

## Daniel Hiernaux-Nicolas

Doctor en geografía y profesor-investigador titular del Departamento de Teoría y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, ciudad de México.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Teléfono y telefax: (5) 645-3062.

Correo-e: hiernaux@cueyatl.uam.mx



### **GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN METROPOLITANA EN LOS TIEMPOS DE LA GLOBALIZACIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES<sup>1</sup>**

#### **1. Las nuevas formas económicas y sus consecuencias en las metrópolis.**

En la última década hemos asistido a transformaciones tan radicales de la economía mundial, que se han tenido que revisar los paradigmas más fundamentales de la esfera de lo económico. La emergencia de una crisis hecha para durar ha desgarrado el tejido económico tradicional, transformándolo en un conjunto desarticulado de agentes económicos sometidos a escasas leyes, en el contexto de una economía liberalizada, que remite más al salvajismo de la primera revolución industrial, que a una fase postindustrial supuestamente armónica que predecían algunos autores como Daniel Bell.

Entre dichas transformaciones, se destacan algunas que operan en sentido complementario, para conformar este tejido complejo:

1.1. Por una parte, se han consolidado los grandes grupos hegemónicos en el mercado mundial, que asientan su control en la multiespacialización de sus actividades, actuando en forma reticular y generando una nueva división del trabajo a escala mundial. La expresión "Sistema Mundo", o los términos equivalentes usados por los autores que se ubican en ese contexto, refleja la escala territorial, la cual es preciso utilizar para analizar o lidiar con dichas potencias económicas como son las empresas transnacionales.

Desde una perspectiva espacial, dichos grandes grupos oligopólicos que, como lo manifiesta Martinelli y Schoenberger, "están bien", constituyen uno de los *ruajes* centrales de las economías metropolitanas. Es a partir de ellos que se determinan los patrones fundamentales del ordenamiento territorial de un Espacio Nación y también de las principales fuerzas económicas de una metrópoli.

1.2. Al reticularizar porciones del espacio mundial bajo un haz reducido de mandos hegemónico-centrales, se deben también reconsiderar los patrones de articulación entre espacios metropolitanos y regiones circundantes: regiones fragmentadas o "virtuales" a la Boisier. En este sentido, los postulados tradicionales relacionados con el área de influencia de las ciudades, y aun la posibilidad de hablar de región metropolitana, deben ser revisados.

1.3. En este movimiento de "dominación" a la Perroux, cobra importancia la tecnología como sustento y motor de las transformaciones de lo económico, esencialmente, porque remite a la posibilidad de reconstruir un patrón de acumulación sobre bases productivas nuevas. La determinación de la tecnología como base de transformación de las condiciones y formas de producir genera varias consecuencias para las economías metropolitanas:

1.3.1. Por una parte, se valorizan sobremedida los factores objetivos de capacidad de generación y de aplicación de tecnologías. De tal suerte, algunas ciudades que cuentan con condiciones apropiadas de producción tecnológica a partir de su base científica previa podrán insertarse más fácilmente que otras en el nuevo patrón emergente de acumulación. Asimismo, surgirán nuevas áreas de producción y diseminación tecnológica, los "tecnopolos", nuevos núcleos urbanos relacionados con este modelo.

<sup>1</sup> Hemos optado por presentar este ensayo como una nota de trabajo, sin referencias bibliográficas, con la finalidad de referir a ideas difundidas, sin especificar forzosamente las fuentes. En otro trabajo posterior pensamos retomar las ideas actuales y ofrecer las obligadas referencias de sustentación. Esperamos que de esta forma logremos un debate en torno a las ideas que proponemos respecto de la gestión y la planeación de las grandes ciudades.

1.3.2. Por otra parte, la modificación de los patrones tecnológicos en materia de distribución y acceso a la información, los bienes, las personas y el capital, actúan en forma inversa a los factores de tecnología, particularmente, la organización del trabajo y los niveles de mecanización alcanzados en la fase fordista de la economía: mientras que la gran ciudad aparece ya retrospectivamente como una creación de la fase de la gran producción de masas, las nuevas tecnologías apuntan más a una desconcentración de la producción en todos los sectores de actividad.

1.3.3. Lo anterior plantea, para las áreas metropolitanas, la posibilidad de jugar con sus ventajas previas de localización, para recuperar ciertos aspectos de la nueva organización territorial de la producción, particularmente lo referente a la gestión de la compleja red de procesos productivos que se desprende de la fragmentación potencial: La gran ciudad puede integrarse en forma privilegiada a las nuevas formas de organización empresarial, y recuperar las fuentes de empleo, el capital y el poder que surge de las actividades de gestión del nuevo ciclo de acumulación. Lo anterior tiene como consecuencia la constitución de nuevos mercados de empleo y de demanda de bienes que parecerían, en primera instancia, favorecer los puntos claves donde se concentraría el capital, esencialmente los nuevos centros tecnológicos y las grandes ciudades.

1.4. Una de las características esenciales del nuevo proceso productivo es su incapacidad, en sus formas actuales, para integrar la mano de obra disponible:

1.4.1. En el caso de los países desarrollados, lo anterior ha significado la crisis del estado de pleno empleo, y también fuertes presiones sobre el Estado que regulaba tradicionalmente los problemas friccionales de inserción al mercado de trabajo, mediante compensaciones monetarias, siempre consideradas como medidas transicionales. El desliz de un problema friccional de ajuste de mercado a una contracción

estructural duradera ha causado el colapso del modelo de Estado del Bienestar o Estado Providencia, uno de los pilares del pacto social que sostenía el modo de desarrollo fordista.

1.4.2 Para los países subdesarrollados, la cuestión se plantea en términos diferentes, ya que siempre mantuvieron a cuantiosos contingentes de población permanentemente excluidos del mercado formal de empleo, o solamente a veces integrados por temporada. Llámese "marginales", "ejército industrial de reserva", "informales" o como se quiso debatir en los sesenta y setenta, ellos formaron por décadas la base social más importante de las sociedades metropolitanas, de tal suerte que en cierta medida la economía formal, la política formal y la sociedad formal tuvieron que integrar de manera permanente su presencia en su funcionamiento.

1.4.3. La incapacidad del modelo actual para integrar más empleo es justamente paradigmática, ya que surge de los postulados mismos del modelo tecnológico. De tal suerte, la crisis del empleo en las metrópolis surge con tanta más agudeza que dichas ciudades integraron a grandes contingentes de trabajadores en la fase anterior "fordista plena" (en países desarrollados) o "fordista periférica" (para países subdesarrollados). Inclusive, la distinción entre desarrollados y subdesarrollados adquiere cada vez menor relevancia, debido a la presencia de núcleos o fragmentos nítidamente subdesarrollados en metrópolis desarrolladas y viceversa.

1.5. El punto anterior, relativo al empleo, plantea para los países subdesarrollados la posibilidad de que se revierta el orden económico integrado, y se amplíe la base de producción/distribución/consumo externa a la economía institucional. Lo anterior significa, en otros términos, la disminución de la posibilidad de controlar vastas esferas del mal llamado "mercado" que cae en las áreas grises, las partes oscuras de la economía en general, y particularmente en la economía metropolitana, áreas para las cuales existen pocas posibilidades de regulación

institucional o una base para el establecimiento de patrones de convenciones.

Dichas zonas grises reflejarían, no la creación de una economía popular urbana a la Coraggio, sino una vasta esfera de economía mercantil, sometida a las actuaciones ilegales, mafiosas y violentas de los grupos que pretenden acaparar estos mercados.<sup>2</sup>

Por otra parte, la localización de los espacios de producción y distribución, las reglas de operación (ecológicas, entre otras), y otros factores tradicionalmente controlados por el Estado se deslizan de su esfera de intervención o la obligan a recurrir a prácticas frecuentemente ilegales para revertir su presencia (caso de los vendedores ambulantes).

Además, la fuerza económica de las prácticas citadas son un incentivo creciente para el desempeño fuera de la ley de los mismos funcionarios que encuentran en este tipo de actividades, la fuente de enormes ganancias personales.

1.6. Lo anterior no significa que la economía se dualice totalmente, sino que se establecen dos patrones de economía con fuertes diferencias, e intersecciones distintas del funcionamiento de la economía tradicional. Desde la perspectiva de la gestión de la economía, y en buena medida desde la economía y gestión metropolitanas, existen entonces dos grupos de agentes económicos que actúan en forma muy distinta y cuyos intereses, formas de operar y relaciones con las autoridades son radicalmente opuestas.

## **2. La gestión de un nuevo tejido social: ¿Hacia una política postmetropolitana?**

El tejido social que se desprende de estas nuevas articulaciones económicas es cada vez más complejo y fragmentado: la gestión socio-política debe mantener entonces un complejo equilibrio entre grupos, tendencias, tribus...

2.1. Un primer aspecto que debemos destacar es la erosión de los grandes conglomerados sociales, que se articulaban tradicionalmente

con las formas de organización del trabajo. En países desarrollados, el cambio es más sustancial que en países desarrollados, que han organizado su sistema político, desde tiempo atrás, con base en el clientelismo, la cooptación y otros mecanismos destinados a controlar e integrar a la gestión, a los sectores no incorporados a través del trabajo formal. La gestión se enfrenta así a una múltiple actuación reorientada a grupos de intereses distintos del pasado.

2.2. La multiplicidad de voces en las ciudades remite a objetivos, pretensiones, lógicas distintas: como lo ha mencionado claramente Maffesoli, esta situación implica que surjan visiones tribales, a partir de la formación de grupos de reducido tamaño y articulados a partir de un objetivo común a veces temporal.

Lo anterior impide una gestión estable de largo plazo, remite a la necesidad de una gestión de pluriactores, de corta visión y con contenidos muy diferentes de los tradicionales.

Por otra parte, el surgimiento de grupos de identidad tribal lleva a la interacción conflictual de los mismos en los espacios urbanos. Este conflicto entre grupos no se puede expresar a través de la esfera de lo político, considerado como erosionado: no existen, pues, garantías de que se resuelvan los conflictos mediante parlamentos, cámaras o consejos ciudadanos, sino en las áreas grises de la vida social, mediante negociaciones o enfrentamientos que no son públicos, pero que transfieren al espacio público el riesgo, los atentados y la inseguridad.

2.3. De tal suerte, se han erosionado las legitimidades tradicionales de los actores centrales de la gestión de las grandes ciudades y puesto en tela de juicio los discursos políticos de la misma gestión. Uno de los discursos más afectados es el de la planeación, basado en grandes conceptos como el de "bien común" o "bien público", por ejemplo. Así, resulta sumamente complejo ofrecer un discurso de gestión que debería ser polifónico para alcanzar el acuerdo general.

<sup>2</sup> Véase el pleito judicial entre Adams y Cannells, por ejemplo.

2.4. La emergencia de una gestión basada en discursos desconectados elimina la planeación tradicional o la resume a un cascarón vacío que no refleja ya más que las realidades del pequeño segmento aún integrado en las formas de organización del trabajo y de organización social correspondiente. Podemos entonces hablar de "gestión fragmentada" que es la que trata, en forma frecuentemente descoordinada, la solución de demandas o de situaciones emergentes que surgen a partir de la actuación, o de los reclamos de los grupos de poder, sean quienes fueren (no sólo los grupos sociales tradicionales, sino los militares, los empresarios particulares en cierta actividad, no todos los empresarios y menos a través de una Cámara profesional).

### 3. Hacia la gestión de la postmetrópoli

En términos generales, la gestión de la postmetrópoli se encuentra inmersa en un juego de tensiones, que determina la imposibilidad de ejercer una gestión única bajo un modo de trabajo tradicional. A continuación retomaremos algunas ideas en torno a las características de la gestión de la postmetrópoli en la actualidad:

3.1. Una gestión de lógicas distintas: Hemos mencionado la pluralidad de imágenes de referencia de los grupos que intervienen en el espacio metropolitano. A medida que se extienden fuera del territorio continuo las redes de acciones de los agentes sociales y económicos, surgen lógicas e imágenes distintas, reflejos de culturas originarias diferentes o de interpretaciones no armonizadas del modelo actual. La presencia de capitales y empresas japonesas, coreanas, estadounidenses o alemanas, por ejemplo, en las grandes ciudades, indica que la alteridad es una nueva regla del juego, y que se requiere de una gestión que sepa: I) reconocer, II) traducir, III) integrar las lógicas distintas.

3.2. Éstas con sus imágenes, sus referentes, su lenguaje y sus códigos tan distintos aportan una nueva situación de pluralidad en las metrópo-

lis, sumamente distinta a la lógica de acercamiento y distanciamiento simmeliana. En vez de fundirse en la identidad metropolitana como individuos, sus habitantes se reservan hoy el derecho a formar parte de grupúsculos diferentes entre sí.

3.3. De tal suerte, una lógica única fundada sobre la univocidad y la negación de la alteridad, propia por ejemplo de las gestiones nacionalistas, desconocerá la presencia de estas lógicas, pero no podrá ofrecer una visión de conjunto armónica en el conflicto.

3.4. El reconocimiento mismo del conflicto implica la imposibilidad de ofrecer un modelo único; en cambio sí remite a la búsqueda de un modelo socialmente aceptable por grupos distintos. Por ello no existe ya un modelo de ciudad, sino una multiplicidad, y el reto de la gestión es permitirles convivir minimizando el conflicto.

3.5. Lo anterior invita a una gestión puntual, pero en un contexto en que se vislumbra la necesidad de que las diversas microgestiones sean articularlas en un todo coherente. Lo anterior es particularmente importante desde la perspectiva de la planificación: en años recientes, ésta ha perdido su capacidad de ofrecer una visión socialmente aceptable, porque más que armonizar las diferencias, ha solidificado — si no momificado — una sola visión relativa a los propósitos de un pequeño grupo de tecnócratas que se mantienen en el poder a través de la venta de este discurso.

3.6. Una gestión de multiplicidad de temas, enfoques y problemáticas no debe eludir la necesidad de coherencia, sino que debe aceptar que la coherencia debe surgir de la concertación y del conflicto, y no de la uniformidad.

3.7. La gestión de la postmetrópoli también debe realizarse a varias escalas: si bien es evidente que la posibilidad de intervención directa se encuentra en lo local, la esfera de atribuciones de una gestión metropolitana y los factores que determinan los escenarios posibles para la ciudad se encuentran regados en diversas escalas de intervención. La transformación de las

problemáticas metropolitanas en megalopolitana no resuelve el problema, porque antepone la continuidad espacial a la injerencia y articulación externa, cuando éstas aparecen, cada vez más, como las lógicas más decisivas para el futuro de las metrópolis.

Por ello, el concepto de "ciudad-estado" se ha podido expandir de la manera que lo ha hecho, porque refleja bien que la gestión y los problemas que enfrentan las áreas metropolitanas se asemejan a las tareas de los gobiernos nacionales: implica tanto la gestión interior como la política externa. La historia ha demostrado con frecuencia la injerencia tan decisiva que lo exterior puede tener en lo interior.

3.8. No existe entonces un nivel único, sea gobierno metropolitano, conurbación o instancia de este tipo, capaz de lidiar con las diversas escalas de las problemáticas metropolitanas de hoy, y la defensa de estas formas remite a formas de gestión de una modernidad rebasada por sí misma, en forma de hipermodernidad o postmodernidad, pero de cualquier forma, muy distintas de lo que parecía "racional" unos cuantos lustros atrás. Una forma de gestión metropolitana realmente eficaz debe poder desempeñarse a varias escalas, lo que implica empezar por negociar con los todavía existentes poderes nacionales, la autonomía relativa y concertada para una gestión externa eficaz. Lo anterior ha sido aceptado por los poderes nacionales de diversos países, sea por acuerdo en la necesidad de este modo de gestión desde las metrópolis, sea por debilidad extrema de las formas nacionales, sea por el grado anterior de autonomía (nivel de federalismo alcanzado).

3.9. La gestión metropolitana debe ser también a varios tiempos: no es creíble el manejo de plazos sexenales, planes de corto, mediano y largo plazo, en entornos de intensa inestabilidad. La gestión de temporalidades múltiples empieza por el reconocimiento de que diversos actores cumplen con modelos temporales distin-

tos. En otro contexto hemos hablado acerca de la linealidad del tiempo de la modernidad, mientras que la llamada "postmodernidad" o "hipermodernidad" remite a un tiempo fraccionado e instantáneo. Los diversos actores que intervienen en el espacio metropolitano *vehiculan* conceptos distintos de tiempo, contrariamente a la modernidad que había logrado concertar y homogeneizar los tiempos.

3.10. Por ello, no hay gestión posible sin una armonización de los rasgos conflictuales inherentes a los anhelos societarios de los diversos grupos, expresados en temporalidades distintas. Una planificación "previa" es entonces una aberración: sólo una planificación de situaciones de carácter estratégico y negociador de tiempos, modelos y agentes es la única posible.

3.11. En el contexto anterior, las formas metropolitanas, propias del crecimiento intensivo de las ciudades en el contexto de las vías fordistas —totales o parciales— al desarrollo y crecimiento se diluyen progresivamente para dar paso a otras formas de organización territorial. Seguir midiendo la extensión de la metrópoli a partir de los indicadores tradicionales, o buscar la expansión del concepto a lo "mega" nos remite a un intento de sostener paradigmas arcaicos, insostenibles para un análisis urbano coherente. El paso a nuevas formas territoriales obliga a una mayor creatividad, en la misma forma que la revolución industrial y sus secuelas territoriales llamaron a mentes preclaras como la de Simmel o la de Geddes para concebir la "Grozstadt", metrópolis o la conurbación.

3.12. A su turno, la gestión de estas nuevas formas territoriales no puede acomodarse de las propuestas administrativas del pasado. Nuevas instancias de gestión, nuevas formas de representación de anhelos de grupos, una mayor flexibilidad en las definiciones espaciales y temporales son todos reclamos que surgen a partir de las nuevas formas postmetropolitanas que vivimos actualmente.



**Cuadro 1**  
**Grandes tendencias metropolitanas y planeación (casos hasta 1996)**

| GRANDES TENDENCIAS METROPOLITANAS                                             | EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| • <b>Mundialización de grandes grupos sociales y económicos</b>               | Presencia en la ciudad de sedes de grandes grupos económicos; concentración de las 500 empresas más grandes de México. Intervención creciente de grupos externos, por ejemplo iglesias, grupos ecologistas; expansión de las exportaciones de la ciudad...                                                                             |
| • <b>Nuevas tecnologías, desconcentración</b>                                 | Disminución de la planta industrial, reconversión tecnológica, empuje hacia el Norte maquilador, redistribución de actividades un entorno regional y en el metropolitano...                                                                                                                                                            |
| • <b>Incorporación de nuevas actividades de punta y de gestión</b>            | Articulación entre sedes de grandes empresas y <i>boom</i> de la construcción de oficinas; nuevas tecnologías de construcción; modernización de la planta productiva; requerimiento de nuevas condiciones de transporte, v. gr. aéreo...                                                                                               |
| • <b>Excedente de mano de obra tradicional</b>                                | Pérdida de empleo industrial en las zonas tradicionales, efecto en la disminución de la población en áreas centrales, pérdida de capacidad de atracción de la población hacia la ciudad, emigración...                                                                                                                                 |
| • <b>Zonas grises de la economía y reducción de la economía institucional</b> | Crecimiento de la actividad informal (600% en tres años); crecimiento de la <i>narcoeconomía</i> ; espacios particulares de cada uno de éstos; la basura como esfera de economía gris.                                                                                                                                                 |
| • <b>Prácticas ilegales del gobierno</b>                                      | Caso de la Ruta 100 y del trato a ambulantes; difusión de la <i>narcoeconomía</i> en esferas del gobierno; prácticas de policías privadas para garantizar la seguridad ciudadana.                                                                                                                                                      |
| • <b>Corrupción</b>                                                           | Otra vez la Ruta 100; imposibilidad de establecer un control claro de la contaminación; especulación amañada con los proyectos de modernidad...                                                                                                                                                                                        |
| • <b>Articulación de dos tipos de economía</b>                                | Relación ambivalente de los comerciantes formales con los informales; compras ilegales de las tiendas de supermercado al sector informal; crecimiento de la economía de tianguis, etcétera.                                                                                                                                            |
| <b>EN LO SOCIAL:</b>                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| • <b>Erosión de los grandes conglomerados</b>                                 | Reducción de la fuerza de trabajo asalariada; declinación de sindicatos como interlocutores directos; recomposición de las instituciones de clientela institucionalizada (Infonavit...). Ineficacia de los partidos para ofrecer un modelo de ciudad; reducción de la confianza y del voto... declinación de las cámaras económicas... |
| • <b>Tribalización</b>                                                        | Multiplicación de grupos ciudadanos; articulación de los mismos en redes; multiplicación de intereses a nivel urbano, por ejemplo en relación a nuevas autopistas...                                                                                                                                                                   |
| • <b>Interacción conflictual de los grupos</b>                                | Las esferas de conflicto están en la calle, en la especulación, en las razzias, en los numerosos grupos o asociaciones económicas de comerciantes ambulantes, pero también de profesionistas, empresarios, etcétera. Grupos de colonos, aun de extracción burguesa.                                                                    |
| • <b>Erosión de las legitimidades tradicionales</b>                           | Ineficacia de los discursos públicos sobre la ciudad, al grado de que el discurso de la federación se nulificó al respecto (PND); rechazo de las intervenciones de funcionarios.                                                                                                                                                       |
| • <b>Repliegue de la planificación tradicional</b>                            | Declinación de la planificación institucional que quedó como cascarón viejo; no renovación de la planificación oficial.                                                                                                                                                                                                                |
| • <b>Planificación y gestión fragmentadas</b>                                 | El ejemplo de los ZEDECS; la gestión por medio de grandes proyectos urbanos; negociación con grupos empresariales en primera instancia; imposibilidad de una concertación entre el estado de México y el DDF, etcétera.                                                                                                                |