

GOBERNANZA METROPOLITANA  
Y CIUDADES INTELIGENTES  
RETOS PARA LA INNOVACIÓN DEL GOBIERNO  
Y LA GESTIÓN DEL MÉXICO URBANO

*por*

ANA DÍAZ ALDRET

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	7
EL FENÓMENO METROPOLITANO .....	18
El devenir de las ciudades, 18; La ciudad y lo urbano, 25; La necesidad de una perspectiva metropolitana, 29; El proceso de metropolización en México, 31	
GOBERNANZA METROPOLITANA .....	41
Introducción, 41; El fenómeno metropolitano y la necesidad de coordinación y colaboración, 49; La gobernanza metropolitana en sistemas federales, 55; El sistema macro de la coordinación metropolitana en México: evolución institucional y configuración, 65; La Ley de Asentamientos Humanos y la instrumentación para la coordinación metropolitana, 70; Una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 75; El Fondo Metropolitano como instrumento de coordinación, 80; Nuevas reglas de operación del Fondo Metropolitano, 89; Federalismo económico y relaciones intergubernamentales: otra asignatura pendiente, 93; A manera de conclusión: avances y retos, 97	
LAS CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y LA COLABORACIÓN METROPOLITANA .....	102
Introducción, 102; Marco conceptual, 105; Metodología para la construcción del índice, 112; Especificación del modelo econométrico de los determinantes de la probabilidad de intercambio de información entre municipios, 121; Principales resultados, 121; Reflexiones finales, 132	

LAS CIUDADES INTELIGENTES.....	135
Las ciudades en la sociedad del conocimiento, 135; La revolución digital, 138; Las ciudades inteligentes, 142; Conceptos y concepciones, 144; Seis dimensiones de las ciudades inteligentes y clasificación con base en el factor espacial, 152; Cómo pensar la <i>smart city</i> , 156; Perspectivas críticas, 160; Los retos para implementar proyectos inteligentes en ciudades poco planeadas, 165; México y las ciudades inteligentes, 179	
CONCLUSIONES. LOS RETOS PARA LAS METRÓPOLIS MEXICANAS .....	204
Discusión en torno a los mejores modelos para impulsar la gobernanza metropolitana, 214; Discusión respecto a la idea de las ciudades inteligentes, 215	
ANEXOS .....	217
Anexo 1, 217; Anexo 2, 221; Anexo 3, 221; Anexo 4, 223; Anexo 5, 226	
REFERENCIAS .....	228
SOBRE LA AUTORA.....	

## INTRODUCCIÓN

El siglo XXI ya es el de las grandes metrópolis. En buena medida, la lógica espacial de la economía postindustrial basada en el conocimiento explica la propensión de las grandes ciudades a dominar de manera creciente en el escenario mundial y a continuar expandiéndose físicamente. Hoy, las ciudades crecen a un ritmo acelerado y este crecimiento se concentra especialmente en el sur global. Las concentraciones urbanas presentan retos y problemas cada vez más complejos, pero también son el espacio donde, en el actual momento de desarrollo del capitalismo, se conjuntan las condiciones para darles respuesta y atención.

El fenómeno de la metropolización refleja un proceso de ajuste de escala de la organización político administrativa, según el cual los Estados nacionales están dejando de ser los principales protagonistas del desarrollo, mientras que las conexiones necesarias para el funcionamiento de la economía mundial y la concentración de recursos se ubican en los vastos espacios urbanos.

Todas las ciudades enfrentan desafíos, pero en los países emergentes a los retos actuales se suman los rezagos heredados. Por ello, se impone la necesidad de impulsar nuevas perspectivas a partir de las cuales formular e implementar visiones, estrategias y políticas públicas. Desde un enfoque de políticas públicas, este libro surge de la inquietud de ordenar el universo de las discusiones, experiencias y estrategias que están disponibles para gobernar y gestionar las metrópolis del presente y del futuro, además de examinarlas desde la realidad de nuestras ciudades y gobiernos locales.

No es una novedad que las ciudades sean los lugares por excelencia del dinamismo económico, de la efervescencia social y

cultural o del avance tecnológico. No obstante, ahora las claves parecen ser la escala que ha alcanzado el fenómeno y la complejidad de los actuales sistemas de innovación. Las amplias áreas metropolitanas tienen lugares especializados de producción de conocimiento —universidades e instituciones de investigación—, así como grandes corporaciones y empresas privadas de varios tamaños que lo incorporan y convierten en desarrollos tecnológicos, además de contar con redes de organizaciones del sector público, asociaciones y organizaciones sociales de todo tipo.

No se sabe con certeza cómo se produce la innovación, pero sí es evidente que las invenciones relevantes de nuestro tiempo surgen gracias a las relaciones en red en las áreas metropolitanas o ciudades-región. Por lo tanto, más allá de las funciones que siempre han desempeñado las ciudades, hoy se habla de promover ecosistemas de innovación para apoyar el flujo de conocimiento y el desarrollo de habilidades en y desde diferentes ámbitos. Las ciudades están llenas de oportunidades y problemas que requieren soluciones originales.

La innovación aparece una y otra vez en la literatura sobre los desafíos de las ciudades; sin embargo, como sucede con muchos conceptos en las ciencias sociales, no se aclara su significado ni las dimensiones que la componen. Supongamos que se logra un acuerdo acerca de las características de la innovación, ¿cuál sería su objeto?, ¿la gestión de los sistemas urbanos, las instituciones, las relaciones gobierno-sociedad, los servicios públicos, la visión del desarrollo? ¿Qué actividades y procesos se necesitan innovar?, ¿la toma de decisiones, la planeación, la implementación, la incorporación de las visiones y perspectivas de los diferentes tipos de actores? ¿Equivale a ponerse al día o requiere adelantarse a los tiempos? ¿Es exclusivamente competencia de científicos, investigadores, académicos y tomadores de decisiones?

Aún estamos lejos de definir con exactitud el concepto de innovación, pero una revisión de la literatura sugiere que es algo que se construye a partir del intercambio social y de un aprendizaje continuo e interactivo que sigue muchas rutas, cada vez me-

nos mediadas y centralizadas. Por eso las ciudades son los espacios privilegiados para la innovación: la proximidad y la concentración de distintas capacidades juegan un papel central para generarla.

Esto implica que el funcionamiento de las metrópolis es estratégico para las regiones y los países. Las ciudades que logren un equilibrio en su crecimiento y un desarrollo inclusivo social y ecológicamente sustentable, que sean seguras para sus habitantes, que generen ecosistemas propicios para la producción del conocimiento y el despliegue de la innovación y el aprendizaje continuo, que incorporen los avances tecnológicos de forma inteligente y orientada al bienestar y la inclusión social construirán un futuro con oportunidades.

Hay varias maneras de lograrlo, pero por lo general supone pactos explícitos e implícitos entre los niveles de gobierno, así como entre las administraciones locales y los ciudadanos. Las ciudades arquitectónicamente ordenadas, con economías dinámicas y altos estándares en materia de calidad de vida, seguridad e inclusión de la diversidad social conllevan costos: ¿qué estamos dispuestos a hacer y a ceder para avanzar en esa ruta? ¿Cuál es el balance adecuado, aceptado socialmente y aplicado desde el gobierno entre el interés general y los intereses privados? ¿Qué formas de gobernanza debemos potenciar para incrementar las capacidades de conducción y de imposición de un cierto orden público en una realidad extremadamente compleja?

Desde la perspectiva de gobierno y gobernanza, las áreas metropolitanas son enormes aglomeraciones en las que predomina una fragmentación de las decisiones y de la planeación en y entre las diversas jurisdicciones que las integran. Se distinguen también por la necesidad permanente de gestionar los déficits que acarrea esta desintegración. En las áreas metropolitanas no sólo el paisaje está troceado, la localización y dotación de infraestructura tienden a estar desigualmente concentradas, las políticas para promover un desarrollo sustentable suelen estar divididas, al igual que la disponibilidad y políticas de uso de suelo. Los municipios o gobiernos locales que forman parte de la aglomeración