierno y otros funcionarios de migración, así como organizaciones de la sociedad civil como Casa Monarca ABP.

Gobierno	Instituciones académicas	Sociedad civil	Poderes del estado
Enrique Torres Elizondo, secretario general de Gobierno	Rogelio Garza Rivera, rector de la UANL	Martha Patricia Herrera González, Comisión de Desarrollo Humano	
Carlos Alberto Garza Ibarra, Finanzas y Tesorería General	Mario Páez González, rector de la Universidad de Monterrey	Eugenio Garza Herrera, Gobierno Eficaz y Transparencia	
Jesús Hernández Martínez, Oficina Ejecutiva del Gobernador		Francisco Garza Zambrano, Comisión de Desarrollo Económico	
Francisco Javier Mendoza Torres, Tribunal Superior de Justicia		Óscar Eduardo Rocha Dabrowski, Comisión de Seguridad y Justicia	
		César Augusto Montemayor Zambrano, Comisión de Finanzas Públicas	

Fuente: <www.conl.mx> (febrero, 2021).

Cabe destacar que los representantes ciudadanos son todos miembros de las empresas más importantes del estado, aunque su participación es a título personal y no en calidad de representación de las empresas donde laboran (Anexo 1). De nuevo, al igual que en el caso de Fuerza Civil, destaca la ausencia de colectivos o miembros de grupos organizados de la sociedad civil en las esferas más altas de este Consejo.

En Nuevo León, bajo este Consejo se toman las decisiones más importantes de la economía, el desarrollo social y la seguridad del estado. En la entidad todos los días es noticia alguna declaración o acción de este organismo, y aunque han aparecido algunas críticas aisladas sobre su operación, no hay hasta el momento un análisis sobre esta forma de alianza entre actores empresariales y gobierno. Un tema en el que se deberá poner atención es si este esquema de alianza público-privada cumple de mejor forma con los ob-

jetivos de búsqueda de una mejora a las condiciones de vida de la población y, sobre todo, en la disminución de la violencia en el estado.

Las preguntas que quedan pendientes son: ¿qué se considera como sociedad civil?, ¿es válido que la sociedad civil aporte económicamente para la planeación?, ¿qué papel juega el gobierno en estos esquemas?, ¿estos modelos han funcionado en otros contextos?, son algunas preguntas que quedan para plantear en futuros trabajos de investigación.

## REFLEXIONES FINALES

El estado de Nuevo León ha sido históricamente una entidad con una clase empresarial muy fuerte. Esto ha sido estudiado por varios autores y es un tema de investigación relevante en la entidad; no obstante, la mayoría de los trabajos escritos analizan este tema desde la historia. Son pocos los análisis contemporáneos sobre el papel del empresariado en la vida política y en la agenda pública actual.

En este trabajo se intenta hacer un acercamiento desde la Teoría del Régimen Urbano al papel del actor empresarial en dos momentos clave de la historia contemporánea de la entidad; también se analiza la propuesta de «Monterrey Ciudad Internacional del Conocimiento» como proyecto de gobierno antes que la violencia estallara en la entidad. Cuando esto sucede, entre 2009-2012 surgen nuevos actores colectivos en una entidad donde la sociedad civil organizada ha tenido poca presencia.

Al inicio del documento planteamos la hipótesis de que ante la incapacidad de enfrentar el problema de la violencia, en un estado con una tradición empresarial muy fuerte, la iniciativa privada forma una coalición con el gobierno estatal para enfrentar este asunto.

Como ejemplo de lo que sería un intento de «régimen urbano», se analiza el surgimiento de dos instituciones: Fuerza Civil y el Consejo Nuevo León. En el primero se percibe una fuerte presencia del empresariado en sus inicios; no obstante, se trató de algo coyuntural y hoy este órgano de seguridad es solo un tema de gobierno. Este caso no sería entonces un «régimen urbano», ya que este indica la existencia de «coaliciones duraderas».

En el segundo caso, se trata de una forma de planeación respaldada por la ley y aunque esta es clara en torno a la forma de integración del CNL, este se encuentra claramente sesgado hacia un sector. No es posible determinar desde las fuentes utilizadas la presencia de otras asociaciones civiles. Esta forma de alianza podría convertirse en un «régimen urbano» si se consolida en el tiempo. Pero también hay la posibilidad de que la sociedad civil se posiciona y se logre una forma de «gobernanza urbana». Aún es prematuro para denominar de alguna forma a este modelo.

En Nuevo León, los dos casos analizados dan cuenta cómo ante coyunturas específicas –en este caso la violencia y la planeación a largo plazo– el sector empresarial aparece y juega un rol importante en la agenda pública en alianza con el gobierno. No obstante, esto no llega a integrar todavía una forma de «régimen urbano».

Resulta un trabajo complicado descifrar e indagar la manera en que los acuerdos se fueron gestando en materia de seguridad en el primer ejemplo y en temas de planeación en el segundo; las fuentes utilizadas para este documento son limitadas, hay pocos datos disponibles de manera pública y queda pendiente hacer entrevistas con los actores participantes en estos acuerdos.

Entre «régimen urbano» y «gobernanza empresarial» hay una línea fácil de traspasar entre uno y otro esquema, pero ante una ciudadanía poco movilizadora y una clase empresarial que se diluye con la clase política, el caso de Nuevo León se asemeja más a una gobernanza empresarial que a un «régimen urbano» como se plantea en la teoría.

## REFERENCIAS

- Aeropuertos del Sureste (s.f.). *Francisco Garza Zambrano*. <<http://www.asur.com.mx/es/inversionistas/gobierno-corporativo/consejo-de-administracion/francisco-garza-zambrano.html>>.
- Arzaluz, S. (coord., 2014). *Programa de Igualdad de Género de la Secretaría de Seguridad Pública*. México: IEMNL, El Colef.
- AS/COA (s.f.). *Antonio Elosúa*. <<https://www.as-coa.org/speakers/antonio-elosua>>.

- Bassols, M. (2019). Gobernar las ciudades: Clarence Stone y el Régimen Urbano. *Seminario Régimen Urbano y Panóptica del Poder en Ciudades Mexicanas*. Universidad de Guadalajara.
- Bassols, M. (coord., 2006). *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano*. México: UAMI, Plaza y Valdés.
- Borja, J. (2012). Revolución urbana y derechos ciudadanos. Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual (Tesis doctoral). <[http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/42013/7/01.JBS\\_1de2.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/42013/7/01.JBS_1de2.pdf)>.
- Bravo-Salazar, R. & De la Cruz Orozco, I. (2018). Organizaciones civiles y alternancia partidista en Oaxaca. En Fragoso Lugo, P. O. & Bravo Salazar, R. (Coords.). *Capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México 2000-2014*. México: UNICACH, CESMECA, AMECIP, IAPAS, 139-166.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo social*. México: FCE.
- Cerutti, M. (2000). *Propietarios, empresarios y empresas en el norte de México*. México: Siglo XXI.
- Cerutti, M., Ortega, I. y Palacios, L. (2000). Empresarios y empresas en el norte de México, Monterrey: del estado oligárquico a la globalización. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (69), 3-27. <<https://www.jstor.org/stable/25675887?seq=1>>.
- Charles, Á. (22 de octubre 2013). Avanza la Ley de Planeación. *El Norte*. <<https://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/Documento/Impresa.aspx?id=5004325|InfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.elnorte.com/20131022/interactiva/NLOC20131022-006.JPG&text=charles+angel+consejo+nuevo+leon>>.
- Cierra Fórum universal de las culturas Monterrey 2007 de manera espectacular. (10 de diciembre 2007). *La Jornada*. <<https://www.jornada.com.mx/2007/12/10/index.php?section=politica&article=021N1pol>>.
- Congreso del Estado de Nuevo León (2013). Ley de Planeación Estratégica de Nuevo León.
- Congreso del Estado de Nuevo León (2014). Reglamento de la Ley de Planeación Estratégica de Nuevo León.

- Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica. (2016). Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León.
- Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2021). Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León.
- Díaz Orueta, F. (2012). Periferias urbanas y reconfiguración de las políticas urbanas. *España en Gestión y política pública*, volumen temático 2012, 41-81.
- Durin, S. (2018). Sálvese quien pueda. Migración forzada, frontera internacional e interrupción de la circularidad en el noreste. En Arzaluz y Sandoval (coords.). *Cruces y retornos en la región del noreste mexicano en el alba del Siglo XXI*. México: El Colegio de la Frontera Norte, 135-172.
- Gobierno del estado de Nuevo León (2012). Programa Sectorial de Seguridad Pública 2012-2015. <[https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/ps\\_seguridad\\_publica\\_20102015\\_2\\_1.pdf](https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/ps_seguridad_publica_20102015_2_1.pdf)>.
- González Hernández, J. (2011). El clúster de nanotecnología en Nuevo León: estrategia y operación. *Mundo Nano*, 4(1), 18-22.
- González Ramírez, J. (2015). Primavera regia pospuesta. Multiforo cultural El Puente, Monterrey.
- González, A. (30 de septiembre 2004). Daremos transparencia a Nuevo León. *El Norte*. <<https://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/BusquedasComs.aspx>>.
- Guadarrama, G. (1987). Empresarios y política. Sonora y Nuevo León, 1985. *Revista Estudios Sociológicos* (13), 139-168. <<https://www.jstor.org/stable/40419916?seq=1>>.
- Herrera, G.M. (s.f.). *Cibecom*. España Madrid. <<https://miami2017.cibecom.lat/ponentes/martha-patricia-herrera-gonzalez>>.
- Inegi (2020). Censo General de Población y Vivienda, 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <<https://censo2020.mx/>>.
- Informe de González Parás ensombrecido por deficiencias. (2008, octubre 15). *Proceso*. <<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2008/10/15/informe-de-gonzalez-paras-ensombrecido-por-deficiencias-28607.html>>.
- Ing. Eduardo Garza T. (s.f.). <<http://www.comunidar.org/pdf/cv%20%20Eduardo%20Garza%20T.pdf>>.

- Jesús Viejo González. (s.f.). <[http://www.hcnl.gob.mx/pdf/sea/II.-JESUS%20VIEJO%20GZZ.\\_Censurado.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/pdf/sea/II.-JESUS%20VIEJO%20GZZ._Censurado.pdf)>.
- Líderes Mexicanos. (s.f.). *Los 300: empresarios*. <<https://lideresmexicanos.com/300/eugenio-garza-herrera-juan-ignacio-garza-herrera-los-300/>>.
- López V. y Socorro A. (2018). Migración y violencia: hondureños en tránsito por el noreste de México. En Arzaluz y Sandoval (coords.). *Cruces y retornos en la región del noreste mexicano en el alba del Siglo XXI*. México: El Colegio de la Frontera Norte, 101-134.
- MarketScreener (s.f.). *Business Leaders: Francisco Javier Garza Zambrano*. <<https://www.marketscreener.com/business-leaders/Francisco-Javier-Garza-Zambrano-06XLOX-E/biography/>>.
- MarketScreener (s.f.). *Business Leaders: Jesús Viejo González*. <<https://www.marketscreener.com/business-leaders/Jess-Viejo-Gonzalez-09WSPZ-E/biography/>>.
- Medellín Mendoza, L. (2006). La travesía de la liberalización política en Nuevo León. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 7(35), 65-99. <<http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v12n35/v12n35a3.pdf>>.
- Mendoza Márquez, H, y Montero. J.C. (2015), Gobernanza para la gobernabilidad. La construcción de «Fuerza Civil» la nueva policía de Nuevo León. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 103-128.
- Miranda, K. (18 de enero de 2019). Nombran a Carlos Salazar Lomeli nuevo presidente del CCE. *Debate*. <<https://www.debate.com.mx/politica/Nombran-a-Carlos-Salazar-Lomeli-nuevo-presidente-del-CCE-20190118-0046.html>>.
- Montero, J C. (2017). Innovación pública para la seguridad: el caso Nuevo León, México. *Revista de Gestión Pública*, 4(1), 111-144.
- Moreno, R. y Contreras, C. (2010). La ciudad del conocimiento: entre slogans y realidades. En Palacios, L. (ed.). *Cuando México enfrenta la globalización. Permanencias y cambios en el área metropolitana de Monterrey*. México: UANL, El Colef, CIESAS, 131-152.



- Nemak: Innovative Lightweighting (s.f.). *Relación con Inversionistas: Eduardo Garza T. Fernández*. <<https://investors.nemak.com/es/board-member/eduardo-garza-t-fernandez>>.
- Nómada. (2019, junio 29). Consejo Nuevo León reprueba Gobierno del Bronco. <<https://www.nomada.news/local/consejo-nuevo-leon-reprueba-a-gobierno-del-bronco/>>.
- Osorno, D.E. (2012), *La guerra de los Zetas*. México: Grijalbo.
- Presenta Nuevo León el programa Alianza por la Seguridad (2010). *La Jornada*. <<https://www.jornada.com.mx/2010/09/14/sociedad/042n2soc>>.
- Prieto, J.M. (2013). La dimensión espectacular de la calle en la ciudad posmoderna: el paseo Santa Lucía (Monterrey, Nuevo León). *Revista Digital*, 25(4), 144-172.
- ¿Quién es Calos Salazar Lomelí, ex director de FEMSA, líder en superexplotación? (18 de enero de 2019). *La Izquierda Diario*. <<http://www.laizquierdadiario.mx/Quien-es-Carlos-Salazar-Lomeli-ex-director-de-FEMSA-lider-en-superexplotacion>>.
- Ramos, M. (30 de septiembre 2014). Financiarán al Consejo NL estado e iniciativa privada. *El Norte, Diario Independiente*. <<https://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/BusquedasComs.aspx>>.
- Salazar, H. (21 de marzo de 2016). Fuerza Civil: un milagro irrepitable. *Milenio*. <<https://www.milenio.com/opinion/horacio-salazar/el-pais-de-las-maravillas/fuerza-civil-un-milagro-irrepitable>>.
- Salinas, Márquez, C. (2020). *Capitalismo social. Legado empresarial en Monterrey*. Monterrey: Centro de Estudios Eugenio Garza Sada.
- Smith, C., García, N. y Pérez, J. (2008). Análisis de la ideología empresarial regiomontana. Un acercamiento a partir del periódico *El Norte*. *Revista Confines*, 4(7), 11-25.
- Stone, C. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*. University Press of Kansas: Lawrence Kansas.
- Stroker, G. (1998). Theory and Urban Politics, *International Politic Science Review. New Trend in Municipal Government*, 19(2), 119-129.
- Vellinga, M. (1988). *Desigualdad, poder y cambio social en Monterrey*. México: Siglo XXI.

- Villarreal, A, Drug, V. (2016). Fear of Crime and the Transformation of Everyday Life in the Mexican Metropolis (Tesis doctoral). <<https://escholarship.org/uc/item/6rc3w8pr>>.
- Villarreal, A. (2016a). La transparencia de la víspera: violencia y participación social en el Área Metropolitana de Monterrey. En Arzaluz y Zárate (coords.). *Frontera norte y ciudadanía ante la encrucijada de la inseguridad*. México: El Colegio de la Frontera Norte, III-132.
- Villarreal, A. (2016b). Hacerle frente a la violencia en FUNDEN, La presencia de la ausencia. *Historias de personas desaparecidas y reflexiones en torno a la desaparición en México*. Monterrey: UANL.
- Wikipedia (s.f.). <[https://es.wikipedia.org/wiki/Carlos\\_Salazar\\_Lomelín](https://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Salazar_Lomelín)>.
- Zayaga, L.E. (2013). Clúster nanotecnológico en Nuevo León, México. Reflexiones de pertinencia social. <[http://rimd.reduaz.mx/coleccion\\_desarrollo\\_migracion/desarrollo\\_perdido/15.pdf](http://rimd.reduaz.mx/coleccion_desarrollo_migracion/desarrollo_perdido/15.pdf)>.

## ANEXO I.

1. *Carlos Salazar Lomelí, primer presidente ejecutivo del CNL*: fue director general de la Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma y director general de la refresquera Coca Cola FEMSA, en enero de 2019 fue nombrado presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE).
2. *Eduardo Garza T. Fernández, presidente ejecutivo del CNL a partir de marzo de 2019*: Fundó FRISA en 1971 como un pequeño taller de forja para abastecer partes industriales a la Industria Regiomontana. El ingeniero Eduardo Garza T. ha sido presidente del Centro de Productividad de Monterrey, la Organización de Presidentes Jóvenes (YPO), el Instituto de Capacitación y Educación Técnica del Estado de Nuevo León, y la Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León (CAINTRA), creó la Fundación FRISA.
3. *Jesús Viejo González, secretario técnico*: presidente de Safari Club Internacional Capítulo Monterrey, presidente y vicepresidente ejecutivo en Centro Convex, presidente ejecutivo en Trefilia Capital Investments. También está en el consejo de otras 10 compañías.
4. *Martha Patricia Herrera González, Desarrollo Humano*: Forma parte del equipo de CEMEX desde hace 21 años. Se desempeña como directora corporativa de Responsabilidad Social de CEMEX y como directora del Centro ceLmex-Tec para el Desarrollo Sostenible.
5. *Eugenio Garza Herrera, Gobierno Eficaz y Transparencia*: Durante más de dos décadas ha estado al frente de Xignux, S. A. de C. V., en donde ha ocupado los puestos de presidente del Consejo de Administración y de director general. Actualmente, funge como presidente del Consejo de Administración de Xignux y Pak2Go. Forma parte de los Consejos de Administración de Citibanamex, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Arcelor Mittal México, Nemak, Cydsa, Endeavor, Corporación EG, Akaan, el Consejo Regional del Banco de

México, el Centro de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Monterrey.

6. *Antonio Elosúa González, Desarrollo Sustentable*: Es el CEO y socio de Ucalli, desarrolladora inmobiliaria de Monterrey con presencia en cinco estados de la República, desarrollan casas, lotes y edificios comerciales turísticos y de oficinas.
7. *Francisco Garza Zambrano, Desarrollo Económico*: Es director regional del Banco de México y miembro del directorio de otras 19 compañías. Ocupó el cargo de presidente de Cementos Mexicanos, S. A. de C. V., director de la Cámara Nacional de la Industria del Cemento, presidente de CEMEX, Inc., presidente de Cemex Panamá, presidente de Cemento Bayano, S. A., presidente de Cemex Venezuela Cementos y patrono de la Universidad Regiomontana.
8. *Óscar Rocha Dabrowski, Seguridad y Justicia*: Su antecedente es haber sido miembro del Consejo Técnico de Seguridad Empresarial en el municipio de San Pedro. Sustituyó en marzo del 2019 a Pedro Rubén Torres Estada, académico del ITESM.