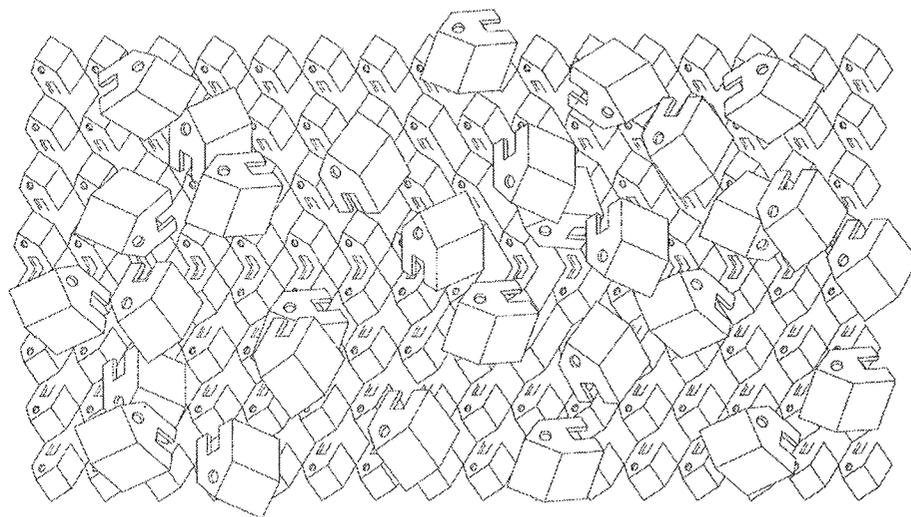


Geopolítica metropolitana y gobernabilidad del conflicto en la metrópoli de México:

seis hipótesis para discutirla

Felipe de Alba*



Palabras clave:
crisis decisional,
gobernabilidad,
metrópolis de México,
geopolítica.

Recibido: 24-01-05
Aprobado: 26-04-05

** Asistente de investigación
en la Cátedra de
Investigación en Canadá
sobre los Dinámicos
Territoriales; Grupo
Interdisciplinario de
Investigación
"Latinoamérica Urbana"
(Montreal).*

RESUMEN

En este trabajo se sugieren seis hipótesis para una discusión interdisciplinaria sobre la metrópoli de México, en particular sobre sus vínculos con el conflicto socioinstitucional, así como sobre la regulación política y la crisis de servicios urbanos que padece. Argumentamos que este estado de cosas, en el cual la metrópoli ha desempeñado un rol central en cuanto a la evolución reciente del régimen político mexicano, hace de ella un espacio privilegiado para ensayar nuevos acuerdos, nuevas regulaciones, y para el análisis imaginativo de los actores sociales. Concluimos que la metrópoli es un nuevo espacio en disputa, hecha cuenta de su importancia actual en la agenda política nacional y del papel central que cumplirá, particularmente, en las elecciones presidenciales de 2006, pero, sobre todo, porque la metrópoli de México es un espacio político en cuestión, sujeto a diferentes presiones, y por su posicionamiento como un nuevo actor político que fijará algunas de las reglas principales de la configuración del régimen mexicano en los años por venir.

ABSTRACT

The aim of this paper is to propose six hypotheses for an interdisciplinary discussion regarding the metropolis de Mexico. Particularly on its linkages with the socioinstitutional conflict as well as with the political regulation and the enduring urban services crisis.

We argue that in this conditions the metropolis has played major role in the recent Mexican politic regime evolution. This made of the metropolis a privileged space to seek for new agreements and regulations, as well as for the imaginative analysis of the social actors.

We conclude that the metropolis is a new space in disagreement because of its actual relevance in the national political agenda and of the major role it will accomplish, particularly in the 2006 presidential elections. But mainly because the metropolis of Mexico is a questioned political space under different pressions and because of its positioning as a new political actor who will establish some of the main rules of the Mexican regime configuration within the next years.

Introducción

Las ciencias sociales, como todas las ciencias, son experimentales, parten de los hechos. Buscarlos y observarlos es el elemento primordial de su método.

Luis F. Aguilar Villanueva

Lo político en las ciudades latinoamericanas es continuamente un ángulo de los estudios profesionales y académicos. La comprensión del conflicto en torno a la configuración de lo político y de la política metropolitana está en el centro de la discusión de las ciencias sociales. Al discutir el gobierno de las ciudades y los espacios de acción e influencia de sus actores sociales, pretendemos considerar la discusión sobre los servicios metropolitanos y su cobertura, el uso y la apropiación del territorio o el espacio político como un eje de los cambios políticos de la sociedad contemporánea.

El propósito de este artículo es hacer una reflexión acerca de los elementos teóricos sobre el vínculo entre los estudios de las metrópolis y el campo de la política y lo político. Propósito que nos lleva a destacar los aspectos metropolitanos potenciadores del conflicto social, las tendencias de la gobernabilidad en la Ciudad de México, capital del país, particularmente, y en su periferia metropolitana, en lo relacionado con los servicios públicos.

En otros trabajos hemos discutido casos del conflicto decisional en la metrópoli de México: la "crisis de Texcoco", a propósito de la iniciativa fallida de construir un aeropuerto en la metrópoli y la resistencia rural-indíge-

na que provocó, como símbolo de un México antiguo que se resiste a la modernidad capitalista, en su sentido global (De Alba, 2005a); también sostuvimos una discusión a propósito de la gestión conflictiva del agua como fenómeno estratégico que anuncia un verdadero "desastre ecológico" y que ligamos con los cambios recientes del régimen político mexicano (De Alba, 2005b), así como de la importancia de los triunfos de partidos de oposición y de la emergencia de organizaciones sociales de carácter radical (Borja, De Alba y cols., 2004).

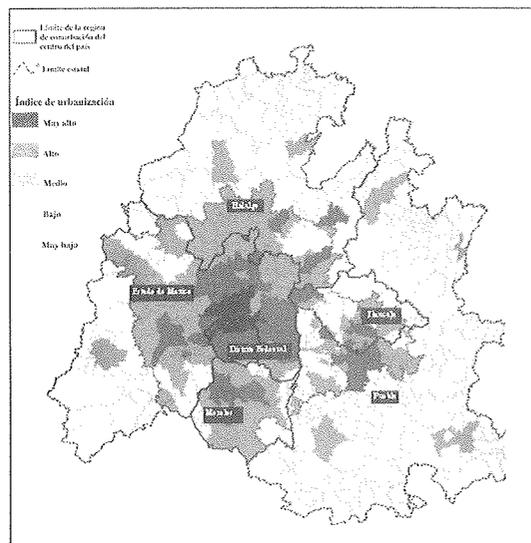
En este trabajo se trata de definir la metrópoli desde ángulos interrelacionados: de explicarla como espacio multidimensional del conflicto socioinstitucional (desde el campo de lo social y el campo de lo político). Se advierte que en los últimos años se desarrollaron estudios importantes que definen la problemática urbana en la perspectiva megalopolitana o análisis pormenorizados de la influencia de la metrópolis de México sobre las seis entidades federativas (Pradilla, 2000; Eibenschutz, 1999; Garza, 2000; Iracheta, 1997, entre muchos otros)¹ (ver figura 1).

Antes de que la metrópoli de México ostentara la importancia estratégica actual, en las últimas dos décadas, al menos, tal ciudad (o, mejor dicho, el Distrito Federal) fue el señuelo del progreso y la modernidad. ¿Cuánto de este sueño-señuelo está aún vigente?

En este artículo planteamos seis hipótesis que tienen un enfoque multidisciplinario y a partir de las cuales pretendemos explorar la falta de correspondencia entre la realidad de crecimiento demográfico incontrolado

¹ Pueden mencionarse dos trabajos de reciente aparición en el análisis del fenómeno metropolitano. El primero fue elaborado por el Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano, México, GDF, 2000; también puede consultarse la completa investigación de Gustavo Garza (coord.), La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, México, El Colegio de México y GDF. Ambos trabajos, aunque con distinta orientación, cuentan con la información más actualizada sobre los distintos tópicos problemáticos de la metrópolis de la Ciudad de México.

FIGURA I
MEGALÓPOLI DE LA REGIÓN CENTRO DE MÉXICO
Y LOS SEIS ESTADOS QUE LA CONFORMAN



Fuente: Elaboración personal con base en información de Pradilla (2000).

de la metrópoli y la problemática urbana de la capital del país y la falta de planificación. Se pretende analizar la conversión de la metrópoli en el espacio natural del conflicto político en México. En conjunto, nuestro propósito es, básicamente, establecer algunos elementos de un cuadro teórico para entender el conflicto metropolitano contemporáneo en los países en desarrollo.

La metrópoli en cuestión: ¿se trata de un espacio político de características globales?

La modernidad de la vida actual está en la naturaleza de la vida metropolitana. Puede

sostenerse aquí que esta llamada “modernidad” no es un proceso homogeneizador en su totalidad, sino que tiende a imponer diversas formas de organización social, de vida y de trabajo, no de forma abrupta sino bajo condiciones aparentemente inexorables. En general, la vida metropolitana implica un proceso que “tiende a predominar, estableciendo condiciones y posibilidades e inaugurando tendencias” (Hiernaux 2000: 133). Este elemento es central en la mayor parte de las discusiones en torno al futuro de las metrópolis.

De allí que se considere que la globalización socioeconómica y la internacionalización de la economía, cuyo centro son las metrópolis, llevan a la “desterritorialización” o “deslocalización” de procesos económicos, sociales y culturales. Un nuevo proceso identitario aparece con nuevas formas de organización política y social.

En dicho sentido, la revolución de las comunicaciones, la movilidad territorial y las migraciones nacionales e internacionales cancelan hoy todas nuestras discusiones sobre el apego al terruño, el localismo y el sentimiento regional (Jiménez, 2000) de siglos pasados. Así, la mundialización de la economía es hoy un factor y un sinónimo de la “disolución” de las fronteras, del debilitamiento de los poderes territoriales (incluidos los Estados nacionales), del deterioro de los “particularismos locales” y de la supresión de las “excepciones culturales o étnicas”: la mundialización impone la lógica homologante, niveladora y universal del mercado capitalista.

Esta expresión ha sido confirmada e impulsada por la ola de cambios neoliberales ocurridos en América Latina desde los años ochenta (Stren, 2000), cuyo mayor (aunque no exclusivo) impacto se reflejó en la homogeneidad de la vida urbana (léase “en el proceso de su metropolización”).

Actualmente se piensa que la globalización es también “mundialización” porque tiene por patria de origen y principal beneficiario a un centro constituido por un núcleo reducido de Estados-naciones –los más poderosos y prósperos del orbe (Estados Unidos, varios países de Europa, Japón)– y porque se difunde de modo desigual en cuanto establece metrópolis “centrales” y “periféricas” que “son clasificables como centros de mandos, metrópolis mundiales, según su mayor o menor grado de integración” (Jiménez 2000: 19).

De este modo, al mismo tiempo producto y efecto de la globalización, el fenómeno de la metropolización y la aparición a escala planetaria de las metrópolis constituyen procesos de consecuencias considerables, difíciles de dejar de lado por los científicos sociales. En términos demográficos, son las ciudades de los países del sur las que, en estos treinta últimos años, han tenido la evolución más espectacular (Moriconi-Ebrard, 2001) y las que nos plantean cuestiones centrales en cuanto a la capacidad real de sus gobiernos para manejar sus problemáticas y su caos virtual, así como para producir políticas para combatir sus principales problemas, tales como una mayor eficacia en la lucha contra la polarización socioespacial, la protección al medio ambiente, la

seguridad pública, el transporte, la vivienda y el acceso al agua potable, entre muchos otros.

En buena medida, estas ciudades y metrópolis del mundo *on line* padecen tensiones sociales y políticas, ilustran procesos avanzados de empobrecimiento de una buena parte de su población y muestran agudos signos de la mortalidad infantil, por ejemplo. Veamos algunas cifras. Los datos proporcionados por las Naciones Unidas son elocuentes: a escala internacional, 220 millones de personas que viven en ciudades (o sea el 13% de la población mundial) no disponen de acceso al agua potable y prácticamente el doble de esa cantidad carece de servicios de higiene. Igualmente, tres cuartas partes de los latinoamericanos que entran en la categoría de “pobres” según la ONU (por tener un ingreso de menos de un dólar al día, excluyendo a los millones de individuos que ganan más de un dólar al día pero que están en una situación muy precaria) viven hoy en ciudades o metrópolis. Siempre en América Latina, durante los veinte últimos años el número de pobres, definidos igualmente según el criterio de la ONU, pasó de 40 millones a 180 millones (el 36% de la población de la región). Igualmente, 78 millones viven en la extrema pobreza, que afecta muy especialmente, como un signo de la desigualdad secular, a los 30 millones de indígenas, en quienes el porcentaje de pobreza alcanza cifras del 80% (United Nations Centre for Human Settlements, 2001: 15-17).

Por ello consideramos pertinente indagar sobre algunos aspectos de esta vinculación entre

territorios 14

el fenómeno metropolitano como espacio político global y su conversión en el espacio natural del conflicto moderno. Concretamente se busca identificar algunos aspectos de un modelo decisional profundamente conflictivo que propició los patrones de crecimiento actual en México.

Desde los años ochenta, la desregulación de la economía mexicana y la voluntad de entregarla a la "mano invisible del mercado" se fundaron en la pretensión de inscribir al país en el concierto de las grandes metrópolis internacionales y en los flujos económicos globales. Por sus implicaciones, esta decisión fue tanto más brutal cuanto que la metrópoli había conocido, desde los años sesenta, una macrocefalia administrativa y había sido objeto de un control burocrático estrecho por parte del aparato del Estado.

En esta época, la Ciudad de México, origen de la actual metrópoli del mismo nombre, representaba una "perla" del régimen político mexicano, dirigido, desde la revolución de 1917, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que, en gran parte gracias a la riqueza petrolera generada por la explotación de reservas importantes de hidrocarburos en el golfo de México en los años setenta —el llamado "boom petrolero"—, había confirmado la fortaleza de un tipo de Estado intervencionista en cuanto a las políticas sociales que tenía como objetivo resolver el retraso del desarrollo socioeconómico nacional.

La metrópoli era el escaparate de un régimen autoritario que, sin embargo, obtuvo algunas victorias parciales, en particular en

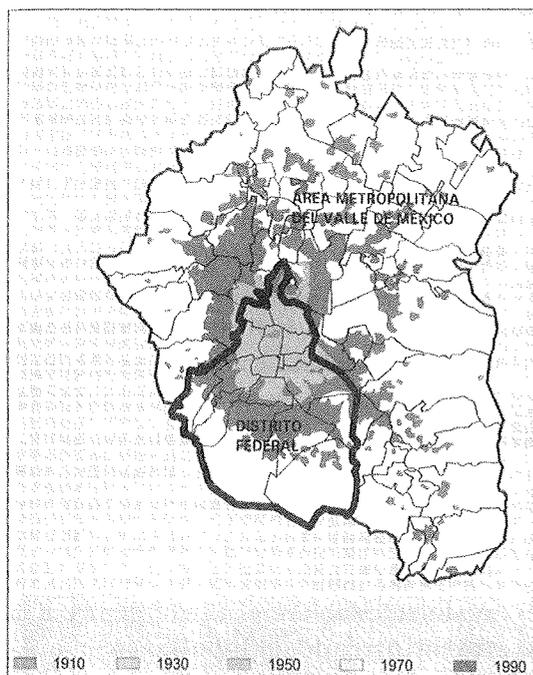
cuanto a la modernización de la base económica nacional y a la posibilidad de movilidad social, sobre todo en la capital nacional (Distrito Federal). Entonces la ilusión de la "gran ciudad" fomentaría un éxodo rural masivo y la creación de una de las principales megalópolis internacionales en la segunda mitad del siglo xx (figura 2).

La gestión política de esta dinámica se integraba entonces perfectamente en un método de mediación de tipo neocorporativista entre el Estado, controlado por el PRI, y los "representantes" de la sociedad civil, cooptados por la máquina priísta, que, en el fondo, estaba sujeta al recurso sistemático al clientelismo. La crisis financiera de 1982, atribuible a la incapacidad técnica del Estado para pagar a sus acreedores internacionales, a la "tutela" funcional establecida después por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) sobre la política macroeconómica del país, así como a la aparición de una sociedad civil que no aceptaba ya el autoritarismo del régimen, cuestionarían las normas del intercambio político en la última década del siglo xx.

Con estos elementos es posible ver el deterioro de la calidad de vida de las ciudades mexicanas (de la metrópoli de México, en particular) como un resultado de su explosión conflictiva y de la falta de planeación prevaleciente durante décadas (Eibenschutz, 1999), fenómeno en el cual percibimos la existencia de un vínculo "estructural" con la decadencia de una hegemonía política vigente durante prácticamente todo el siglo xx.

FIGURA 2

METRÓPOLI DE MÉXICO: CRECIMIENTO POBLACIONAL HISTÓRICO (1910-1990)



Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1996) -tomado de INE, *México 2020-*.

En términos generales, nos preguntamos: ¿es posible relacionar la evolución reciente del régimen político mexicano con el fenómeno del escaso desarrollo y la insuficiente planificación de las grandes urbes, en particular de la metrópoli de México? Para intentar dar algunas respuestas, a continuación se presentan seis planteamientos hipotéticos a través de los cuales construimos la noción de la metrópoli política como espacio natural de conflicto en la sociedad contemporánea.

Las hipótesis de la metrópoli multifacética

Actualmente, las metrópolis son objeto de estudio en varias perspectivas multidisciplinarias, no sólo como un campo para el análisis de urbanistas sino también como categoría espacial de análisis de la ciencia política y la sociología, como un área cuyos procesos de cambio social se discuten en diversas disciplinas. De este modo, nosotros sugerimos varios ejes de investigación acerca de la gobernabilidad metropolitana, entendida aquí como las reglas de juego, los “tiempos” de la política y las modalidades del acuerdo entre los actores y las instituciones. Pero, sobre todo, entendida como una discusión sobre los “tiempos de las instituciones”, es decir, sobre cuando éstas sufren un desfase entre sus competencias y su relación con su territorio de influencia. Como no podemos hacer aquí una discusión exhaustiva de dicho concepto, sólo apuntaremos algunos elementos.

1. El fenómeno metropolitano afecta el campo de lo político en la medida en que tiene impacto más allá de su espacio geográfico, delimitado por la ciudad tradicional. La mayoría de los fenómenos metropolitanos, como el crecimiento explosivo, el desfase institucional, la saturación social, la conflictividad y la diversidad política (hiperpluralismo), tienen consecuencias directas e indirectas en la organización social y política del territorio “extendido” de las ciudades –la metrópoli–, tanto en los niveles de

territorios 14

² Este conflicto se desarrolló a partir de la decisión del Gobierno federal mexicano de construir un nuevo aeropuerto en la periferia de la metrópoli, en el municipio de Texcoco, sin consulta adecuada con los actores políticos y sociales implicados. Durante alrededor de un año, tuvieron lugar diversas protestas de los ecologistas, de los gobiernos locales y, sobre todo, de un grupo de campesinos a quienes se les expropiaron sus tierras a precios verdaderamente injustos. Después de fuertes críticas y repercusiones sociales, el Gobierno federal dio marcha atrás, dejando a la deriva a los grupos de empresarios nacionales e internacionales que veían en el proyecto jugosos contratos para los siguientes años. El proyecto, que finalmente fue abandonado, preveía inversiones del orden de 2.863 millones de dólares y proyectaba la creación de 81.000 empleos. Solamente en los estudios de viabilidad, el Gobierno federal gastó 6 millones de dólares.

- bienestar como en las economías regionales, entre otros aspectos.
2. La metrópoli es una georreferencia de fenómenos políticos en la cual se articulan procesos masivos de uniformación u homogeneización y procesos tecnológicos y económicos de vanguardia, así como la masificación y el pluralismo político. Este fenómeno, donde “todo es urbano” o metropolitano, contrastará profundamente con la arquitectura política tradicional que se había aplicado en las zonas rurales de México desde principios del siglo xx. Así, la metrópoli de México pasó de ser el “centro político” de la estabilidad del viejo régimen a ser el “centro del conflicto” en la modernidad.
 3. Las metrópolis son generadoras tanto de uniformidad como de desigualdad y diferencia. Las metrópolis adquieren un papel cada vez más importante, porque en ellas se masifican las expresiones sociales y predominan los *mass media* sobre las tradiciones regionales, sobre las tradiciones de grupo o individuales de todo orden. La metrópoli deviene, entonces, un mercado estratégico del consumo masivo y de la uniformidad de las preferencias colectivas.

Así, la “supervivencia” de opciones minoritarias en la masificación metropolitana ha construido procesos cuya diversidad genera continuamente movimientos de contestación política; pero, sobre todo, la metrópoli es prueba de fuertes desigualdades. Al respecto pueden citarse varios ejemplos:

1. El “caso Texcoco”, cuando indígenas y campesinos resistieron la decisión del Gobierno federal de instalar un aeropuerto para la metrópoli².
2. El ejemplo de las indias mazahuas en protesta contra los usos del agua. Esta etnia vive en una de las regiones proveedoras de agua para la metrópoli, pero la población, en condiciones de gran pobreza, vive una constante sequía y falta de servicios, entre ellos, irónicamente, del servicio de agua (figura 3)³.
3. Los linchamientos de policías o de ladrones en ciertas delegaciones como Tláhuac y Xochimilco dentro del territorio del Distrito Federal, ambas con una numerosa población indígena. Estos eventos han sido resultado de un recrudecimiento de la inseguridad pública y de la “inestable” vida metropolitana⁴. De este modo se establece el vínculo entre una “exterioridad” (globalización uniformadora o etnias resistentes) y la insuficiencia de servicios y la agudización de las demandas de grupos sociales contestatarios a partir de un centro problemático: la metrópoli. Así podemos coincidir con E. Castro, especialista en el análisis de los grupos demandantes de agua en México, quien sugiere que, por lo menos desde los inicios de los años ochenta, la población mexicana ha recurrido a diversas acciones de protesta y de presión en lo referente a problemas relacionados con el agua y los servicios de saneamiento. En todo ello, la metrópoli ha sido uno de los puntos focales de este fenómeno (Castro 1998: 4).

4. En la metrópoli se generan, se mediatizan, se incorporan y se segregan las nuevas expresiones (sociales y políticas); en ella se generan tanto las expresiones de vanguardia como las retardatarias. En una afirmación sujeta a matizaciones, puede decirse que la metrópoli es un centro creador, generador y reproductor de las causas y las consecuencias, así como de los conflictos del perfil sociopolítico nacional. Es posible decir también que una de las consecuencias de la conflictividad urbana es la formación de la zona metropolitana de México.

5. Por la problemática multicausal que se genera en su interior, la metrópoli adquiere una multiplicidad estructural (rasgos, perfiles y tipos varios) en su problemática con la creación de “dimensiones” separadas (segregación social, estratificación territorial, población con “gustos” específicos, etc.), debidas a la división socioeconómica (zonas comerciales, barrios populares, enclaves culturales, centros financieros, asentamientos irregulares) y como producto, finalmente, de una conciencia social dividida (abandono ecológico, agudización de la violencia social e individual, polarización política, etc.).

En todo ello podemos suponer que, con el impacto de los fenómenos de expansión urbana y el impresionante crecimiento demográfico colateral, los gobiernos locales de la metrópoli enfrentan la masificación de sus conflictos y, en consecuencia, requieren de visiones horizontales y de consenso e

FIGURA 3

INDÍGENAS MAZAHUAS ARMADAS
CON RIFLES DE PALO EN PROTESTA POR EL AGUA
(REFORMA, 24 SEPTIEMBRE 2004)



integración de los agentes políticos a las decisiones colectivas. Infortunadamente, esta aspiración está lejos de alcanzarse, lo que impacta la visión estratégica para alcanzar soluciones de largo plazo (*El Universal*, 26/05/2002).

La hipótesis de la metrópoli mexicana como espacio político en cuestión permanente

Una de las primeras dificultades de la definición de “lo urbano” o de “lo metropolitano” la constituyen las extensas y variadas perspectivas que abordan el fenómeno o alguna de sus características. En el caso de la metrópoli de México, es un tema de tal magnitud que su análisis ha parecido casi imposible en una perspectiva general, dada su complejidad⁵.

No obstante, las metrópolis se constituyeron en un fenómeno de atención para los

³ Las indias mazahuas, una etnia con fuerte presencia en el estado de México, realizaron protestas contra la Comisión Nacional de Agua (CNA) por los constantes abusos. Ellas formaron el Frente Armado Zapatista de Indias Mazahuas en Defensa del Agua. Si bien su movimiento armado era puramente simbólico, los indígenas se referían de nuevo al imaginario político y a los efectos mediáticos nacionales e internacionales que había tenido la guerrilla zapatista aparecida en el estado sureño de Chiapas en 1994. Dicho movimiento ha obtenido algunos logros frente a las autoridades federales y locales, y hoy en día continúa.

⁴ En este caso, en algunos pueblos viejos de las delegaciones de Tlalpan y Tláhuac del Distrito Federal, absorbidos todos ellos por la mancha urbana, con fuerte tradición rural e indígena, han ocurrido verdaderas “sublevaciones” populares de hartazgo con la inseguridad pública prevaleciente. Recientemente, en la delegación Tláhuac un pueblo prendió fuego a los cuerpos de dos policías sin que autoridad alguna interviniera, prácticamente frente a las cámaras de televisión. Como efecto de ello, de acuerdo con las atribuciones que tiene el Presidente de la República

sobre el gobierno del Distrito Federal, fue despedido el responsable local de la seguridad pública. Esto desató una nueva oleada de enfrentamientos entre el gobierno local y el federal debido a que los policías linchados eran miembros de una policía federal y realizaban una investigación clandestina sobre el narcotráfico. El funcionario local había sido ejemplo de combate a la inseguridad y autor de la idea de "contratar" a Rudolf Giuliani, el ex Alcalde de Nueva York, para que sugiriera medidas de "tolerancia cero" en la metrópoli de México.

⁵ Según L. Álvarez, la metrópoli de México es un "espacio territorialmente definido más pequeño al mismo tiempo que —juntamente con el área conurbada— presenta la mayor concentración demográfica y de actividades económicas, políticas y culturales del país; es la entidad política más compacta [...] es el espacio social más restringido y el que presenta la concentración de problemas urbanos más

estudiosos hace apenas algunas décadas, a partir del desfase de las jurisdicciones político-administrativas, de la explosión demográfica y de la ingobernabilidad evidente. En estas últimas décadas se construyeron nuevos enfoques que le atribuían a la "cuestión urbana" la característica de "metropolitana" como un espacio mayor de influencia y confluencia de fenómenos sociales, políticos y económicos que se han analizado en perspectivas multidisciplinarias.

Así, algunos estudios sobre el fenómeno metropolitano regularmente ponen énfasis en su nivel de desarrollo tanto como en su relación con el territorio. En cambio, si se reinterpreta el "concepto de lo urbano" de Horacio Capel (1975), se podrá señalar con mayor claridad que el carácter de "lo metropolitano" podría ligarse con el rol central de las capitales nacionales (como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos), porque están en relación con el nivel de desarrollo regional, como es el caso del Distrito Federal, el centro urbano de la metrópoli de México. Según Capel, "cuanto más bajo sea el nivel de su desarrollo, menos necesitará un núcleo urbano para aparecer como una ciudad o una metrópoli" (Capel, 1975: 265). En el mismo sentido, Daniel Hiernaux (2000) nos sugiere que esta centralidad metropolitana, o posicionamiento de las grandes ciudades, estaría vinculada con el mundo moderno, el espacio global. No obstante, para él, si una ciudad mundial es también capital nacional, puede ser que esté regida por decisiones más de corte nacional que mundial y pueda olvidarse de las consideraciones de orden nacional/regional a favor de

su aspiración a ser "máquinas de crecimiento mundial" (Hiernaux, 2000: 125).

En el mismo sentido, S. Sassen sostiene la hipótesis de metrópolis "altamente gestionadas" en una "economía global", donde existe una "articulación entre el proceso de globalización y el proceso de urbanización", que ella considera un discurso parcial. "La globalización es un discurso estratégico, un discurso del poder". Según esta autora, en el sistema global la gran ironía es que las tecnologías, que, por un lado, neutralizan las distancias, poseen, por otro, una geografía —en términos de su infraestructura— caracterizada por enormes niveles de concentración en ciertos lugares. Las metrópolis son "un espacio altamente gestionado" (entrevista publicada en *El Clarín*, 21/11/04). En conclusión, vemos que dicha centralidad político-territorial tendría aplicación en la metrópoli mexicana del viejo régimen (por su macrocefalia), pero difícilmente en relación con la ineficacia de la prestación de servicios y con las protestas que genera, antes y ahora⁶.

En otro sentido, Knox y Taylor (1995) nos indican tres fases de dicha relación entre territorio y ciudad, y, en dicho sentido, versus la metrópoli, podríamos agregar. La primera es una fase de la necesidad, en la cual las ciudades o metrópolis requieren de territorialidad política para la expansión capitalista. Por ejemplo, el "soporte" territorial que representa el estado de México (que alberga la parte conurbada) en la expansión de la metrópoli de México, así como los vacíos legales o los gobiernos "facilitadores" de asentamientos humanos para su creci-

miento, como puede verse en las cifras de crecimiento poblacional, claramente desigual en la periferia (cuadro 1).

La segunda es una fase de la nacionalización de la territorialidad, como, por ejemplo, cuando se desarrolla una relación intensa entre ciudades y estados—ciudades capitales sobre ciudades industriales, como es el caso de las delegaciones del norte del Distrito Federal en México (Benito Juárez y Gustavo A. Madero y Azcapotzalco) con el municipio de Naucalpan (estado de México) o su vinculación con el estado de Querétaro (figura 4)—. La tercera es la fase del trilateralismo de las prácticas políticas, que advendrá con la terminación del dominio absoluto

de Estados Unidos sobre el mundo y el surgimiento de Nueva York, Londres y Tokio como cabezas del sistema urbano mundial (Knox & Taylor, 1995: 53-56). En este caso, si se aplica una noción “local” a esta hipótesis, se daría el predominio de la capital nacional sobre otras metrópolis o ciudades mexicanas.

En ese sentido resulta pertinente la discusión sobre la noción del territorio político metropolitano como “actor” económico y político colectivo (Jouve, 2002) que, además, “funciona” como espacio estratégico multifacético: en primer lugar, como soporte privilegiado de la actividad simbólica; y, en segunda instancia, como lugar de inscripción

graves del país. [...] Es también la entidad cuyos habitantes hasta ahora [antes de 1997] [habían] gozado de menores derechos políticos y ciudadanos y la que condensa, a la vez, el mayor potencial político de la nación en tanto sede de los poderes federales; es la entidad que tiene una mayor injerencia en las decisiones de orden nacional. [...] [Es la que ha ejercido] menor control sobre las decisiones de incumbencia local; es, igualmente, el espacio que da cabida a la más vasta pluralidad de identidades y culturas regionales y en el que la identidad propia tiene mayores dificultades para su expresión (Álvarez, 1998:15).

CUADRO 1

ESCENARIOS POBLACIONALES DE LA METRÓPOLI DE MÉXICO
(AÑOS 2000, 2010 Y 2020), SEGÚN PRADILLA (2000)

Entidad	2000			2010			2020		
	Población	Superficie	Densidad	Población	Superficie	Densidad	Población	Superficie	Densidad
ZMVM ¹	18.687.202	171.776	108,8	20.930.668	202.729	103,2	22.812.168	239.702	95,2
ZMCM ²	18.240.060	147.928	123,3	20.404.118	173.315	117,7	22.225.764	198.703	111,9
DF	8.796.861	76.856	114,5	9.084.026	87.629	103,7	9.330.833	98.402	94,8
Municipios									
Conurbados	9.443.199	71.072	132,9	11.320.092	85.686	132,1	12.894.931	100.31	128,6
Municipios									
No Conurbados	447.142	23.848	18,7	526.550	29.414	17,9	586.404	40.999	14,3

Fuente: Para la población: cálculos propios a partir de Conapo (1999). Para la superficie: cálculos propios a partir de Conapo (1998). Nota: Dado que no se contaba con la evolución de la superficie urbana de los municipios conurbados del valle para elaborar las proyecciones, ésta se estimó a través de un cálculo indirecto que consistió en dividir el monto de población proyectada entre el número de miembros promedio por hogar, considerando que cada hogar ocupaba una vivienda, y posteriormente se utilizaron las proporciones de la superficie que ocupa la vivienda por tipo de poblamiento según el POZMVM (1997), obteniéndose la superficie total para cada año.

1. La ZMVM comprende al DF y 59 municipios.

2. La ZMCM comprende al DF y los 38 municipios conurbados en 1995.

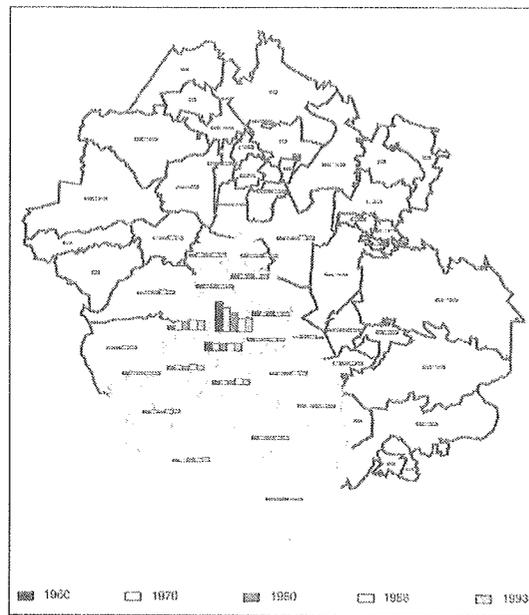
⁶ La metrópoli de México está constituida por dieciséis delegaciones del Distrito Federal, capital del país y centro político de la misma, por 58 municipios del estado de México y por un municipio del estado de Hidalgo. No obstante, esta división jurídica política ha generado en los últimos años un largo proceso de desacuerdos y falta de coordinación gubernamental, ya que los gobiernos son dirigidos por funcionarios de diverso origen partidario, entre otras razones.

territorios 14

de las “excepciones culturales” pese a la presión homologante de la globalización (Jiménez, 2000: 21). Para nuestro análisis, el territorio político metropolitano se define como el espacio apropiado y valorizado (simbólica e instrumentalmente) del conflicto, tal como veremos en seguida.

Así estructurados, los territorios metropolitanos son geosímbolos, porque “constituyen en última instancia el envoltorio material de las relaciones de poder”, aunque difieren de una sociedad a otra. Por eso, la metrópoli puede ser considerada “como zona de refugio, como medio de subsistencia, como

FIGURA 4
DISTRIBUCIÓN INTRAMETROPOLITANA
DEL PIB DE SERVICIOS EN LA METRÓPOLI
DE MÉXICO (1960-1993)



Fuente: Garza (2000: 193).

fuelle de recursos, como área geopolíticamente estratégica, como circunscripción político-administrativa”, etc., e igualmente “como lugar de inscripción de un pasado histórico y de una memoria colectiva” (Jiménez, 2000: 24).

En dicho sentido, una metrópoli implica la posesión de servicios y la organización de la comunidad en forma “más o menos equilibrada”. Y como regularmente esto último no es así, la metrópoli es un espacio convergente de conflictos entre las instituciones y la sociedad. De allí concluimos que en la metrópoli se desarrolla un proceso de agregación selectiva de problemáticas vinculantes y diferenciadas, lo que conduce a la llamada “segregación ecológica”, esto es, a condiciones ambientales diferenciadas en favor de los grupos dominantes.

En un sentido inverso, la metrópoli es un espacio integrador y estructurante: se convierte en elemento constitutivo de discursos en conflicto, se contrapone a las nociones de lo individual y lo social y, por tanto, es articuladora de visiones del mundo. Un nuevo rostro, nuevos actores y nuevas relaciones de poder se articulan en su seno. De esa manera, el discurso que se manifiesta a través de los actores metropolitanos es parte de una compleja red de discursos que se extienden por y a través de los intereses de grupos sociales. Como práctica social, el discurso se constituye en la figura simbólica de identidad de sujetos sociales urbanos, quienes lo producen o lo reproducen, se identifican o disienten del mismo. En consecuencia, nuestro análisis del espacio político metropolitano, también como un

conjunto de discursos, nos permite hablar de capacidades, fuerzas y, por tanto, de territorios de influencia de los grupos sociales, sus formas y sus construcciones simbólicas. Así, el análisis de la construcción de un discurso contestatario o institucional sobre la insuficiencia de servicios o la orientación de las políticas públicas en esta materia deberá considerar dicho entramado teórico-hipotético.

Un tercer punto de nuestra reflexión acerca de la metrópoli multifacética es sugerido por la dinámica de la interacción entre los actores. Ésta se manifiesta, por ejemplo, cuando una ciudad se encuentra en la encrucijada de varias vías comerciales o que tienen como destino principal la metrópoli; es, sobre todo por los fenómenos económicos que produce, la interacción entre sus componentes, los discursos y las acciones que desarrollan los actores sociales o económicos, es decir, la acción "sobre" el territorio. En este punto podríamos definir la metrópoli como continuidad urbana entre una ciudad-núcleo y un sistema de ciudades periféricas interrelacionadas en varios sentidos (económicos, culturales, sociales), que conforman una metrópoli o una megalópolis, según el caso. En dicha construcción conceptual, el "espacio rural" tendrá entonces su propio lugar dentro del espacio metropolitano, no sin contradicciones, como puede suponerse. Así, tal como hemos visto, la existencia de minorías —los indígenas, por ejemplo— representa un enclave de poder y de resistencia dentro del territorio metropolitano.

Desde este ángulo, el concepto de metrópoli contiene, para nosotros, una doble contra-

dicción: por un lado, aquélla es construida a partir de dichas limitaciones de unidades políticas o administrativas menores (municipios, delegaciones) y, por otro lado, es "el resultado de las distintas expresiones de la forma de vida de la sociedad industrial y especialmente post-industrial (posfordisme), que influye cada vez más sobre su periferia y sobre regiones alejadas" (Unikel 1976: 43). Recapitulando: la metrópoli es una superficie territorial correspondiente a una gran urbe e incluye núcleos de población menores, ligados o relacionados con un núcleo central (o ciudad central), aunque "en desfase"; se constituye a través de una serie de proximidades físicas o interdependencias de diverso tipo (económicas, sociales, demográficas, culturales, políticas, etc.). Entonces existen al menos tres casos en nuestra discusión conceptual de la metrópoli: a) cuando la unidad urbana rebasa sus límites administrativos, b) cuando el fenómeno de la urbanización discontinua se extiende por un espacio circundante a la ciudad central y c) cuando esta ciudad central se vincula con los nodos del sistema urbano mundial.

En general, para nosotros la metrópoli será una aglomeración densa y permanente de habitantes, en oposición a las ciudades antiguas, marcadas por asentamientos temporales y con altos grados de organización social. La metrópoli actual es una extensa red de flujos y puntos de encuentro de todo tipo de actividades y problemáticas. En el sentido de Kingsley Davis (1996), la metrópoli es también un punto de concentración o ubicación de servicios altamente especializados, un centro de

territorios 14

tamaño considerable y de elevada densidad de trabajadores no agrícolas (Davis 1996: 39), además de ser un punto de concentración de problemáticas y conflictos que se derivan de todo ello. Este punto, el conflicto metropolitano, lo tratamos en seguida.

La hipótesis sociológica de lo político metropolitano

La metrópoli es un sinónimo del cambio social y político. Tal como lo expresó décadas atrás Lefebvre (1971), la ciudad, como organización espacial, es un "producto" social, "modelado" y "condicionado" por la estructura social (1971: 140). Por derivación, la metrópoli es, una vez más, un centro "creado" "por el tipo de relaciones sociales que se establecen entre sus distintos elementos, por las relaciones de producción y, en suma, por el conjunto de las instancias económicas, ideológicas y jurídico-políticas que la constituyen". Así, Lefebvre, reinterpretado, diría que la metrópoli "proyecta sobre el terreno una sociedad, una totalidad social o una sociedad considerada como totalidad, comprendida su cultura, instituciones, ética, valores" (ibíd.). Por su parte, M. Duverger concluiría que las metrópolis cambiaron el sentido del conflicto político urbano, en cuanto, teóricamente, "parece lógico que la naturaleza misma de los fenómenos políticos cambie con la dimensión de las comunidades y que una distinción fundamental oponga, así, la macropolítica a la micropolítica" (1982: 59). Iracheta (1997) sugiere que "el fenómeno metropolitano en general y de América Latina en particular es un fenó-

meno espacial peculiar, cualitativamente distinto de lo que comúnmente se entiende por fenómeno urbano y por fenómeno regional", en la medida en que "son distintos a cualquier otra región subnacional y a cualquier otro centro urbano" (1997: 57). Como se ha afirmado atrás, esta concatenación de complejos problemáticos (socioespaciales, tecnoeconómicos e infoculturales) en la metrópoli ha sido material de abundantes trabajos (ver Bibliografía).

Así llegamos a un punto de gran interés para nuestra dilucidación. En múltiples trabajos se estudia el fenómeno como producto de antagonismos, como potenciador de escenarios de polarización y conflictos (Davis, 1998). La metrópoli es estudiada parcialmente por su sistema de partidos, pero sobre todo "como parte del régimen político" (Crespo, 1998), o por los fenómenos de la alternancia y el pluripartidismo que ocurrieron en las urbes desde años antes en otras regiones del país (Aziz, 1996). Como análisis del gobierno local, sobre todo en el nivel de los gobiernos municipales, los estudios han buscado destacar la complejidad política de la gobernabilidad de México (Castillo, Ziccardi y Navarro, 1995).

Desde este ángulo, y hasta ahora, una visión de la conflictividad metropolitana de México se puede obtener a partir de un conjunto de estudios con visiones parciales del espacio urbano como "motor" del conflicto político. Los estudios aún carecen del objetivo de establecer puntos de interconexión entre la relación social y las relaciones de poder. Este elemento nos permite sugerir que un estudio sobre las relaciones socioinstitu-

cionales (de demandas, de controversias y de acuerdos), sobre la actividad de los grupos sociales de la metrópoli (que demandan servicios, por ejemplo) y sobre los cambios de régimen político está aún por hacerse, al menos en el caso de la metrópoli de México. A continuación argumentamos a propósito de su pertinencia.

La hipótesis de la metrópoli como espacio moderno del conflicto social

Entre muchos otros, un ejemplo de "motor" de conflicto político es el uso del suelo metropolitano (un asunto político sujeto a luchas por su apropiación, con consecuencias de polarización social). Como espacio urbano en disputa, el suelo metropolitano es dominado y reproducido; es, al mismo tiempo y en forma sucesiva, destruido, expoliado y sobreexplotado. De allí que diversos estudios le atribuyan al capitalismo contemporáneo la capacidad de producir espacio, aunque sólo funcionalmente a las necesidades de la acumulación capitalista. Desde este punto de vista, al ser la metrópoli un centro convergente, la mayor parte de los fenómenos y conflictos políticos del mundo contemporáneo tienen lugar en su espacio (la democracia, el socialismo, las revoluciones, etc.). El ámbito urbano —*ergo* metropolitano— es central en la producción del conflicto social.

Esta relación —nos sugiere de nuevo Duverger (1982)— es directa no solamente por los contactos que multiplica entre los hombres sino también por las posibilidades que ofrece a su acción política (el derecho de reunión

y, sobre todo, el de manifestación son esencialmente derechos urbanos): "su influencia se ejerce de forma indirecta, por el hecho de que las ciudades son el factor esencial del desarrollo de la civilización y del progreso material e intelectual". Según este autor, el lenguaje ha consagrado este hecho al considerar sinónimos "urbanidad" y "carácter civilizado" (Duverger, 1982: 50). Así, el conflicto político metropolitano es conjunción y combinación de fenómenos sociales que expresan multiplicidad de sentidos y planos políticos (variedad de contenidos, formulaciones y proyectos, símbolos y significados). En particular, como lo plantea Ziccardi, en el ejercicio de las funciones de administración de las metrópolis, "particularmente de administración de los bienes y servicios urbanos, encontramos siempre elementos de la política local, regional y nacional (clientelismo, movilización, corporativismo, participación política autónoma y subordinada)" (Castillo, Ziccardi y Navarro, 1995).

Esta metrópoli política, motor del conflicto del mundo moderno, es también reflejo de la acción de sus actores institucionales, sociales y políticos, los cuales es necesario definir conceptualmente⁷.

Este punto, que nos permite recapitular sobre una deficiencia importante de los estudios sobre los gobiernos de las grandes ciudades, se observa cuando dichos estudios se centran más en el desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político dentro del régimen político metropolitano. En lugar del análisis de la eficiencia, que se asocia con la disponibilidad de recursos

⁷ Con el concepto de "actor político" o "actor social" nos referimos a las cualidades de interacción, competencia, conflicto y negociación entre personas y grupos de orígenes, ideologías y recursos diferenciados (Cisneros, 1997). El concepto de "actor político" metropolitano se podría identificar, entonces, con el concepto de "sujeto social", aun cuando no pertenezcan al mismo sistema. Es claro que el concepto "sujeto social" se refiere a un proceso de conformación de identidades o subjetividades a partir del paso del individuo al grupo (de comerciantes, de colonos o de empresarios, etc.), y de este grupo a la conformación de colectividades a través del proceso de reconocimiento (y sublimación) de sus necesidades, siempre con miras a la consolidación de un momento de fuerza, que es el momento de la política, o bien cuando un fenómeno social se expresa en el campo de la política. Por su parte, el concepto de "actores institucionales" de la

metrópoli se refiere a la burocracia local, los policy makers, quienes funcionan como gestores del territorio y, por lo tanto, participan del conflicto. Ellos, con ayuda de instrumentos técnicos, son gestores de infraestructura material y equipamiento (equipamientos para la recolección y depósito de basura, infraestructura de agua y drenaje) y también de recursos económicos directamente asignados para proveer bienes y servicios urbanos básicos —agua, drenaje, etc.— (Castillo, Ziccardi y Navarro, 1995: 14).

⁸ De esta manera, los procesos de descentralización (aplicados en la mayoría de los países latinoamericanos a partir de los años ochenta) se tratarían igualmente como parte de los intentos de las fuerzas en acción por preservar los equilibrios regionales con el centro de poder, la metrópoli, y como la búsqueda de equidad en la distribución de los recursos públicos y en la distribución y el ejercicio del poder político.

técnicos y humanos, se pierde la oportunidad de analizar los criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso tanto a la actuación gubernamental (ibíd.: 14) como a la actuación de organizaciones sociales o partidos políticos en la construcción de la gobernabilidad de la metrópoli. En dicho sentido, la metrópoli tiene una serie de “funcionalidades” que creemos ahora conveniente precisar.

La hipótesis de la metrópoli y sus funcionalidades políticas

Como una primera fuente de legitimidad política, la actuación de la burocracia metropolitana en México está más sujeta a las validaciones informales del régimen político (amiguismo, compadrazgo, clientelismo, corrupción, etc.) que a procesos de selección profesional o técnica —servicio civil de carrera...— (Borja, De Alba y cols. 2004). Sobre todo, si se tiene en cuenta que en México aún no existen reglas suficientes para la incorporación al Gobierno de los funcionarios y sus cuadros técnicos. “Es tradicional entonces que con el inicio de cada administración gubernamental el equipo se renueve y los programas y proyectos no tengan necesariamente continuidad”. Ziccardi apunta elementos que permiten distinguir los ejes de una reflexión de la gestión metropolitana como “funcionalidad” política. Para esta autora es obvio que “los recursos humanos son de fundamental importancia para lograr una actuación gubernamental tanto eficiente como democrática, y de la capacidad profesional y polí-

tica de los mismos depende, en gran medida, el tipo de relaciones que entabla el gobierno local con la ciudadanía” (Castillo, Ziccardi y Navarro, 1995: 16).

De esta forma, las pugnas en el espacio político de la metrópoli tienen además otras particularidades funcionales. En esencia, están sujetas, como todas sus relaciones sociales, a las organizaciones y las instituciones, porque, según plantea Duverger, “el poder político en las grandes comunidades (léase la ‘metrópoli’) plantea problemas particulares que adquieren una agudeza cada vez mayor en las sociedades modernas” (1982: 61).

De allí que el fenómeno político metropolitano concierna a otros fenómenos particulares del “funcionamiento” gubernamental, como es el caso de la descentralización, por ejemplo, un concepto que se refiere a la transferencia de elementos que facilitan y amplían la autonomía de decisión y de la acción político-institucional en el ámbito metropolitano y que, concretamente en nuestro caso de estudio, redujo la “funcionalidad” económica de la capital del país en las últimas décadas (cuadro 2)⁸.

Esto puede apreciarse también cuando algunos autores analizan, por ejemplo, las consecuencias del “abandono institucional” que existe en la metrópoli de México (Perló, 2001). En ese caso, la metrópoli es entendida como una contraposición de conceptos, métodos y técnicas, es decir de “funcionalidades” de la planeación convencional; como un punto donde se expresan las contradicciones entre los planteamientos “neoliberales” y proempresariales frente a los

CUADRO 2

IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LA MEGALÓPOLI DE LA REGIÓN CENTRO EN EL PIB NACIONAL, SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD (1970-1998)

Año	70	75	80	85	88	93	96	97	98
Región centro	43,8	44,1	43,6	40,0	40,7	43,0	41,4	41,7	41,9
Total DF	27,6	26,1	25,2	21,0	21,4	24,1	22,8	22,8	22,8
Agricultura, silvicultura y pesca	0,6	0,8	0,7	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6
Minería	3,6	3,5	2,6	1,2	1,4	2,1	1,0	0,8	0,7
Industria manufacturera	32,2	29,8	29,5	24,7	20,9	21,7	19,9	19,6	19,2
Construcción	24,7	18,9	21,4	23,0	23,7	26,7	21,9	22,8	19,6
Electricidad, gas y agua	18,3	18,9	14,9	12,5	8,1	8,0	7,2	6,7	6,7
Comercio, restaurantes y hoteles	33,3	29,7	27,6	18,3	21,8	24,6	22,4	22,6	22,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	32,9	32,4	30,7	25,8	25,0	26,6	24,5	24,5	24,9
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	25,2	25,8	26,7	30,1	32,5	26,6	25,8	23,3	23,0
Servicios comunales, sociales y personales	40,4	39,1	36,7	32,5	35,4	33,8	35,5	35,3	34,8

Fuente: Elaboración con base en datos de Inegi, *Cuentas nacionales de México*. Para 1997 y 1998 se utilizaron los datos de la página web del Inegi. El total del DF para 1999 se calculó con el dato de la tasa de crecimiento del PIB (tomado de la entrevista con Armando López Fernández, Secretario de Finanzas del GDF, publicada en el diario *El Universal* del 22 de mayo de 2000, p. B4). Ver también Pradilla, 2000.

desarrollados en los canales de la política tradicional, que contienen rasgos corporativos. Este esquema lleva al análisis de políticas institucionales o conflictos interinstitucionales entre grupos sociales en disputa por el espacio en la metrópoli y nos conduce directamente a sugerir la existencia de verdaderas “crisis decisionales” en la funcionalidad de los gobiernos metropolitanos

que puede explicarse, de otra manera, por la incapacidad funcional de los gobiernos en la gestión de asuntos estratégicos (ver De Alba, 2005).

Asimismo, el análisis de los factores de poder y sus funcionalidades es explicado en la tesis de Iracheta (1997), en un entorno que tiene tres planos de interacción. El primero es el ámbito nacional y sus vinculaciones con

territorios 14

⁹ Esta noción es también eje de directrices que tienen un sentido estructurante, o con mayor significado, de la acción institucional con respecto a las necesidades y condiciones de la vida urbana. Es decir, con respecto a la voluntad y los actos institucionales para disponer, en forma conveniente, de determinados hechos en el territorio.

¹⁰ Siguiendo con este ejemplo, se entiende entonces que la ordenación del territorio, como funcionalidad de las políticas públicas, es un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo y el bienestar o la calidad de vida de la población.

Como funcionalidad política, es una práctica institucional con prospectiva sobre los hombres y sus actividades, se trata de los medios para comunicarse que éstos utilizan en función de los equipamientos urbanos existentes, en consonancia con las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas del espacio metropolitano.

En este último punto, encontramos la pertinencia de discusiones sobre la participación, la inclusión, la protesta organizada o no, etc.

los centros internacionales (ciudades mundiales), elemento central de la metropolización, como hemos visto, y donde se sitúan las perspectivas de expansión física y demográfica. El segundo es el plano regional, que corresponde al espacio directo del núcleo metropolitano, donde se incluyen otros centros de población y los espacios vacíos con usos no urbanos; sus límites se definen por las relaciones de dependencia directa (accesibilidad e interacción económica). A este plano se adscriben las políticas de ordenación y ocupación territorial, así como las actuales tendencias a la megalopolización (Iracheta, 1997: 51).

Este ángulo del análisis del territorio metropolitano como funcionalidad política puede servir para comprender las políticas públicas metropolitanas, que explican la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y la disposición de los hechos, los recursos y las personas en el espacio geográfico⁹. Así, por ejemplo, la ordenación del territorio metropolitano (que bien podría simplificarse como la capacidad funcional de los gobiernos para la cobertura de necesidades de la sociedad) se apoya en instrumentos jurídicos (convenios internacionales, nacionales, estatales o intermunicipales; leyes, decretos o acuerdos), en prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación) y en diferentes conocimientos científicos, con aportaciones de equipos pluridisciplinarios y multidisciplinarios¹⁰. Recapitulando: puede sostenerse que la metrópoli, como motor de conflicto, es parte de un proceso de constitución colectiva, de constitución de la diferencia de los gru-

pos o individuos que la habitan, bajo mecanismo de desigualdad en las interacciones. La experiencia metropolitana es diferente para cada individuo (sea entidad individual o colectiva), según sus expectativas.

D. Hiernaux nos sugiere claramente que “la regulación del Estado para garantizar el funcionamiento fluido de estas estructuras”, digamos de las metrópolis, dio lugar a “un nuevo régimen urbano [...] régimen marcado por el cambio de escala de todas las unidades de producción, circulación, distribución y consumo” (2000: 125). Y es justamente allí donde, por la diferenciación social y el conflicto político, los países en desarrollo viven esta contradicción, denominada “modernidad incompleta”, que en seguida analizamos.

La hipótesis de la metrópoli en una modernidad incompleta

En ese sentido, la de México, metrópoli de un país subdesarrollado, con altos niveles de industrialización que la ubicaron entre las quince primeras del mundo, tendría que contrarrestar lo que M. Santos definió como “modernidad incompleta”, esto es, alcanzar el manejo de los actuales niveles de conflictividad cuando “se sobreponen y juxtaponen el *círculo moderno* de las actividades más contemporáneas a que aspira una sociedad capitalista [y] el *círculo tradicional* en el que imperan actividades económicas”, así como trascender una cultura política premoderna “carente de tecnología y asociada a las necesidades inmediatas de las grandes masas populares” (Santos, 1990: 13). En este tipo de metrópoli, como es el

caso de la de México, coexisten también espacios construidos de muy alta calidad frente a barrios y colonias depauperados "en los que predomina la miseria, la tenencia irregular de los terrenos y la ausencia de servicios y equipamientos" (ibíd.). Se trata entonces de una metrópoli en conflicto permanente por sus desigualdades, su ineficacia y su difícil avenimiento, una metrópoli segregada o bien una metrópoli dividida. Este autor sugiere también el concepto de "metrópoli sobrepuesta" para distinguir la "existencia de múltiples circuitos económicos que atienden a diferentes sectores de la población" y que son diferenciados por los niveles de organización institucional (igualmente caracterizados por su incapacidad o su ineficacia) y por su desarrollo tecnológico. Así se ejerce una dominación del circuito de las economías mundiales sobre los circuitos más tradicionales o culturalmente arraigados. Dicha sobreposición reproduce "en estos elementos las contradicciones globales del sistema capitalista dependiente" (ibíd.), que expresan a su vez pugnas constantes entre los diversos actores sociales en el espacio metropolitano.

La metrópoli se define entonces como una articulación regional entre una ciudad central y una corona de ciudades que interactúan, dependen y convergen entre sí para la formación de cadenas o ciclos productivos, para la formación de rutas migratorias con otras localidades; para la articulación de las migraciones laborales diarias, locales o internacionales hacia los centros productivos o, en fin, para la articulación y la

divergencia políticas entre autoridades y ciudadanos.

Para Hiernaux (2000), es a partir de los años setenta cuando ocurren estos notables flujos metropolitanos, que el autor vincula con la creciente internacionalización de los intercambios y la globalización de la producción y del sistema financiero. Esta complejidad de flujos e interrelaciones metropolitanas es también creadora de conflicto. En general, se presenta con una complejización de la organización social, que nos devuelve al fenómeno inicial: el desfase de las instituciones en los gobiernos de la metrópoli. Aunque no podemos profundizar aquí, por razones evidentes, ésta podría ser, entonces, nuestra conclusión: la metrópoli, como unidad geopolítica, "es una unidad supralocal organizada funcionalmente y estructurada espacialmente" (Bernárdes, 1976: 152).

Una variante de esta reflexión destacaría los nuevos rasgos de la desigualdad metropolitana con el crecimiento de la segregación local o el conflicto de los sistemas globales con los regímenes políticos locales. De esta manera, tal como lo afirma Scout, "con el aumento de la polarización del mercado de trabajo, los privilegiados conviven con la sima de la pobreza y la impotencia" (1992: 118). Volvemos a encontrar entonces a la metrópoli como signo de una especie de "fractura" social. En ese sentido, la división (o fragmentación) de la vida metropolitana se ha hecho más aguda y es signo de una profunda "segregación ecológica" que resulta evidente (por ejemplo, en la insuficiencia o disparidad de la cobertura de

servicios tales como el agua, la electricidad, el drenaje, etc.). Todo ello constituye una situación de alta vulnerabilidad a desastres ecológicos. Según E. Pradilla, gracias a este concepto de la metrópoli como eje del conflicto moderno se evidencian los contrastes metropolitanos entre unas "áreas modernas, producto de la acción de la promoción inmobiliaria de alta rentabilidad orientada hacia la satisfacción de las necesidades de la gran empresa y el sector de altos ingresos" y unas "áreas empobrecidas y atrasadas de la economía popular y los sectores de bajos ingresos" (2000: 10). La combinación de ámbitos territoriales de exclusión plantea una modernidad con agudos procesos de segregación social y política que cuestionan las buenas intenciones de la mayor parte de las políticas públicas metropolitanas.

Igualmente, la pertinencia de esta noción puede ubicarse en los desequilibrios regionales de las metrópolis con las áreas periféricas o con las zonas rurales. Así, nuestra perspectiva de vincular las representaciones sociales y políticas con la generación de un modelo de vida urbana está marcada tanto por el conflicto en la metrópoli como por las nuevas dinámicas de representación social o política en dicho territorio. En el futuro se podrá profundizar sobre otros trabajos acerca del arribo de gobiernos de oposición, como efectos en la representación de los gobiernos de la metrópoli, por ejemplo (Castillo, Ziccardi y Navarro, 1995: 19). Con estos elementos podemos sin duda confirmar que la "metrópoli en cuestión permanente" dinamizó la fuerza de los

cambios de régimen político mexicano en los últimos años.

Dichos cambios, como lo hemos mencionado en otros trabajos (De Alba y Jouve, 2005), fueron impulsados, por un lado, por el arribo de partidos de oposición a los gobiernos de las metrópolis, aumentando así el ritmo de "alteraciones" de la vida política, y, por el otro lado, por la radicalización de la protesta social.

Este último fenómeno nos hace suponer igualmente procesos futuros de presión-negociación aún inconclusos en la definición de las políticas públicas metropolitanas que, en el caso de la metrópoli de México, provocarán que el gobierno confronte, tarde o temprano, decisiones sobre la orientación pública o privada del manejo de los servicios urbanos, entre otros grandes desafíos.

Conclusiones

La metrópoli de México está en el centro de una serie de discusiones de las ciencias sociales. Es eje de nuevas apreciaciones y análisis por situarse como un "centro creador" del conflicto socioinstitucional moderno. En México, particularmente, la transición política y democrática de un régimen fuertemente autoritario encontró en el espacio político de la metrópoli el laboratorio ideal de transformación y experimentación del siglo XXI. La metrópoli es el espacio del conflicto permanente, disfuncional y macrocéfalo. Y en cuanto parte de una "fuga hacia adelante" en la adecuación de sus procesos institucionales a las demandas de la población, ella es el espacio

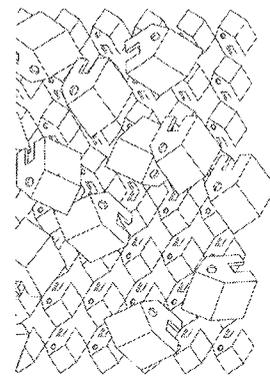
contradictorio de la modernidad incompleta que ha vivido el régimen mexicano en los últimos años.

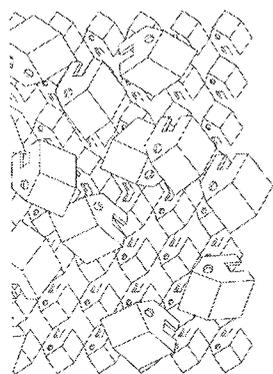
Su conflictividad impacta todos los futuros posibles de gobernabilidad democrática y los proyectos políticos en disputa, así como su articulación con el resto del mundo. Si en los noventa los neoliberales, por presión y conveniencia, se “liberaron” de la metrópoli por su ineficacia y porque la gestión del conflicto tenía ya visos de inmanejable, puede afirmarse, no sin cierta ironía, que, a partir de la elección de Jefe de Gobierno en 1997, la metrópoli de México experimenta una explosión de la conflictividad en todos los ámbitos de su gobierno; de allí la pertinencia de su análisis con base en diversas propuestas teóricas.

La prensa internacional revela frecuentemente esta condición de “problema explosivo”: México es un símbolo de gigantismo, de contaminación y de inseguridad pública. México es “la capital mundial de los secuestros” (*The Independent*, 5/09/04) o “sinónimo de desempleo y explosión del trabajo informal” (*Le Figaro*, 13/01/2005), entre muchos otros infundios. Estas imágenes dejarían poca esperanza de solución a los actuales niveles de conflicto. En un primer plano, la elección de 1997 cambió el tipo de regulación política del conflicto local enfrentando a los tomadores de decisiones a escenarios radicalmente nuevos: de fragmentación política, de un anunciado “desastre ecológico” por falta de agua, de la acentuación del narcotráfico y de su arribo a la periferia de la capital del país, de permanencia de su esclerosis burocrática por

intereses creados y de radicalización de la protesta social, entre otros.

En segundo plano, la metrópoli es el laboratorio de las alternativas de futuro nacional. Una cerrada disputa por el proyecto de país se cocina en sus calles y en los medios de comunicación y entre las representaciones políticas locales y los liderazgos nacionales. Por ejemplo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), de centroizquierda, tiene la más alta popularidad (70% u 80%) que ningún otro político mexicano haya tenido en la historia, un hecho que contradice, aparentemente, la imagen de una metrópoli ingobernable (Le Galès & Lorrain, 2003), pese a las pruebas tangibles. Aún más: su proyección como candidato presidencial en las elecciones de 2006 permite la alianza de todos los actores que se le oponen, incluido el Gobierno federal. Todos ellos parecen buscar, de una u otra manera, limitar el impacto de sus iniciativas de orientación social. Ello es importante para nosotros porque complejiza el “tiempo” de los acuerdos político-institucionales que es necesario para resolver los problemas estratégicos de largo plazo. El reciente “desafuero” y el desistimiento de esta estrategia por parte del Gobierno federal con el objetivo de eliminarlo de la carrera presidencial pone de relieve dicha importancia de la metrópoli de México. De esta forma, para terminar con esta digresión, la elección presidencial de 2006 pondrá de nueva cuenta a la metrópoli de México en la mira política nacional debido a su





importancia de conglomerado electoral, por lo que todas las futuras alianzas políticas deberán considerar su lugar estratégico. De modo que la acentuación del conflicto es también un desafío a la regulación estatal y a la regulación política, fracturadas después de décadas de la parálisis institucional a la que estuvieron sujetos los gobiernos locales. Ahora, si bien “liberada” del peso federal, la disputa política por la metrópoli es un camino de fuertes desequilibrios: la metrópoli es el espacio de todas las confrontaciones, un centro de conflicto y pugna. En dicho sentido, su análisis actual y futuro deberá objetivarla desde ángulos interrelacionados y explicarla como espacio multidimensional del conflicto socioinstitucional y deberá considerar el estudio de la vinculación entre el fenómeno metropolitano y el espacio político nacional y global y su conversión en el espacio natural del conflicto de la sociedad moderna. Pero, sobre todo, deberá considerar que esta metrópoli, la segunda más grande del mundo, podría representar el ejemplo nítido de ineficacias políticas de graves consecuencias para el ecosistema de la región, frente a una predominancia de “la política” y los políticos.

Bibliografía

- Álvarez Enríquez, Lucía, 1998, *Distrito Federal. Sociedad, economía, política y cultura*, México, UNAM, CIICH, Biblioteca de las Entidades Federativas.
- Aziz, Alberto, 1996, *Territorios de alterancia. El primer gobierno de oposición en Chihuahua*, México, Ciesas-Triana.
- Bernárdes Alicia, 1976, “Áreas metropolitanas e seu planejamento”, en Vacowitz,

- M. (org.), *Desenvolvimento e política urbana*, Río de Janeiro, Ibam.
- Borja, Jordi; De Alba, Felipe y cols., 2004, *El desafío metropolitano*, 1ª ed., México, Puec, ALDF, UNAM-IIS.
- Capel, Horacio, 1975, “La definición de lo urbano”, en *Estudios Geográficos*, núm. 138-139.
- Castillo, Héctor; Ziccardi, Alicia y Navarro, Bernardo, 1995, *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, 1ª ed., México D. F. - Xochimilco, Universidad Nacional Autónoma de México - Universidad Autónoma Metropolitana.
- Castro, J. E., 1998, *Water, Power and Citizenship. Contemporary Social Struggles in the Valley of Mexico: A Long-Term Perspective*, Oxford, University of Oxford (forthcoming).
- Cisneros Sosa, Armando, 1997, “Crítica de la planeación urbana”, en *Nexos*, núm. 237.
- Crespo, José Antonio, 1998, *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, México, Grijalbo.
- Cuenca, Alberto, 2002, “Fustigan descoordinación en la zona metropolitana”, en *El Universal*, México D. F.
- Davis, Diane E., 1998, *El leviatán urbano. La Ciudad de México en el siglo xx*, México, FCE.
- Davis, Kingsley, 1996, “The Urbanization of the Human Population”, in Le Gates, Richard T. and Stout, Frederic (eds.), *The City Reader*, 2nd ed., New York, Routledge.
- De Alba, Felipe, 2005a, “La hidropolítica en la crisis decisional de la metrópolis de

- México: ¿coyuntura o síntomas de colapso?”, en *Ciudades*, núm. 65.
- _____, 2005b, “¿La megalópolis de México es manejable? Cuando la modernidad se transforma en disputa clientelar. Análisis de la ‘crisis de Texcoco’”, en *Territorios*, Bogotá, Universidad de los Andes, Cider, núm. 13.
- Duverger, Maurice, 1982, *Sociología política*, Barcelona, Ariel.
- Eibenschutz Hartman, Roberto, 1999, *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*, México, Porrúa - Unam (Unidad Xochimilco).
- Garza, Gustavo, 2000, *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México, Colmex y GDF.
- Gottman, Jean, 1992, “Mégapolis, région laboratoire”, en Roncayolo, Marcel et Paquot, Thierry (eds.), *Villes et civilisation urbaine XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Larousse.
- Hiernaux, Nicolás Daniel, 2000, “Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión”, en Rosales Ortega, Rocío (coord.), *Globalización y regiones en México*, FCPYS-Puec (Unam) y Miguel Ángel Porrúa.
- Iracheta Cenecorta, Alonso Xavier, 1997, *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro. Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el estado de México*, México, pyv.
- Jiménez, Gilberto, 2000, “Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural”, en Rosales Ortega, Rocío (coord.), *Globalización y regiones en México*, FCPYS-Puec (Unam) y Miguel Ángel Porrúa.
- Jouve, Bernard, 2002, *La gouvernance en question*.
- Knox, Paul L. and Taylor, Peter J. (dirs.), 1995, *World Cities in a World System*, UK, Cambridge University Press.
- Le Galès, P. et Lorrain, D., 2003, “Gouverner les très grandes métropoles”, en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 107, pp. 305-318.
- Lefebvre, Henri, 1971, *De lo rural a lo urbano*, Barcelona, Península.
- Moriconi-Ebrard, F., 2001, *De Babylone à Tokyo. Les grandes agglomérations du monde*, Paris, Ophrys.
- Perló Cohen, Manuel, 2001, “Gobierno mediocre: Cárdenas en el D. F.: promesas incumplidas, pragmatismo, ausencia de proyectos, fracasos”, en *Etcétera*, núm. 354.
- Pradilla Cobos, Emilio (coord.), 2000, *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*, 1^a ed., México, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México y GDF.
- Santos, Milton, 1990, *Metrópolis corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*, São Paulo, Novel Secretaria de Estado da Cultura.
- Scott, A., 1992, “La economía metropolitana: organización industrial y crecimiento urbano”, en Benko, G. y Lipietz, A. (comps.), *Las regiones que ganan*, Valencia, Alfons el Magnanim - Generalitat Valenciana.
- Stren, Richard E., 2000, *New Approaches to Urban Governance in Latin America*,

Toronto, University of Toronto, Centre
for Urban and Community Studies.
Unikel, Luis, 1976, *El desarrollo urbano de
México*, México, El Colegio de México.

United Nations Centre for Human Settle-
ments, 2001, *Cities in a Globalizing World.
Global Report on Human Settlements 2001*,
London, Earthscan Publications.

