

La Ciudad de México: ¿Una *smart city*?
Análisis de los instrumentos de la planeación del desarrollo de la Ciudad de México 2013-2018

José Antonio Patiño Pastrana¹

Palabras clave:

Planeación del desarrollo, *smart city*, instrumentos de política pública.

INTRODUCCIÓN

Los últimos 30 años han atestiguado la transformación del rol de los gobiernos locales; mientras la tendencia de los gobiernos nacionales es el hacerlos más reducidos, los gobiernos locales han adquirido mayores responsabilidades sobre el desarrollo local y regional. Ante ello la acción pública local debe tomar en consideración un sinnúmero de variables al momento de tomar decisiones sobre los problemas que se atenderán con cada administración, con la limitante de saber que los recursos humanos, materiales y económicos siempre serán escasos.

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y SUS INSTRUMENTOS

Nos encaminamos a un mundo de urbanización generalizada (Borja y Castells, 2000). La población urbana está creciendo exponencialmente; en 1950 alcanzaba alrededor de 700 millones, mientras actualmente ronda 3 mil 900 millones de habitantes. La ONU en *Hábitat III* estima que, para 2030, 2/3 de la población mundial vivirán en ciudades, la población urbana se duplicará en países en desarrollo y el área cubierta por las ciudades podría triplicarse. El nuevo rol del gobierno va más allá de actividades predecibles, ante la complejidad y la incertidumbre se deben construir gobiernos con capacidad de anticiparse, adelantarse y prevenir los problemas (Bourgon, 2010). Lo anterior nos habla de la pertinencia de la planeación del desarrollo en las urbes y la anticipación de los nuevos retos que se presentan en el entorno urbano, tanto para satisfacer necesidades actuales, como para prever las futuras. El objeto de la planeación del desarrollo es presentar alternativas viables y científicas a las muy diversas problemáticas de las ciudades que permitan armonizar soluciones de manera integral en el largo plazo.

La planeación del desarrollo enfrenta una fragmentación del conocimiento en los procesos urbanos y en la gestión pública. López Rangel (2013) recupera la necesidad de análisis integrados y la tendencia a los enfoques holísticos que involucren el pensamiento complejo en la gestión urbana. Complementando, Aguilar Villanueva (2010) nos recuerda que “la fragmentación de la actividad gubernamental, que ocasiona o agrava su ineficacia directiva, es lo que explica que hoy se dé más importancia a evaluar la coherencia entre los programas que integran una política.” Con el nuevo siglo los planes pasaron de ser, el documento rígido creado con el objeto de cumplir una formalidad legal sin respaldo político o social, a convertirse bajo los nuevos principios de la gobernanza, en el motor de la acción organizacional en el que se suman acuerdos, negociaciones y discusión por parte de todos los actores involucrados en el que se discute y planea las alternativas para la sociedad (Cabrero, 2011).

Es en los instrumentos de políticas en donde se visualiza la integración de la agenda

¹ José Antonio Patiño Pastrana. Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Correo: japatino@live.com.mx

burocrática. Se entiende por instrumentos “los medios o dispositivos de los que disponen los gobiernos para implementar políticas [...] que obligan a los actores a hacer cosas que de otro modo no habrían hecho” (Harguindéguy, 2015) de manera que, para el caso de la planeación del desarrollo, los instrumentos son las leyes y programas con los que se guía normativamente la acción pública. Ahora bien, los instrumentos no son herramientas neutrales, son producto de una influencia y tendencia, por ello “producen efectos específicos, independientemente del objetivo perseguido (los objetivos que se les atribuyen), que estructuran las políticas públicas de acuerdo con su propia lógica” (Lascoumes y Le Gales, 2007). Siendo así, es importante que el diseño y elección de los instrumentos para implementar una política, consideren una lógica para el logro de objetivos específicos que mantenga una coherencia en sus diversos niveles de ejecución, a fin de no perder efectividad en la implementación.

En el marco normativo de la Ciudad de México, se encuentra plasmado el Sistema de Planeación del Desarrollo y tiene su fundamento legal en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal publicada en el año 2000. En el caso que nos compete; el Sistema se encuentra integrado por los siguientes instrumentos: el Programa General de Desarrollo, los programas especiales, los programas sectoriales y los programas institucionales, para el periodo de estudio que se ha determinado, es decir 2013-2018, el cual corresponde a la administración en turno del Gobierno de la Ciudad de México electa en 2012.

EL ENFOQUE SMART CITY

En la presente década el impulso a desarrollar *smart cities* a nivel mundial ha ido en aumento, no obstante, dado lo reciente del término existen múltiples conceptualizaciones surgidas desde los más diversos ámbitos como el académico, la iniciativa privada y el gobierno. Al mismo tiempo, ha sido creciente la necesidad de comparar la aplicación del enfoque *smart city* entre los diversos proyectos lo que ha llevado a diversas empresas, organismos internacionales, universidades y académicos a generar modelos analíticos e indicadores para poder encontrar aspectos comunes a evaluar en las diversas iniciativas *smart city*.

Desde 2007, se han publicado diversos documentos y rankings² con el objeto generar un marco común de análisis alrededor del enfoque *smart city* y sus iniciativas, no obstante, la inexistencia de esfuerzos sistemáticos para reunir la investigación académica, la experiencia práctica y el ámbito gubernamental había sido un obstáculo para la formación de un marco analítico más robusto; de ahí que un conjunto de académicos se propusiera identificar los componentes básicos de una *smart city* y así proponer una conceptualización integral. José Ramón Gil-García, Theresa A. Pardo y Taewoo Nam (2015) generan el marco analítico: *What makes a city smart? Identifying core components and proposing an integrative and comprehensive conceptualization*, con el objeto de identificar las dimensiones, componentes y elementos de una *smart city*. Como los autores lo indican, no se busca encasillar al concepto en un aspecto dicotómico (es o no es smart); por el contrario, se busca rescatar la riqueza conceptual de los diferentes autores y orígenes para crear un marco general de análisis que permita comparar las diferentes aplicaciones del enfoque *smart city* (véase el cuadro 1).

² Algunos ejemplos de los rankings son el Smart Cities Ranking of European Medium-Sized Cities (2007), Smart Cities Study (2012), Mapping Smart Cities in the European Union (2014), Ranking de Smart Cities European y Ranking de Smart Cities mundial (2012-2015), Understanding Smart Cities: An Integrative Framework (2012), The Smart City Playbook (2016) y el IESE Cities in Motion (2014-2017).

Cuadro 1. Elementos del Marco analítico: ¿Qué hace a una ciudad smart?

Dimensiones	Componentes	Elementos por considerar
Gobierno	Servicios públicos	Agua. Cultura. Energía. Manejo de emergencias y protección civil. Residuos sólidos. Seguridad pública. Servicios de salud. Servicios sociales. Transporte. Turismo y recreación. Vivienda.
	Administración y gestión de la ciudad	Estrategias de diseño institucional. Gestión del desempeño. Gobierno electrónico. Indicadores y evaluación del gobierno. Liderazgo del alcalde.
	Políticas y arreglos institucionales	Estado de derecho. Normatividad.
Sociedad	Gobernanza, compromiso y colaboración	Compromiso de la ciudadanía. Participación ciudadana virtual. Redes, alianzas y colaboración.
	Capital humano y creatividad	Aprendizaje y conocimiento. Capital humano. Ciudad del conocimiento. Creatividad. Cultura y artes. Educación superior. Infraestructura social.
	Economía del conocimiento y entorno favorable a los negocios	Economía del conocimiento. Economía urbana. Entorno propicio a los negocios. Industria innovadora. Investigación y desarrollo.
Ambiente físico	Entorno construido e infraestructura urbana	Accesibilidad de la infraestructura. Estética y mejoramiento urbano. Inversión en infraestructura. Mantenimiento de la infraestructura.
	Entorno natural y sostenibilidad ecológica	Sistemas de monitoreo ambiental. Sostenibilidad ecológica.
Tecnología y datos	TIC y otras tecnologías	Accesibilidad ubicua. Banda ancha y comunicaciones inalámbricas. Redes informáticas interconectadas.
	Datos e información	Estadísticas y datos de la ciudad. Gestión de datos e información. Modelos y simuladores. Uso de sensores físicos y virtuales.

Fuente: Elaboración propia con datos de Gil-García, et al., 2015.

LA CIUDAD DE MÉXICO, ¿EN CAMINO A SER UNA SMART CITY?

Boyd Cohen (2013) en su texto *The 8 Smart Cities in Latin America* ubicó a las capitales de Chile, México y Colombia como líderes en las *smart cities* de la región. Años más tarde, Machina Research (2016) daría a conocer el *Smart City Playbook* en el cual, nuevamente la Ciudad de México estaría entre las 22 ciudades líderes en iniciativas *smart city*. Una más, la Universidad de Navarra (2017) que desde 2014 elabora el *IESE Cities in Motion* ubica a la Ciudad de México como la segunda *smart city* en América Latina. Al tiempo que los rankings internacionales colocaban a la Ciudad de México en una situación privilegiada como *smart city*;

de 2015 a la fecha, el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, ha anunciado en diferentes foros que: “la Ciudad de México ha comenzado a dar los primeros pasos por convertirse en una ciudad inteligente”³ o que “va por el camino correcto para convertirse en una ciudad digital, una *smart city*”⁴.

¿Los resultados de los rankings antes mencionados, son producto de acciones coherentes y deliberadas por parte del Gobierno de la Ciudad de México? Las declaraciones del Jefe de Gobierno reflejan una intencionalidad misma que, para considerarse cierta, debiera encontrarse en la agenda burocrática la cual podemos observar en los instrumentos de la planeación del desarrollo. Analizando el Programa General de Desarrollo 2013-2018 la única referencia a *smart city* se encuentra en el apartado Visión de Ciudad que dice:

[...] una ciudad segura; una ciudad dinámica, compacta, policéntrica, competitiva y sustentable, que potencia las vocaciones productivas y fomenta la inversión; y una **ciudad del conocimiento, digital e inteligente**. (Programa General de Desarrollo 2013-2018, negritas añadidas por el autor)

Ahora bien, haciendo un análisis del Programa tomando en consideración los 45 elementos del marco analítico de Gil-García, encontramos un total de 138 referencias encontradas en el documento, de las cuales la dimensión ambiente físico nos da 16 referencias, tecnología y datos 6, siendo estas las de presencia menor, mientras que gobierno y sociedad nos dan 58 referencias cada una siendo las más presentes. Lo que nos permite señalar, que usando como variables las establecidas por el marco analítico para identificar a una *smart city*, el Programa General de Desarrollo de la Ciudad les da una carga mayor a las dimensiones de gobierno y sociedad mientras que una dimensión tan importante como lo es tecnología y datos, aspecto fundamental del enfoque *smart city*, fue poco considerada en el diseño del instrumento (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Nodos comparados por el número de referencias codificadas



³ El 24 de septiembre de 2015, el Jefe de Gobierno declaró que la CDMX se encuentra en proceso de ser una ciudad inteligente o smart city. Lo anterior de acuerdo con una nota de El Financiero. (<http://www.elfinanciero.com.mx/tech/df-da-primeros-pasos-para-ser-una-ciudad-inteligente-pero-el-camino-es-largo-mancera.html>)

⁴El 22 de noviembre del 2016, el Jefe de Gobierno aseguró que la CDMX va por el camino correcto para ser una smart city, esto de acuerdo con una nota de Excélsior. (<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/11/22/1129715>)

CONCLUSIONES

Del análisis anteriormente expuesto se concluye que, de cumplirse con lo planteado en el Programa General de Desarrollo 2013-2018; la Ciudad de México habrá de cumplir, al menos teóricamente con los criterios para denominarse como *smart city* bajo el marco analítico utilizado. No obstante, resultado de la investigación se detecta que no es producto de una intencionalidad ni coherencia puesto que no es un objetivo expresamente planteado en el instrumento rector, sino de una serie de objetivos generales que se establecieron en el Programa bajo otro enfoque, de ahí que los dichos del Jefe de Gobierno son más una reacción oportuna a los resultados de los rankings que una acción deliberada por parte del Gobierno capitalino para hacer de la ciudad una verdadera *smart city*.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2010), “Introducción”, en Luis F. Aguilar Villanueva, Política Pública. Ciudad de México, Siglo XXI / Escuela de Administración Pública del D.F., pp. 17-60.
- Borja, J. y Castells, M. (2000), Local y Global, México, Taurus.
- Bourgon, J. (2010), “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo”, Reforma y Democracia, CLAD, No. 46.
- Cabrero Mendoza, E. (2011), “Cambio en la Administración Pública” en Guillermo M. Cejudo, Nueva Gestión Pública Ciudad de México, Siglo XXI / Escuela de Administración Pública del D.F. / Siglo XXI Editores, pp. 75-113.
- Cohen, B. (12 de marzo de 2013), The 8 Smart Cities in Latin America. Recuperado el 29 de octubre de 2017, de <https://www.fastcompany.com/3022533/the-8-smartest-cities-in-latin-america>
- Gil-García, J., Pardo, T., & Nam, T. (2015), What makes a city smart? Identifying core components and proposing an integrative and comprehensive conceptualization, Information Polity, 20, pp. 61-87.
- Gobierno del Distrito Federal (2013), Programa General de Desarrollo 2013-2018. Recuperado el 5 de marzo de 2018, de <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa%20General%20Desarrollo%20Social%20DF%202013-2018.pdf>
- Harguindéguy, J. (2015), Análisis de políticas públicas, España, Tecnos.
- IESE Business School Universidad de Navarra (2017), Índice Cities in motion 2017. Recuperado el 18 de septiembre de 2017 de <http://www.iese.edu/es/claustro-investigacion/centros-investigacion/cgs/cities-motion-strategies/>
- Lascombes, P. y Le Gales, P., (2007). “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 20, No. 1, January 2007 pp. 1–21.
- López Rangel, R. (2013), “Impensar la ciudad”, en B. R. Ramírez Velázquez, y E. Pradilla Cobos, Teorías y políticas territoriales, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 52-83.
- Machina Research (Noviembre de 2016), The Smart City Playbook: smart, safe, sustainable. Obtenido de Nokia Resources:

https://resources.ext.nokia.com/asset/200700?mkt_tok=eyJpIjoiTXpnMU5HUTNORFkwTVRaaSIsInQiOiJieUdHVE1BOUd0TVR4ZF10NlwwUkdsRjgycDJZQ21LS0Vic1ZTK2FERkxyRFh4bHhzcHVYRjVMOTJoMkx5OEZlbWxiVStiV3ByZDdBZkpobVI0REtFaHJVahlXT1ZXS1JyRjJ6XC96bkxDTWxDemJYMIhCVHRqZWk5UzlyMjFnbmFGIn0%3D