

**Direction des bibliothèques**

**AVIS**

Ce document a été numérisé par la Division de la gestion des documents et des archives de l'Université de Montréal.

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

**NOTICE**

This document was digitized by the Records Management & Archives Division of Université de Montréal.

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.



**Université de Montréal**

**L'eau à Mexico : problème de gouvernance ou de gouvernabilité?**

El agua en la metropolis de México:

¿Un problema de gobernanza o de gobernabilidad?

**Par**

**Felipe de Jesús de Alba Murrieta**

Faculté de l'Aménagement

These présentée à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention  
du grade de Philosophiae Doctor (Ph.D) en Aménagement.

Avril 2008

© Felipe de Alba, 2008



IDENTIFICATION DU JURY

Université de Montréal

Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

El agua en la metropolis de México :  
¿Un problema de gobernanza o de gobernabilidad?

Présentée par :

Felipe de Jesús de Alba Murrieta

A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Marie Lessard (UdeM)  
Président rapporteur

Michel Boisvert (UdeM)  
Directeur de recherche

Paul Bodson (UQAM)  
Membre du jury

Diane E. Davis (MIT)  
Examineur externe

Michel Guenet (UdeM)  
Représentant du doyen de la FES

## RESUME EN FRANÇAIS

Fondée sur une série d'entrevues en profondeur d'acteurs clés, un dépouillement systématique de la documentation administrative et politique pertinente, appuyée sur une expérience de plusieurs années de l'auteur dans l'administration directe des services concernés, cette thèse analyse et propose une interprétation pluridisciplinaire de *la crise de la gestion de l'eau sur le territoire de la métropole de Mexico*, principalement entre les années 1997 et 2003.

Il s'agit d'une thèse par articles, que l'on trouve, au nombre de trois, publiés en 2005, regroupés à la fin de la thèse. Ces articles sont introduits par une importante partie théorique et de mise en contexte historique des événements qui sont analysés.

Six notions principales structurent l'analyse théorique dans cette partie introductive aux articles : celles de gouvernance, de gouvernabilité, de conflit, de «conflictivité» institutionnelle et sociale, de «hydropolitique» et finalement de fragmentation sociale et politique.

La métropole mexicaine, avec ses 22 millions d'habitants, est par excellence le lieu de la concentration démographique, économique et politique, mais aussi un lieu qui menace l'équilibre des écosystèmes et de l'environnement. Ces divers enjeux expliquent l'émergence de *conflits* divers autour de la question de l'eau, de son accès, de sa distribution et de sa consommation qui mettent à l'épreuve l'organisation politique à l'échelle territoriale. Les intérêts se trouvent *fragmentés*, et non plus coordonnés et intégrés comme ils pouvaient l'être sous l'égide du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) au temps où celui-ci pouvait exercer sa pleine domination. En même temps, l'espace politique se retrouve également fragmenté, à la suite de l'autonomie politique accordée à la Ville de Mexico en 1997 par le pouvoir central qui la dirigeait et la contrôlait jusque là directement.

Dans ce contexte, l'analyse de la gestion politique de l'eau met en évidence, d'un côté, la tension entre la nécessité de développer de nouvelles formes de *gouvernance* (définie comme un ensemble d'actions institutionnelles visant à résoudre les conflits au niveau institutionnel, incluant le possible recours à la privatisation de la ressource), compte tenu des divers niveaux de gouvernement associés aux processus de décentralisation gouvernementale. D'un autre côté, la nécessité de prendre en compte les mobilisations (protestas) sociales qui posent la question de la *gouvernabilité*. Cette dernière notion renvoie à la présence d'une diversité d'acteurs, autres qu'institutionnels, qui résistent aux initiatives gouvernementales et les contestent, rendant du même coup la réalité politique, et par conséquent l'analyse, plus fragmentées et donc inscrites dans une complexité accrue.

L'analyse s'inscrit donc dans une perspective qui prend en compte aussi bien la *fragmentation* politique que celle des mobilisations sociales, la désarticulation des institutions autant que des liens sociaux traditionnels, la diversification des choix politiques et sociaux. Émergent ainsi de cette *tension entre la gouvernance et la gouvernabilité* des conflits relatifs à l'eau dans l'espace métropolitain, une série

de nouveaux acteurs, de nouveaux liens sociaux, de ruptures avec l'appareil politique et de tensions qui ouvrent l'espace politique vers la nécessité de nouveaux modes de gestion partagée. C'est en ce sens que la thèse synthétise l'analyse qu'elle développe dans la notion d'«hydropolitique».

**MOTS-CLÉS** : Gestion de l'eau; Ville de Mexico; services publics; privatisation; gouvernance; gouvernabilité; conflit; «conflictivité» institutionnelle et sociale; fragmentation politique; mobilisations sociales (FdA : en espagnol : protestas sociales); pratiques clientélares; «hydropolitique»

## RESUME EN ESPAGNOL

Basada en una serie de entrevistas semi-dirigidas, realizadas en profundidad con actores clave, en un examen sistemático de la documentación administrativa y política pertinente, apoyada en una experiencia de varios años del autor en la administración directa de los servicios en cuestión, esta tesis analiza y propone una interpretación pluridisciplinaria de la crisis de la gestión del agua en el territorio de la metrópolis de México, principalmente entre los años 1997 y 2003.

Se trata de una tesis por artículos, tres artículos publicados en 2005 y que se encuentran agrupados al final de la tesis. La introducción de dichos artículos fue hecha con un capítulo de conceptos teóricos y otro capítulo que ayuda a poner en contexto histórico los acontecimientos que aquí se analizan. En los artículos se identificaron seis conceptos principales que estructuran el análisis teórico: gobernanza, gobernabilidad, conflicto, conflictividad institucional y conflictividad social, hidropolítica y finalmente, fragmentación social y política.

La metrópolis mexicana, con sus 22 millones de habitantes, es por excelencia el lugar de la concentración demográfica, de la concentración económica y política en el país, y también un lugar que amenaza el equilibrio de los ecosistemas y del medio ambiente. Estos elementos en juego explican el desarrollo de distintos tipos de conflictos en torno a la cuestión del agua (su acceso, distribución y consumo), lo que pone a la prueba la organización política a escala territorial.

Los intereses de actores y la acción social e institucional se encuentran divididos, no coordinados ni integrados, lo que contrasta a la verticalidad de las decisiones que ocurría bajo los auspicios del Partido revolucionario institucional (PRI), que en otros tiempos podía ejercer dicho dominio en plena soberanía.

En años recientes, el espacio político se encuentra dividido, tras la autonomía política relativa concedida por el poder central al Distrito Federal en 1997, cuya voluntad era dirigida y controlaba directamente hasta entonces. En este contexto, el análisis de la gestión política del agua pone de relieve la tensión entre dos aspectos principales. Por un lado, la necesidad de desarrollar nuevas formas de gobernanza --definida como un conjunto de acciones institucionales destinadas a solucionar los conflictos a nivel institucional, incluyendo el posible recurso a la privatización del recurso--, habida cuenta de los distintos niveles de Gobierno ligados con procesos de descentralización gubernamental. Por otro lado, la necesidad de tener en cuenta las movilizaciones (protestas) sociales que plantean la cuestión de la gobernabilidad.

Este último concepto devuelve a la presencia de una diversidad de actores, diferentes a los actores institucionales, que resisten las iniciativas gubernamentales y las impugnan, lo que complejiza el análisis, es decir, ello conduce a concebir una realidad política en fragmentación. El análisis se inscribe en una perspectiva que tiene en cuenta tanto dicha fragmentación política como la dinámica de las movilizaciones sociales, la desarticulación tanto de las instituciones como de los vínculos sociales tradicionales, una diversificación de opciones políticas y sociales.

En dicho sentido, la tesis analiza la tensión entre la gobernanza y la gobernabilidad de los conflictos relativos al agua en el espacio metropolitano, a partir tanto de una serie de nuevos actores, de nuevos vínculos sociales, como de rupturas en el y con el régimen político. Distingue dichas tensiones que modifican el espacio político en vías de nuevos métodos de gestión, lo que se sintetiza en esta tesis a partir de los usos del concepto de "hidropolítica".

**PALABRAS CLAVE:** Gestión del agua; Ciudad de México; servicios públicos; privatización; gobernanza; gobernabilidad; conflicto; conflictividad institucional y social; fragmentación política; protestas sociales; prácticas clientelistas e "hidropolítica".

## RESUME EN ANGLAIS

Based in a series of semi-directed interviews realized in a very deep way among key public and political actors, in a systematic examination of administrative and political documentation, supported in an author's experience of several years in the administration of the services in question, this thesis analyzes and proposes, mainly between 1997 and 2003, a crisis water management multidisciplinary interpretation in the territory of the metropolis of Mexico.

It is about a thesis by articles. Three articles published in 2005 and presented at the end of the thesis. The introduction of these articles was made with a chapter of theoretical concepts and the other helps us to put in a historical context the events analyzed here. The articles allow us to identify six main concepts that structure the theoretical analysis: governance, governability, conflict, institutional conflictive and social confliction, hydropolitics and finally, social and political fragmentation.

The metropolis of Mexico, with its 22 million of habitants, is par excellence the place of the demographic concentration, the economic and political concentration in the country, and also a place that threatens the balance of the ecosystems and the environment. These elements all together explain the development of different conflicts typology around the water (its access, distribution and consumption), which tests the political organization on a territorial scale.

The actors' interests and the social and institutional action are divided, not coordinated nor integrated, which contrasts to the decision verticality that happened under the auspices of the Institutional revolutionary Party (PRI) that in other times could exert this dominion in the sovereignty summit.

In recent years, the political space is divided, after the relative political autonomy granted by the central power to the Federal District in 1997, which willpower was directed and controlled directly until then. In this context, the analysis of the political water management is an evidence for the tension between two main aspects. On the one hand, the necessity to develop new forms of governance – defined like a set of institutional actions destined to solve the conflicts in an institutional level, including the possibility of the privatization of the resource–, taking into account the different related levels of Government with governmental decentralization processes. On the other hand, the necessity to consider the social mobilizations (protests) that raise the question of the governability.

This last concept gives back to the presence of a diversity of actors, different from the institutional actors, who resist and opposed the governmental initiatives complicating the analysis, it means, it leads to conceive a political reality in fragmentation. The analysis registers in a perspective considering this political fragmentation as much as the dynamics of the social mobilizations, the disarticulation as much of the institutions as of the traditional social relations, a diversification of political and social options.



In this sense, this thesis analyzes the tension between governance and governability of the water conflicts in the metropolitan space from a series of new actors, of new social relations, as ruptures in and with the political regime. It distinguishes these tensions that modify the political space on the way to new management mechanisms, which is synthesized in this thesis from the "hydropolitics" concept.

**KEYWORDS:** Water management, Mexico City, public services, privatization, governance, governability, conflict, institutional and social conflictive, political fragmentation, social protest, clientelism practices and hydropolitics.

## CONTENIDO

---

|   |            |
|---|------------|
| LISTA DE ILUSTRACIONES .....  | vii        |
| LISTA DE TABLAS .....   | viii       |
| LISTA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES .....                                 | ix         |
| AGRADECIMIENTOS .....   | 10         |
| <b>INTRODUCCION GENERAL</b> .....                                     | <b>1</b>   |
| ¿Un "nuevo" tema de estudio? .....                                    | 5          |
| ¿Qué ocurre en esta metrópoli que atrae nuestra atención? .....       | 12         |
| Consideraciones metodológicas .....                                   | 18         |
| Estructura de la tesis .....  | 26         |
| <b>CAPITULO 1. CONCEPTOS TEÓRICOS Y MARCO DE ANÁLISIS</b> .....       | <b>30</b>  |
| <b>Presentación de capítulo</b> .....                                 | <b>30</b>  |
| ¿Cómo entender el conflicto político? .....                           | 35         |
| <b>1.1 GOBERNANZA</b> .....   | <b>43</b>  |
| 1.1.1 <i>Volet</i> general .....                                      | 45         |
| 1.1.2 <i>Volet</i> "mercantilista" .....                              | 50         |
| <b>1.2 GOBERNABILIDAD</b> .....                                       | <b>57</b>  |
| 1.2.1 Tres tendencias de interpretación .....                         | 58         |
| 1.2.2 Paradojas de la fragmentación política .....                    | 65         |
| 1.2.3 La idea de una "transición" conceptual .....                    | 69         |
| <b>1.3 CONFLICTO</b> .....  | <b>74</b>  |
| 1.3.1 El conflicto en un nuevo paradigma de luchas sociales .....     | 77         |
| 1.3.2 Conflictos por el agua, la falta de estudios específicos .....  | 79         |
| 1.3.3 Conflictos sociales y conflictos institucionales .....          | 84         |
| 1.3.3.1 El conflicto como "desbordamiento" de la acción pública ..... | 87         |
| 1.3.3.2 Conflicto y la formación de nuevos liderazgos .....           | 89         |
| 1.3.4 Tipos de luchas por el agua .....                               | 91         |
| 1.3.5 La "constitución" y el "lugar" de las crisis decisionales ..... | 94         |
| 1.3.6. La pertinencia del concepto de hidropolítica .....             | 95         |
| <b>Conclusiones del capítulo</b> .....                                | <b>99</b>  |
| <b>CAPITULO 2. LA METRÓPOLI MEXICANA : ANÁLISIS CONTEXTUAL</b> .....  | <b>102</b> |
| <b>Presentación del capítulo</b> .....                                | <b>102</b> |
| <b>2.1 LA CONFLICTIVA INSTITUCIONAL POR EL AGUA</b> .....             | <b>110</b> |
| 2.1.1 Inestabilidad en las formas institucionales .....               | 113        |
| 2.1.2 La conversión del agua en un bien económico .....               | 115        |
| 2.1.3 Una administración en cuestión .....                            | 119        |

|  |            |
|--|------------|
| 2.1.4 El conflicto por un tipo de "decisiones intermedias" .....   | 124        |
| Una coordinación gubernamental en permanente déficit .....   | 127        |
| <b>2.2 LA CONFLICTIVA SOCIAL POR EL AGUA .....</b>   | <b>138</b> |
| 2.2.1 Las características de las protestas sociales .....  | 140        |
| 2.2.2 Protestas y prácticas de contestación a un modo de gestión.....  | 143        |
| 2.2.3 ¿La fragmentación política y/o la fractura social? .....   | 145        |
| <b>2.3 ¿CRISIS, CONFLICTO O INGOBERNABILIDAD? .....</b>  | <b>152</b> |
| 2.3.1 Prácticas clientelares y cambios políticos .....   | 154        |
| 2.3.2 Características cambiantes de los conflictos por el agua.....  | 159        |
| 2.3.2.1 El paso del control autoritario a la contestación (1991 y 2001) .....  | 160        |
| 2.3.2.2 Contestación social y disputas entre gobiernos (2001, 2002) .....  | 165        |
| <b>Conclusiones del capítulo.....</b>  | <b>166</b> |
| <b>3. CONCLUSIONES GENERALES .....</b>   | <b>170</b> |
| 4. Bibliografía .....  | 181        |
| ANEXO 1. Selección de artículos .....  | 195        |
| ARTICULO 1. Geopolítica metropolitana y gobernabilidad del conflicto en la<br>metrópolis de México: seis hipótesis para discutirla .....                             | 195        |
| ARTICULO 2. Geopolítica metropolitana de México: el manejo del conflicto en el<br>entorno de los cambios políticos nacionales y la gestión conflictiva del agua..... | 219        |
| ARTICULO 3. La hidropolítica en la crisis decisional de la metrópoli de México:<br>¿Coyuntura o síntomas de colapso?.....  | 237        |
| ANEXO 2. Gestión del agua en México.....   | 250        |
| ANEXO 3. Tipología de actores entrevistados.....   | 259        |

## LISTA DE ILUSTRACIONES

|   |     |
|---|-----|
| Ilustración 1. La inversión en obra pública y desarrollo urbano en el Departamento del Distrito Federal (1980-1996).....  | 118 |
| Ilustración 2. Comparación de la población entre la metrópoli de México y la población nacional, 1930-2000.....   | 146 |
| Ilustración 3. Megalópolis de la región centro de México y los seis estados que la conforman.....   | 198 |
| Ilustración 4. Metrópoli de México: crecimiento poblacional histórico (1910-1990).....  | 201 |
| Ilustración 5. Indígenas mazahuas armadas con rifles de palo en protesta por el agua (Reforma, 24, septiembre 2004).....  | 202 |
| Ilustración 6. Distribución intrametropolitana del PIB de servicios en la metrópoli de México (1960-1993).....  | 207 |
| Ilustración 7. Fragmentación político-partidaria de las dos entidades que conforman la metrópoli de México, según los resultados de diferentes tipos de elección de 1994, 1997, 2000 y 2003. División delegacional y municipal..... | 226 |
| Ilustración 8. Riesgos hidrológicos de la ZMCM.....   | 239 |
| Ilustración 9. Riesgos geológicos de la ZMCM.....   | 239 |
| Ilustración 10. Conflictos por el agua y zonas de tandeo en la ZMVM.....  | 242 |
| Ilustración 11. División territorial de la metrópoli de México según consorcio, 1998-2000.....  | 253 |

## LISTA DE TABLAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 1. Instancias de coordinación intergubernamental en las cuatro.....  | 129 |
| Tabla 2. Conflictos por el agua según dos años de referencia (1991 y 2001) .....   | 163 |
| Tabla 3. Tendencias de los conflictos por el agua en la metrópoli de Mexico, años 1991 y 2000.....   | 164 |
| Tabla 4. Los conflictos por el agua y las tendencias de los conflictos por el agua, años 2001 y 2002.....  | 166 |
| Tabla 5. Escenarios poblacionales de la metrópoli de México (años 2000, 2010 y 2020) .....   | 206 |
| Tabla 6. Importancia económica del Distrito Federal y de la megalópolis de la región centro en el PIB nacional, según rama de actividad (1970-1998)..... | 212 |
| Tabla 7. Crecimiento poblacional Distrito Federal y el Estado de México 1900-2010.....   | 238 |
| Tabla 8. Estructura tarifaria para el cobro del agua GDF, 2008 .....   | 256 |
| Tabla 9. Ingresos brutos por derechos de agua potable en la metrópoli de México, 1995-2000.....  | 256 |
| Tabla 10. Destino del agua en la metrópoli de México, 2000. ....   | 257 |
| Tabla 11. Consumo y costo del agua en la metrópoli de México, 2000 .....   | 257 |
| Tabla 12. Tomas de agua registradas en la metrópoli de México, 1998-2000.....  | 257 |
| Tabla 13. Porcentaje de colonias afectadas por tipo de problemas relacionados con los servicios de agua potable y drenaje.....                           | 258 |

## LISTA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

|  |  |
|--|--|
| OCDE   | Organización de Cooperación y Desarrollo Económico                                 |
| ALDF   | Asamblea Legislativa del Distrito Federal  |
| BM   | Banco Mundial  |
| Conagua  | Comisión Nacional del Agua   |
| Conapo   | Consejo Nacional de Población  |
| DDF  | Departamento del Distrito Federal  |
| FMI  | Fondo Monetario Internacional  |
| IFE  | Instituto Federal Electoral  |
| INEGI  | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática                         |
| PAN  | Partido Acción Nacional  |
| PRD  | Partido de la Revolución Democrática   |
| PRI  | Partido Revolucionario Institucional   |
| SA   | Secretaría del Agua (Edomex)   |
| SACM   | Sistema de Aguas de la Ciudad de México  |
| SARH   | Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos                                   |
| Sedesol  | Secretaría de Desarrollo Social  |
| SHCP   | Secretaría de Hacienda y Crédito Público   |
| ZMCV ó ZMVM                                    | Zona Metropolitana de la ciudad de México o Zona Metropolitana del Valle de México |
| GDF  | Gobierno del Distrito Federal  |
| Nombre de los estados de la República Mexicana |  |
| DF   | Distrito Federal   |
| Hgo  | Hidalgo  |
| Edomex   | Estado de México   |

## AGRADECIMIENTOS

*Una tesis es siempre un viaje con muchos destinos.* En esta investigación estuvieron amorosamente presentes personas cuya generosidad estoy lejos aún de agradecer completamente. La familia Cadotte, Marie-Josée y Simon, por su hospitalidad a toda prueba y por enseñarme que "Vive le Quebec libre" es mucho más que una consigna. Algunos de mis amigos o colegas (universitarios o exfuncionarios) me han afectuosamente acompañado en este largo trayecto: Mauricio y Nohèmy, Blandine, Etienne, Marióna, Generviève, Julien y Florence, Stephane, Tania, Corinne, Pierre, Alicia, Celine, Isabel, Christian, Marco Antonio y Abril, Anaïk, Elodie, Katia, Charles, Géraldine y Carmen, entre otros. Juliette Bonaffé y Paulina Gomez me han facilitado material y contactos en la ciudad de México.

*Una tesis es el lugar de muchos encuentros.* Los profesores Bernard Jouve (ENTPE), Marie France Prevot Schapira (Paris VIII) siguieron con interés el desarrollo de esta investigación y leyeron algunas partes. La profesora Maria Luisa Terragrosa (FLACSO) me ha puesto en contacto con otros colegas, entre ellos, Karina Kloster. El profesor Carlos Gallegos me permitió el acceso a las bases de datos de la UNAM. Alicia Ziccardi (UNAM) y él estuvieron siempre presentes en sus enseñanzas y una percepción analítica a toda prueba.

En ningún caso puedo dejar pasar a mi director de investigación Michel Boisvert que tuvo mucha paciencia y respeto por una autonomía que estuvo sujeta siempre a una discusión respetuosa.

*Una tesis es la síntesis de generosidades de corazón.* Maria Inés Muñoz ayudó a contactar al nuevo equipo de funcionarios del GDF, en 2006. Antonio Contreras ha comentado una versión anterior. Luzma Nava me ha "prestado sus ojos" con entusiasmo que se tradujo en paciencia diligente, en momentos que me eran caros. Qué generosidad de alma!. Concepción Delgado, *Conissima* o la radicalidad irascible, ha sido mucho más que una ternura de corazón, una

vibración del espíritu en búsqueda, contribuyó a centrar algunos aspectos confusos y corrigió parcialmente el estilo. Gracias por la paz y la intrepidez del vuelo profundamente amoroso!. Mónica Guiseppe estuvo presente en cada paso de esta empresa intelectual como si fuera propia, con un sentido agudo, perpicaz y sobre todo, divertido. Gracias por la dedicación increíble! Ellos y otros han dado su corazón en esta tesis. Me han maravillado su dedicación, sus preguntas. Les agradezco mantenerse críticos como una forma de ser fieles a sí mismos.

*Una tesis es un viaje al antes y al ahora.* Mi familia ha estado lejos y cerca desde hace años, y siempre encontré momentos que me hicieron saber que he estado acompañado. Itzel es una permanente promesa, que ahora recupera la dulzura de una inestabilidad que desafía la inteligencia. Mi familia es un refugio de mi memoria, saturada de recuerdos.

En todos los casos esta tesis es prueba de una constatación profunda: el mundo es un lugar pleno de generosidad, de amistad y de amor. Gracias a todos por todo. Esta tesis, por supuesto, en sus conclusiones y resultados es exclusiva responsabilidad del autor.

Finalmente, *una tesis es una conjunción de voluntades y recursos.* A todo lo largo de su desarrollo, esta investigación estuvo financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México (David Mendez y su equipo han sido siempre eficaces y oportunos). También estuvo financiada por el Ministère de l'Éducation, du loisir et du sport (MEQLS) de Québec (Yves Bernier ha sido atentísimo!). Finalmente también contó con financiamiento de la Faculté de l'Aménagement (Gracias Nicole y Simone!), de la Université de Montréal. Agradezco todo el apoyo institucional recibido.



## INTRODUCCION GENERAL

*Nous nous trouvons confrontés actuellement à une situation qui n'a, semble-t-il, aucun précédent historique. [Parce que, apparemment] après l'éclatement du réceptacle urbain, la force d'attraction de ses institutions n'a rien perdu de son pouvoir*

Mumford, L. 1964. *La cite à travers l'histoire*. p. 594.

La investigación en Ciencias Sociales en general y aquella referida a los estudios urbanos han puesto en evidencia nuevos paradigmas en las últimas décadas del siglo XX. En forma paralela a una ola de cambios en los países desarrollados y, particularmente, en los periféricos, nuevos actores y sujetos están “a la moda” de analistas y académicos.

Un ejemplo de ello, en el ámbito de los estudios urbanos, se refiere al análisis del campo de “lo político”, entendido aquí como eje de articulación de la vida social y política en el ámbito de las grandes ciudades. Este aspecto, lejos de ser claro, aún no se encuentra suficientemente definido, a pesar del desarrollo de importantes análisis políticos instrumentados sobre la organización gubernamental de las ciudades. Este podría ser el caso de los estudios electorales realizados por politólogos que incidieron de un modo determinante en la “composición” y en las “alianzas” que, pertinentes o no, buscaban reorganizar el Estado-Nación para “hacer avanzar” en el gobierno de las ciudades.

En este contexto, la tesis propuesta surge a partir de la inquietud de reflexionar sobre la cuestión del análisis de “lo político” urbano. Dos ejes orientarán este estudio. Por una parte, el análisis de movimientos –referidos a acciones institucionales o no– que discuten el rol del Estado tradicional, a la vez que inciden en su transformación impactando en diferentes direcciones. Y, por otra, el análisis de movimientos –inscritos en grupos sociales o no– que están preocupados por definir el papel de la sociedad en la articulación de los cambios y, en este sentido, se convierten en una parte fundamental de dichas transformaciones.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de los estudios sobre "lo político urbano" se concentraron en las cuestiones electorales (partidos, alianzas, gobiernos, etcétera), en los estudios sobre la organización de grandes corporaciones (sindicatos, asociaciones, cooperativas, trust, multinacionales, etc.), o en las instituciones formales (escuela o sistemas de enseñanza, ejército, etcétera). Podría afirmarse que este *modus operandi* se ha modificado progresivamente y, aunque las razones parecen escapar a los objetivos de esta reflexión tales temas registran una clara "expansión" y, si es posible enunciarlo, un "desbordamiento" de los análisis de las instituciones estatales tradicionales y de los grupos sociales en sí mismos.

Recientemente, con los cambios producidos por el impacto de la globalización, los análisis parecen definirse, cada vez más, desde lo territorial, en un "lugar" donde ocurren los cambios, denominado metrópoli. Las metrópolis se convierten en un "lugar" ideal para el desarrollo de análisis interdisciplinarios, por la complejidad que tiene lugar en su seno. De allí, la necesidad de realizar una reflexión que permita indagar sobre otras formas de aproximación a fenómenos sociales y políticos en una realidad que se nos presenta sujeta a cambios vertiginosos. Nos falta reconocer aquellos objetos y temas surgidos en las metrópolis que siguen poniendo en evidencia nuevas problemáticas por abordar. Esta tesis participa de esta preocupación, si se considera que --como parte de un interés particular--, estos nuevos paradigmas quitan el sueño a los políticos y a los intelectuales mexicanos, particularmente, los interesados en desarrollar estudios sobre la metrópoli de México.

Desde esta perspectiva, podemos decir que no es en realidad una idea "nueva" afirmar hoy que los campos de exploración sobre las grandes ciudades --en la perspectiva del análisis de lo político-- han desbordado los parámetros del pensamiento tradicional de las Ciencias Sociales. Sin embargo, la constatación de este "desbordamiento" se concreta en el esfuerzo por crear "objetos interdisciplinarios", ejercicio que parecía poco habitual en las prácticas

académicas recientes. En este esfuerzo se sitúa, también, esta tesis de doctorado.

La metrópoli --a la cual podríamos llamar aquí el objeto mínimo de la aldea global, para parafrasear a Veltz (2005)--, nos hace pensar que el análisis de esta "especificidad de la época", no radica sólo en la utilización de nuevas variables disciplinarias, sino en la "creación" o el "entrecruzamiento" de nuevos temas con objetos de estudio. Estos "cruces disciplinarios" --que nos evocan un carácter interdisciplinario-- parecerían posibles a través de estudios que mezclan ángulos de la geografía, la sociología, la ciencia política y los estudios urbanos mismos, entre los cuales las nociones nacidas del *Aménagement* han sido centrales. Los sujetos y los objetos de esta discusión son, por supuesto, difíciles de enumerar. Sin embargo, a continuación mencionaremos uno que para el propósito de este trabajo es fundamental.

Se trata del análisis sobre las "crisis ambientales" que amenazan a varias regiones del mundo o de supuestas "guerras" por los recursos naturales (petróleo, agua). Podemos identificarlos como cuestiones que, aún en exploración inicial, nos muestran ejemplos de conflictos de grupos sociales con instituciones que controlan los recursos naturales de una región o un país; conflictos que ponen de manifiesto el desacuerdo entre las instituciones y "lo local", es decir, la oposición de grupos locales que no terminan de "ajustarse" a los intereses globales que aquéllas representan

Derivado de esta problemática, en esta tesis nos proponemos abordar la cuestión sobre cómo gobernar la crisis y reflexionar sobre los "modos" utilizados hoy en la metrópoli de México para gobernar el conflicto en relación con los recursos naturales y, para tocar el objeto específico de este trabajo, los servicios públicos referidos al tema del agua. Para abordar dicha cuestión, nos hemos propuesto hacer a un lado las visiones unívocas (aquéllas exclusivamente económicas o exclusivamente politológicas) que adjudicaban al mercado o al "gobierno" toda la atención sobre la solución de problemas sociales. Lo que se propone es desarrollar un análisis del conflicto social o político vinculado a problemáticas

ambientales; preocupaciones de orden geopolítico; formas de la "movilización" de fuerzas sociales; e, incluso, a procesos generales, tales como la reducción de la presencia estatal. La orientación de esta reflexión estará enmarcada en los siguientes elementos:

- Nuevas y diferentes modalidades o interrelaciones del conflicto (inter e intra-institucional, inter-gubernamental e intra-urbano, etcétera.); o bien,
- Nuevos grupos "vulnerables" (análisis interétnico, inter-género) que facilitarían una identificación de grupos "autónomos" o "independientes", entre otros.
- Nuevas formas del tejido social que podrían anunciar una "ciudadanía del siglo XXI", cada vez más distante de los paradigmas de un Estado central y des-centrado (*délocalisation*).

En el campo de reflexión que se propone, se evidencia el predominio del conflicto, como elemento articulador de las grandes aglomeraciones o metrópolis y que se manifiesta, en ciertos momentos, en una especie de "crisis de gobernabilidad" que deviene, justamente, en elemento de análisis de esta tesis. Esto nos refiere a nuevos análisis territoriales que deberemos explicar más allá de la tradicional oposición demográfica campo-ciudad que definió los análisis sociales de la mayor parte del siglo XX.

El desafío parece centrarse entonces en pensar nuevas "formas de gobernar" el conflicto político. Si históricamente dicha "forma de gobernar" el conflicto estaba ligada a la figura del Estado, ahora se trata de comprenderla como parte de un todo interrelacionado, fragmentario, descentrado, en intercambio y en movilidad permanente. Y, este, precisamente, el objeto de esta investigación.

Esas "formas de gobernar" el conflicto que se encontrarían interrelacionadas (entre instituciones o entre grupos sociales) tienen un lugar de referencia: la metrópoli, entendida aquí como un centro del equilibrio inestable, deslocalizado y paradójico, en el que se reúnen nuevos problemas y objetos de investigación.

Lejos de un análisis administrativo (un análisis técnico de la gestión) del servicio del agua, se abordarán los conflictos derivados del tema del agua en la metrópoli de México<sup>1</sup> con el propósito de identificar las nuevas complejidades que adquieren hoy las "formas de gobernar" el conflicto, a través de esta problemática. Es preciso señalar que la cuestión del agua será tratada como un ejemplo "molecular", específico, de los múltiples conflictos que parecen imponerse en la discusión sobre la agenda de los cambios nacionales recientes en la metrópoli de México.

¿Un "nuevo" tema de estudio?

La metrópoli es el nuevo lugar de la concentración de la población mundial. Según el Banco Mundial (BM, 2003), en 1950 se contaban a escala del planeta 300 millones de habitantes que vivían en ciudades o en grandes ciudades. En 2000, esta cifra pasó a mil millones en los países desarrollados y a dos mil millones en los países en desarrollo, esto significa que aproximadamente la mitad de la población mundial vive en ciudades o en grandes ciudades.

En la metrópoli se concentran la mayoría de las problemáticas que agobian a la población: "los agudos signos de la mortalidad infantil, tal como lo confirma Naciones Unidas: a escala internacional, 220 millones de personas que viven en ciudades (o sea 13% de la población mundial) no disponen de acceso al agua potable, prácticamente el doble no tiene acceso a los servicios de higiene. Igualmente, tres cuartas partes de los latinoamericanos entran en la definición 'pobre' según la ONU viven en medio urbano, con un ingreso de menos de un dólar al día, lo que excluye a los millones de individuos que tienen más de un dólar al día pero que viven en una situación precaria" (A2 p. 223)<sup>2</sup>. Del mismo

---

<sup>1</sup> En esta tesis, el nombre "metrópoli de México" se usa ocasionalmente igual que el de "Zona metropolitana de la ciudad de México" (ZMCM) o el de "Zona metropolitana del Valle de México" (ZMVM). Estas dos últimas apelaciones son utilizadas en documentos oficiales como el *Programa de Ordenación de la Zona metropolitana del Valle de México* y otros. Para facilitar su uso, en este texto se denomina simplemente "metrópoli de México" y solo en ciertos casos, solo cuando es obvio "México".

<sup>2</sup> En adelante, el lector debe saber que esta forma de citación (A2 p. 193) se refiere a una cita de alguno de nuestros artículos (A1 primer artículo, A2 por el segundo y A3 por el tercero) que constituyen nuestra tesis por artículos y que se encuentran al final. Estos símbolos significan

modo, en América Latina, durante los veinte últimos años, "el número de pobres, definidos según la ONU, pasó de 40 a 180 millones (36% de la población de la región). De ellos, 78 millones viven en la extrema pobreza que afecta muy especialmente a los 30 millones de indígenas en los cuales el porcentaje de pobreza alcanza cifras del 80% (United Nations Centre for Human Settlements 2001 : 15-17)" (A2 p. 223).

Este fenómeno es igualmente experimentado en México, un país en el que tres cuartas partes de la población vive en urbes y casi la mitad está reunida en cinco zonas metropolitanas (Guadalajara, Monterrey, México, Puebla y Toluca). Como particularidad, cada metrópoli mexicana tiene un papel diferente en el sistema urbano del país. Según podemos constatar en los estudios que tratan la evolución de la estructura urbana del país (Garza, 1989, entre muchos otros), donde se desarrollan articulaciones jurídico-políticas metropolitanas en función de la evolución del régimen (Castillo and Reyes 1997; Eibenschutz 1999; Garza 1989; Pick and Butler 1997).

Por ejemplo, Guadalajara es producto de un desarrollo poblacional de carácter regional; Monterrey se desarrolló como centro regional donde se reagruparon varios sectores industriales; y, por su parte, la Ciudad de México adquirió un rol central, como *siège* de los poderes federales, articulando una especie de macrocefalia urbana incontestable<sup>3</sup>. En este sentido,

à connu un grand succès. Il a été évoqué toutes les fois que la taille démographique de la première ville d'un pays et a celle des autres villes.

---

artículo 2, página 193. Una justificación del porqué hemos optado por una tesis por artículo y no una tesis tradicional el lector puede encontrarla en la sección metodológica de esta introducción. Para consultar la lista de artículos que se incluyen en esta tesis ver la nota 5 en pie de página.

<sup>3</sup> Igualmente, podemos señalar algunas variaciones del fenómeno metropolitano. Dichas variaciones, modifican las previsiones sobre ciertos "acomodos territoriales" de la población. Por ejemplo, en la última década del siglo XX, según el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), el país mostró un crecimiento demográfico con una diferente intensidad. Si en un periodo de 50 años (1900 a 1950) la población se duplicó (pasó de 13.6 a 25.8 millones), dicho comportamiento demográfico cambió más tarde, como resultado de una elevada tasa de natalidad y de una reducción sensible de la mortalidad. Es decir, según el Censo Nacional del año 2000, el país duplicó su población en menos de 30 años (INEGI, 2001). En todo ello, puede constatar que dicho crecimiento se articula y se dispersa al mismo tiempo, como resulta evidente, alrededor de las zonas metropolitanas.

Ce trait a été mis en avant comme une des caractéristiques majeures des villes de Tiers Monde et comme élément explicatif de déséquilibres urbains, nationaux, économiques, voire sociaux (Troin 2000) :32).

En este punto, consideraremos --como lo sostienen algunos autores-- que esta forma de la metrópoli parece ser el símbolo más acabado del régimen corporativo (Davis 1998). En este contexto, la metrópoli de México, con sus 22 millones de habitantes, con más del 20% de la población nacional y con alrededor del 30% del PIB nacional, es considerada la segunda metrópoli del mundo. Dicha metrópoli, cubre 59 municipalidades situadas en los estados de México y de Hidalgo, así como las 16 delegaciones del Distrito Federal. Sin embargo, esto no es un fenómeno aislado, el territorio de la metrópoli supone varios problemas. Diversos estudios señalan la formación de una aglomeración que, según pronósticos oficiales, constituirían una megalópolis de 35 millones de habitantes en la próxima década. México es hoy, más que nunca, un campo de estudio donde casi todo lo referido a la vida social y política es metropolitano o está en vinculación con las mismas. Más tarde volveremos sobre este punto.

Es preciso destacar que la relevancia demográfica que adquieren las metrópolis no es su principal importancia. La metrópoli es el lugar donde se concentra la mayor parte de los recursos y riquezas. En consecuencia, es aquí donde parecen concentrarse los conflictos-eje que definen a las sociedades contemporáneas. La metropoli es, también, el lugar central de la actividad económica de la sociedad, de concentración de los servicios y el espacio donde se desarrollan todas las formas de desigualdad. En este contexto podemos vislumbrar una primera paradoja que será determinante para este estudio: la metrópoli como el lugar de mayor concentración (demográfica, recursos, riqueza, pobreza, entre otros) y, al mismo tiempo, el espacio de mayor *délocalisation* y fragmentación del Estado tal como lo concebimos en el siglo XX.

Tanto los académicos como las grandes instituciones internacionales parecen rendirse a la evidencia de que en la actualidad, "las ciudades son los centros del desarrollo económico, social y cultural en todos los países" (Hábitat, 1996: 142). El análisis de la metrópoli permite señalar los distintos fenómenos (sociales,

políticos, institucionales, medioambientales, etcétera), que transforman a la sociedad moderna (Bourgeois-Pichat, 1988). En este sentido, cuando proponemos estudiar el conflicto en la metrópoli, implica --parafraseando a Duverger (1982)--, reconocer que dichos centros urbanos "son el factor esencial del desarrollo de la civilización y del progreso material e intelectual" (Duverger, 1982: 50) (A2 p. 210).

La importancia de las metrópolis, como lo sostiene Saskia Sassen en varios de sus libros (Sassen, 2006; 2001; 1998; 1996) y, particularmente, -- en su artículo sobre "El Estado y la ciudad global: notas para pensar la inscripción espacial de la gobernanza" (1995) radica en investigar el grado de concentración de los servicios a partir del cual las metrópolis se convierten en los centros de control "de un extenso sistema mundializado" (Sassen, 1995).

Varios elementos planteados por Sassen serán retomados en este estudio. A continuación se rescatan algunos de ellos. La autora subraya que las ciudades asumieron una función concentradora gracias "a la exigencia de servicios especializados" y a la formación de un nuevo sistema de producción basado en el principio de que "los servicios especializados atraen los servicios especializados" (Sassen, 1995). Sassen menciona que la concentración de los servicios produjo la ciudad global "como domicilio social multinacional de los servicios de finanzas" (Sassen, 1998: 141). La autora sugiere también que la ciudad global es el resultado de la concentración de los trabajadores con altos ingresos en las ciudades y de la "valorización de los servicios especializados y trabajadores calificados" (Idem, 142). Varios temas son referidos en sus trabajos sobre las *World cities*, como las define la autora.

Siguiendo a Sassen, podemos afirmar que como concentración urbana y espacio evidente de conversión de las ciudades en metrópolis, las *World cities*, afectan también los ecosistemas naturales y amenazan el medio ambiente, lo que nos propone reformular nuestros paradigmas sociales, y en general, nos invita a replantear nuestra comprensión de la "forma del conflicto" en la organización política a escala territorial.



Por ello, el conflicto moderno --que antes sólo nos refería a las consecuencias de la industrialización— tiene ahora “nuevos rostros” que se pueden observar con el arribo de los Estados tecnocráticos y la aceleración del “tiempo tecnológico” (Bonavero and Conti 1996). Fenómenos como la pobreza, la marginación, la exclusión y la violencia parecen ser características cotidianas de las metrópolis de hoy. Nada parece haber quedado de los viejos paradigmas ortodoxos del marxismo que se fundaron en un modelo social bipolar. Ahora, las sociedades parecen articularse en la fragmentación; se constituyen en una “relación multidireccional”. Las metrópolis se construyen en modos de una oposición/configuración compleja, que aún nos falta por definir. Esta tesis busca tomar este desafío.

En estas nuevas “formas de gobernar” el conflicto --sea con el objetivo de “encontrar” las diferencias individuales, colectivas o materiales, sea con el objetivo de “prever” desarrollos futuros--, surge una sociedad fragmentada (*fragmented societies*) (Healey, 1997: 239 y ss). Esto es cierto, sobre todo cuando dicha fragmentación se traduce en “formas de la diferencia” expresadas en la ruptura de los vínculos sociales elementales (acuerdo, cooperación), o incluso en la hostilidad declarada, o sutil, de una parte del corpus social sobre los grupos vulnerables, entre múltiples ejemplos.

De algún modo, podría afirmarse que la vida metropolitana agota las formas tradicionales del capitalismo del siglo pasado y que las consecuencias más espectaculares de este agotamiento, tanto en países industriales como en los periféricos, remiten, entre otras, a un fuerte retroceso de la protección social y al aumento de los índices de marginalidad. Ésta pareciera ser la razón por la cual algunos autores no dudan en ver en el fenómeno metropolitano mundial una señal de la ruptura del contrato social sobre el cual se construyeron las sociedades industriales (Bessis, 1995).

Algunos autores sugieren que esta complejidad que se representa aquí en la vida de las grandes metrópolis “amenaza” la cohesión social y la integridad política,

dado que en varios sectores sociales la cohesión social divide, lo que produce una gran disgregación además de multiplicar los problemas urbanos (Romero, 2002: 8), entre otros factores generadores del conflicto. De esta ola de cambios, al modo de pensar moderno, donde las metrópolis son el "centro descentrado", el caso de México es paradigmático.

La investigación que se propone sobre los conflictos ligados a los servicios públicos en la metrópoli es, sobretodo, un estudio sobre la territorialidad política (tanto en sus aspectos físicos como simbólicos) manifiesta y entendida como expresión de su propia "crisis". De este modo, como sostienen algunos especialistas, el análisis de esta territorialidad política es un concepto que hace referencia --directa o indirectamente--, a la "crisis" que recorre la sociedad urbanizada (Bardet et Jouve, 1998). Esta "crisis" aquí la suponemos como el desequilibrio político de los gobiernos frente a una sociedad imbuida en la problemática urbana y cuya complejidad multifacética parece siempre deparar toda solución. Aquí sostenemos la hipótesis que, a principios del siglo XXI y en el caso particular de la metrópoli de México, dichos conflictos modificarían el curso de la política nacional en el corto y en el largo plazo.

Si seguimos algunas ideas de Holec y Brunet-Jolivald, podríamos afirmar que las sociedades urbanas que viven altos grados de "politización" --como suponemos es el caso de México--, pueden "descomponer" el "juego del mercado" por su dimensión y conflictividad. Al mismo tiempo, pueden hacer frente a "sus fechorías" y "crear mecanismos de regulación pública" novedosos (Holec and Brunet-Jolivald 1999)). En este sentido, Peter Ward sostiene que la tendencia tecnócrata que se registra en México es una reacción exagerada al partidismo y al clientelismo antiguo (Ward, 1998: 127). Como supuesto --si esto se puede demostrar en nuestra investigación--, encontraríamos la pertinencia política de la metrópoli en los cambios recientes que vive el país.

En esta investigación queremos subrayar el conflicto en la metrópoli como parte de un análisis sobre las posibles transformaciones en la articulación entre lo local y lo nacional. Resaltaremos los impactos de las decisiones, de las influencias de

grupos de protesta (territorio social) y de los "ámbitos" de acción de las instituciones (territorios jurídicos); así como de las acciones de los grupos y actores políticos inscritos en un espacio particular.

Analizaremos las transformaciones políticas actuales a la luz del conflicto en la metrópoli, en términos de un objeto de estudio que se manifiesta a través de un nuevo *kratos* metropolitano -*kratos*, entendido como aquéllo que hace referencia a las "formas de gobernar", a los usos y prácticas políticas de la metrópoli-- que pone en cuestión el *Establishment* de la sociedad actual.

Hasta ahora, la mayor parte de los estudios carecen, en buena medida, "del objetivo de establecer puntos de interconexión entre la relación social y la relación institucional como relaciones de poder" (A1 p.209). Pocos son los trabajos que abordan a la metrópoli como "fenómeno político", tal como lo demostramos en el primer artículo que forma parte de esta tesis. En este documento sostenemos que la ausencia de estudios sobre los conflictos metropolitanos desde una perspectiva política puede atribuirse, por una parte, "a la debilidad institucional que enfrentaron los países latinoamericanos durante décadas para alcanzar su estabilidad" y, por otra, "a la increíble rapidez de urbanización [...] que vivió la región en la segunda parte del siglo XX" (A2 p. 220), factores que podrían haber generado inconformidades sociales, particularmente, las que se refieren al servicio del agua.

En el proceso de esta investigación fue posible observar que "en múltiples trabajos se estudia el fenómeno [de la metrópoli] como un lugar de antagonismos, como un escenario potenciador de polarización y conflictos (Davis, 1998)" (A1 p. 209). Y, aunque reconocemos que algunos de los rasgos de la metrópoli de México se pueden "obtener a partir de un conjunto de estudios con visiones parciales del espacio urbano como 'motor' del conflicto político" (A1 p. 209)<sup>4</sup>, consideramos que hasta ahora, parece faltar "una visión de la conflictividad metropolitana de México" en sus formas globales.

---

<sup>4</sup> En nuestro primer artículo mencionamos otro ejemplo de "motor" del conflicto político cuando nos referimos al "uso del suelo metropolitano" que es concebido como "un asunto político, sujeto a

Los conflictos por el agua en la metrópoli son “un ángulo de estudio de fuerte interés” debido a que se vincula la gestión política del agua, con la noción de “*aménager le politique*”, tal como se explica en el apartado teórico. El “análisis actual y futuro de la metrópoli de México deberá objetivar desde ángulos interrelacionados y explicarse como espacio multidimensional del conflicto” (A1 p.197), tanto en el ámbito social como en el institucional.

Lo anterior, permite acotar el estudio que se propone aquí, a partir de un análisis que vincule “las relaciones sociales e institucionales (de controversias y de acuerdos)” con “la actividad de los grupos sociales de la metrópoli (que demandan servicios, por ejemplo)” en el marco de “los cambios de régimen político”. Tal y como se apuntó desde el primer artículo, consideramos que un estudio de este tipo “está aún por hacerse, al menos en el caso de la metrópoli de México” (A1 p. 197). Y, en esto radica, precisamente, el propósito de esta tesis, cuyos artículos adjuntos están destinados a profundizar en tales temáticas<sup>5</sup>.

¿Qué ocurre en esta metrópoli que atrae nuestra atención?

Para responder a esta pregunta, es preciso traer a la reflexión dos factores.. Primero, consideramos que en la metrópoli de México “se cristalizan tanto tensiones sociales como tensiones políticas” e ilustran, por ejemplo, “procesos de increíbles niveles de empobrecimiento” (A2 p. 223). Y, en este sentido, la

---

luchas por su apropiación, con consecuencias de polarización social” (A1 p. 182). De esta manera, si se concibe al “espacio urbano en disputa, el suelo metropolitano es [un objeto] 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.)” Concluimos entonces que “el ámbito urbano —ergo metropolitano— es central en la producción del conflicto social (A1 p. 182).

<sup>5</sup> Los tres artículos seleccionados e incluidos al final de nuestra tesis con sus claves respectivas son: el **primero** (A1) es De Alba, Felipe. 2005a. “Geopolítica metropolitana y gobernabilidad del conflicto en la metrópolis de México: seis hipótesis para discutirla.” Territorios numero 14:119-142.; el **segundo** es (A2) De Alba, Felipe. 2005b. “Geopolítica metropolitana, el manejo del conflicto y la “crisis permanente” en el entorno de cambios políticos de la metrópolis de México.” Revista Anuarios Espacios Urbanos UAM. Junio-septiembre, México.:57-78.; y el **tercero** es (A3) De Alba, Felipe. 2005d. “La hidropolítica en la crisis decisional de la metrópoli de México: Coyuntura o síntomas de colapso?..” Revista Ciudades numero 66:27-32.

metrópoli comparte los mismos fenómenos que se viven en otros países de América Latina.

Y, segundo, partimos de la idea de que la metrópoli de México es, simultáneamente, el crisol y el laboratorio de las transformaciones llevadas a cabo en un periodo caracterizado por la aplicación de una agenda neoliberal y la polémica de la legitimidad funcional de un Estado inhábil en la gestión de la problemática metropolitana (Davis, 1998).

Desde esta perspectiva, lo que motiva el interés de esta investigación sobre el tema de la metrópoli tiene su origen en los diversos modos que fue asumiendo la metrópoli a lo largo del tiempo. Diversas variables históricas y estructurales se combinaron para conducir a una dinámica inusitada provocada, en alguna medida, por la llegada masiva de la población rural e indígena. Esta población fue atraída por la imagen del progreso y justicia social que el Gobierno Federal imprimía a sus obras en la metrópoli. Es posible suponer que una de las particularidades del régimen político consistió en establecer vínculos orgánicos entre la metrópoli con la legitimidad del Gobierno Federal, en ese momento controlado por un partido político dominante (el Partido Revolucionario Institucional; PRI). Esta combinación encuentra su fundamento histórico en los principios del siglo XX, con la creación del Distrito Federal (1928), sede actual de los poderes federales.

Este régimen político, dirigido por el PRI, tuvo un largo periodo de existencia que se prolongó casi durante siete décadas. En este proceso, el Estado mexicano se construyó a partir de una relación corporativa con los asalariados, los campesinos y las organizaciones populares: recurrió a distintas estrategias (presiones, concesiones, negociaciones) según los contextos y las circunstancias del momento, para el control y los usos políticos necesarios a su legitimidad. De igual manera, el Estado estableció su continuidad sobre una extensa red de intereses y de corrupción que otorgaba favores y privilegios a cambio del apoyo y de la fidelidad electoral (Garrido, 1995). Este proceso de legitimación estuvo

localizado territorialmente en las grandes ciudades, y concentrado, sobretodo, en la capital del país<sup>6</sup>.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la política industrial del Estado mexicano destinada a la capital (el Distrito Federal), condujo a una fuerte polarización socio-espacial que tendría consecuencias importantes en la organización política de la metrópoli. De este modo, si la década de 1960-1970 marca una explosión demográfica a escala de la metrópoli, a partir de los años ochenta se observa una disminución relativa del peso demográfico del Distrito Federal respecto al crecimiento de los municipios periféricos, situados en el Estado de México. Esta tendencia se confirmará años más adelante. A pesar del esfuerzo del Partido Revolucionario Institucional por mantener vigentes los mecanismos de control estatal, en 1985 se anunciaban los primeros signos de deterioro del régimen y de su crisis de legitimidad.

El dominio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante casi todo el siglo XX (Garrido 1995), habría terminado en el plano local cuando en el Distrito Federal, otro partido, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) dotó a la ciudad de estructuras decisionales autónomas democráticamente elegidas, cambiando con ello la denominación del gobierno mismo del Distrito Federal (Székely, 1998). Desde 1997, la capital de la República es gobernada por este partido, un partido con orientación de centro-izquierda. Cabe señalar que en 2000, el Partido Acción Nacional (PAN), un partido de orientación de centro-derecha, ganó las elecciones presidenciales, con lo que el PRI veía reducir su presencia a algunos estados de la República.

Estos eventos hacen suponer que "la elección de 1997 [en el DF]" modificaron las "formas de gobernar" el conflicto local enfrentando a los tomadores de decisión a

---

<sup>6</sup> En algunos de nuestros trabajos sostenemos la tesis del isomorfismo (De Alba y Jouve, 2005) entre la estructura del Estado, sus modos de acción y de intervención en la sociedad civil, y el PRI, que al mismo tiempo, tanto a nivel local y nacional, socavaba la naturaleza federalista del Estado mexicano. Esta integración o mejor dicho, esta "superposición" estructurante de los distintos niveles de gobierno fue posible gracias a la saturación del espacio político operada por el PRI y cuyo garante territorial estratégico se asentó en la metrópoli de México, la sede política de esta estructura corporativista (Perló & Scheingart, 1984).

escenarios radicalmente nuevos de fragmentación política”, así como a la “radicalización de la protesta social”, entre otros (A1 p. 215)<sup>7</sup>. De ahí que la metrópoli de México sea vista aquí como “un laboratorio de las alternativas de futuro nacional” en tanto que en ella ocurre “una cerrada disputa por el proyecto de país... [Éste proyecto] se cocina en las calles... en los medios de comunicación y entre las representaciones políticas locales y los liderazgos nacionales” (A1 p. 215). En esta tesis consideran estos hechos como un “intento” de “rearticulación” del poder local, que sería ahora fragmentado por la multicausalidad de la problemática metropolitana y su crecimiento sin control. Y, este *momentum* es, precisamente, el punto de partida de nuestro cuestionamiento.

Con estos elementos, nos preguntamos si, a partir de las elecciones de 1997 en la capital de la República, la sociedad y los gobiernos viven lo que llamaríamos un “equilibrio inestable” que se expresa como un poder fragmentado, cambiante y cuyos paradigmas --tanto como sus paradojas--, no se ajustan más a la arquitectura tradicional del Estado Mexicano. Si podemos validar este razonamiento, ello justificaría la oposición conceptual que establecemos aquí entre el concepto de gobernanza y el de gobernabilidad, que nos servirían para comprender la importancia de los conflictos por el agua como parte del proceso de reformas políticas hoy en curso en el país.

En síntesis, lo que nos proponemos desarrollar en esta investigación es un análisis de la metrópoli de México vista como un “campo de referencia de lo político”, concebido desde dos perspectivas. Por un lado, a partir de la identificación de las formas de gestión del conflicto que permitan mostrar aquellos elementos mediante los cuales sea posible comprender la formación y consolidación del régimen mexicano en el siglo XX, con el propósito de entender la metrópoli en términos de “un nuevo ‘centro descentrado’, que favoreció la de-

---

<sup>7</sup> Otras posibles problemáticas que se mencionan en el texto como parte de un eventual escenario de agravamiento de conflictos son: “la acentuación del narcotráfico y de su arribo a la periferia de la capital del país” (De Alba, 2004). Igualmente mencionamos que la metropolis podría vivir los síntomas de una “esclerosis burocrática por intereses creados”. Esto lo vinculamos a los conflictos intergubernamentales que tratamos en otro apartado.

localización del viejo *Welfare state* a partir los años 1980. Y, por el otro, como hemos advertido antes, un análisis que pueda utilizarse para la comprensión del fenómeno de la fragmentación política que representa uno de los signos del decline del viejo régimen y que, pareciera ser el eje de la recomposición de los actores políticos a nivel nacional (A2 p. 203) en años recientes. Esta recomposición, suponemos, se expresaría a través de la ola de protestas sociales que parecen cuestionar las "formas de gobernar" el conflicto, y en cierto sentido también, ponen en riesgo la viabilidad misma de los actuales gobiernos de la metrópoli.

### **Hipotesis**

Desde hace algunos años, la metrópoli de México vive una recomposición de sus "formas de gobernar" el conflicto que, presumiblemente, pueden estar vinculadas a la gestión del agua. Es posible también que ello pueda analizarse en el proceso de debilitamiento del papel del Estado en México, como uno de los efectos de la descentralización gubernamental, ocurrida en México desde los años ochenta. Al mismo tiempo, creemos que ello podría observarse, concretamente, en los signos de una posible agravación de los conflictos ocurridos en torno al suministro de los servicios públicos esenciales. En este proceso, existen algunos reagrupamientos de ciudadanos que protestan en demanda de servicios públicos y que parecen tener un papel importante en los cambios nacionales, por su vinculación con los procesos de "reformulación" de dichas "formas de gobernar" el conflicto en la metrópoli.

De ser así, tales conflictos representan una presión sobre las estructuras políticas tradicionales porque organizan y participan, progresivamente, en el proceso de gobernanza / gobernabilidad de la metrópoli. Aunque el desarrollo de este proceso se plantea en el apartado teórico, por ahora, solamente sostendremos que estas protestas ponen en cuestión, tanto las orientaciones neoliberales de los Gobiernos estatales (del Estado de México e Hidalgo) como las del Gobierno Federal.



De allí, que los conflictos vinculados a la gestión del agua pueden reflejar nuevos procesos de gobernanza gobernabilidad en las tendencias de cambio político del país. ¿Pero, se tratan de nuevas formas de “formas de gobernar” el conflicto, es decir, se trata de nuevas maneras del acuerdo social y del acuerdo político? En esta medida nuestras dos hipótesis principales se formulan en los siguientes términos:

1. Estos conflictos “rompen” con el tradicional papel del Estado mexicano porque son portadores de una oposición entre una visión “privatizadora” de los servicios públicos (de gobernanza “mercantilista”) respecto a otra visión de “gestión del conflicto” (gobernabilidad). Esta oposición de visiones se expresa, particularmente, en formas de protestas que representan una mayor participación de la sociedad en la vida política metropolitana.
2. Estos conflictos en el que participan equipos de funcionarios, de políticos con cargos elección popular o grupos ciudadanos se sitúan “fuera” de la antigua tutela corporativista y clientelar del Estado mexicano. Esta condición se debe a que dichos conflictos establecen nuevas relaciones sociales e institucionales con un carácter “fragmentado” es decir, que por sus causas y consecuencias tienen múltiples facetas.

En tanto que aquí consideramos que, hasta ahora, parece faltar “una visión de la conflictividad metropolitana de México” en su conjunto nosotros buscamos construir la noción de “gobernar el conflicto” en la metrópoli en relación con los servicios públicos, como el servicio del agua. Ello podría explicarse a partir de considerar la metrópoli de México como un “un laboratorio de las alternativas de futuro nacional” en el cual se desarrolla un “intento” de “rearticulación” del poder local, ahora fragmentado por la multiplicidad de la problemática metropolitana y su crecimiento sin control.

En dicho sentido creemos necesario formular otras dos hipótesis complementarias, con un carácter general. En estas hipótesis planteamos que,

1. La metrópoli es, hoy día, el lugar donde se concentran los conflictos "multifacéticos" que pueden mejor ser tratados bajo ópticas interdisciplinarias. Esta "multiplicidad" se explica cuando estos conflictos evocan, al mismo tiempo, fenómenos como la deslocalización del Estado, como las expresiones de una sociedad que se articula en la fragmentación.
2. Concebidas en dicho fenómeno, las "conflictos por los servicios públicos" definen a la metrópoli como un centro del equilibrio inestable, deslocalizado y paradójico. Estas características se explican, generalmente, en dos tiempos: como una vinculación analítica entre "las relaciones sociales e institucionales (de controversias y de acuerdos)" (gobernanza); y un segundo tiempo, como "la actividad de los grupos sociales de la metrópoli (que demandan servicios, por ejemplo)" (gobernabilidad) y de éstas con "los cambios de régimen político".

Entonces, aquí suponemos que el actual proceso que vive la metrópoli de México constituye una coyuntura de desequilibrio político --de los gobiernos frente a una sociedad-- y cuya complejidad parece siempre depasar toda solución. En un plano general, es posible suponer también que dichos conflictos modificarían el curso de la política nacional en el corto y en el largo plazo.

¿Cómo podemos verificar estas hipótesis? Eso lo veremos a lo largo de toda la presente investigación. Por ahora, vamos a detenernos con algunas consideraciones metodológicas y a presentar la "estructura" de esta tesis.

#### Consideraciones metodológicas

Nos parece preciso explicarnos sobre algunas "particularidades" que tocan los aspectos metodológicos de nuestra tesis.

Esta tesis es una tesis por artículos ¿Porqué? Dado que en ella manejamos hechos y procesos relativamente recientes de la metrópoli de México, una tesis de este tipo --con la publicación de una buena parte de sus resultados--, nos

permite obtener una primera "validación" de parte de la comunidad científica, sea de revistas de la comunidad científica mexicana o de la comunidad científica de otro país de América Latina (Colombia, por ejemplo). La publicación de los tres artículos que se incluyen en nuestra selección nos ofreció una cierta seguridad que el camino que nos trazamos tenía pertinencia.

En otro aspecto, en cuanto a la investigación misma, debemos señalar que esta investigación es, en cierto sentido, "atípica". Es tanto producto de una *observación participante* (mi experiencia en el gobierno del Distrito Federal, GDF, de 1997 al año 2001) que me permitió el acceso a documentos de primera mano, incluso al uso de otros de propia elaboración y el acceso a fuentes directas en las funciones que me tocó desempeñar, como uno de los funcionarios responsables del área de la coordinación metropolitana del GDF. Esta área era encargada de "tratar" con los otros gobiernos vecinos los problemas más frecuentes, de allí el conocimiento adquirido y que podrá evidenciarse en este trabajo.

Aunque ello puede considerarse como una condición ventajosa, ello podría ayudarnos a justificar la elección de la metrópoli de México como objeto de estudio y que aparece, como la ciudad más conveniente a los objetivos de nuestra investigación. Si bien nuestra función en el GDF *facilitó* el acceso a cierta información, al mismo tiempo ello *dificultó* la obtención de información sobre los distritos o en los municipios gobernados por otros partidos políticos (PRI o PAN). Este hecho es claramente señalado en la tesis, como producto de los actuales conflictos de toma de decisiones entre los distintos niveles de Gobierno. Esto limitó en cierta medida los alcances aunque fueron superados por el acceso a información pública o el acceso a los medios de comunicación o los reportes gubernamentales, también públicos.

Por lo que se refiere a los documentos que hemos tenido acceso, queremos detenernos en algunos ejemplos que fueron de gran utilidad en este trabajo. Podemos citar los casos de documentos referentes a ciertas problemáticas limítrofes (entre el DF y el Estado de México), las dos provincias integrantes de la metrópoli de México, que nos dieron elementos importantes para entender las

dificultades que enfrentan, en sus diferentes niveles, los gobiernos de la metrópoli. Estos documentos fueron elaborados en la Subsecretaría de Asuntos Metropolitanos y Delegacionales del GDF, durante mi experiencia como funcionario. En el mismo orden, podemos citar otros documentos que fueron desarrollados por otras áreas del GDF, como es el caso del *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMV)* que nos presentó una mirada clara de las causas y las consecuencias de esta voluntad de “querer arreglar” los problemas fundamentales de la metrópoli, de parte de sus gobiernos. Este documento fue elaborado por funcionarios del GDF, del Edomex, y del gobierno federal. Se trata de un documento conjunto que tiene por objetivo la planificación la metrópoli, y que la “concibe” como una entidad sujeta a decisiones coordinadas. No obstante, debe decirse que este documento tiene un carácter de consulta, en sentido estricto.

Otros documentos gubernamentales consultados fueron la *Agenda Económica del Distrito Federal* tanto como los *Informes* gubernamentales anuales de cada uno de los titulares de los gobiernos (de las dos principales entidades federativas que conforman la metrópoli). A título informativo, fue necesario consultar también los *Informes de Gobierno* de la presidencia de la República. La lectura de estos documentos –cada uno a su manera y con información de diferente tipo y a veces contradictoria-- nos permitió contar con una visión “de conjunto” de nuestro objeto de estudio.

Por otra parte, la consulta de ciertas bases de datos, como el caso de la base denominada *México Electoral* y el *Atlas Electoral*, que contienen información sobre los resultados electorales municipales desde 1976 y los resultados de elecciones federales desde 1994, respectivamente, fueron un aporte importante también en nuestras pesquisas. El análisis de estos datos nos permitió establecer un perfil de los “comportamientos” políticos en años recientes, antes y durante el periodo de nuestra investigación. También nos han sido útiles el estudio de las estadísticas del último *Censo Nacional de Población* del año 2000 (INEGI, 2000), para definir las tendencias de la evolución demográfica de la metrópoli, aun

cuando un análisis profundo de dichas tendencias rebasa los objetivos de esta tesis.

En otro orden, para poder reforzar nuestra información recolectada tanto en nuestra función dentro del GDF como de otras fuentes públicas, realizamos una veintena de entrevistas de algunos actores y responsables del servicio del agua aprovechando un viaje a México para participar en el *IV Foro Mundial del Agua* (marzo 2006), Estas entrevistas nos ayudaron a comprender y a actualizar nuestros análisis.

En dicho sentido, esta investigación ha tenido, como cualquier otra, varios "tiempos", en su realización. El primer "tiempo" fue durante la recopilación de información directa (contacto con funcionarios y acceso reportes gubernamentales) y que fue aportado por mi colaboración en el GDF, como ya se ha dicho. Igualmente, esta información fue completada con la investigación documental, nutrida de una exhaustiva y permanente revisión de periódicos locales desde 1997, al menos. Ello dio una clara idea del tono de discusión pública respecto a la gestión del agua. Ello ayudó también, por supuesto, en la clasificación de algunas de las protestas que, como funcionario, nos tocaron observar. No es poco decir que la información de periódicos nacionales (*Reforma, La Jornada, El Financiero et Milenio diario, Crónica*) y de reportes gubernamentales (del GDF, del Estado de México y del gobierno federal, del INEGI, CONAPO, Conagua, etc.) o de fuentes especializadas (IFE, Banamex, Fondation Rosenblueth), han sido un soporte importante de nuestra investigación.

Un segundo "tiempo" de nuestra investigación puede ubicarse a partir de nuestra visita a México, para participar en el *IV Foro Mundial del Agua* y para la realización de entrevistas semidirigidas. Por su importancia particular, ahora detallaremos este "segundo" tiempo de nuestra investigación.

El viaje que realizamos a México durante marzo 2006 es seguramente el evento más importante en este último periodo, porque esta vuelta al terreno "revitalizó" la

investigación doctoral. Nuevos ángulos y nuevas interrogantes nutrieron nuestra mirada inicial. Aunque la mayor parte de las percepciones sobre la metrópoli fueron validadas en esta ocasión, varios aspectos de nuestras hipótesis iniciales fueron reformuladas, u otros ángulos sirvieron claramente para enriquecer nuestra tesis. Varias son las explicaciones al respecto.

Una, durante dicha estancia en México, tuvo lugar el *IV Foro Mundial del Agua*, lo que nos permitió dos ventajas particulares: una, la disposición y la facilidad por parte de las autoridades, de parte de políticos con cargos de elección popular, o de líderes de opinión y de líderes sociales que buscaban hablar del problema del agua en México; que buscaban pronunciarse sobre la privatización o no del agua, por ejemplo. Dos, el *Foro* nos favoreció un acercamiento con los enfoques de representantes de los grandes organismos internacionales (BM, OCDE, etc.), así como con representantes de una visión contraria a dichos organismos (conocidos como altermondialistas).

Las entrevistas que realizamos –que contenían interrogantes precisas sobre el tema de los conflictos por el agua, aun sobre interrogantes “abiertas”--, sirvieron para situarnos respecto a las orientaciones de estos actores tanto gubernamentales, como de líderes sociales o de políticos con cargos de elección popular. Igualmente, ellas nos ayudaron a definir una determinada complementariedad conceptual en la oposición gobernanza/gobemabilidad enfrentando las opiniones que podríamos nombrar por ahora neoliberales, como las opiniones que promovían la participación de la sociedad civil.

Nos parece que este *segundo* tiempo, resultó pertinente para “contrastar” que nuestras “intuiciones” en la investigación –derivadas fundamentalmente de nuestra colaboración en el GDF y de la investigación documental--, se *completaron* con las ideas de los nuevos funcionarios entrevistados. Ello nos permitió evolucionar, por ejemplo, de la idea inicial de una “crisis metropolitana” hacia un concepto de “crisis en la toma de decisiones” y, mas tarde, hacia la noción “formas de gobernar” el conflicto.

Algunos de los funcionarios entrevistados trabajaban en el GDF desde 1997 o trabajaban a partir del año 2000. Durante nuestra visita (marzo de 2006) se acercaba el final del segundo mandato del PRD. Entonces, puede entenderse que sus opiniones sobre los conflictos por el agua en la metrópoli podían ser menos optimistas que al principio de la administración. Hasta cierto punto, se puede sostener la misma idea respecto a los políticos con cargos de elección popular, o de los especialistas entrevistados. Más que encontrar opiniones ideológicas, nuestros entrevistados mostraron reflexiones, en cierto sentido y en algunos casos, "críticas" de algunas decisiones tomadas sobre los conflictos vinculados a la gestión del agua en el GDF<sup>8</sup>.

Igualmente es preciso decir que nuestras entrevistas semidirigidas se desarrollaron en un tiempo dónde la coyuntura política en México favorecía opiniones más bien "prudentes", a las opiniones emitidas por algunos actores al principio de la administración (2000-2006)--, o respecto de las opiniones que recolectamos en la primera administración del GDF (1997-2000).

Es preciso decir también que la administración perredista del GDF—que se acercaba a la última fase de su administración-- representaba un momento crucial porque se acercaban las elecciones presidenciales (julio 2006), en las cuales el alcalde de México, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), era aún el preferido en los sondeos (marzo de 2006). Esta coyuntura se caracterizaba por dos percepciones más o menos opuestas: los que tenían la "esperanza" de una continuidad de las políticas "sociales" de AMLO a nivel nacional (después de ganar las elecciones presidenciales, evidentemente); y de otros, que veían una vuelta a un pasado populista. Esta última posición era la de los partidarios tradicionales de la economía de mercado y neoliberal.

---

<sup>8</sup> Una diputada del PRD conocida por su radicalismo y procedente de la delegación de Iztapalapa, nos confirmó esta percepción sobre la pertinencia de algunas medidas de "privatización" en la gestión del agua. Ella afirmó que "en vez de solucionar el problema con el hecho de eximir gastos (del servicio del agua) algunos barrios, los dejamos aumentar, ya que hoy más barrios que quieren beneficiarse de esta decisión, sin que hayamos resuelto el problema, más bien al contrario".

En general, esta oposición nos dio una excelente oportunidad para ver, a través de las entrevistas semidirigidas, una suerte de opiniones-balance de las políticas de gestión del agua en México (en el Distrito federal y en algunas delegaciones (algo parecidas a los *arrondissements* en Francia), por parte de los entrevistados. Por todo ello, la técnica de las entrevistas fue una herramienta inestimable en nuestro enfoque *in situ* de la investigación de tesis.

Esta información concentró una veintena de entrevistas hechas a algunos actores y responsables del servicio del agua que comprendían personajes públicos que nos ayudaron a actualizar nuestros análisis (Ver en anexo la lista completa de las personas entrevistadas). Puede decirse también que la diversidad de orígenes de las personas entrevistadas (profesional, étnica o de pertenencia política), nos permitió un abanico de información para el análisis. Las opiniones y observaciones de dichas personas ayudaron a matizar algunos enfoques anteriores que teníamos sobre el problema. Como método de control y de obtener datos más fiables, también ayudaron a reducir la inevitable incertidumbre relacionada con las observaciones que uno u otra persona tenían respecto al mismo problema (Véase al respecto, Seidman 1998).

Como método de análisis, procedimos a un estudio comparativo de los datos con el fin de evitar inducir a error. Esta es la razón por la que, en nuestro caso, el *corpus* de las personas entrevistadas se constituyó *en función* de distintas profesiones con el fin de obtener una mejor diversidad de opiniones. Por lo tanto, esta decisión permitió reunir condiciones óptimas y de establecer un análisis más objetivo al final. De este modo, interrogar profesionales de *diferente* jerarquía gubernamental o de diferentes cargos de elección popular, o de líderes sociales de varios lugares de la metrópoli, permitió una confrontación interesante de percepciones a veces divergentes sobre una misma cuestión. Las entrevistas semidirigidas nos ayudaron igualmente a definir dos categorías de informadores-clave:

- a) Personas que tenían un vínculo directo con la gestión del agua pero que no estaban implicados en los conflictos. Se trata de profesionales y especialistas



de la gestión del agua o ámbitos conexos. Hay también en esta categoría funcionarios gubernamentales federales, provinciales y municipales.

- b) Personas que tenían una implicación directa en los conflictos del agua (por responsabilidad o en la protesta): sean miembros de los Gobiernos locales, del sector privado, de organizaciones sociales, de grupos de solicitantes de servicios, etc.

Las entrevistas de informadores-clave escogidos de todos los niveles del Gobierno (municipal, provincial, federal) permitieron recoger opiniones *profesionales* sobre los problemas del servicio y su importancia para la metrópoli. No obstante, mencionemos también otros tres criterios específicos utilizados para definir a dichos actores:

- para los responsables del servicio del agua: el criterio de “titular” frente al de “operador”, lo que nos ofrecía una diferente comprensión del problema;
- para personas con cargos de elección popular (asambleísta, diputado local, diputado federal, delegado, presidente municipal o gobernador) de la metrópolis: su lugar al Gobierno y su partido político de origen;
- para los grupos de demandantes de servicios: su localización en la metrópolis (contexto socioeconómico del barrio) y/o el resultado positivo (o no) de sus peticiones.

En los dos últimos casos, también consideramos la pertenencia política (o las orientaciones) de estas personas, la localización del distrito o del municipio como puntos de referencia, dada la segregación social y política que caracteriza la metrópoli.

En general, en el curso de nuestras entrevistas, buscamos información sobre los actores en conflicto, la historia reciente de dichos conflictos, los términos en los cuales ocurrían dichos conflictos y las demandas o las propuestas de soluciones que tenían. Es decir, los conflictos entre grupos solicitantes y las instituciones que otorgaban el servicio; así como los tipos de comunicación (diálogo,

confrontación, etc.) como factores de protección de un "estado de cosas", dicho de otro modo, de las "formas de gobernar" el conflicto en la metrópoli.

#### Estructura de la tesis

Aunque esta investigación de tesis sigue rigurosamente las indicaciones que se dictan en las normas de nuestra universidad a propósito de una tesis por artículos, hemos agregado pequeñas partes necesarias para facilitar al lector la comprensión de nuestros objetivos. La estructura argumentativa sigue un modelo tradicional de tesis. Es decir, se presenta un capítulo teórico, luego un capítulo empírico y al final se agregan los tres artículos que fueron publicados durante el desarrollo de nuestra investigación, como parte igualmente fundamental. Éstos últimos tienen una pequeña presentación --como se hace en cada caso de los capítulos teórico y empírico--, para que el lector cuente con una enumeración inicial de los temas que cada uno de ellos abordan. Expliquémonos.

En el capítulo primero presentamos una reflexión teórica necesaria sobre los conceptos claves que guían esta tesis. Esto lo entendemos como una lista de las interrogantes analíticas alrededor de las "formas de gobernar" el conflicto en la metrópoli, sustentada en la noción de *gobernanza*. Más tarde, iniciamos una interrogación de lo que llamamos las "partes" de este todo fragmentario *inestable* y *deslocalizado*, sustentando en la noción de *governabilidad*. Asimismo, desarrollamos una "reunión" de los elementos centrales de ambos conceptos en la sección donde discutimos los conceptos "conflicto", "crisis decisional" e "hidropolítica". En buena medida, este "orden" arbitrario de nuestra discusión nos sirve de esquema general para abordar más tarde dos tipos de conflictiva en la metrópoli (la conflictiva institucional y la conflictiva social) tratados empíricamente en el capítulo siguiente.

Si se quiere abundar, en ese capítulo teórico buscamos diseñar un esquema de análisis para entender cómo se "gobierna la precariedad" de los recursos naturales en México, particularmente la precariedad de agua que vive la metrópoli. Esta reflexión se desarrolla según dos ejes. El primer eje se refiere a las insuficiencias de recursos hidráulicos --que son aparentemente manejadas sin la previsión de sus consecuencias actuales y futuras. En este capítulo

indagamos cómo los gobiernos y la sociedad mexicana –en conjunto– manejan dicha “insuficiencia”: la “falta” de agua. El segundo eje se refiere al escenario de cambios nacionales y cambios locales es decir, lo que ocurre a partir del año de 1997. Entonces, la referencia a este segundo eje lo utilizamos para el análisis de las tensiones políticas en la metrópoli, como un ejemplo de la transformación de las “formas de gobernar” el conflicto en el espacio político.

Para explicar mejor estos dos ejes de referencia, utilizamos primeramente el concepto *gobernanza* que nos sirve para explicar los “aspectos institucionales” de dichos conflictos, concepto que vinculamos, *grosso modo*, a un discurso que critica la gestión pública y que sugiere, en el caso de la gestión del agua, una “necesaria” privatización del servicio, por lo que aquí la llamamos una gobernanza mercantilista. En un segundo momento reflexionamos sobre el concepto de *governabilidad* que nos sirve para explicar los “aspectos sociales” de dichos conflictos, es decir, el “lugar” de las protestas sociales –y con ello la importancia de nuevos actores sociales que desarrollarían nuevas “formas de gobernar” el conflicto en la metrópoli. Según los propósitos de nuestra tesis, esta reflexión *doble* nos permite encontrar una “extensión” de la gobernanza a través del concepto gobernabilidad, cuando analizamos las protestas por el agua.

Este “paso” entre uno y otro concepto parece darse a través del concepto de fragmentación política definida aquí, entre otras características, con la “aparición” de gobiernos originarios de partidos diferentes y la adopción consecuente de formas diversas de concebir la administración y el *aménagement urbain*, lo que ha dado una serie de “disputas” y “tensiones” entre dichos gobiernos.

Entonces, con estas ideas tratamos de definir una “coyuntura” dominada por el conflicto. Dicha coyuntura tiene, como característica lo que denominamos una “crisis decisional”, entendida aquí como el conjunto de condiciones que “impide” tomar decisiones estratégicas en relación con los conflictos por el agua y que, además, bloquea el desarrollo social e institucional de la metrópoli en sus formas de “gobernar” el conflicto. Además, dicha coyuntura podría encontrar en el concepto de “hidropolítica”, una “forma de solución” a los conflictos por el agua.

De esa forma, el capítulo teórico es un breve *parcours* en el que intentamos resaltar una “manera” –que suponemos original – de explicar las problemáticas del agua en México. Ese primer capítulo obedece a nuestra idea personal de “organizar la teoría”, alrededor de una discusión *interdisciplinaria* que “usa” parcialmente cada uno de dichos conceptos para darles una re-significación apropiada respetando, claro está, el sentido común que el debate científico le ha dado a cada uno de dichos conceptos.

En un segundo capítulo desarrollamos una perspectiva empírica en la cual intentamos la demostración de tres modalidades de la conflictiva metropolitana en la que se observa la “puesta en aplicación” de los conceptos tratados en el primer capítulo. Es decir, el análisis lo mas detallado posible de la conflictiva institucional por el agua y de la conflictiva social. Enseguida hacemos una demostración de cada una de dichas modalidades y nos preguntamos si estas conflictivas son una parte de una “crisis” o si son posiblemente síntomas de “ingobernabilidad” en la metrópoli de México. Como parte de los objetivos de esta investigación, esa pregunta es claramente respondida aquí.

Este capítulo empírico contiene elementos nuevos de nuestro proyecto de investigación original. Hemos tratado de reunir en él varias formas de analizar los conflictos o de analizar las protestas vinculadas con el agua en la metrópoli sobre ángulos nuevos, por lo que nos parece hemos reunido también algunas estrategias diferentes para analizarlas. En este capítulo hacemos un intento de clarificación de su “naturaleza” y características. Aunque los resultados de dichas mediciones han sido disímboles --o puede haber desacuerdos en la interpretación que hacemos de ellos--, creemos que son suficientes para darnos una visión global de las protestas por el agua en México. Estamos conscientes que este capítulo empírico no es, ni pretende serlo, un análisis exhaustivo de las protestas en la metrópoli, ni pretende agotar la discusión que sobre los conflictos de la gestión por el agua se enfrentan en México. Más bien, buscamos apuntar algunos elementos nuevos sobre la interpretación interdisciplinaria de dichas protestas-conflictos. Si el lector encuentra en ello un ejercicio original de investigación, habremos satisfecho la más grande de nuestras expectativas.

Finalmente, en un tercer apartado presentamos las *conclusiones generales* de nuestra investigación que nos permitirá regresar a la discusión de nuestras hipótesis de investigación, que son seguidas por varios anexos. El primero, presenta los tres artículos publicados y que constituyen el eje de nuestra discusión aquí, antecedida por una breve presentación de los capítulos para facilitar la comprensión o para indicar los temas y aspectos que resaltan cada uno. El segundo, presenta un panorama general de la gestión del agua en la metrópoli de México, con datos estadísticos que tienen el objetivo de ayudar al lector no habituado en el manejo del tema a aclarar las dudas posibles. Además, este anexo nos ha evitado justamente entrar en una serie de discusiones “técnicas” de la gestión del agua y concentrarnos, como es nuestro objetivo, en la idea de cómo ocurre el “amenager le politique” en la metrópoli. La lectura de las siguientes páginas servirán al lector a saber si hemos logrado dicho objetivo.

## CAPITULO 1. CONCEPTOS TEÓRICOS Y MARCO DE ANÁLISIS

*Je crois que l'analyse de (...) l'histoire des sociétés permet de dire qu'il y a toujours eu –sauf, encore une fois, dans les cas extrêmes de contrainte totale– la possibilité de choisir à tout moment entre plusieurs types d'actions. C'est à cela que sert la pensée. C'est à cela que sert le raisonnement. C'est à cela que sert l'information. C'est la suspension de l'action, la possibilité d'envisager plusieurs hypothèses, plusieurs conjectures, de faire comme le joueur d'échecs qui tente de prévoir plusieurs coups à l'avance et tire les conséquences que comporte tel choix plutôt que tel autre.*

*Revel et Ricard, 1997 Le moine et le philosophe. p 85*

### Presentación de capítulo

**L**as metrópolis son espacios de concentración de masa poblacional, de *concentración espacial* de relaciones sociales y políticas; son espacios *de y en* contradicción entre una modernidad desarrollista impuesta, por un lado, por los criterios de apertura y flexibilidad que exige la mundialización (Veltz 2000)<sup>9</sup> y, por otro lado, por las necesidades locales de descentralización que demandan las élites locales en vías de una redistribución del poder y de la participación de nuevos actores (Saez, Leresche, and Bassand 1997) en su territorio.

Aun cuando este modelo ha tenido algunas variantes notorias con la globalización<sup>10</sup>, las ciudades han sido polos de atracción social y económica en el imaginario de la clase media rural, principalmente.

<sup>9</sup> A parte de Veltz, muchos otros autores analizan el fenómeno. Aunque no vamos a hacer una revisión exhaustiva aquí, podemos reconocerse la existencia de diversas interpretaciones de dicho fenómeno. En algunos autores con una visión netamente positiva, el concepto de mundialización se entiende como "el [factor] que [podría] convertirse en una fuerza positiva [que permita un] desarrollo más integral para todos los habitantes del mundo" (Ruiz, 2002: 8). Para quienes es entendido como un programa civilizatorio, dicho fenómeno tiene características de un "fracaso" capitalista (Grüner, 2002:42). Cercano a nuestro interés, este autor lo considera un debate sobre *lo político*, porque establece el "cruce de la cuestión de *clase* con la cuestión *nacional*" (Ibid.). De esta manera, si el concepto de lo nacional "tiene que ser hoy redefinido para abarcar intersecciones culturales e identitarias que no necesariamente se recubren con un territorio exclusivamente jurídico pero que deben tomar muy seriamente en cuenta las historias particulares en su relación tensionada con la 'totalidad' mundial" (Grüner, 2002: 42 et ss). Este "desborde" del análisis del fenómeno es el que nos interesa señalar aquí.

<sup>10</sup> En coincidencia con algunas definiciones sobre el concepto, aquí se concuerda con el hecho que "la globalización ha dado lugar a que muchos bienes públicos, tanto políticos, sociales, económicos

En el imaginario colectivo, la metrópolis, como “modelo de vida” es aún el símbolo de oportunidades para el progreso cultural y económico (Aguilar, Cisneros, and Nivón 1999); Troin, 2000:15)<sup>11</sup>. Durante muchos años las figuras de progreso en el imaginario colectivo se vincularon con la cotidianidad urbana; en tanto, la difusión de los perfiles rurales (Cruz 1993) servía para dar “lecciones” de valor moral y respeto a las tradiciones. La metrópolis ha sido también ejemplo de la transformación de valores en la masificación, la controversia por la “falta” de moral pública o por el abuso de la misma.

En dicho sentido, la cultura urbana nutría la significación del espíritu capitalista (Bell 1976). Durante décadas ha sido tradicional que las imágenes rurales (o imágenes de indígenas) se usaran para el *sketch* cómico o de “entretenimiento”, en los cuales era señalada la “falta de cultura” es decir, el atraso del medio rural (Díez-Medrano 2002). Ello conformaría un *statu quo* urbano. Desde este punto de vista, la cultura y la política en la metrópoli, bajo el contexto de la mundialización, tienen nuevas formas de reproducción, principalmente a través de los medios

---

como ambientales, que antes eran nacionales (y, mucho antes, locales) hayan ido transformándose en bienes y servicios públicos globales” (Ruiz, 2002:8). Igualmente, si se analiza el aspecto económico que dan algunos organismos internacionales al término, este hecho puede constatarse. Por ejemplo, para el Banco Mundial (BM) “La globalización económica se relaciona con el hecho de que en los últimos años una parte de la actividad económica del mundo que aumenta en forma vertiginosa”. Según el organismo, esto trajo por consecuencia una integración que “se aceleró en la década de los ochenta y los noventa, cuando en todas partes los gobiernos redujeron las barreras políticas que obstaculizaban el comercio y la inversión internacional [lo cual se traduce en] una mayor confianza en los mercados y en la empresa privada” (BM, 2008). E dicho sentido, como forma *extensiva* de regulación nacional la globalización conduce a formas progresivas de privatización, esto es así porque dicho fenómeno representa una serie de “regulaciones nacionales en el sistema bancario, la política ambiental y social y otros sectores, obligando a entrar a la competencia mundial a instituciones públicas, universidades y centros tecnológicos o de formación profesional, ya que la razón de su existencia depende cada vez más de su capacidad para fortalecer en forma directa la competitividad”. En dicho sentido, continua el autor, “los procesos de globalización económica transcurren parejos con amplios procesos de liberalización, desregulación y privatización”. Como fenómeno general, concluye el autor, “es como si las sociedades estuvieran cada vez más integradas en los mercados y no los mercados en el tejido institucional de las sociedades” (Messner, 2003)

<sup>11</sup> Para Troin, existen varios parámetros de clasificación de una metrópoli: a) des facteurs géographiques banaux qui constituent l'assise de la ville, des facteurs historiques, sociaux, économiques, culturels qui contribuent à la construction de ces grandes villes; b) Des facteurs d'ordre politique qui participent au modelage de la ville et à son évolution actuelle. Según el autor, estas metrópolis « présentent des morphologies variées mêlant plans en dardier et organisations radio-concentriques, opposant souvent un vieux noyau historique dense à des quartiers aérés, souvent datés de l'ère coloniale, des faubourgs plus ou moins anarchiques et des éléments de quartiers structurés (opérations de recasement, lotissements sociaux ou de classes aisées) » Troin, Jean-François. 2000. *Les métropoles des "Sud"*. Paris: Ellipses.15).

masivos de comunicación que resienten a su vez profundas transformaciones de mercado, cambios en las formas de producción y de la circulación de bienes y servicios (Hiernaux 2000).

De acuerdo con la mayor parte de autores que abordan el fenómeno, los gobiernos posrevolucionarios en México no previeron la génesis rural a las ciudades (Hiernaux, 1999), ni sus consecuencias metropolitanas (Morales and García 2004) :204-5). Tampoco tuvieron previsiones sistemáticas o institucionales sobre conflictos surgidos a partir del impresionante incremento de los asentamientos periféricos (ALDF-DF 2004): 19). Al respecto Troin señala que "les couronnes urbanisées périphériques des métropoles sont les plus démunies, les plus mal intégrées a l'agglomération; elles deviennent rapidement des espaces de clandestinité, de non-droit, sans identité ni vocation précises. Leur aménagement ultérieur s'avérera particulièrement difficile et couteux" (Troin 2000):38).

Por las características del Estado mexicano<sup>12</sup> se permitió que los administradores urbanos locales, estatales o federales dieran a los nuevos pobladores los *usos* coyunturales de la tradición política: el *acarreo* para el culto a la imagen del funcionario en turno, la proyección y uso político de la obra social; el uso electoral y corporativo de la población periférica.

En este periodo se establece una relación inestable, tanto de dependencia de autonomía entre las organizaciones de colonos, los líderes de la metrópoli, como de subordinación de las organizaciones de colonos al PRI y al Estado y el líder "cacique", con un poder fundado en el reparto de recursos y en el monopolio de la representación ante el gobierno. Más tarde, en los años 1980 se distingue mayor autonomía de líderes "democráticos" (distribuidor de tareas y de información), una dependencia de las organizaciones populares a los subsidios

<sup>12</sup> Según Anguiano, el Estado mexicano, descrito como un régimen de partido de Estado, registra en las últimas décadas una fuerte transformación "incierto y llena de contradicciones, retrocesos, logros democráticos e incertidumbres, donde los viejos y nuevos sujetos sociales se recomponen en forma compleja y llevan a cabo novedosas prácticas político-sociales". El autor concluye con una visión pesimista. Según el, porque en ésta transformación "el régimen en desuso se despeña hacia el desorden y la degradación" (Anguiano, 1999: 125).



gubernamentales. Finalmente, a partir de los años 1990, se desarrolla una gran variedad de liderazgos a la medida de la coyuntura y de los intereses particulares, así como una mayor interlocución con funcionarios y representantes de las instituciones locales (Ziccardi, 1998:191 et ss.; Coulomb y Herrasti, 1992:30; Giglia, 1996: 36).

Un perfil para “gobernar” la ciudad era necesario –si se entiende que ello implica resolver conflictos, tomar decisiones<sup>13</sup>–, pues se buscaba que los funcionarios locales que “fuesen políticamente sensibles –no solo técnicamente competentes–, en la administración de la ciudad de México” (Davis 1998): 428). Estos procesos son analizados por algunos urbanistas mexicanos como una responsabilidad del Estado mismo, como es el caso, por ejemplo, de E. Pradilla<sup>14</sup>, quien sugiere que “el análisis objetivo de la naturaleza de estos conflictos [urbanos] lleva a la conclusión de que la responsabilidad recae sobre el gobierno federal [...] y el PRI, como partido de Estado” (Pradilla 2000a).

Podría afirmarse que, durante todo el siglo XX, el desarrollo de las ciudades mexicanas se ha *confrontado* (o completado) con los paradigmas de la modernidad capitalista: no obstante que la “funcionalidad” urbana ha requerido “alinearse” con los requisitos del nuevo “archipiélago global” (Veltz 1996), los gobernantes en las grandes ciudades enfrentan procesos sociales cada vez más complejos y paralelos a procesos de reforma institucional (Snyder 2001) o de aumento de la diferencia social. Entonces, en las metrópolis, se generan nuevos tipos de marginación y de exclusión, distantes del antiguo modelo de marginación rural, porque entre ambos cambian los procesos de *constitución, integración y desarrollo* (Restrepo 1980) de la relación social y de la relación política, haciendo de éstas, “centros de la diferencia”. Diversos ejemplos de exclusión social urbana

<sup>13</sup> Según Jean Leca, gobernar es « prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses » citado en Le Galès, Patrick and Dominique Lorrain. 2003. “Gouverner les très grandes métropoles?” *Revue française d'administration publique* 107:305-318. p.310.

<sup>14</sup> El estudioso fue también funcionario del Gobierno del Distrito Federal, como director del Fideicomiso de Estudios sobre la Ciudad, durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles.

pueden señalarse aquí. Contentémonos con afirmar, como lo sostiene Düssel Ambrosi que,

La exclusión es una desventaja de los sistemas políticos, los cuales, para ser considerados bajo un principio democrático amplio, requieren, antes que la participación política, ser sustentadores de vida, en tanto que se preocupen por el hecho de que los miembros de la sociedad tengan cubiertas sus necesidades básicas y puedan promover la vida como posibilidad de participación política. Sin embargo, cuando esto no es así, *los sujetos de exclusión constituyen un problema* debido a que tienden a organizarse para impulsar cambios en su modo de vida (Düssel 1998) : 3).

Estas "formas de exclusión" nos permitan analizar aquí el fenómeno metropolitano —en un contexto de precaridad de recursos naturales (agua)—, como un fenómeno *generador y productor* de relaciones sociales en desigualdad. En dicho sentido, aquí se concibe a la metrópolis como "productora" y "generadora" de *tensiones*, entendidas aquí como "formas de conflicto". Dichos conflictos,

[...] se presenta[n] siempre que dos o más personas o grupos [que] intentan poseer el mismo objeto, ocupar el mismo espacio o bien defender objetivos opuestos, al menos una parte considera que su posición se encuentra amenazada por otro actor o grupo. El conflicto así es *inherente a las congregaciones humanas y más aún a las congregaciones urbanas*. Históricamente, la humanidad ha vivido con la amenaza de las conflagraciones derivadas de la escasez de recursos naturales frente al exponencial crecimiento de la población (Nieto 1999): 8)<sup>15</sup>.

Así, convengamos que, como espacio social *en tensión* permanente, este "modo de vida" metropolitano evidencia diversos tipos de *división y segregación* social o espacial<sup>16</sup>. Esto nos permite concebir a la metrópoli de México *como un fenómeno político en sí* que enfrenta *nuevas* problemáticas en un momento de transformaciones vertiginosas mundiales y en un contexto nacional de crecimiento de la contestación política en diversas regiones del país (Aziz 1996).

<sup>15</sup> En adelante, salvo aclaración contraria, el uso de las comillas en las citas de otros autores nos sirven para resaltar una idea, no se encuentran en el texto original.

<sup>16</sup> La perspectiva de autores como Marc A. Levine es también interesante en este análisis, aunque no profundizaremos en ella. El autor llama un movimiento "secesionista" a la expulsión centro-periferia, ocurrido en Wisconsin y otras ciudades de Estados Unidos, en las últimas décadas (Levine, 2002:14).

En un sentido a veces opuesto, a veces complementario, la existencia de dichos conflictos evidenciaron *progresivamente* —a través de la acción de las instituciones del gobierno local o nacional o de la acción social en sí misma—, ciertos *desacuerdos* sobre el desarrollo “anárquico” de la ciudad, sobre la falta de espacios de participación política. Entonces, aquí se concibe la metrópoli de Mexico como un símbolo del desfase entre procesos *múltiples* de cambio. Davis hace un retrato claro de ello,

En este acotado terreno social y espacial [la metrópoli de México], donde el partido gobernante [el PRI] trataba de equilibrar diversos intereses [...] y promover el desarrollo industrial en la capital [...] los funcionarios de la Ciudad de México implantaban políticas de servicios urbanos y de administración urbana que les permitieran mantener mejor la lealtad de un amplio espectro de fuerzas (Davis 1998): 428).

La metrópoli de México es el “lugar” donde ocurren los procesos políticos múltiples y que aquí estudiaremos a partir del caso particular de las tensiones políticas (conflictos) ligadas al servicio público por el agua, el interés central en esta tesis.

¿Cómo entender el conflicto político?

En la actualidad, la acelerada configuración urbana de México plantea retos específicos a los organismos responsables de la planificación, así como a los actores políticos y sociales, en conjunto. Diversos autores sugieren la posibilidad de la aparición de nuevas tensiones que, en potencia, se incubarían en el escenario de las grandes ciudades del país, tal como lo hemos tratado en varios trabajos (De Alba 2004; De Alba 2005a; De Alba 2005d; De Alba 2005e). Esta posibilidad puede sustentarse también con los análisis de otros autores que han desarrollado amplios estudios al respecto (Borja, De Alba, and Iracheta 2004; Gómez 2000; Iracheta 2004; Pradilla 2000b). De esta manera, *la discusión sobre la noción del conflicto metropolitano requiere abordar algunas características de la modernidad capitalista*. En dicho sentido, Algunos autores sugieren que,

Les grandes villes et les aires métropolitaines jouent un rôle particulièrement important dans les études du changement social non seulement parce que la plus grande partie de la population des sociétés

contemporaines est concentrée dans les régions urbaines, mais aussi parce que de nombreux problèmes sociaux y émergent et s'y manifestent avec acuité. L'analyse du changement social dans les grandes villes permet par conséquent d'éclairer et de comprendre de façon privilégiée les problèmes futurs de l'ensemble d'une société donnée (Gabriel and Hoffmann-Martinot 1999):9).

Gracias a este concepto de *la metrópoli como eje del conflicto moderno* pueden evidenciarse varios fenómenos. Entre otros, como lo sugiere Pradilla, dicho concepto se evidencia a partir del análisis de los contrastes 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" (Pradilla (Pradilla 2000b): 10). En la perspectiva de Troin es difícil el análisis de dichas áreas de la metrópoli porque se trata de,

[...] un puzzle extrêmement contrasté (...) L'organisation sociospatiale est marquée par de nombreuses ségrégations ethniques, sociales mais aussi par des intenses mouvements de mobilité spatiale. Il est quasiment impossible de modéliser ces types d'occupation de l'espace en fonction des gradients sociaux : à Calcutta, les riches vivent au centre-ville et les pauvres s'entassent dans des couronnes successives de quartiers périphériques; à Mexico, les pauvres ont envahi le vieux centre, les riches sont allés occuper des banlieues très sélectives. Toutes les formes de répartition sont possibles et elles évoluent très vite : (Troin 2000):18).

En la perspectiva de Lorrain (2003), estas desigualdades marcan también una configuración en la que los servicios públicos tienen un lugar especial en su funcionamiento. Para el autor, estas áreas

[...] sont fortement inégales avec des beaux quartiers équipés, et les niveaux de services s'approchent des normes des pays industriels, et des quartiers d'habitat spontané, de bidonvilles et autres ghettos où manque presque tout. C'est une caractéristique commune. [Pourtant] vouloir sortir de cet héritage de société divisée pose de nombreux défis, politiques, institutionnels et vient buter sur les pratiques existantes (Lorrain 2003):448)

En esta tesis se sostiene que, como fenómeno de la modernidad, las tensiones sociales o los conflictos metropolitanos están cargados de *sentido político*<sup>17</sup> en la medida que la metrópoli *condensa, concentra y polariza* las contradicciones sociales en un espacio definido, aun cuando los indicios de dicho *sentido político* puedan encontrarse aislados, es labor de los analistas su estructuración y sistematización objetiva.

Dicho de esa manera, los fenómenos de *segregación*, privatización del espacio, degradación y agotamiento de recursos naturales, escasa planeación urbana, problemas de coordinación intergubernamental, así como la insuficiencia institucional para la coordinación urbana y metropolitana, son temas *clave* para entender la intensidad y complejidad, características del fenómeno político de la urbe (Duhau 1993; Garza 1990). México, como las grandes metrópolis de países periféricos<sup>18</sup> es un *espacio de segregación más que de interacción*, lo que coincide con A. Iracheta, para quien las metrópolis son espacios "fragmentados",

<sup>17</sup> Este "sentido político" sigue la idea señalada por Mario Tronti al definir lo político como "la historia moderna de la relación de poder" en Tronti, Mario 1979 *Il Politico* antología di testi a cura di Mario Tronti. Feltrinelli, Milano 4 volumenes. Introduzione Vol. 1 pp. 1-39.

<sup>18</sup> La noción de países "centro" y de países "periféricos" esta claramente relacionada con el proceso de globalización. Así, para Di Filippo, « el reparto de los incrementos de productividad entre centros (generadores y propagadores de progreso técnico y rectores de la especialización productiva mundial) y periferias (supeditadas a los primeros en cuanto a absorción tecnológica y posicionamiento productivo internacional); y del otro, la distribución de esas ganancias de productividad en el interior de los centros y periferias atendiendo a las posiciones de los grupos sociales que inciden en el proceso productivo" (Di Filippo, 1998)

Al mismo tiempo, el autor señala que "ya no son, por lo tanto, las fronteras nacionales entre centros y periferias las que delimitan la distribución de las ganancias de la productividad, sino las fronteras del conocimiento adquirido entre trabajadores no calificados y calificados. Las fuerzas que movilizan este nuevo escenario mundial son las de la globalización tecnológica y productiva sustentada en la búsqueda de ventajas competitivas de las empresas transnacionales" (Di Filippo, 1998).

En dicho sentido, se aplica aquí sobre todo a la "aparición" de las metrópolis como motores y vectores de la globalización. Así, para Fernández-Durán, "el modelo productivo ha generado, en su despliegue planetario, un orden aparente que cada vez provoca un mayor desorden económico, social y ambiental, que se manifiesta predominantemente en las metrópolis, tanto del Centro como de la Periferia, aunque adquiere características propias en uno y otro caso: en la Ciudad Global de los países del Centro y en la Megaciudad de los países de la Periferia" (Fernández-Durán, 1996). En dicho sentido, las repercusiones de estos fenómenos se conocen como economía global (o globalización) la cual, en el sentido que aquí manejamos, "se manifiesta territorialmente de forma prioritaria en las grandes regiones metropolitanas en contenidos diferentes: en el Centro en donde se concretan lo que [se denomina] 'ciudades globales': Nueva York, Londres, Tokio [...] y en la Periferia en que los procesos de urbanización se plasman en las [...] mega ciudades: México, Sao Paulo, El Cairo" (Fernández-Durán, 1996)

La *fragmentación metropolitana a nivel espacial y social* nos habla de un conglomerado heterogéneo [...] donde se aprecian varios fenómenos críticos: La *baja movilidad* de buena parte de su población por la ausencia de transporte público adecuado y suficiente o por los altos costos que involucra, lo que obliga a los pobres de la ciudad a resolver sus necesidades económicas a través de actividades locales o cercanas [...] de residencia en condiciones por demás deplorables [...] El costo relativamente bajo de algunos transportes facilita cierta movilidad, sin embargo, la desintegración de los sistemas y la *preeminencia del transporte individual*, terminan por hacer demasiado tortuosos y lentos los trayectos y en muchos casos altamente costosos debido a los transbordos y a la necesidad de acudir al centro metropolitano [para trabajar] o a distritos industriales alejados de los habitacionales (Iracheta 1997): 13).

Igualmente, siguiendo los trabajos de Alfonso Iracheta puede destacarse, que la metrópoli vive estas tensiones también en los conflictos por los recursos naturales, entre otros:

La interrefleja de los procesos productivos sobre la naturaleza reflejada en cambios climáticos, destrucción de la capa vegetal, la emisión de contaminantes sobre el suelo, los cuerpos de agua y la atmósfera, haciendo más aparente la contradicción del uso del espacio y generando nuevas reivindicaciones sociales que confirman a la metrópolis como arena de la lucha entre clases sociales, y *haciendo también más aparente el papel contradictorio del Estado que, teniendo que enfrentar el deterioro ambiental, difícilmente confronta a las fracciones de capital (básicamente industrial y del transporte) que provocan tal deterioro* (Iracheta 1997): 63).

En consecuencia, puede afirmarse hasta aquí, que los orígenes y las causas de conflicto en la metrópolis son variados, son "múltiples". Luego retomaremos este concepto. Por el momento conviene señalar que, quizás el aspecto más estudiado se relaciona con la confrontación entre lo público y lo privado, referente a la problemática urbana de los servicios públicos (Bendick 1993; Jouravlev 2003; PRISMA 2000), así como los aspectos relacionados con el mantenimiento de la imagen urbana: calles y pavimentación, urbanización pública y privada, gas, servicio de agua potable, su aprovisionamiento y abasto, seguridad pública, entre otros.

Una última anotación general, de carácter histórico, que servirá para poner en contexto al lector. Desde 1928, hasta 1997, el Distrito Federal, la ciudad capital,

carecía de espacios de representación política, por lo que deviene uno de los primeros espacios sociales que registró la disputa ciudadana por participar en la política local (Székely 1998). Esta disputa cambiaría la naturaleza misma del régimen, en tanto que los conflictos —que analizaremos en esta investigación— representaron tanto a grupos de ciudadanos como grupos institucionales. Más tarde veremos porqué.

Por ahora, señalemos que, desde su aparición, estos conflictos —en una metrópoli cuya ciudad central no tenía gobernantes electos (Ver *infra* p. 118) resultaron un verdadero desafío para sus planificadores, que trataban problemas locales con instrucciones de funcionarios designados por el gobierno nacional. De este modo, los estudios de la vida urbana en México han destacado las tensiones entre los dominios local y nacional (Cabrero 1995) (Iracheta 2004) en la formulación de políticas urbanas, así como las *tensiones* generadas entre diversos grupos y sectores sociales. Este fenómeno será definido entonces como un entrecruzamiento, como un carácter multifacético de dichos conflictos que conforman, a su vez, lo que aquí llamaremos *lo político metropolitano*.

Como veremos más tarde, este *entrecruzamiento* frecuente entre la dinámica urbana y la dinámica política tienen un tratamiento separado en las investigaciones sobre el tema (Luiselli 2002; Martínez 2004; Rodríguez 2003), a nosotros nos parece preciso tener presentes ambos planos para entender el desarrollo de lo político en la metrópoli.

En dicho sentido, lo *político metropolitano* es comprensible a partir del análisis de la multiplicidad de factores de poder e intereses que se vinculan en tensión en la metrópoli de México, particularmente en años recientes (a partir de 1997 al menos, aunque no exclusivamente). Así es como se estructura la compleja totalidad urbana que ahora se intenta discernir.

### **¿Cómo « funciona » este capítulo?**

En nuestra investigación buscamos analizar el “lugar” de la metrópoli de México, como un espacio de concentración de problemáticas de diverso orden. Como

resultado de esta "concentración problemática" –en materia de transporte, de vivienda, de uso de suelo, de agua, etc. –, la metrópoli puede servirnos para estudiar la naturaleza del conflicto y de las "formas de gobernar" las tensiones sociales. En nuestro caso, buscamos saber cómo se "gobierna la precariedad" de los recursos naturales, particularmente, estudiar el "gobierno del agua" que vive una fuerte precariedad (Ver Anexo 2, p. 250) en la metrópoli de México, la segunda más grande del mundo.

Este estudio se funda en dos "pretextos" que nos hemos dado para desarrollar nuestro análisis. El primer "pretexto" se refiere a nuestro interés en analizar las insuficiencias de recursos hidráulicos –cuyo manejo sin una previsión de futuro podría estar al origen de una "catástrofe ecológica", según algunos (Perlo and Gonzalez 2006)–, lo que nos llevará a analizar la aparición de nuevos actores sociales en la "disputa" social y en la búsqueda de nuevas "formas de gobernar" el conflicto en la metrópoli.

En este capítulo indagaremos cómo los gobiernos y la sociedad mexicana manejan una serie de desafíos marcados por dicha "insuficiencia": la "falta" de agua tanto en su aprovisionamiento (las fuentes son cada vez más lejanas y su transportación cada vez más costosa), en su distribución (los "usos" de los caudales están ligados a una gestión federal en controversia constante con autoridades locales) o en su consumo (las disparidades del consumo están marcadas por una indecisión en las formas de apropiación del recurso)<sup>19</sup>.

El segundo "pretexto" se refiere a nuestro interés por analizar el escenario de cambios nacionales y cambios locales recientes es decir, el año de 1997 con las primeras elecciones locales del DF –la ciudad central de la metrópoli y capital de la república–, que permitieron el arribo al poder de un partido de la oposición, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (centro izquierda), después de décadas que los gobiernos habían dejado crecer la metrópoli sin control

---

<sup>19</sup> Para una mayor comprensión sobre las desigualdades y insuficiencias de la gestión del agua en la metrópoli de México, el lector puede remitirse al Anexo 2 "La gestión del agua en la metrópoli de México" donde aportamos información estadísticas e información precisa al respecto (Ver p. 250).



aparente. Más tarde, en 2000, en el plano nacional otro partido —el Partido Acción Nacional (PAN)—, desplazará de la presidencia de la república al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había gobernado el país ininterrumpidamente desde 1929. Entonces, la referencia a este segundo “pretexto” lo utilizamos para analizar las tensiones políticas ligadas con el servicio de agua potable, como un ejemplo de la transformación de las “formas de gobernar” el conflicto en el espacio político de la metrópoli.

Estos “pretextos” guían también nuestros tres artículos seleccionados, aunque en la reflexión presentamos nuevos elementos de sustento con el fin de dotarnos de un esquema de interpretación que completa el definido en nuestros artículos.

Así, para desarrollar nuestro análisis de los conflictos por el agua, nos servimos de dos conceptos clave que nos facilitan nuestra comprensión de las “formas de gobernar” el conflicto en la metrópoli. En primer lugar, utilizamos el concepto *gobernanza* que nos sirve para explicar los “aspectos institucionales” de dichos conflictos, concepto que vinculamos, *grosso modo*, a un discurso que critica la gestión pública y que sugiere, en el caso de la gestión del agua, una “necesaria” privatización del servicio, por lo que aquí la llamamos una “gobernanza mercantilista”.

En segundo lugar, utilizamos el concepto de *governabilidad* que nos sirve para explicar los “aspectos sociales” de dichos conflictos, es decir, el “lugar” de las protestas sociales —y con ello la importancia de nuevos actores sociales— que desarrollan nuevas “formas de gobernar” el conflicto en la metrópoli. Esta caracterización *doble* nos permite establecer ciertos límites del concepto *gobernanza* en el análisis del conflicto metropolitano y, entonces, encontrar una “extensión” a través del concepto *governabilidad*, cuando analizamos las protestas por el agua. Este “paso” entre uno y otro concepto lo desarrollamos a través del concepto de *fragmentación política* definida aquí, entre otras características, con la “aparición” de gobiernos originarios de partidos diferentes y con la adopción consecuente de formas diversas de concebir la administración y

el *aménagement urbain*, lo que ha dado una serie de "disputas" y "tensiones" entre dichos gobiernos y ciertos grupos sociales.

Con esta oposición conceptual definimos una "coyuntura" dominada por el conflicto, una caracterización detallada que hacemos sobre la actualidad de la vida política en la metrópoli. Dicha coyuntura tiene, a su vez, dos variantes de análisis que identificamos: una, la variante de "crisis decisional", entendida aquí como el conjunto de condiciones que "impide" tomar decisiones estratégicas en relación con los conflictos por el agua y que, además, bloquea el desarrollo social e institucional de la metrópoli en sus formas de "gobernar" el conflicto. Dos, la variante de la hidropolítica, que es evocado y utilizado para hablar de las "formas de solución" de los conflictos por el agua, según algunos autores (Avila 2002).

En este entorno, nuestra tesis ha permitido sugerir la existencia de una paradoja en la actual condición que enfrentan los actores de la metrópoli. Por una parte, dirigidos por un discurso de la *gobernanza*, existe una fuerte crítica a las deficiencias del servicio del agua, lo que favorece discursos de privatización del servicio aún cuando las leyes o el origen de los gobiernos no lo "permiten", particularmente en el caso de los gobiernos que se reclaman de izquierda. Este choque ideológico está limitado en cierto sentido, por la base social que ese gobierno reclama y que se había opuesto sistemáticamente a medidas de privatización de los servicios públicos.

Por otra parte, las protestas sociales establecen un escenario de *governabilidad*, es decir, de cuestionamiento a la legitimidad de los modos tradicionales de "gobernar el conflicto" que cuestiona varios de los parámetros políticos hasta hace poco en boga. Aun cuando nuestra tesis reconoce tendencias de incremento de dichas protestas por las deficiencias del servicio, dichas protestas se nutren de una población que, alejada de controles corporativos del antiguo régimen político, parecería ver menos mal una "privatización parcial" si se garantiza, al menos, la dotación "suficiente" del líquido, tal como lo indican algunos líderes entrevistados, en particular. Esta población, aun desfavorecida,

parece vivir el máximo de los ambientes de "precaridad" de la falta del líquido y en las deficiencias del servicio.

De esa manera, el capítulo presente es un breve *parcours* teórico en el que intentamos resaltar una "manera" –que suponemos original– de explicar las problemáticas del agua en México. No pretendemos, por supuesto, agotar la significación (o los usos) de los términos aquí utilizados. Más bien, como una idea de "organizar la teoría" buscamos ponerlos en el contexto de una discusión *interdisciplinaria* concreta que "usa" parcialmente cada uno para darles una re-significación apropiada según nuestra explicación, respetando claro está, el sentido común que el debate científico ha dado a cada uno de dichos conceptos, como lo hemos advertido antes.

Nuestro objetivo es que, con este *parcours* teórico podamos abordar enseguida con una visión clara nuestro ejercicio empírico y, por supuesto, podamos poner en contexto los elementos de discusión que abordamos en cada uno de nuestros tres artículos publicados y que son frecuentemente referidos en los dos siguientes capítulos.

## 1.1 GOBERNANZA

---

En el debate científico actual, el concepto *gobernanza*<sup>20</sup> esta lejos de haber sido estudiada en todas sus modalidades y efectos (Jouve, 2003). Este concepto se utiliza para estudiar y definir algunos fenómenos de tipo económicos, sociales y

<sup>20</sup> Un análisis etimológico de dicho concepto puede encontrarse en Canet, Raphael 2004 "Qu'est-ce que la gouvernance?" Pp. Conference prononcée dans le cadre du Séminaire Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile, organisé par le Service aux collectivités de l'UQAM, edited by E. d. f. monde. Montréal: UQAM.2004. Igualmente, sobre los principales usos de dicho término ver Gaudin, Jean Pierre. 2002. *Pourquoi la gouvernance?*, vol. 137 pp. Paris: Presses de sciences po.2002. Otras referencias sobre los vinculos entre privatización y este concepto pueden encontrarse en Aubin-Nury, de, Malicorne, Christophe. 2005. "La privatisation: concept de gouvernance " in *Urban & Regional papers* vol. 2006. Paris: EconWPA.wustl.edu, Jouve, Bernard. 2005. "La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté." *Revue française de science politique* Vol. 55:317-337.. Además, un texto sobre los procesos de gobernanza ligados con el agua ver Bied, Charreton, Marc, Olivier Petit, Raoudha Makkaoui, and Desjardins Requier, Mélanie. 2004. "La gouvernance de ressources en eau dans les PED." edited by U. d. V. S. Quentin-en-Yvelines. Paris: Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement., entre muchos otros.

políticos, pero que se dan en el ámbito de las instituciones y en nuestro caso particular, se trata de fenómenos que tienen lugar *en* la metrópoli. En este inciso nos referiremos a algunos trabajos sobre la *gobernanza* que resaltarán, según nuestros objetivos de investigación, una "nueva" dimensión de *l'aménagement urbain* (planificación del territorio), alejada de las nociones tradicionales de una planificación centralizada<sup>21</sup>. Igualmente, este inciso resaltará el *lugar principal* que nuestro estudio *infiere y confiere* a la metrópoli de México, a partir la gestión de los servicios públicos *en* la misma. Como veremos, buscamos también ligar esta discusión con la Ciencia Política y, en un sentido general, con algunos conceptos provenientes del análisis sociológico.

En este análisis, tratamos de señalar ángulos nuevos de la *gobernanza* en el ámbito metropolitano (Jouve, 2003:2), buscando vincular dicho análisis con los cambios políticos recientes en el país. Creemos que esta perspectiva puede contribuir a "agregar" una *multiplicidad de nuevos sentidos* a dicho concepto de *gobernanza*<sup>22</sup>. De manera particular, nuestro estudio se focaliza sobre la

<sup>21</sup> Aquí entendemos que la planificación (u ordenación) del territorio (*aménagement urbain*) ha tenido, históricamente, diferentes grandes principios, según lo define Armando Cisneros Sosa (1997). Desde los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el *aménagement urbain* reúne tres grandes principios, "Primero, **el ejercicio generalizado del Estado benefactor**, un Estado que reduciría las contradicciones entre el capital y el trabajo que conmocionaron a las sociedades del siglo XIX y comienzos del XX. Fue exitoso en los países de Europa y los Estados Unidos, daría lugar a la congelación momentánea de alquileres, la construcción de edificios de departamentos de renta barata, la edificación de centros hospitalarios y la multiplicación de escuelas, mercados y redes de nuevos servicios como la electrificación, el teléfono, el tren urbano.

"El segundo principio fue la confianza casi absoluta en la **intervención centralizada de los planificadores**, bajo la cual las ciudades recuperarían el orden perdido en la primera etapa de la industrialización y alcanzarían por fin la modernización. Se desarrollarían sistemas de planificación espacial centralizados, fundamentalmente a cargo de los gobiernos nacionales, regionales o estatales. Este principio se sustentó en una práctica planificadora científica, que requería la apropiación de un cierto saber, elaborar el plan, resumido en muchos casos en un plano, y aplicarse sobre las ciudades. [...] El planificador debería reunir la información relevante sobre la ciudad, analizaría los datos, haría proyecciones y finalmente daría vida a un plan para controlar las tendencias y decir cómo las actividades deberían estar ordenadas sobre el suelo. Para planificar sólo se requería encontrar un experto que pudiera comprender la situación y darle un lugar para trabajar.

"El tercer principio fue **el modelo de Le Corbusier**: elevar densidades con altas dosis de áreas verdes, imponer la figura geométrica y estandarizar la construcción de los espacios urbanos, simplificados por funciones, bajo el modelo industrializador de la producción en serie". Armando Cisneros Sosa "Crítica de la planeación urbana" en revista *Nexos* 237, de septiembre de 1997 p.

34.

<sup>22</sup> Un nuevo sentido o "nuevos aspectos" del concepto gobernanza está ligado al espacio político de la metrópoli. En dicho sentido, ciertos autores hablan del término metropolización que cambia todas las identidades y al mismo tiempo, las anula porque implica una "multipertenencia" territorial de un número creciente de individuos, lo que configura, según Veltz una «geografía compleja y

aplicación teórica de dicho concepto en las configuraciones decisionales que adquieren los gobiernos en el ámbito de la metrópoli de México, específicamente.

Evitamos con ello la generalidad en la que, según algunos autores, coinciden multitud de sus definiciones o en los usos que corrientemente se hacen del concepto. Según Ndinga, dichas definiciones muestran « une réalité, semble-t-il, trop globalisante, en s'ouvrant ainsi sur toutes les branches des sciences sociales » (Ndinga, 2002: 4).

Otros autores, como Gaudin, confirman este riesgo de pretendido “universalismo” al sostener que en los usos que se hacen del concepto de *gobernanza* no se encuentra hasta ahora una « armatura » única y que los intentos por establecer una definición “universal” pecan de ser « flojas » (*flues*). Más bien al contrario, según el autor, un intento con este carácter ha servido para « légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie » (Gaudin, 2002: 11) y para orientar las decisiones públicas a seguir las tendencias del mercado global. Esperemos poder alcanzar dicho objetivo de mantener el máximo de precisión en dicha reflexión.

Aunque reconocemos que el concepto de *gobernanza* puede ser abordado desde ángulos múltiples, aquí nos concentraremos en definir la *gobernanza* explicando los principales aspectos que se utilizan en su definición. Más tarde, presentamos un *volet* “mercantilista” para explicar las tendencias de uso que hacen de dicho concepto organismos internacionales y autores que, puede decirse, se *articulan* en una visión que aquí llamamos neoliberal.. Ahora veremos cada uno en detalle.

### 1.1.1 Volet general

En los escritos de F. Ascher podemos encontrar algunas de nuestras pistas de reflexión sobre la *gobernanza*. El autor nos hace descubrir que en la práctica, dicho término es suficientemente flexible como para adaptarse a cualquier situación, particularmente a la complejidad de contextos altamente urbanizados.

---

paradojica” Ver a ese proposito Veltz P. 2005. Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel. Paris PUF. 288 pp.

Sin embargo, muy rápidamente el autor anota que dicho modelo “requiere” de los actores privados. Así, Ascher percibe que si se trata de un “modelo” de *gobernanza*, ello se refiere a un « système de gouvernement qui *articule* et *associe* des institutions politiques et des organisations privées dans des processus d’élaboration et de mise en œuvre de choix collectifs capables de provoquer une ‘adhésion active des citoyens’ » (Ascher, 1995 citado por Jouve 2003 : 48).

El autor subraya la particularidad “ciudadanista” del concepto y de la articulación que se deriva de su uso entre de las instituciones *con* el sector privado. Como la afirman la mayor parte de los críticos de la *gobernanza*, Ascher considera que dicho término no deja de ser un concepto “flojo” y demasiado “abierto” para que pueda ser utilizado en múltiples aplicaciones e interpretaciones (*Ibid.*)

En el mismo sentido que Ascher, otros autores en diferentes regiones del mundo, privilegian las características del concepto *gobernanza* que lo ligan con el análisis de las instituciones<sup>23</sup>.

En este caso, para marcar la relevancia de nuestra discusión sobre lo que llamaremos el “abandono institucional” de la metrópoli de México, Georges Cavallier propone que la *gobernanza* requiere del *raccordement institutionnel*. Es decir, requiere de la reunión de elementos « de base » para la aplicación de esquemas colectivos de la acción público-institucional (Cavallier, 1998: 24). A continuación se explican los tres elementos que el autor identifica al respecto y, a partir de ello, anotamos la aplicación que podemos hacer (o no) a nuestro caso de estudio:

- a) Un sentido de *corresponsabilidad* de los actores en la construcción de un proyecto urbano. Este aspecto está ausente, según observaremos más

<sup>23</sup> Aquí podemos subrayar la “función” institucional de la *gobernanza*. Por ejemplo, para Mayntz, la *gobernanza*, “se refiere a la solución de problemas colectivos; no se refiere a la dominación de por sí”. En dicho sentido, las instituciones —en las cuales el autor incluye las organizaciones internacionales— están comprometidas en procesos para la solución de problemas colectivos, y los problemas de los cuales deben ocuparse aparecen enumerados en sus estatutos y su misión establecida [...] En la solución de ciertos problemas” la noción de *gobernanza* “es dictada no sólo por intereses nacionales directos, sino también por un nuevo sentido de compromiso colectivo y de responsabilidad colectiva en torno a los acontecimientos globales” (Mayntz, 2004:2-4)

tarde, en la mayor parte de los acuerdos *institucionales* de la metrópoli de México;

- b) La posibilidad de establecer un *cadre collectif d'action* nos evoca, por oposición, la constitución de lo que llamamos « nudos problemáticos » (conjuntos problemáticos de la metrópoli); y nos recuerda también las « crisis decisionales » (que definiremos como estados de indecisión o de “fuga” de la responsabilidad gubernamental)<sup>24</sup> en el ámbito metropolitano ; asimismo,
- c) Une *stratégie commune* comme résultat concret du *partenariat*. Quizás el elemento cuya adopción es más recurrente en los esquemas de la acción pública de México, y que nos conducirían a creer en una suerte de “modernidad incompleta” (Ver A1 p. 213 ) (Cavallier, 1998: 24).

En dicho sentido, esta noción de *gobernanza* (como corresponsabilidad, cuadro colectivo de acción y estrategias comunes)<sup>25</sup> permite una vinculación de la gestión de los servicios públicos con nuestra idea de “*amenager le politique*”. Es decir, permite una vinculación teórica en tanto definimos el “*amenager le politique*” como un “conjunto” de acciones institucionales (o de decisiones) que, en su aplicación, interactúan en “coyunturas decisionales” en tanto que dichas “situaciones” sean creadoras de tensiones. *Aménager le politique dans la métropole* significa entonces hablar de las causas, las consecuencias de decidir (o no) estratégicamente. Esta situación, creemos, puede encontrarse claramente en México por los nuevos escenarios de contestación social, así como en

<sup>24</sup> No obstante, es claro que esta idea de crisis puede ser discutida para hablar solo del gobierno, tal como lo señalan Le Gales y Lorrain (2003) dado que ella se ha utilizado durante décadas. Por tanto, dicen los autores, los gobiernos de las grandes metrópolis “*souffrent de nombreux défauts* » debido a que dichas metrópolis « *pas assez démocratiques, les inégalités sont massives, elles peuvent être améliorées dans leur fonctionnalité et pourtant ces villes, qui seraient en crise depuis si longtemps, sont bien vivantes* ». Le Galès, Patrick and Dominique Lorrain. 2003. “*Gouverner les très grandes métropoles?*” *Revue française d'administration publique* 107:305-318.312. Creo que en el fondo esto confirma nuestra idea de discutir la gobernabilidad como parte de un complejo problemático, no exclusivo a los gobiernos de las metrópolis.

<sup>25</sup> Según Koolman estos grupos, que para el actuar actúan como redes de actores interdependientes “abren una nueva forma de gobernanza basada en la colaboración a través de la negociación, los acuerdos y las relaciones formales e informales”. En dicho modelo “se describen los sistemas de gobierno cuyas políticas exitosas, no son sólo el producto de la acción del gobierno central, sino la resultante de una multiplicidad de actores interdependientes, donde juega un papel determinante la construcción de redes” (Kooiman, J. 1993).

situaciones de precaridad del recurso (el agua), etc., tal como veremos más tarde.

De esta forma, resulta *lógico* que aquí consideremos que, un discurso de “buena gobernanza” (*bonne gouvernance*) se *constituye* en medidas institucionales tendientes a la privatización del servicio del agua, en tanto que, en escenarios de precaridad, resultan “justificables” los cuestionamientos a la “eficiencia” de la acción pública (particularmente en materia de gestión del recurso)<sup>26</sup>.

Es decir, de manera explícita o implícita, con el “uso” político del concepto gobernanza —en el análisis de los conflictos por el agua— se insiste sobre la “ineficiencia” de la acción pública tradicional. Además, se sugiere que ésta requiere de “otros actores” (léase la sociedad o la iniciativa privada, a veces utilizados genéricamente)<sup>27</sup>. Igualmente, este discurso de *gobernanza* propicia una cuestionamiento de la intervención pública, al subrayar “conflictos de intereses” institucionales, y por tanto, señalar sus límites (o insuficiencias) en un territorio metropolitano, como se ha hecho en otras latitudes (Rouban 2003): 166)<sup>28</sup>. En dicho sentido, cuando hablamos de “gobernanza metropolitana” nos referimos al “territorio expandido”, al *desborde* de la jurisdicción de la ciudad tradicional.

<sup>26</sup> En dicho sentido, para Rodríguez, la gobernanza “no es solo el poder de los gobiernos para definir y resolver políticas relacionadas con el desarrollo, sino también como se ejerce el poder”. El autor insiste que dicho concepto “debe entenderse en el sentido de que el poder no es atributo exclusivo de los gobiernos, que también es constitutivo de la sociedad civil y el mercado”. Es decir, “la participación ciudadana en las decisiones sobre cuestiones que le afectan, así como la capacidad para implementarlas y ejecutarlas, es una cuestión que está vinculada con la distribución final de los beneficios y costos entre los diferentes actores del mercado”. Por lo tanto, insiste el autor, “esto dependerá de cómo se gobierna y se da la distribución del poder entre estos actores”(Rodríguez, 1993)

<sup>27</sup> Podríamos señalar los cambios graduales del concepto en los años recientes. Por ejemplo, según una perspectiva que buscaba adaptarse a la complejidad social, la gobernanza comprende “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados”, que “participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” En esta estructura, la gobernanza “no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones” (Rhodes, 1997: 53). En el mismo sentido, Mayntz insiste que la forma de la gobernanza “más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998).

<sup>28</sup> Rouban insiste que la gobernanza en Europa, como proceso de privatización, ha estado es también ligado a procesos de internalización: “D’autres pays européens, comme le Royaume-Uni ou l’Italie, ont joué la carte de la mondialisation, faisant de la réforme administrative un outil explicitement destiné à transformer les relations entre l’État et la société civile, dans un processus de privatisation et d’internationalisation des décisions publiques, c’est-à-dire en fait de démonétisation de la démocratie représentative (Rouban, 2003 : 166).



En tal sentido, y quizás con una visión que nos aproxima a la Geografía, la *gobernanza* es definida aquí también como el « gobierno de territorios », como *territorios en constitución* (tales como el proceso cuando una ciudad se constituye en una metrópoli). Así, por ejemplo, el tema del crecimiento urbano se analiza a partir de las “formas” que adquiere y *cómo* se constituye la metrópoli, entendida como una articulación político-institucional y como un “movimiento” socio-político. Este aspecto es tratado por una cantidad considerable de autores, tocando ángulos múltiples que no vamos a tratar aquí. Sin embargo, entre ellos, Meuriot señalaba estas tendencias, antes que la explosión demográfica de la segunda mitad del siglo XX estuviera al centro de las discusiones académicas (Meuriot, 1919). Es decir, la transformación de la ciudad antigua a la ciudad moderna. Detengámonos un poco en ello.

Para Meuriot la ciudad moderna es *antinómica* con la ciudad antigua, particularmente en su *status* político. Para Meuriot, la ciudad moderna ha perdido el carácter de *ciudad fuerte*. Este cambio, ligado a la explosión demográfica y al mejoramiento de los transportes, hace que la ciudad observe una extensión suburbana considerable, tal como ha ocurrido en la mayoría de los países del mundo y en el que, por supuesto, la ciudad de México no es una excepción. Así, para el autor la aglomeración urbana moderna no es concebida sino como un “dinamismo continuo”, ligado también al crecimiento *indefinido* de la población, a la que se suma el éxodo rural hacia la ciudad, otro gran fenómeno paralelo. Meuriot (1919: 26)<sup>29</sup>.

Tal como lo señalan algunos reportes demográficos, alrededor del 50% de la población mundial vive en espacios urbanos mientras que en el comienzo del siglo XX, la población era mayoritariamente rural (Bairoch, 1985: 552 y ss)<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Tal como lo afirma afirma Meuriot « l'agglomération urbaine moderne n'est donc autre chose qu'un dynamisme continu par l'accroissement indéfini de sa population et l'extension également indéfinie de son aire » (Meuriot, 1919 :26).

<sup>30</sup> Para el caso de la america latina, según Bairoch "La conjonction d'une croissance rapide de la population et du taux d'urbanisation entraine pour l'Amérique Latine une veritable explosion urbaine. La population de villes de cette region —qui était de l'ordre de 13 millions en 1900 (et mois de 4

Como una consecuencia *directa*, este “indefinición de la expansión” de la ciudad –lo que en México creó una de las mas grandes metrópolis del mundo– ha favorecido el crecimiento de demandas sociales, de grupos que requieren de nuevos servicios urbanos (electricidad, agua, vivienda, etc). Dicha explosión demográfica modifica la naturaleza del territorio (Le Galès and Lorrain 2003):308). De esta forma, es fácil suponer que si el territorio cambia, si la población se aglutina en territorios urbanos, si las demandas se incrementan, entonces parece necesario que el territorio presente nuevas formas de la tensión (social o política). Es aquí donde creemos necesaria una redefinición la geografía del conflicto de la metrópoli, como lo hemos sugerido en alguno de nuestros trabajos (De Alba y Jouve, 2005: 60).

Así, aunque centralmente la *gobernanza* refiere al análisis de la acción pública, en nuestros artículos nos referimos a una “fragmentación política” para referirnos a la inclusión del conflicto social en la acción institucional *dispersa*<sup>31</sup>, que incluye las consencuencias del “caos” actual que genera el crecimiento poblacional sin control, por ejemplo. Para comprender ello, nos parece conveniente detenernos en los aspectos históricos que han dado origen a un modelo dominante –según nosotros– de la *gobernanza* bajo la égida del neoliberalismo, lo que llamamos una *gobernanza* “mercantilista”. Enseguida la abordamos.

### 1.1.2 Volet “mercantilista”

La segunda mitad del siglo XX estuvo marcada por profundos cambios en la configuración de los Estados, los gobiernos y las sociedades. Igualmente, este periodo testimonia una ola de cambios poblacionales, económicos, sociales y político (Bied et al, 2004; Troin, 2000). En dicho sentido, las estrategias de acción pública han ido transformándose de un tipo de regulación intervencionista<sup>32</sup> –que

---

millions en 1850) –atteint les 30 millions dès 1930, les 160 millions en 1970; et probablement les 230 millions en 1980 (Bairoch: 553).

<sup>31</sup> Como hemos visto, esta “dispersión” de la acción institucional es producto, entre otros, de la descentralización, como un proceso de desconcentración del conflicto. Ver *infra* p. **Erreur ! Signet non défini.**

<sup>32</sup> El modo llamado « intervencionista » es aquél que se centra en una regulación de políticas voluntaristas asociadas al Estado Bienestar. De una cierta manera, el mundo intervencionista es reconocido como parte de un fenómeno de “debilitamiento” del Estado Nación, resultante de procesos de internacionalización de la economía y de medidas de desconcentración y

defendían la tutela del Estado como actor central--, hacia estrategias más flexibles y si nos adelantamos, hacia estrategias “abiertas” (Moreault, 2004).

Es decir, una idea según la cual, el *aménagement urbain*, entre muchos otros ámbitos de la acción pública, se organizaría según el interés y la necesidad de un conjunto complejo de actores. Esta explicación nos sirve para entender las reformas que ocurrieron en México a partir de los años 1980 y que aportan el contexto histórico de nuestro estudio. En el caso mexicano podemos hablar de “gobierno espontáneo”, voluntarista, tal como lo sostiene Lorrain, el cual se funda en,

[...] l'idée rationnelle d'acteurs se faisant dire sur un programme, le mettant en œuvre et retournant devant les électeurs. Lorsque que l'on utilise les termes de « gouvernant » ou de « pilote » on suppose qu'il existe un acteur disposant de pouvoirs tels qu'il peut impulser l'action. Rationalité et volontarisme sont des catégories constitutives de cette idée de gouvernement (Lorrain 2003):453).

Por ello, cuando en nuestro análisis nos referimos a la práctica institucional (o acción pública), la noción de *gobernanza* se define en tres planos: un espacio “decisional”, un espacio de planificación (*aménagement*) y un espacio de aplicación de políticas públicas determinadas.

Esta orientación de nuestro análisis sobre *la práctica institucional* podría acercarnos a la corriente denominada “neo-institucionalismo” que, según algunos autores, concibe las instituciones como “habitudes mentales” que se imponen al conjunto de la sociedad (Bazzoli and Dutraive 2006): 31). Es el caso del discurso de la *gobernanza*, que se sitúa bajo las directrices o bajo las orientaciones neoliberales de los organismos proveedores de fondos (FMI, BM).

Podrían citarse al respecto múltiples referencias, pero eso alargaría inutilmente esta discusión. Podemos simplemente señalar que, como en muchos otros casos, Barber Conable, président de la Banque Mondiale en 1991 afirmaba, “qu'une gestion du secteur publique efficace et transparente est un point crucial

de l'efficacité, à la fois des marchés et des interventions gouvernementales, et partant de là du développement économique". (Citado en Holec y Brunet-Jolivald, 1999). Dicha intervención pública esta marcada por la precariedad, reconocida en el discurso del Banco Mundial desde hace años, lo que parece justificar la lentitud para la cooperación interinstitucional existente en México. Por ejemplo.

Il faut réfléchir aux insuffisances des services urbains dans les villes des pays en voie de développement qui sont dues non seulement aux contraintes du manque de ressources, mais également aux autres contraintes, en particulier les arrangements institutionnels concernant la livraison de services urbains (World Bank, 1995 :14).

Volvamos al curso de nuestra discusión general. En general, la corriente del "neoinstitucionalismo" aparecida en el territorio estadounidense a principios de los años 1980, se refiere a orientaciones diversas que van del marxismo de Theda Skocpol a la perspectiva estratégica de Kenneth Shepsle y Barry Weingast. Entre otros temas, algunos de sus trabajos abordan el estudio tradicional del Estado, de las instituciones formales o sociales, del fenómeno de la democratización y de las luchas para el control del poder político, etc (Gazibo, 2002:139)<sup>33</sup>. Aclarado este aspecto, volvamos al curso de nuestro texto.

Este "modelo" de *gobernanza* que aparece en todo el mundo con la ola de reformas neoliberales de los años 1980, en México se constituye igualmente a partir de un discurso sobre el "mejoramiento" de los servicios que pasaría, *necesariamente* por "recortes" al campo de la intervención pública. En consecuencia, podemos convenir que dicho discurso se funda en la *aplicación* de programas guiados por el "principio de eficiencia", lo que favorece una "mercantilización" de los servicios públicos. En el caso del agua en México, el recurso natural pasa de ser un "bien social"<sup>34</sup> a ser un "bien económico"<sup>35</sup>, tal como lo analizaremos en el capítulo empírico de esta tesis.

<sup>33</sup> Ver a ese propósito Mamadou Gazibou 2002. "Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation". Dans Politique et Sociétés, vol. 21, no 3, 2002. p. 139- 160 [En ligne <http://www.erudit.org/revue/ps/2002/v21/n3/000500ar.pdf> Página visitada el 14 de enero 2007.

<sup>34</sup> Este concepto del agua como bien social coincide con la definición de bien pública que nos ofrecen Gabas y Hgon, cuando sostienen que « les biens publics sont des biens qui présentent deux caractéristiques : la non-rivalité (la consommation d'un bien par un individu n'empêche pas la consommation par un autre), et la non-exclusion (personne n'est exclu de la consommation de ce

En general, podemos convenir que, a partir de dicho discurso de *gobernanza* se deriva un conjunto de reformas institucionales, de estrategias de desregulación y, sobre todo, de medidas tendientes a la privatización de servicios públicos, que se aplican sin distinción en una gran mayoría de países, como grandes movimientos financieros (Aubin-Nory, 2005)<sup>36</sup>. Esta ola de cambios estuvo influida por las reformas en la administración pública ocurridos en Reino Unido y que contribuyeron a la denominada "revolución thatcheriana" en materia de privatización de empresas públicas.

De esta manera, dicho *conjunto de reformas* indujo –o estuvo acompañado de– discusiones académicas que pusieron « au goût du jour » nuevas nociones de uso corriente. El término de *gobernanza* rápidamente adquirió una condición *normativa*: « buena gobernanza » (*bonne gouvernance*)<sup>37</sup>. En un plano general, aquí se considerará como un sinónimo de una acción institucional cuyo eje principal es *favorecer* un modelo económico "liberado" a los flujos variantes del mercado y a la égida de la competitividad como ideología (Rouban, 2003: 164)<sup>38</sup>. Expliquémonos.

Como consecuencia de las "directrices" de competitividad y de apertura económica que acompañan al discurso de la *gobernanza*, la acción institucional

---

bien puisqu'il est à la disposition de tous). Ces biens sont 'publics' car leur production résulte de choix collectifs d'une part ; du fait de leurs "externalité" (les effets positifs ou négatifs qu'ils ont sur l'ensemble des acteurs de la société) d'autre part » (Gabas et Hugon, 2001)

<sup>35</sup> Una visión ligeramente crítica de esta caracterización puede encontrarse en Paquerot, cuando afirma que "l'eau es un bien économique [n'équivalant pas nécessairement à marchandise], au sens où elle est dans bien de cas un facteur de production mais aussi, au sens étymologique, un bien devant être 'économisé' parce que limité. De plus, les ressources en eau ayant d'autres fonctions qu'économiques, elles sont un *bien commun* » (Paquerot, 2005:8)

<sup>36</sup> Selon Aubin-Nory (2005) « Durant son pic d'activités de 1985 à 1995, les opérations de privatisation dans le monde ont représenté plus de 355 milliards de dollars » Aubin-Nory d, Malicorne, Christophe. 2005. La privatisation: concept de gouvernance [En ligne] <http://129.3.20.41/eps/le/papers/0508/0508005.doc> consultado el 4 de marzo de 2007..

<sup>37</sup> El término "buena gobernanza" parece evocar una redefinición de responsabilidades territoriales que tocan a diferentes estructuras institucionales. Los organismos internacionales lo utilizan para hacer llamados a la « sustentabilidad » presupuestal, a las relaciones intergubernamentales y a la inclusión de « nuevos actores » (es decir, el sector privado). En un cierto sentido, el término « sociedad civil » aparece cada vez más en estos documentos Ver por ejemplo OCDE 2004 ; y también OCDE 2001. Igualmente, en los documentos resultados de las discusiones del Foro Mundial del Agua, llevado a cabo en México en 2006, se hace mención clara de estos cambios "semánticos", por llamarle de algún modo (Ver *References*).

resalta la “eficiencia” de la gestión pública y que busca una “proximidad” (de acuerdo, de colaboración, de asociación, etc) o una “coexistencia” con el sector privado<sup>39</sup>. *Grosso modo*, la *gobernanza* se convierte rápidamente en un discurso y en una estrategia que comprenden medidas de privatización de los servicios públicos, principalmente.

En el caso de esta noción puesta de moda por organismos internacionales de la *buena gobernanza* —y que en un paráfrasis llamaremos “gobernanza mercantilista”—se insiste particularmente sobre el establecimiento de “nuevas relaciones” principalmente ente dos tipos de actores: el Estado y el sector privado.

Por ejemplo, si nos enfocamos sobre los organismos internacionales promotores de dichas concepciones de “buena gobernanza” podemos encontrar algunos otros elementos que nos ayudan en nuestra argumentación. Dicha concepción mercantilista de la *gobernanza* es además “verticalista” porque busca justificar planes de ayuda y de desarrollo hacia los países pobres, por parte de países desarrollados (Le Texier, 2006) y porque considera un Estado de derecho, como elemento de su aplicación (Holec y Brunet-Holivald, 1999) Por ello es posible afirmar que dichos organismos internacionales (OCDE, BM, FMI) están al origen de la concepción “mercantilista” de la *gobernanza* (Le Texier, 2006).

En el mismo sentido, otros autores interpretan que dicha moda en el uso del concepto *gobernanza* tiene objetivos aún más ambiciosos, es decir, se propone « l'utilisation de l'autorité politique et l'exercice du contrôle en rapport avec la gestion des ressources d'une société en vue du développement économique et social » (Holec & Brunet-Jolivald, 1999). Como lo mostraremos más tarde, la gestión del agua en México sigue esta misma tendencia cuando el recurso empieza a ser considerado como un « bien económico » (De Alba y Kloster,

---

<sup>39</sup> Podemos evocar algunas referencias sobre la gobernanza, aunque de ninguna manera somos exhaustivos. Ver por ejemplo, algunos estudios realizados por organismos internacionales OCDE. 1993. DAC Orientations on participatory development and good governance. Paris: OCDE / GD. También pueden citarse algunas conferencias internacionales que vinculan el concepto de gobernanza con investigaciones sobre el desarrollo urbano. Ver PNUD. 1997. Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 1997, Santiago de Chile.

2007: 35). Es decir, la promoción de este "modelo" de *gobernanza* en la creación de un modelo de gestión de los servicios públicos supone como objetivo concreto "mejorar", "facilitar" o "aumentar" la eficiencia de la gestión pública<sup>40</sup>.

De esta manera, si esta *inclusión* del sector privado en la gestión de recursos naturales (o de los servicios públicos) despierta polémicas en varios sentidos por opositores al proyecto neoliberal, otros autores intentan encontrar aspectos positivos en dicha inclusión. Enseguida veremos a qué se refieren. Por ejemplo Ndinga, en sus estudios sobre países africanos, sugiere que la "buena gobernanza" ha favorecido estrategias de mejoramiento de los servicios públicos. Ndinga sostiene que dicho concepto habría favorecido "un certain niveau de respect des droits humains fondamentaux, à la transparence dans la gestion des affaires publiques" (Ndinga, 2002: 4).

Contrariamente, a nosotros nos queda la percepción que sus usos, en el caso de la gestión de servicios públicos, refieren, *fundamentalmente*, a la implantación de prácticas de "eficiencia" en dichos servicios, no necesariamente en atención a "derechos sociales". Más tarde demostraremos esta afirmación al estudiar el caso concreto de la metrópoli de México, dentro de nuestro capítulo empírico. Retomemos el hilo de nuestro argumento.

En tal sentido, este concepto "gobernanza mercantilista" tiene una utilidad limitada para identificar todas las facetas del problema que analizamos. Algunos autores sugieren que, el recurso a la empresa privada no podría implicar un aumento del nivel de vida de la población si no es a condición de que los gobiernos desarrollen un "marco institucional y reglamentario adecuado",

---

<sup>40</sup> Según lo afirmaba Gastón Luken, presidente del Consejo Consultivo del Agua, "No importa quién administre el recurso, [lo que importa es] que su uso sea eficiente [y si] el agua cuesta, [no es] porque [sea] un bien común; [sino] un bien económico". Gomez, Carolina "El agua, bien económico, no común: consejo consultivo" En *La Jornada* 23 de marzo de 2006 [En línea <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/23/053n1soc.php> consultado el 26 julio 2007]. El CCA es un organismo privado fundado en el año 2000 --y uno de los organizadores mexicanos del VI Foro Mundial del Agua, en pro su privatización. Para mayor información sobre este organismo, ver <http://www.aguas.org.mx/> consultada en 26 julio 2007.

La provision des services d'eaux potables et usées par le secteur public n'est pas une garantie que ceux-ci seront produits efficacement. Et si la participation du secteur privé à la provision de ces mêmes services peut souvent générer des bénéfices substantiels et tangibles pour la population, notamment au chapitre de l'efficacité des opérations, ce résultat n'est pas automatique. En effet, en l'absence de marchés compétitifs, le recours à l'entreprise privée n'entraînera une augmentation de bien-être qu'à la condition que les gouvernements développent un cadre institutionnel et réglementaire adéquat. C'est le problème de la gouvernance (Boyer, Patry, and Tremblay 2001): 2).

Dicho marco institucional no parece existir en el caso de México, como lo veremos en nuestro capítulo empírico. Si nos referimos a la naturaleza de algunas decisiones metropolitanas, estos análisis sobre la "buena gobernanza" evocan sobre la posibilidad "práctica" que los gobiernos puedan construir, eventualmente, una "estrategia común", en el sentido que algunos autores lo mencionan (Cavallier, 1998: 24). Dicha estrategia implicaría a los diferentes niveles de gobierno, los equipos de funcionarios y los grupos de interés (empresarios, por ejemplo).

En suma, el uso del concepto *gobernanza* nos refiere a los aspectos *institucionales* de la gestión de los *affaires* metropolitanos, en un contexto de *complejización* de la vida social y política, de la precariedad de recursos naturales que, en conjunto, parecen cuestionar la viabilidad misma de las "formas de gobernar" la metrópoli. En un sentido general, esta importancia está señalada por Gabriel y Hoffman-Martinot cuando señalan que.

La façon dont les grandes villes seront gouvernées dans un proche avenir est au cœur de l'évolution des démocraties contemporaines, car la demande exprimée par les citoyens d'un renforcement de la démocratie directe se manifeste avec force dans les agglomérations urbaines, où des réformes institutionnelles peuvent assez aisément être expérimentées (Gabriel and Hoffmann-Martinot 1999):9).

Como veremos más tarde en el capítulo empírico, el caso de México parece ser paradigmático.

Sin embargo, en nuestro manejo del concepto de *gobernanza* encontramos algunos *límites* si queremos analizar los "aspectos sociales" de los conflictos por



el agua en México, o si pretendemos estudiar *otros* ángulos que lo integran<sup>41</sup>. Entonces, para poder *pasar* a través de dichos límites, creemos que tenemos que considerar el concepto de *governabilidad*. Este otro concepto, que trataremos de explicar en el siguiente inciso, nos ayudará a comprender otros aspectos de los conflictos por el agua, que difieren o complementan el análisis que hacemos desde el concepto gobernanza.

Sobretudo, el concepto *governabilidad* nos permitirá explorar las características de las protestas relacionadas tanto con el servicio del agua, como el abastecimiento, la "crisis del líquido", entre otros aspectos *sociales* de dicha problemática.

## 1.2 GOVERNABILIDAD

Algunas explicaciones sobre las "desigualdades" o las "diferencias" que vive la metrópoli, pueden "conocerse" con el análisis de los conflictos o las protestas por el servicio del agua y con el análisis de las orientaciones de su gestión (pública, privada, mixta, etc.). Estos análisis refieren probablemente una relación "molecular", pero *significativa* para nosotros. Algunos autores están de acuerdo con esta perspectiva. Por ejemplo, E. Castro sostiene que esas *desigualdades* y *diferencias* están "en el origen de un estado permanente de inestabilidad que conduce inevitablemente al desorden" en la gestión o en el servicio público del agua. Castro sugiere que ese hecho refleja una "mala gobernanza", lo que evidenciaría un "estado de conflicto permanente" en la metrópoli, tal como lo señalamos en nuestros artículos (Cano 2000):4).

Como uno de nuestros objetivos en esta investigación, queremos *constatar* aquí los aspectos sociales que caracterizan los conflictos por el agua, como parte de una "condición", como un "aspecto" de los cuestionamientos que nos permitirán construir el concepto *governabilidad* en la gestión del agua en México.

---

<sup>41</sup> Sobre los límites en el uso del concepto de gobernanza pueden referirse una gran gama de autores y posturas. Véase la interesante reflexión de Holec y Brunet-Jolivald, 1999 [En línea]. Una reflexión conocida se encuentra también en Jouve, 2003. Igualmente, sobre los límites al carácter democrático de la gobernanza puede consultarse Hermet, 2004. 161 y ss.

La metrópoli de México se encuentra, o parece encontrarse, en un "carrefour" de las tendencias de conflicto metropolitano y de luchas de poder que a su vez, posibilitan *nuevas definiciones* de la metrópoli, en un proceso de cambios políticos recientes del país. Por ello, aquí comprendimos que la idea de *gobernanza* ha sido parte de discusiones sobre los "aspectos institucionales", de las soluciones a la problemática de servicios o de la gestión de los recursos. En tanto que, el concepto de *governabilidad* nos permitirá abordar ahora las problemáticas vinculadas con la noción de "conflictividad" que nos permitirán abordar *otros* ángulos de análisis de la conflictividad relacionada con los servicios públicos en México. Ahora veremos esto con detalle.

Igualmente, tenemos que advertir al lector sobre una diferencia principal entre los dos conceptos mencionados. A diferencia de la gobernanza, el uso de noción de *governabilidad* no se funda en la "creencia" que la solución reside en el tipo de orientación (pública o privada) que tome la gestión de los servicios públicos, sino en el rol que se les asigna a los actores sociales. Aunque no pretendemos aquí agotar esta discusión, nos enfocaremos sobre algunas tendencias que nos han parecido las más significativas para entender dichos procesos.

### **1.2.1 Tres tendencias de interpretación**

Una primera tendencia en el uso del concepto *governabilidad* se refiere al *tipo de acciones*, de la *regularidad*, de las *estrategias* que encontramos en los actores de la "contestación social" en la metrópoli de México. Por ejemplo, Di Gaetano y Strom al buscar identificar el "sujeto actual" en los procesos decisionales comprendidos en la planificación de las ciudades, hablan de la importancia que habría que otorgar a los nuevos roles de interpelación (DiGaetano and Strom 2003): 387). En un sentido general, esta reflexión coincide parcialmente con el propósito de Gabriel y Hoffman-Martinot (1999) cuando se proponen analizar "la tension entre anciens et nouveaux types de médiation des intérêts" metropolitains (Ibid. p. 10).

En nuestro caso, pensamos que ello nos conduce a identificar a los grupos emergentes; nos lleva a identificar las nuevas problemáticas en el medio urbano.

Aunque una identificación exhaustiva escapa a nuestros objetivos de investigación, en el capítulo empírico exponemos algunos ejemplos (*Ver también* A3 p. 242)<sup>42</sup>.

Podemos destacar también que algunos autores evidencian un uso general del concepto de gobernabilidad. Por ejemplo, J. Preciado sugiere que el caso mexicano se trata de un "laboratorio de observación"<sup>43</sup> sobre los alcances de los nuevos enjoux democráticos del país. El autor intenta demostrar cómo el México post-PRI enfrentaría ciertos desafíos en la transición política de un régimen de partido de Estado (Anguiano, 1999) a un régimen de tipo democrático.

En dicho sentido, el autor señala que el gobierno mexicano ensayaría diversas "formas participativas" en la acción pública, que conducirían a un reconocimiento relativo de cambios en la materia (Preciado, 2003:3). Esta perspectiva nos es útil en un sentido general, porque el autor no aborda nada que tenga que ver con los servicios públicos urbanos como "factor" o "elemento" clave en esta etapa de cambios.

En otro caso, una reflexión relacionada con metrópolis europeas y americanas –y por lo tanto, difícilmente aplicable en México o a las metrópolis latinoamericanas– B. Jouve parece dar una respuesta a esta noción de gobernabilidad considerando que

Les villes sont *gouvernables* dans le cadre de coalitions d'acteurs, d'institutions aux statuts divers mais qui échangent leurs ressources et leur légitimité pour produire des politiques publiques. Alors que les villes, et surtout les métropoles, présentent très généralement des configurations institutionnelles très éclatées en raison de l'extrême diversité des acteurs qui y interviennent, il serait néanmoins possible de gouverner ces construits sociopolitiques et économiques par de telles coalitions intégrant des institutions relevant de la sphère publique et de la sphère privée (Jouve B., 2004b : 118).

<sup>42</sup> Conviene insistir que dicha "identificación" de grupos sociales no presupone hacer un estudio de dichos grupos sociales (su número, su composición, etc) en específico. Más bien se trata, de identificar el fenómeno de la contestación social por el agua y su vinculación con los cambios sociales y políticos recientes en el país y en la metrópoli, en general.

<sup>43</sup> En una coincidencia afortunada, nosotros hemos dicho, en uno de nuestros artículos publicados que la metrópoli es un « laboratorio político » de los cambios recientes del país. (*Ver* A2 p. 225).

Este argumento sigue las ideas de P. Veltz para quien la ciudad (y para nosotros la metrópoli) no es más una « centralidad » sino un territorio “disperso” y “diverso” (Veltz, 1996: 78 y ss).

En esta misma tendencia podemos situar a otros autores que tratan sobre las “crisis” en el ámbito urbano o, que las sitúan en un plano general, considerando que son *parte* de una “crisis de las democracias modernas”. Cuando más entran en un plano general, más detalles nos dan a propósito de su definición. Tal es el caso de los análisis de O. Gabriel et V. Hoffmann-Martinot, por ejemplo, quienes proponen dos ejes principales para estudiar el concepto. En un primer lugar, los autores hacen corresponder su reflexión con un proceso de construcción de una democracia participativa, a partir del cual señalan las causas de estos conflictos, sus manifestaciones son parte de una “crisis” (social o política). En dicho sentido, ellos se “aproximan” al concepto de la *governabilidad* porque no únicamente buscan señalar las soluciones a dichos problemas, según ocurre en otras latitudes (Gabriel and Hoffmann-Martinot 1999)<sup>44</sup> opción que, de hecho, es más familiar al discurso de la *governanza*. Sin embargo, según estos últimos autores, este campo de cuestionamiento es igualmente extenso, incluso demasiado, porque el concepto de *democracia participativa* “sobrepasa” también el análisis que hacemos aquí del concepto de *governabilidad*. Esto se observa cuando, en su análisis de la noción de democracia participativa, los autores definen el campo de interés de dicha noción, que trata sobre

[...] l'évolution des comportements politiques, du système institutionnel, du leadership à la fois dans ses formes et son contenu, le rôle des partis politiques dans la politique urbaine, le pouvoir de la bureaucratie, la place des acteurs privés dans les politiques urbaines, les nouvelles formes de médiation avec les citoyens plus ou moins organisés politiquement (Gabriel & Hoffmann-Martinot 1999 : 387).

Aún cuando incluimos algunos elementos de dicho concepto en nuestro análisis, es claro que no los tocaremos en su conjunto.

<sup>44</sup> En el texto de Gabriel & Hoffmann-Martinot (1999) se presentan análisis de casos de gobernanza urbana en diversos países de Europa (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Países Bajos, Italia) y de otras latitudes (Estados Unidos y Japón) ((Gabriel and Hoffmann-Martinot 1999: 387).

En dicho sentido, cuando estos autores sugieren una “crisis de las democracias modernas” podemos utilizar esta idea *lateralmente* para señalar una “crisis de gobernabilidad” en el espacio metropolitano. Entonces, podemos estar de acuerdo que un estudio de esta “crisis” en tanto implica escenarios de conflictos sociales cada vez más agudos, nos hace evocar la noción de *governabilidad*.

Preciado agrega a esta perspectiva el término “governabilidad democrática”, para poder “superar” los análisis focalizados exclusivamente en los *affaires* de dirección (o gestión) de un gobierno. A partir de ello, el autor incorpora el término de sociedad civil –pocas veces explicado–, a la que vincula con la creación de “redes de intereses estratégicos”, con los grupos de interés (o grupos de presión) en flujos organizativos (Preciado, 2003:5 y ss), entre otros.

Estamos conscientes que al atribuir el adjetivo de “democrática” a la *governabilidad* dicho autor se coloca en una “actitud” normativa. Este elemento es el mismo –o parece serlo– cuando algunos autores hablan de “buena gobernanza”. No obstante no entraremos en dicha discusión porque, como hemos señalado antes, ello depasa nuestros objetivos.

Una segunda tendencia en los estudios sobre la *governabilidad* nos sugiere la idea de una « transición conceptual », que va del concepto de *governanza* al concepto de *governabilidad*<sup>45</sup> y nos sirve para explicar el “lugar” de las protestas vinculadas con el agua en los cambios políticos del país y la metrópoli. ¿Como aplicaríamos esto en nuestra investigación? Por ejemplo, esta “transición conceptual” nos permite sugerir que la “crisis decisional” que vive la metrópoli de México –entendida aquí como un conjunto de “incapacidades” de los gobiernos para tomar decisiones “estratégicas” en la metrópoli de México–, no es sólo *funcional*, ni se define únicamente en términos de sobrepeso del aparato de

<sup>45</sup> Rouban explica esto como un proceso de transformación del horizonte teórico, al afirmar que: “force est de constater l’existence d’une doctrine commune reposant sur la conjugaison d’une philosophie libérale de l’État et d’une remise en cause critique de la fonction publique. C’est donc bien la transformation de l’horizon théorique qui a nourri la réforme et non pas l’accumulation de techniques permettant d’évaluer les dépenses publiques ou la qualité des services publics (Rouban, 2003 : 154).

Estado (Jouve, 2004b:125) En dicho sentido, algunos autores señalan que se trata casi de un carácter concomitante

Les gouvernements seraient désormais dans l'impossibilité de remplir leur mission du fait de la complexification des sociétés modernes, de l'apparition de sous-systèmes fragmentés, de l'incertitude liée à l'avenir, de la crise de la représentation politique, de la participation, de la légitimité des instances politiques (Holec y Brunet-Holivald, 1999).

Es decir, al hablar de "crisis decisional" en nuestra investigación identificamos un doble cuestionamiento que explicamos a continuación. Por un lado, en nuestra tesis, el uso del concepto de *gobernanza* implica un cuestionamiento sobre las "conditions mêmes de production des politiques publiques dont les réponses sociales à leur inefficacité", lo que nos acerca a una idea de abandono institucional (Lorrain, 2003: 450) que vive la metrópoli de México. Por otro lado, el uso del concepto de *governabilidad*, mas allá del cuestionamiento del sobrepeso del Estado, nos lleva a estudiar los aspectos "de la légitimité de la puissance publique" (Jouve, 2004b:125) que, en cierto sentido, parece estar en entredicho en México cuando observamos una "liberación" de la contestación social de sus formas corporativas, tal como demostraremos en nuestro trabajo empírico<sup>46</sup>.

Una tercera tendencia en los estudios de la *governabilidad* podemos encontrarla en la "territorialización" que se hace de su uso. Así, cuando decimos que la *governabilidad* esta ligada a los estudios sobre la conflictiva social, los territorios a los que hacemos referencia son las "metrópolis del Sur" (Troin, 2000: 6) y por extensión, las metrópolis de los países periféricos, como es el caso de la metrópoli de México y toda America Latina<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Finalmente, podemos decir que, en términos generales, esta interpretación podríamos encontrarla en los textos recientes de P. LeGalés sobre la importancia de los aspectos sociales y políticos que confrontan los gobiernos de las metrópolis (Le Galés & Lorrain 2003, 305).

<sup>47</sup> Selon R. Stren, les tendances de descentralización en la región "ont commencé dans les années 80 dans beaucoup de pays latino-américains, ont généralement donné plus de puissance aux gouvernements locaux (et en particulier aux municipalités), du moins à une partie d'entre eux. Mais ce n'est pas dans tous les cas que ces décentralisations 'de haut en bas' de la puissance et de la fonction du national vers le local ont été aussi bien équilibrées par un certain pouvoir fiscal [...] En même temps, dans certains secteurs (par exemple, l'eau, la gestion des déchets et les télécommunications), on a transféré la responsabilité des services importants aux gens du pays du public au secteur privé (ou semi-privé)" (Stren & Halfani 2001:5).

Como lo afirma Gustavo Cabrero, en dichas metrópolis "les retards du point de vue de l'action sociale et du développement ont continué à s'accumuler" (Cabrero, 2004: 92), en otros términos, porque en dichas metrópolis las desigualdades y las "diferenciaciones" sociales se han profundizado en las últimas décadas.

Podemos igualmente decir que, en el análisis del desarrollo de las ciudades y de las metrópolis, las ciencias sociales dieron nacimiento a dos análisis divergentes que muestran también una relativa "fragilidad" en los usos del término *gobernanza* y por derivación, nos sugieren una mayor pertinencia del concepto de *governabilidad*. Una vez más, J. Preciado, por ejemplo, hace una distinción "de los usos" de dicho término.

Por un lado, el autor sitúa la *governance theory* (teoría de la gobernanza), que se aplica únicamente a los asuntos del "buen gobierno", bajo criterios *estrictamente* relacionados con la eficiencia administrativa de las políticas públicas a escala nacional (Preciado, 2003:1), por lo que algunos investigadores en Ciencias Políticas sugieren que la *gobernanza* es una teoría de la recomposición del Estado (Rouban 2003): 165)<sup>48</sup>, es decir, de la recomposición *administrativa* del gobierno, lo que está lejos de nuestras pretensiones.

Preciado destaca también que el uso de este concepto corresponde mejor al "ejercicio institucional" en los asuntos relativos a la política económica y a la inserción nacional en el mercado global (Preciado, 2003: 5 y ss.). En este sentido, el autor observa las "escalas de actividad" de la *gobernanza* van de una dimensión local hasta supranacional, pero concediendo un peso *decisivo* a la dimensión del Estado nacional.

Por otra parte, A. Jouravlev, sin tratar casos particulares o nacionales, hace un resumen claro del "aspecto social" que se discute en el concepto de

---

<sup>48</sup> Rouban sugiere que la gobernanza en Europa, como un proceso de recomposición del Estado, considera el reconocimiento de varios elementos antes no incluidos en la acción pública, es decir, "le règlement consensuel des conflits, la faiblesse des administrations centrales, l'absence de corporatisme dans la fonction publique" (Rouban. 2003: 165).

*governabilidad* en el "uso" de los recursos naturales. El autor señala que el uso de dicho concepto permite destacar la "construcción del consensus" en el cual el elemento central son los recursos naturales. En dicho sentido, Jouravlev incorpora el "ámbito social" al concepto de la *governabilidad*. De esa manera, la *governabilidad* es,

*La capacidad social de movilizar a todos los actores para lograr el uso sostenible de los recursos hídricos. Esto incluye la capacidad de diseñar políticas públicas socialmente aceptadas, y para ello, la construcción de consensos se convierte en un instrumento esencial para el éxito, en particular una relación equilibrada entre el Estado, el mercado y el ciudadano (Jouravlev, 2003: 18).*

En nuestra investigación, el análisis de los conflictos por el agua en México, el uso del concepto *governabilidad* nos permite aclarar, sobre todo, el rol de nuevos actores (sociales o políticos) en la "construcción de consensus". Dicho concepto nos permite destacar también la *creación*, la *aparición* de formas "nuevas del acuerdo" político (al menos en el discurso) en la gestión de los servicios públicos, como el agua.

En resumen, nuestro uso del concepto de *governabilidad* en el análisis de dichos conflictos *incluye* (o *excluye*, si es el caso) nuevos actores de la escena metropolitana de México a partir de dos ejes de reflexión, tal como lo haremos en nuestro capítulo empírico:

- sea por el análisis, de la "contestación social" ligada al servicio del agua potable en México, es decir, por ejemplo, el número o las "formas" de las protestas sociales, los grupos que exigen el servicio, etc.
- sea por el análisis del fenómeno de la "presión social" por los grupos sociales o grupos de ciudadanos que disputan la "propiedad" del recurso, las prácticas de corporativismo o clientelismo en la dotación del líquido, etc.), en general,



Podemos decir, para concluir este inciso que, cuando hacemos el análisis de la *governabilidad* si bien el tipo de gestión (pública, privada o mixta) de los servicios públicos tiene una importancia notoria, en cierto sentido ello es meramente *accesorio* porque, en la mayor parte de los casos, ello sirve para destacar los conflictos "resultantes".

Al mismo tiempo, el concepto de *governabilidad* nos permite situar ciertos conflictos ligados a los servicios públicos en México como una "fuente de inspiración" de los procesos de renovación de las "formas de gobernar" el conflicto (desde sus aspectos sociales) y, si es el caso, nos ayuda a saber si dichos conflictos son *parte* o esconden las transformaciones que tienen lugar en el país. Tal como lo señalan Le Gales & Lorrain, les images de chaos urbain dissimulaient souvent la formation de modes de gouvernements... d'intégration de l'action collective entre différents acteurs pour répondre a des problèmes (Le Galès and Lorrain 2003):307).

En dicho sentido, en nuestra tesis tratamos de caracterizar las "influencias", las "rupturas" y los "factores" para interrogarnos sobre el "lugar" que ocupan dichos conflictos locales como parte clave de los cambios nacionales, que en otras latitudes ha significado signos de "fragilidad democrática" (Rouban, 2003: 161).

### **1.2.2 Paradojas de la fragmentación política**

Según nuestra reflexión aquí, consideramos que un *lugar* paradójico entre la *governanza* y la *governabilidad* puede encontrarse en la "fragmentación política", como un "estado", como una "condición" de la metrópoli que nos sirve para explicar el "estado actual" en las protestas por el agua en la metrópoli.

Cuando hablamos de un "estado fragmentario" o de la "fragmentación política" en la metrópoli en esta tesis nos referimos a una paradoja. Por una parte, nos referimos a un "momento" cuando los fenómenos sociales están aparentemente "divididos", o muestran "dispersión" en sus efectos, o muestran efectos "múltiples". Por otra parte consideramos que dichos fenómenos son *constitutivos*.

Es decir, la fragmentación *articula*, y al mismo tiempo, *crea* una nueva estabilidad, de allí viene nuestra idea de la metrópoli como un nuevo centro "inestable" y "paradójico".

Entonces, aquí utilizamos la noción de "fragmentación política" como una idea constituyente, para definir "nuevas formas políticas" en la metrópoli que la conllevan hacia una reconfiguración tal como lo afirma Lorrain,

[...] il n'existe pas d'histoire commune, de grands mythes fondateurs capables de fédérer des intérêts particuliers. Les rivalités d'organisations, de partis, les luttes de pouvoirs structurent aussi ces grandes métropoles (Lorrain 2003):452)

La fragmentación nos remite aquí a una imagen *morcelée* (en parte, en "pedazos") de la metrópoli, la fragmentación aquí es *articuladora* en la división, es una *mezcla* de las diferencias de todo orden. Enseguida explicaremos cómo ocurre todo esto.

Si lo que hemos dado en llamar el caos urbano o metropolitano es inherente a la nueva configuración de los territorios donde se constituyen las "formas de gobernar" el conflicto, la noción de espacios "fragmentados", concibe un territorio *institucional dividido, polarizado, impreciso* y sobre todo *fluctuante* como elemento, en el cual recuperamos la idea de P. Le Gales. El autor sugiere que cualquier estudio del "campo de lo conflictivo metropolitano" enfrenta, por sus vastos y complejas articulaciones, "le brouillage des repères traditionnels" (Le Galès, 1995b: 61).

Hasta aquí, podemos reconocer que ello es portador de un relativo "brouillage" de nuestras referencias de análisis. Sin embargo, dicho fenómeno —el México que transita por un "cambio de época"—, puede también definirse como un cambio en las "formas de gobernar" el conflicto. Es decir ello podrá demostrarse tanto a partir del análisis de los cambios ocurridos en las instituciones formales, como a partir de los cambios en las formas de la protesta social. Seamos más precisos.

Una vez más, ese paso en los cambios institucionales y en los cambios en las formas de la protesta social se entiende aquí a través del “puente” de la fragmentación política. Entonces, si seguimos las ideas de Le Gales, se puede constatar que dicho concepto refiere a “la prise en compte du déplacement des barrières entre acteur public et acteur privé ” (Ibid p. 61). Igualmente, cuando evocamos la fragmentación en nuestros artículos, evocamos este “desplazamiento de barreras”, como un “lento proceso” que puede sugerir, por un lado tanto una “discreta privatización” o una *tendencia institucional hacia ella* y, por otro lado, *una inclusión progresiva de nuevos actores sociales* “no gubernamentales” en las decisiones públicas.

Si esto es viable o no, no es nuestro interés discutirlo ahora aquí, solo buscamos, por el momento, *situarnos* frente al fenómeno del “cambio” o ubicarnos en el “desplazamiento de barreras” en las “formas de gobernar” el conflicto. Es decir, con nuestro análisis buscamos simplemente definir estos poderes “divididos”, “fragmentados”, buscamos definir estos actores “en desplazamiento”, existentes en la metrópoli, y que comienzan a ocupar “otro lugar” en la escena decisional.

En suma, este *otro lugar* se expresa en distintos modos de la acción y en distintas formas de las relaciones políticas *constituyendo*, en la dispersión que evidencian, “nuevas formas de gobernar” el conflicto. Como hemos dicho antes, ello nos permiten referir también, un “brouillage” en los límites de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad.

Esta es la orientación de *lo político* que *incluye* la acción institucional . Para sustentarla, nos valemos de Wolman (1995), quien reconoce que en un “modelo” de gobernanza las instituciones constituyen la “structure interne” así como “que les normes informelles” (Wolman, 1995:135). Cuando en nuestra investigación discutimos la acción institucional como elemento central de la *gobernanza* buscamos destacar los roles, las relaciones y los “principios de acción” “stables, structurés et acceptés”, porque ellos permiten, en una permanente ida y vuelta; nos permiten “structurer les enjeux institutionnalisés” (*Ibid.*). Si continuamos con Wolman, dichos *enjeux* institucionales “estables, estructurados y aceptados” nos

permiten observar también las instituciones de la metrópoli, como elementos constitutivos de las "formas de gobernar", sin olvidar los *enjeux* sociales.

Por el momento, volvamos al ámbito de las instituciones como elementos estructuradores de esta nuevas "formas de gobernar" el conflicto. Tal como lo hemos visto hasta aquí, la fragmentación nos permite abordar los nuevos roles institucionales como la transferencia de poderes (descentralización, deslocalización)<sup>49</sup>.

Igualmente, dicho concepto nos ayuda a definir la "dispersión" de la acción pública; o a comprender su imposibilidad. Dicho de esta manera, este concepto nos permite formular también la idea del "abandono institucional" que caracteriza

<sup>49</sup> Aghon, Albuquerque y Cortés (2001) identifican tres características de la descentralización institucional: como fomento a las iniciativas locales, como transferencia de competencias y como fomento a la participación ciudadana. En primer lugar, dicho fenómeno "inciden de forma significativa en el surgimiento y expansión de las iniciativas locales de desarrollo", porque el Estado configura "en forma federal o descentralizada, el diseño y la ejecución de las estrategias de desarrollo económico", lo que ocurre "en gran medida debido al cambio de los mecanismos de funcionamiento del Estado y de las relaciones de poder" (Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001:34-35). En segundo lugar, estos procesos comprenden también "la transferencia de competencias a las regiones" lo que "facilita que tome cuerpo la dimensión político-administrativa de los procesos de desarrollo local endógeno" (Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001:35). En dicho sentido la descentralización y la devolución de "competencias a las comunidades locales y regionales se fundamentan más en motivaciones de carácter organizativo y de eficiencia económica que en factores de tipo político". Como motor de desarrollo económico, estos procesos "fortalecen las políticas de desarrollo local, dado que conceden competencias a las comunidades locales y regionales en la política de desarrollo económico" (Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001:38). En tercer lugar, como procesos tendiente a "estructurar" nuevas formas de la decisión (administrativa o política), la descentralización permite "identificar el perfil socioeconómico de cada localidad y alentar la participación de la ciudadanía y la concertación público-privada para que el desarrollo económico y social" se distribuyan "de forma más equilibrada en el territorio" (Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001:255)

Para otros autores, –críticos de los procesos de descentralización en el neoliberalismo–, estas nuevas formas de articular la decisión institucional comprende "esfuerzos de adelgazamiento del estado", el fomento a la eficiencia y –en una justificación política general–, ésta "era parte de un esfuerzo para superar las inequidades y la falta de democracia del pasado" (Nickson, 1995: 19-25 citado por Assies, 2003). En dicha interpretación, los autores sugieren que la descentralización puede interpretarse como una "respuesta" política a la transición económica, en tanto que fomenta la "fragmentación de la conflictividad social y desarticula las formas de representación corporatistas que estorbaron las políticas de ajuste" (Assies, 2003).

Desde otro ángulo, la descentralización ha sido analizada también como "consustancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir; a) ampliación del campo de los derechos y libertades, b) progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas" (Borja, 1984:5). En dicho sentido, la descentralización es entendida como "servicio público igual para todos, que se organiza territorialmente según criterios de racionalidad o de funcionalidad de carácter centralizado". En dicho sentido, se insiste que "el Estado administrativo se convierte así en motor de la actividad económica, organizador de la vida social y en prestador de servicios colectivos, y puede jugar un papel de redistribuidor de ingresos y de promotor de los sectores populares" (Borja, 1984: 5).

la coordinación metropolitana en México, como parte de los obstáculos que impiden la acción pública integubernamental y, al mismo tiempo, *constituyen* la “dispersión” de la intervención interinstitucional en México, una vez más, definen su condición “fragmentada” (Le Gales & Lorrain: 314).

Tenemos que reconocer que si esta perspectiva nos lanza sobre *terrenos poco uniformes* —o poco sólidos—, ello también nos lanza hacia una visión de la arquitectura de dicha fragmentación metropolitana como un entramado con múltiples direcciones, tal como lo reflejan Le Galès & Lorrain,

L'image la plus adéquate [...] est plutôt celle de hiérarchies en grappe, signifiant que des ensembles d'organisations viennent s'articuler autour d'un même tronc. Les unités de base disposent de l'autonomie [...] et semblent être des entités autonomes mais, de fait, elles se trouvent rattachées à quelques institutions pivots (Le Galès and Lorrain 2003) 314).

En suma, el puente conceptual que nos permite esta idea de una metrópoli en una condición de fragmentación política nos permite evocar, a un mismo tiempo, tanto los conflictos de la gestión de servicios públicos, como el aumento de la demanda social (o las protestas) por la insuficiencia del recurso.

### **1.2.3 La idea de una “transición” conceptual**

Esta idea nos puede servir para construir la idea de una transición para hablar de gobernanza (Le Galès y Lorrain, 2003: 313) y que nosotros hacemos transitar hacia la gobernabilidad, y que llamamos genéricamente “formas de gobernar” para referirnos tanto a instituciones como a la emergencia de actores sociales.

En primer lugar, en nuestra investigación buscamos aproximarnos a un “tiempo” social e institucional que vive la metrópoli de México y que se caracteriza por una *transición* que tiene dos “tiempos”. Primero, un “tiempo” definido por una “gobernanza mercantilista” donde predominan las decisiones “verticales” (que provienen estrictamente del gobierno) y cuya naturaleza es definida por los flujos del mercado y que había sido instaurada por el gobierno nacional. Segundo, un

la coordinación metropolitana en México , como parte de los obstáculos que impiden la acción pública integubernamental y, al mismo tiempo, *constituyen* la "dispersión" de la intervención interinstitucional en México, una vez más, definen su condición "fragmentada" (Le Gales & Lorrain: 314).

Tenemos que reconocer que si esta perspectiva nos lanza sobre *terrenos poco uniformes* –o poco sólidos–, ello también nos lanza hacia una visión de la arquitectura de dicha fragmentación metropolitana como un entramado con múltiples direcciones, tal como lo reflejan Le Galès & Lorrain,

L'image la plus adéquate [...] est plutôt celle de hiérarchies en grappe, signifiant que des ensembles d'organisations viennent s'articuler autour d'un même tronc. Les unités de base disposent de l'autonomie [...] et semblent être des entités autonomes mais, de fait, elles se trouvent rattachées à quelques institutions pivots (Le Galès and Lorrain 2003) 314).

En suma, el puente conceptual que nos permite esta idea de una metrópoli *en* una condición de fragmentación política nos permite evocar, a un mismo tiempo, tanto los conflictos de la gestión de servicios públicos, como el aumento de la demanda social (o las protestas) por la insuficiencia del recurso.

### 1.2.3 La idea de una "transición" conceptual

Esta idea nos puede servir para construir la idea de una transición para hablar de gobernanza (Le Galès y Lorrain, 2003: 313) y que nosotros hacemos transitar hacia la gobernabilidad, y que llamamos genéricamente "formas de gobernar" para referirnos tanto a instituciones como a la emergencia de actores sociales.

En primer lugar, en nuestra investigación buscamos aproximarnos a un "tiempo" social e institucional que vive la metrópoli de México y que se caracteriza por una *transición* que tiene dos "tiempos". Primero, un "tiempo" definido por una "gobernanza mercantilista" donde predominan las decisiones "verticales" (que provienen estrictamente del gobierno) y cuya naturaleza es definida por los flujos del mercado y que había sido instaurada por el gobierno nacional. Segundo, un "tiempo" que se caracteriza por una gobernabilidad de decisiones pretendidamente "horizontales", y que considera una mayor participación de actores sociales.

Si parafraseamos a Le Galès y Lorrain, esta *transición* anunciaría “une plus grande diversité dans l'organisation” de los servicios públicos en el ámbito urbano. Igualmente, sería el avizoramiento de mayor flexibilidad de la acción pública y una mayor variedad de actores (Le Galès y Lorrain, 2003: 313 y ss.) Vease aquí el resumen de nuestro esquema para explicar la presente investigación.

Dicha *transición* nos permite incluir, en el plano del análisis, la posibilidad de cambios tanto en las “formas de los gobiernos urbanos”, como la idea de gobiernos más *diversos* (con un rasgo “social” como parecería el caso del GDF) a partir de los cuales la *democracia* podría, a un mismo tiempo, “assumer et tenir compte des citoyens et des consommateurs” (Le Galès y Lorrain, 2003: 313 y ss.).

No obstante las contradicciones “administrativas”<sup>50</sup> de los gobiernos recientes –y por una relativa fidelidad ideológica (PRD)–, esta paradoja *ciudadano-consumidor* parece encontrarse progresivamente en las decisiones del gobierno de la ciudad de México –y de otros gobiernos de la metrópoli–, después de un largo *parcours* de cambios y abandonos institucionales que vivió la zona durante décadas.

En dicho sentido, ello valida la pertinencia de nuestro análisis sobre los grupos o actores que participan en los conflictos por el agua, como *representantes* de “nuevos conflictos”, en contextos graduales de contradicción, que desarrollan sus

<sup>50</sup> Tratado en otro contexto, Lorrain sugiere una reflexión interesante a este propósito: este carácter «administrativo»: se aplica «partiellement aux institutions politiques même si on pense d'abord à elles en raison de leur faiblesse de moyens, du registre évident de leur expression: de l'immatériel par des programmes et des 'visions'». Sin embargo, dichas instituciones en la metrópoli «élaborent des budgets, prennent des décisions structurantes; à des moments stratégiques elles normalisent et réglementent. Ces actions, parfois anciennes, souvent techniques et peu flamboyantes, donc oubliées, constituent autant de points d'appui pour les autres acteurs». Por lo tanto, concluye el autor, «cette révision du rôle des institutions politiques [...] va à l'encontre des canons de la théorie démocratique ce qui pose de redoutables questions en termes de recomposition du politique» porque ello discute «le court terme de l'action politique, le temps moyen de la production des institutions et le temps long de leurs effets» Lorrain, Dominique. 2003. “Conclusions” du numero Gouverner les très grandes métropoles? *Revue française d'administration publique* 107:447-454.: 454).

protestas entre visiones "fragmentadas" de las "formas de gobernar" el conflicto. Sin que sea nuestro interés de profundizar sobre el tema, podemos simplemente señalar que dicha "transición conceptual" podría estar también al origen de nuevas formas de ciudadanía, sin pretender profundizar sobre el tema.

Por otra parte, puede señalarse que algunos autores sugieren incluso otras "modalidades" de las "formas de gobernar" el conflicto, para explicar este *deslizamiento* del concepto de *gobernanza* hacia elementos constitutivos de la *governabilidad*. Particularmente, cuando se refieren a la variable "legitimidad". En este caso podemos citar a P. Calame quien sugiere que este *glissement* (deslizamiento) hacia nuevas "formas de gobernar" nos permite hablar tanto de eficiencia como de legitimidad. Si parafraseamos a Calame, este criterio de la "forma de gobernar"

[...] suppose une adhésion plus large et plus permanente du citoyen sur la façon dont il est gouverné. Elle combine ainsi la démocratie représentative à une démocratie plus participative. Elle s'accommode assez mal d'une représentation au second degré des citoyens dans les instances territoriales (Calame, 2001 citado por Galland et al p. 101).

En una clara paradoja, este debate sobre la "fragmentación política" de la metrópoli presupone también, como hemos visto, un *retrecissement* (recorte, reducción) de la presencia de actores estatales y entonces, por oposición – aunque ello no es mecánico–, ello da lugar a una mayor participación de la "sociedad civil".

Una vez más, el concepto de "fragmentación política" nos permite la inclusión –o el reconocimiento– de dos planos. El primer plano, el reconocimiento de "poderes distintos", es decir, de actores "sociales" ajenos al mundo de la administración gubernamental. En segundo plano, el reconocimiento de diferentes "niveles" en la toma de decisiones. Como una nueva modalidad *inclusiva* de nuevos "niveles" de decisión *non étatiques* (no estatales), la fragmentación política es próxima a la noción de "intergouvernementalité" (intergubernamental) sugerida por G. Cabrero (2004). Veamos dicha noción en detalle.



Con dicho concepto de "intergouvernementalité", el autor se refiere a las articulaciones entre distintas escalas de la toma de decisiones, es decir, la forma a partir de la cual se *imbrican* las escalas de decisión –municipales, provinciales o nacionales– o los distintos *tipos de relaciones institucionales* (Cabrero, 2004: 92 y ss), que comprende una metrópoli. Otros autores nos aportan esta misma idea. Por ejemplo, según Baron, la *fragmentación política* implicaría la comprensión de estos modos de coordinación que tienen poderes variados. De nuevo, nos encontramos con la condición *múltiple, fluctuante* de la metrópoli, definida por una variedad de actores con poderes diferentes.

La existencia de una *metrópoli fragmentada* nos hace evocar también reflexiones que subrayan algunas de las diferencias visibles, en el plano del análisis, entre las metrópolis de países desarrollados y las metrópolis de países periféricos. Una de dichas diferencias es que estas últimas enfrentan, *social e institucionalmente* hablando, una *conflictualidad múltiple*. ¿De que se trata dicha conflictualidad? Entre otras características, podemos subrayar que en las metrópolis de países periféricos se observa "le renforcement de la ségrégation sociale, les tensions financières croissantes", pero sobre todo –y este es un punto central de nuestro análisis, en ellas se observa un « *rétrécissement généralisé des acteurs étatiques* » (Gabriel & Hoffmann-Martinot 1999: 9). Este fenómeno es claramente identificado en nuestros artículos (Ver A1 p. 199).

Así, la idea de una metrópoli *fragmentada* sugiere que se trata *también* de una *transición* entre un "modo institucional" de la *gobernanza* hacia otro "modo político" de la *governabilidad*. Sin embargo, aquí hablaremos, además de "oposición" conceptual, también de complementariedad. Expliquémonos.

En este marco de reflexión, nuestra discusión del concepto *gobernanza* resulta proveedor de *sentido* de la acción institucional, y entonces dicha noción es sinónima, discursivamente, de "solución de problemas", es decir, *normativa*. Por su parte, el concepto de *governabilidad* es proveedor de *sentido* de la acción social, y entonces es sinónima de "reconocimiento de actores emergentes", por tanto, *analítica*.

Esta oposición entre un discurso normativo y una postura analítica nos refiere la fragmentación política como un caso atípico y “conflictual” de la metrópoli. Ello es así porque la mayoría de los cambios ocurridos después de los años 1980 *tienen como origen un cambio en el nivel del Estado federal* (pasa de un Estado *Providence* a un Estado neolibéral) y tienen como “efecto” posterior una serie de protestas sociales (en materia de agua, de vivienda y otras problemáticas) que tienden a “desligarse” –y por tanto a cuestionar– del Estado corporativo. Es decir, la fragmentación política nos refleja ese “paso”, una serie de cambios en la “forma de gobernar” el conflicto tanto en el plano de las instituciones como en el plano de la acción social.

En cierto sentido, Calame nos ayudaría a “resolver” este carácter ambivalente de la fragmentación política. El autor, hace hincapié en el lado *político-pacífico* de la solución de los conflictos en la metrópoli y entonces, refiere a la *gobernanza* como “la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d’institutions, de règles, de procédures, de moyens de mesure, de corps sociaux capables de gérer les interdépendances de façon *pacifique*” (Calame, 2001:12). Sin embargo, ello no nos resultaría fácil aplicarlo al caso de la metrópoli de México.

En suma, como hemos visto hasta aquí, nuestra definición del concepto de fragmentación política nos permite reconocer a veces una “oposición” y a veces una “complementariedad” entre los conceptos de gobernanza –como una mirada “desde arriba”, es decir de la gestión– y el de gobernabilidad –como una mirada “desde abajo” que reconoce la permanencia del conflicto–. Según Lorrain, en las grandes metrópolis ello se sitúa “en haut et en bas”, debido a que ellas no cuentan con « institutions politiques de gouvernement à l'échelle de la métropole (ce qui est compréhensible vu les périmètres en jeu); en bas, car on reproche à leurs gouvernements 'classiques', souvent ceux de la ville centre, d'être trop éloignés des habitants (les gouvernants y répondant par la création de nouvelles institutions micro)» (Lorrain 2003):450).

Creemos que en este campo de ambivalencias –“oposición” y “complementariedad”– se mueven las administraciones de la ciudad y de la metrópoli de México. En lo que respecta a nuestra investigación, ello nos obliga a definir nuestra concepción del conflicto.

### 1.3 CONFLICTO

---

Las protestas por el agua en México, son proporcionalmente directas a su recurrente escasez, a lo disparejo de su distribución, a lo difícil y complejo que es llevarla a la mayoría de los centros urbanos y rurales [...] El agua es objeto de innumerables disputas políticas: su control es un objetivo del poder y es utilizada en uno u otro sentido, para intentar favorecer carreras, proyectos, modelos.

Jorge Fernández Menéndez en *Milenio* 14/02/2000

¿Cómo se define el conflicto en la metrópoli? ¿Qué nuevas ideas, conceptos y “acercamientos pueden citarse? Quizás como nunca en la historia de las sociedades el conflicto toma tantas caras, polivalentes, engañosas, multiformes, desterritorializadas y –para volver a nuestro concepto “estructurador de vínculos” –, *fragmentarias*.

El conflicto actual ha dejado de ser *una* expresión bipolar de la sociedad para reflejar el “todo” de la polivalencia metropolitana. G. Simmel, que buscaba analizar las “contradicciones posibles” de lo social en su texto *Der Streit* (El conflicto), sugería que el conflicto era inherente, un “aspecto positivo” (en tanto “potenciador”) del desarrollo de las sociedades (Simmel, 1998:8). Con esta idea Simmel parece imaginarse la constitución *inherente e ambivalente* del conflicto en los “monstruos” metropolitanos de las últimas décadas del siglo XX.

El autor alemán parte de un punto de vista macroscópico, para señalar las tensiones sociales que *atraviesan y estructuran* las sociedades. Hay quienes reconocen la pertinencia del ángulo positivista de Simmel por su perspectiva del

conflicto como una "fuente de regulación" (Laillement, 2001:161) y que en la actualidad el conflicto es, además, un *punto de intersección* de fenómenos, un *uno diverso*, multidireccional que, por su carácter fragmentario, *construye* (en tanto atraviesa) y *constituye* (en tanto estructura) (Laillement, 2001: 166 y ss.).

Entonces, como desde nuestro punto de vista el conflicto ha dejado de ser un fenómeno "que divide" para convertirse en un fenómeno que "estructura", es ahora también "fundacional" porque reconoce, otra vez, el estado fragmentario de la metrópoli. El conflicto moderno *situado* (sin ser fijo) en el espacio político de la metrópoli es probablemente un paradigma que enfrenta a las Ciencias Sociales a nuevas discusiones. Dichas discusiones se articulan en esta investigación aquí en varios ejes que enseguida definimos.

En primer lugar, el conflicto como *eje del cambio institucional que va articulado a la pérdida de la presencia estatal en la organización política*. Si la llamada "délocalisation" del Estado (Ward, 1998: 129) figura como una causa/consecuencia de la acentuación (y dispersión) del conflicto social, el estado "fragmentado" de la metrópoli hace evocar *otra* forma de presencia del conflicto.

Puede entonces señalarse un *antes* y un *ahora* en la manifestación del conflicto. Es decir, *antes* el conflicto, en cualquiera de sus manifestaciones (sociales, económicas, políticas, etc.) estaba estructuralmente ligado al Estado y sus instituciones (p. ej. el fenómeno mexicano del corporativismo). *Ahora* el conflicto desborda el marco institucional estatal para desfigurarse en expresiones que tocan nuevos actores y nuevas articulaciones (p. ej. los nuevos clientelismos partidarios<sup>51</sup> o los clientelismos de las ONGs, es decir, de las nuevas "representaciones ciudadanas", etc.), como ocurre generalmente (Troin 2000) :152-3). Si ello es así, una *nueva naturaleza del conflicto está en gestación*, discutiendo las principales "tramas" de la sociedad en la metrópoli mexicana.

<sup>51</sup> En febrero de 1999 se hicieron públicas algunas prácticas clientelares del PRD que generaron cierta perplejidad en la opinión pública mexicana. Véase "El debate impostergable. Betty y el PRD" en *La Jornada*, 7 de febrero de 1999. Suplemento Masiosare.

Puede señalarse aquí el ejemplo del proceso de “descentralización” –que en México parece adquirir más bien características de “desconcentración” de la metrópoli hacia las otras entidades federativas<sup>52</sup>–, parecía iba facilitar la colaboración intergubernamental (interinstitucional) pero, según las evidencias, ha seguido “limitada” por los intereses de grupo. Esencialmente, sigue “fijada” (territorializada) por el fenómeno de “fragmentación” política –entendida aquí como la oía de “nuevos” gobiernos provenientes de partidos diferentes– y que ha llevado a absurdos políticos definidos por las “diferencias partidarias” entre los gobiernos de la metrópoli, tal como veremos más tarde, en el capítulo empírico.

En segundo lugar, el *eje de la transformación de los cambios “identitarios” en la forma de la contestación social*. Si *antes* el conflicto ocurría a partir de una clase, un grupo social social o un grupo económicamente identificable, *ahora* el conflicto es “polimorfo”, “ajustado” a la deslocalización de grupos, a la no pertenencia y en un sentido general, a la polifonía de intereses.

Puede señalarse que ahora se trata de “grupos de protesta” que se articulan en función de demandas *plurisectoriales* y sobre todo, de carácter *coyuntural*. Este sentido coyuntural “fija” no obstante una presencia recurrente: las protestas sociales que aquí estudiaremos tienen demandas que “afectan” la “forma de gobernar” el conflicto en la metrópoli; *descomponen* la política tradicional y configuran un panorama de identidades “desinstitucionalizadas”.. Más que nunca, la noción de conflicto nos permite afirmar que las protestas no “usan” sus ligas con el *corpus* del Estado–, sino que se expresan a través de sus intersticios, a veces en paralelo. Dichas protestas tienen *otra* institucionalidad u *otra* identidad social que se identifican aquí como la composición tanto de *nuevas formas de*

<sup>52</sup> Según Carrion, hay quedistinguir la *descentralización* propiamente dicha de la *desconcentración* y el *descentramiento*. Para el autor, “mientras la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio), la desconcentración hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo)” En dicho sentido, “el descentramiento” –que el autor vincula con la privatización– se “trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede darse por la vía de la informalización o por la privatización, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión, 1998).

*governar el conflicto* en la metrópoli como por la creación de un nuevo tipo de ciudadano, quizás en vías de articular una ciudadanía del siglo XXI.

### 1.3.1 El conflicto en un nuevo paradigma de luchas sociales

En esta investigación sostenemos que los cambios estructurales y culturales que afectan tanto a la sociedad mexicana como al modo tradicional de las relaciones entre el Estado y la sociedad— significan, en términos de la acción social, un *cambio de paradigma* en las protestas sociales en México. Según Troin, ello se define por la inestabilidad imperante, dado que en México como en América Latina,

[...] les révoltes sont devenues monnaie courante et la presse s'en fait l'écho presque quotidiennement. Les retards dans l'infrastructure de base (logement, eau, assainissement, électricité, écoles) ouvrent la voie à des émeutes citadines, à des graves troubles politiques. L'instabilité se généralise et les désinvestissements économiques s'amorcent (Troin 2000): 150).

Este paradigma puede explicarse en un doble sentido. En primer lugar, la organización de la acción social y la conformación de actores sociales se concretan, novedosamente, menos en términos de la posición *estructural* de los individuos o grupos (corporativismo del *Welfare State*) y más en términos de *ejes de sentido* de dichas acciones (demandas coyunturales, alianzas multisectoriales, etc.).

En segundo lugar, la organización de la acción social no está necesariamente incluida en un *proyecto social o proyecto político único* que la “estructure” y fije sus *relaciones* (pertenencia a sindicatos, partidos, por ejemplo), sus *prioridades* (defensa de contrato colectivo) o sus *determinaciones* (negociaciones salariales colectivas, pliegos petitorios, movimientos de huelga o paros, etc.). Al contrario, parece que cada una de estas nuevas “forma de la acción” social tienen su propia dinámica: definen actores y definen “modos de la contestación” que no son *necesariamente* los mismos que en las antiguas modalidades de la protesta social.

Ahora estas protestas se expresan a partir de una *fusión* de las diversas orientaciones en los actores sociales y políticos, tanto como una extrema fragmentación de intereses<sup>53</sup>. Si ello ocurre en un proceso de reforma del Estado, como es el caso de México —es decir, en un proceso que se traduce socialmente en un “desbordamiento” de las instituciones—, entonces podemos suponer la existencia de un cambio de paradigma en las formas del ejercicio del poder entendidas aquí como “formas de gobernar” el conflicto.

De esta manera, podemos establecer que en la metrópoli de México aparecen *nuevos tipos de protestas* relacionadas con los servicios públicos (agua, transporte, seguridad) que deben su origen a dichos cambios en la conducción (formas de propiedad, formas de organización) del Estado en México. Como lo sostiene Bernardo Sorj, ello puede explicarse así: “cuando el responsable del servicio era el Estado el conflicto resultante era político e ideológico”, ahora “las reclamaciones pasan a adquirir un carácter *político*” quizá debido —insiste el autor— a que “los poderes públicos evitan responsabilidades, las canalizan hacia las sociedades privadas” (Sorj, 2000:3).

En ese sentido, el análisis de las protestas en la metrópoli nos permite suponer una “redefinición” de las relaciones entre sociedad y poder público. Ello se debe a los cambios en el papel de éste como *administrador* y *proveedor* principal de servicios, que constituyen una nueva percepción de las representaciones sociales colectivas respecto del agua.

---

<sup>53</sup> Al respecto, puede afirmarse que la novedad de las luchas sociales está marcada por el fin de prácticas corporativas que antes ahogaban (o controlaban, sometían, subordinaban) toda protesta social independiente. A ese propósito, puede decirse también que quizás las más importantes son las protestas que podemos llamar de tipo “ecologista”, un fenómeno que fue encabezado en México por grupos de la clase media urbana que contó, en ciertos casos, con apoyos económicos empresariales (Grupo Monterrey y Fundación Domeq). Estos movimientos, por su limitación a reproducir el mismo discurso (denuncias contra la contaminación y sobre las diversas problemáticas ecológicas) pasó desapercibido durante varios años en México. Estas protestas incluyeron desde luchas indígenas en los estados de Oaxaca y Michoacán, en defensa de los recursos forestales, hasta luchas campesinas por el agua en Puebla y el Estado de México o protestas contra la contaminación por petróleo en Tabasco (Pacto Ribereño), contra la contaminación y la deforestación en otros estados del país (Ciudad Valles), y toma de posiciones de diversos sindicatos urbanos (Nucleares, Pesca, Salubridad) y rurales (Plan de Ayala). Véase a ese respecto, Ruy Pérez Tamayo. “La patología de la pobreza”. Revista Nexos número 68, agosto de 1983.

En dicha orientación, las nuevas reglas del “juego” político en la metrópoli están claramente ligadas al origen de tales conflictos, y se expresan en un relativo *aumento de la conciencia de la incertidumbre*, que es ahora el fundamento esencial de la protesta social.

De nueva cuenta, en este tipo de protestas “nuevas”, la acción individual *no* es uniforme, como lo han sido las acciones corporativas tradicionales en México. Al contrario, *ahora* la acción individual parece obedecer a una lógica de optimización entre creencias y aspiraciones (Elster, 1990). Es decir, se trataría de un individuo cuyas *decisiones* obedecen a una forma diferente de racionalidad, “producto” de una construcción social aunque sin abandonar del todo el corporativismo.

En un plano general, puede suponerse aquí que se trata de protestas sociales caracterizadas por elementos culturales de lealtad, de relaciones de parentesco o de un “sentido de la pertenencia” otros que la pertenencia al corporativismo antiguo.

Como veremos más tarde, con dicho esquema de análisis trataremos de explicar las dinámicas de organización social en los últimos años de la vida metropolitana, en materia de luchas por los servicios públicos.

### **1.3.2 Conflictos por el agua, la falta de estudios específicos<sup>54</sup>**

Después de una revisión de la literatura existente sobre conflictos urbanos por el agua en México, la mayor parte de autores ha referido casos de luchas por el agua que no llegan a tener influencia en la toma de decisiones ni modifican las formas de gestión del agua en las ciudades (Avila 2006) (Arau 1987; Bennet 1997; Treviño 1999). Veamos algunos ejemplos.

---

<sup>54</sup> Una parte de la reflexión de este inciso, que presenta un análisis de un nuevo paradigma en las luchas sociales, fue tratado en nuestro artículo De Alba, Felipe (2006) “¿Son gobernables las metrópolis? Nuevo paradigma social y las “luchas” sociales por los servicios en México: Como una redefinición del espacio político” En la revista *Interações, revista internacional de desenvolvimento local*. Vol. 7 No. 12 Marzo 2006. pp. 165-176. Brasil.



Rosalinda Arau (1987), por ejemplo, en su trabajo no tiene como objetivo el estudio de los conflictos por el agua, sino recrear la historia de una organización urbana. Ella documenta los conflictos urbanos en México que surgieron a principios de los años 1970 por la expropiación y regularización del suelo. Más tarde, la autora refiere los conflictos, ocurridos a finales de los años 1970 por la insuficiente dotación y distribución desigual del agua, y cómo éstos devirieron una causa de unión entre diversos grupos. Su aportación es mostrar el papel de las luchas por el agua como la base para el desarrollo de ciertas protestas sociales en la ciudad de México, usando el ejemplo del "Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur" (en la delegación Xochimilco, situada en el Distrito Federal) (Arau 1987)<sup>55</sup>.

Por su parte, V. Bennet (1997) documenta una serie de protestas y conflictos por el agua que surgieron en los años 1970 y 1980 en Monterrey (Nuevo León). Ella describe que dichas luchas iniciaron como acciones espontáneas por la falta de agua y describe su transformación y extensión por toda la ciudad, particularmente en asentamientos populares. Asume que el logro de estas protestas fue presionar al Estado y entonces, el mejoramiento en la prestación del servicio (Bennet 1997).

En el caso del análisis de A. H. Treviño (1999), ella documenta los conflictos que surgieron a principios de los años 1990 por el aumento de tarifas de agua en la ciudad de Celaya (Guanajuato), en un contexto de alternancia política municipal. Se trata de un ejemplo que bien puede ser vinculado a nuestro trabajo porque la autora evidencia, parcialmente, el rol que juegan los partidos en el desarrollo de las luchas por el agua. Además, la autora muestra que, bajo un contexto de

---

<sup>55</sup> En este trabajo nos proponemos el uso del concepto de "protestas sociales" y no de "movimientos sociales" que en México es largamente tratado por diferentes autores. A manera de ejemplo, podemos citar los trabajos siguientes: Jorge Durand y Jorge Alonso "Teorizaciones sobre movimientos sociales; En La formación de la acción colectiva en el nuevo modelo de desarrollo; Francisco Zapata Pluralismo teórico y metodologías combinadas para el análisis de la acción colectiva; Juan Manuel Ramírez Saíz. El pensamiento social y los actores colectivos en el fin de siglo mexicano; Sergio Zermeño Diez preguntas sobre los movimientos sociales; Emilio Duhau, El concepto de movimientos sociales: un balance inicial sobre su empleo en México (1970-1996), entre muchos otros.

politización, la organización denominada “Movimiento Ciudadano” se convirtió en una instancia permanente de gestión urbana (Treviño, 1999).

En cualquier caso, Arau y Treviño reflejan un ángulo de nuestro interés: las luchas por el agua contribuyen a la ampliación de las luchas urbanas y en una variante a demostrar, “modifican” los ejes de las luchas metropolitanas. Desde el ángulo de estos estudios, se puede comprender que los conflictos por el agua, en ciertos casos, se convierten en *un elemento unificador y motor para la protesta colectiva*. A ese respecto P. Avila (2006) sugiere que “cuando la demanda se amplía e incluye” otros grupos urbanos, las posibilidades de solución son mayores, y por tanto estos conflictos “contribuyen al fortalecimiento de las organizaciones urbanas” (Avila, 2006: 45).

En general, en lo que respecta a los conflictos con un carácter netamente *político* y en las luchas de transformación de la gestión del agua, *ambos tienen implicaciones políticas y culturales* en las transformaciones de una ciudad o de una metrópoli. Según nuestra información recopilada en la visita al terreno de estudio (marzo de 2006), los trabajos específicos sobre este tipo de conflictos son prácticamente inexistentes. Esto se debe, quizás, a que la mayor parte de autores aun no establecen de manera suficiente que los grupos que dirigen la protesta visualizan el agua, al mismo tiempo, como un servicio público y como un recurso político.

En dicho sentido, P. Avila (2006) –quien ha desarrollado trabajos importantes sobre el tema de los conflictos por el agua– trata un tipo de *protestas políticas*, poniendo como ejemplo las movilizaciones que encabezó la organización “Colonias Unidas del Sur” (CUS) de Morelia (Michoacán), que, según la autora, mostraron las nuevas formas de conflicto en los asentamientos populares, durante los años 1990.

Usando este último ejemplo, P. Avila sostiene que *la protesta política por el agua es parte del periodo inicial* de un movimiento, es decir, cuando los grupos demandan la introducción del servicio y plantean al Estado un proyecto

alternativo de abastecimiento. Igualmente, la autora sugiere que, en el caso de las *luchas de transformación de la gestión del agua*, éstas son características de la etapa *posterior* a la introducción del servicio. Ello es debido a que la organización urbana “plantea —e incluso lleva a cabo— *un proyecto gestión paralela* con el fin de tener un control social del agua y evitar la estatización del servicio para garantizar el abastecimiento a la población” (Ávila, 2006:45). Esto no creemos que sea aplicado al caso de la metrópoli de México.

*Ergo*, si seguimos esta reflexión general de la literatura citada hasta aquí sobre los conflictos por el agua, podría sostenerse que los grupos que encabezaron las protestas en los distintos casos, fueron evolucionando en sus demandas, lo que hizo evidente su grado de maduración política.

Es decir, en su fase *inicial* (la *protesta política*), las demandas no llegan a tener una influencia en la gestión urbana, sólo plantean resolver un problema urbano específico —la dotación de agua— sin mayor trascendencia. Más tarde, estos grupos se concretan a desarrollar acciones de carácter general y de carácter reivindicativo, con lo que la organización social plantea “formas diferentes” de relación con el Estado, de donde suponemos que dichas luchas dan impulso a nuevas “formas de gobernar” el conflicto en la metrópoli.

Si esto se valida en nuestro análisis empírico, este proceso se concretaría, probablemente, con ejercicios de una mayor participación social en la toma de decisiones; o en ciertos casos, con una mayor intervención de “otros” actores (incluidos los empresarios, la iniciativa privada) en la agenda social en el manejo del agua, por ejemplo.

Todo ello implicaría que las protestas trascenderían el campo de *lo social* y se transformarían en protestas con verdaderas demandas *políticas*. Dicho de otra manera, en el campo *social*, los conflictos derivados de una insuficiente dotación de agua originarían una mayor participación social en el manejo del agua. Asimismo, ello provocaría una mayor participación en la toma de decisiones y

generaría también procesos de “defensa del agua” como recurso escaso o legitimando “otro” discurso que el que considera al agua como “bien económico”.

En el marco general de las transformaciones que vivió el país en la última década, nuestro análisis de los conflictos por el agua podría permitirnos, en un sentido general, comprender un *proceso progresivo de concesión de poder a la sociedad* (Avila 2006).

En dicho entorno, debemos resaltar que el régimen político mexicano, garante de una “forma de gobernar” el conflicto *poco flexible* (De Alba y Jouve, 2005: 50), no permitió sino hasta los años 1990, una notable participación social en el manejo del agua que cambiaría paulatinamente. Dicha transformación de la “forma de gobernar” mexicana en materia de apertura en los servicios públicos, podría sintetizarse en tres procesos principales: a) como parte de procesos de descentralización gubernamental delegando autoridad del ámbito federal al estatal o al municipal<sup>56</sup>; b) como parte de cambios “operativos” en el abastecimiento del agua a nivel regional; y c) como parte del progresivo cambio normativo para el otorgamiento de concesiones al sector privado y social (De Alba, Noiseux, and Nava 2005).

En relación con el último punto, con los cambios en la legislación del agua que, según diversos autores, buscaron la paulatina privatización del servicio de agua (Barkin 1999; Bendick 1993) en México, los espacios de participación a través de la cogestión pública y social del servicio se abrieron. Así, podría decirse que, en materia de administración general del recurso hídrico, el régimen político mexicano registró “movimientos de apertura”. Esta tendencia se concretaría – como parte de las tradiciones autoritarias del régimen político– a otorgar el agua de forma discrecional, sin una cesión de poder aparente, a grupos de la iniciativa privada, afines políticamente (Avila, 2006).

<sup>56</sup> Aunque ello escapa a los objetivos de esta investigación, sería interesante reflexionar acerca del papel de la descentralización como fenómeno favorecedor de la inclusión de empresarios en la administración de la metrópoli, en el sentido que Levine sostiene: “The [decentralization] reforms further gave local governments new incentives and powers that led numerous mayors to act as entrepreneurs, raising taxes, and launching new projects. Decentralization helped to spawn a new class of dynamic, activist local leader, the *maire-entrepreneur*.” (Levine, 1994, 387).

En general, según lo sostiene P. Avila, el Estado mexicano ha promovido la gestión económica sin otorgar la autonomía política en el servicio de agua. Si en ciertos estudios se sostiene que estas medidas lograron una mayor eficacia en la gestión del recurso (Cazorla-Clariso 2003; Cirelli and Melville 2000; CNA 2001; De Alba 2005c), parece que su aplicación ha favorecido algunos conflictos *políticos* por el recurso, o aumentado su presencia en la escena metropolitana de México.

### 1.3.3 Conflictos sociales y conflictos institucionales

Pero, antes de ir más lejos, ¿Qué tipo de conflictos trabajaremos aquí? Aquí se entiende que los conflictos por el agua, se derivan, en un plano general, del hecho que se trata de un recurso *en disputa* cada vez más escaso y estratégico<sup>57</sup>.

En dicho sentido, hablaremos aquí del campo de *lo político del agua*, caracterizado por la participación de diversos actores gubernamentales (en el caso de gobiernos locales), de los dirigentes sociales (en el caso de la protesta social), de los pobladores, de los partidos políticos y de los grupos urbanos, que presentan objetivos e intereses diferentes en torno a lo que llamamos aquí una disputa por el recurso hídrico. En dicho sentido, identificamos dos grandes tipos de conflictos según la existencia o no de acciones colectivas.

En primer término, identificaremos en nuestra investigación los *conflictos institucionales*, cuya característica principal es, genéricamente, *la no inclusión de grupos sociales urbanos ni de acciones sociales de protesta*. Se trataría de conflictos derivados de la ausencia de políticas de gestión del agua o de los cambios que presentan la gestión de la misma, así como los casos de *usos políticos* del recurso (en el plano electoral, por ejemplo). Estos conflictos incluyen

<sup>57</sup> Un ejemplo de todo ello puede notarse en la dotación de servicios. En el caso del agua, la dotación media por habitante es menor a los 50 litros diarios en los barrios pobres de la metrópoli de México mientras que en las zonas residenciales, la dotación de agua alcanza los 500 litros diarios Rodríguez, Elizarrarás, Gustavo, 2003. "El agua en la Zona Metropolitana del Valle de México." in Diagnóstico para la Actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, , edited by PUEC/UNAM/SEDESOL. México.

las tensiones y disputas que surgen como resultado de la debilidad de la regulación política y de los acuerdos (o por la ausencia de ellos); o los conflictos también resultado de los “vacíos institucionales” y las deficiencias (técnicas, administrativas, etc.) en torno a la gestión del agua.

En este orden, cabrían también las luchas entre “facciones” políticas (grupos sindicales o de funcionarios) por el control político-administrativo del agua o, en casos excepcionales, ciertas protestas que realizaran ciertos grupos –impulsados por dichos funcionarios– para demandar un aumento en la disposición del recurso, ante la expansión de la mancha urbana, entre otros.

En un segundo término en nuestra investigación identificaremos *los conflictos con un carácter político*, que aquí entenderemos como *aquéllos conflictos que han producido algún tipo de protesta por el agua*. Se trata de casos cuando los ciudadanos confrontan al Estado, generan protestas aisladas –con o sin una base organizativa– pero directamente ligadas a la deficiente dotación del servicio. Se trata de estudiar las *luchas reivindicativas* de los grupos urbanos respecto a las propuestas “novedosas” del Estado, así como la relación de las posibilidades de apropiación del servicio con las formas básicas y temporales de gestión colectiva. Este tipo de conflictos incluyen acciones colectivas e identifican al Estado como oponente.

Según P. Avila, este tipo de conflictos busca resolver demandas sociales (dotación y acceso a los servicios), demandas políticas (control social de los recursos) o demandas culturales (participación en la toma de decisiones y gestión social del agua) (Avila 2001). Este tipo de protestas se inician a partir de la aparición de un factor de cohesión social de grupo (la demanda) dando lugar a la construcción de un *espacio político de contestación* (la movilización) de los grupos sociales. Estos últimos, a pesar de la heterogeneidad social y de las divergencias internas que presentan regularmente, se confrontan con el Estado buscando que sus acciones colectivas sean resueltas.

En general, puede afirmarse que ambos tipos de tensiones (o conflictos) provocan o hacen aflorar la diversidad o la *fragmentación* de las luchas urbanas y permiten la evidencia de características particulares. Derivado de ello, el análisis de dichos conflictos nos lleva a definir el principio de la *no exclusividad* de los actores sociales vinculados con las protestas sociales por el agua, que tiene dos aspectos posibles de tratar aquí.

En primer lugar, estos conflictos (tensiones o protestas) son *abiertos*, es decir, sus actores participan de *otras* luchas u *otros* conflictos, sea por razones de *pertenencia* (religión, partidos, instituciones), sea por razones de *coyuntura* (demandas generales del barrio, del municipio, de la delegación). En segundo lugar, se trata de conflictos *vinculantes*, es decir, en tanto que los grupos que participan en dichos conflictos tienden a hacer *alianzas* con otros grupos para fortalecer su presencia política (partidos políticos, campesinos) y adoptan posiciones políticas en ese campo de fuerzas y en las diferentes arenas de lucha.

En contextos específicos, si se observa con detenimiento, el “nudo problemático” persiste, el conflicto no necesariamente tiene una solución, dado que no existen *canales definidos en la resolución de los conflictos por parte de los gobiernos de la metrópoli*. P. Avila sugiere que, en esas condiciones “la violencia se convierte en un carrino, extremo y poco idóneo, para satisfacer una necesidad vital como el agua”. No obstante, delimita la autora, “por el carácter disperso y puntual de estos conflictos, [se] han sido considerado como microconflictos o disputas locales por el agua”(Avila 2006): 35)<sup>58</sup>. Como veremos, en la metrópoli de México dicho posibilidad no se encuentra aún, según los registros que tenemos.

<sup>58</sup> Avila abunda, “Por ejemplo, en algunas colonias de Morelia (estado de Michoacán), se han registrado enfrentamientos por el agua que desencadenaron en la muerte de un colono (Tenencia Morelos, 1992) o intentos de homicidio (Loma de Santa María, 1993) (Avila, 2006: 35) En ningún caso ella señala casos de este tipo en la metrópoli de México. De hecho, según nuestras pesquisas, esos casos de “violencia” social en su sentido extremo no existen hasta ahora. El caso del llamado Ejército de mujeres mazahuas en defensa del agua” pese a la evocación de su nombre, no es un movimiento violento. Dicho movimiento es surgido en las inmediaciones de la metrópoli, en una zona que sirve de aprovisionamiento para el agua de la misma. Para consultar otras fuentes sobre los conflictos sobre el agua en otras partes del país, véase también Bennet, Vivianne. 1997. *The politics of water: urban protest, gender and power in Monterrey, Mexico*. Pittsburg, EUA: University of Pittsburg Press..

Racapitulando, aquí suponemos que las tensiones por el agua serían el *móvil* de una fuente de disputa por el poder local. En este tipo de conflictos participarían no sólo el gobierno, los ciudadanos o los grupos de la metrópoli, sino también otros actores como los partidos políticos y los grupos urbanos o campesinos.

Estos conflictos serán discutidos aquí como *una* de las consecuencias del crecimiento desmesurado de la metrópolis que confronta a los gobiernos en México y de la falta de instituciones metropolitanas eficaces, como se ha afirmado en varios de nuestros trabajos (De Alba 2005b; De Alba 2005c; De Alba 2005d). No obstante, ambos tipos de "causalidades" podremos tratarlo con detalle, tal como enseguida lo haremos.

#### **1.3.3.1 El conflicto como "desbordamiento" de la acción pública**

Desde el ángulo de lo que llamamos "conflictos institucionales", puede señalarse, antes de iniciar esta reflexión, que los estudios desarrollados hasta ahora sugieren también que los actores de la metrópoli tengan "nuevas referencias de lo político", es decir, que pasan sin ninguna reticencia del tradicional centralismo estatal (Orban, 1990), hacia lo que se denomina procesos de *deslocalización* del Estado en su forma moderna.

Nuestra investigación parte del supuesto que existe una "disputa" entre un centralismo autoritario –que en nuestro análisis se sitúa en la capital del país, el Distrito Federal, ciudad central de la metrópoli de México–, y una "necesidad" de "descentrar" el crecimiento. Esta "disputa" no es exclusiva de México porque, de acuerdo con B. Jouve –en un ejemplo que no es referido sino a metrópolis europeas–, « en los *Estados unitarios*, los gobiernos centrales siempre han tenido reticencias para dotar de su capital nacional en la vía de construir instituciones metropolitanas firmes, esto, por evidentes razones políticas y económicas" (Jouve 2003):8).

Así, "descentrar para mejor gobernar" parece ser el slogan gubernamental y el resultado parece ser una "desconcentración" territorial que en México ha "malformado" la planificación territorial y, específicamente, ha "desbordado" la



acción pública. Este “desbordamiento”, como fenómeno resultante de decisiones políticas del Estado mexicano, nos permite discutir nuevos roles del gobierno central (Franco, 2003) y analizar las iniciativas que han ampliado el *espacio de acción* de los poderes locales, en particular en la metrópoli.

Algunos autores sugieren que los gobiernos de diversas ciudades latinoamericanas, presionados por sus ciudadanos que participan y exigen que las acciones de los primeros sean eficaces, han tenido que hacer prueba de innovación en sus proposiciones (Matus, 2000)<sup>59</sup>. Pero sobre todo, han tenido que *imaginar* otras estrategias de gestión pública local (Llorens, Albuquerque, et al. 2001). En ese sentido, según G. Cabrero,

En los gobiernos federales, se observan “espacios indefinidos” en la atribución de las tareas definidas por el poder central. Por lo que se refiere al nivel municipal, las proyecciones son aún más significativas.

En este último nivel, se encuentra un fuerte proceso de expansión de las políticas aplicadas. Cada vez es más frecuente la observación de *nuevos estilos de dirección* y de *nuevos esquemas de cogestión* Gobierno-ciudadano en los programas y políticas locales.

Del mismo modo, podemos encontrar casos donde la incorporación de nuevos sistemas de gestión permitió mejorar la acción de algunos gobiernos municipales sin esperar el apoyo del gobierno federal o del poder central (Cabrero, 2004:92).

Desde nuestro punto de vista, estos gobiernos muestran con frecuencia dos tipos de comportamiento: a) sea que evidencian claras señales de *incapacidad* en la gestión política y estratégica de los recursos; b) sea que los poderes locales se enfrentan “ahora” a los poderes federales (Castillo, Ziccardi, et al. 1995), bajo nuevas formas. Tal como demostraremos en nuestro análisis, las autoridades de la metrópoli de México enfrentan entonces una suerte de “competición gubernamental” en el manejo del conflicto metropolitano (Schteingart, 2001), más que un interés por el consensus político.

<sup>59</sup> Según nos aclara Mario Matus, este proceso puede ser similar en la experiencia de varios países latinoamericanos (Matus, 2000), o al menos es coincidente en la importancia que adquirieron los gobiernos locales en este periodo, en todo el continente (Nickson, 1996).

Así entonces, puede afirmarse que el conflicto institucional, como "desbordamiento" de la acción pública metropolitana, se caracteriza por la presencia de verdaderos "nudos problemáticos" (Castillo, Reyes, *et al.* 1997), generando, directa o indirectamente, una serie de protestas, de "enfrentamientos", de "choques". En suma, desde hace algunas décadas, los gobiernos y los actores de la metrópoli definen un nuevo *espacio del conflicto metropolitano*, imponiendo así, según ciertos autores, un "nuevo ritmo a las relaciones dentro del aparato del Estado" (Cabrero, 2004: 93 y ss.)

### 1.3.3.2 Conflicto y la formación de nuevos liderazgos

Por lo que respecta al tipo de conflicto político, podemos sugerir que si se quisiera explicar el cambio de régimen político en México como uno de los efectos del desarrollo de protestas sociales *fuera* del corporativismo, tendría que recurrirse a una explicación de tres momentos históricos.

En un primer momento, cuando los dirigentes urbanos, con el fin de mantener su poder e influencia, "complejizaron" los procesos de regularización del suelo y la dotación de servicios. En un segundo momento, esto provocó la formación de *cacicazgos* metropolitanos que, en ciertos casos, se manifestaron con un incremento de la corrupción y de la violencia contra los grupos sometidos a su control, según han sostenido algunos autores (Montaño 1976)<sup>60</sup>. En un tercer momento, cuando los grupos que encabezaron estas protestas sociales no lograban articularse bajo formas alternativas al corporativismo del régimen político mexicano, lo que propició que sufrieran una creciente dispersión de sus demandas y acciones colectivas y, finalmente, permitió que se crearan nuevos liderazgos. Aquí debe decirse que la permanencia de estos liderazgos estuvieron siempre *sujetas a sus necesidades inmediatas*: la tenencia de la tierra, la falta de vivienda y la deficiente dotación de servicios urbanos (Duhau 1995). La razón de

<sup>60</sup> Si embargo, algunos autores han resaltado también la aparición de grupos con liderazgos que no parecieron apoyarse en relaciones de clientelismo político, porque habrían introducido "formas innovadoras de participación social y democratización en la toma de decisiones" Avila, García, Patricia. 2006. "Movimiento urbano y conflictos por el agua." in *La Gota de la Vida. Hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. México Fundación Heinrich Böll. , :27; véase también Nuñez, Oscar. 1990. *Innovaciones democrático-culturales del movimiento urbano-popular*. México: UAM.

esta dispersión en las demandas y luchas habría ocurrido porque, en su mayoría, estos grupos fueron fuertemente combatidos por el Estado Mexicano, sea por su poca representación o por su escaso número.

Aquí debe señalarse una vez más que los estudios sobre dichos liderazgos en las protestas sociales por el servicio del agua en México son aún escasos. Pero aquí nos interesa subrayar que, algunos de ellos contemplan una vinculación *indirecta* con los cambios políticos vividos en México en las últimas décadas. En dichos estudios podría denotarse que se desarrolla una progresiva articulación de estas protestas en el caso de la metrópoli de México, con la transformación de las "formas de gobernar" el conflicto y que dicha transformación estaría articulada, a su vez, con la transformación del régimen político. Ejemplo de ello podría ser la experiencia que aportaron las luchas por la regularización del suelo, de la vivienda o, de los servicios públicos en las últimas décadas (De Alba 2005b).

Como veremos, los habitantes de esta metrópoli fueron organizándose progresivamente y en este proceso, *cambiaron sus formas de liderazgo, cambiaron sus organizaciones y sus formas de agregarse*. Es decir, cambiaron el rostro del corporativismo por nuevas formas de agregación a los cuales podrían incluirse, aún genéricamente, las luchas por la democracia.

En su mayoría, tratándose de una población fuertemente desfavorecida y viviendo, *generalmente*, en la periferia metropolitana, dicha población se ha unido y luchado en coyunturas específicas (p. ej. Los sismos de 1985, los elecciones de 1988, etc.). Haciendo uso de todas las fuerzas y recursos a su disposición, esta población encabezó protestas que exigían al gobierno la dotación y la adecuada distribución del líquido vital (Arau 1987) que a veces se mezclaron "luchas por los servicios" (agua, vivienda, transporte) con "luchas políticas" (por derechos políticos, por demandas económicas, etc.).

Si puede simplificarse esta idea, en dichas *coyunturas* la lucha por el agua "termina" su carácter de "lucha urbana" e inicia su carácter de "lucha política", lo

que habría mostrado la tendencia de articulación entre los dos fenómenos mencionados.

En suma, por su posición geopolítica, el caso de la metrópoli de México ha sido el caso mejor estudiado por los investigadores, al menos en lo que se refiere al desarrollo de "nuevos liderazgos" en las protestas sociales, en general. La magnitud de los problemas metropolitanos y el surgimiento de estos liderazgos en las organizaciones urbanas *fuera* del aparato corporativo, son solo dos ejes de estudio en una larga lista de estudios diversos que colocan a la metrópoli en constante discusión<sup>61</sup>.

#### 1.3.4 Tipos de luchas por el agua

Desde cualquier ángulo de análisis, una serie de *precondiciones* son necesarias para el surgimiento de la acción de protesta por el agua. Ahora mencionaremos algunas. En primer término, dentro de las condiciones concretas podemos citar: el acceso diferencial al recurso; la existencia de un grupo capaz de representar la conciencia colectiva (es decir, un grupo demandante) o una organización social que incluye en su programa de acción la lucha por el agua.

Igualmente, pueden referirse una serie de condiciones simbólicas: la necesidad de una organización o el distanciamiento de un grupo respecto del *status quo*. En todos los casos, dichos grupos expresarían una "necesidad" de movilización o una "exigencia" de participar en la toma de decisiones en materia de agua. Podemos nominar esto como una *necesidad política de constitución de un grupo de protesta para la acción colectiva*. Por ejemplo, P. Avila los identifica como los "pobres urbanos". Estos grupos, afirma la autora,

<sup>61</sup> No obstante también se documentaron las luchas sociales en otras ciudades del país como Chihuahua. Orozco, Víctor. 1976. "Las luchas populares en Chihuahua." *Cuadernos Políticos* núm.9, julio-septiembre, 1976. Monterrey Montaño, Jorge. 1976. Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos. *México: Siglo XXI.*; Durango Mesa, Armando. 1984. "El movimiento urbano-popular en Durango." *Nueva Antropología* núm.24., Cuernavaca y Guadalajara Regalado, Jorge. 1986. "El movimiento popular independiente en Guadalajara." in *Perspectivas de los movimientos sociales en la región centro-occidente.*, edited by J. c. Tamayo. México UNAM, U de G.; Castillo, Jaime, Elsa Patiño, and (Coords). 1990. *Cultura Política de las Organizaciones y Movimientos Sociales*. México: Ed. La Jornada.,

[...] construyen una identidad colectiva al reconocerse y ser reconocido/as como *actores sociales*, es decir, se definen a sí mismos como actor social y en nombre del cual actúan; y hace(n) un auto-reconocimiento de un "nosotros" -que los diferencia de los "otros"; presentan una oposición por participar en un campo de fuerzas donde hay adversarios (Estado, intermediarios políticos) y aliados (partidos políticos de oposición, organizaciones sociales); y defienden como totalidad un proyecto alternativo de gestión urbana del agua (Avila 2006): 42).

Aunque nosotros nos enfocamos al análisis de *protestas por el agua* en la metrópoli de México, algunos ejemplos ocurridos en otras entidades del país (Avila, 2006) nos sirven para identificar cuatro elementos en la vía de establecer una tipología de dichos conflictos por el agua<sup>62</sup>.

Esta tipología es útil para ayudarnos a comprender dichas "formas de protesta" por el agua y su influencia en la modificación de las "formas de gobernar" el conflicto en la metrópoli. En términos generales hemos identificado dos tipos de conflictos a los que hacen referencia: las protestas institucionales y las protestas sociales.

*Por su carácter institucional*, podemos identificar las *protestas de transformación* de la gestión del agua, que son encabezadas por actores de la metrópoli que generalmente estarían situados en una institución (pública o privada). Estas protestas –o los conflictos a los que hacen referencia– tienen un alto grado de desarrollo y una fuerte presencia política, tanto por los objetivos y prácticas relativamente autónomas de lo que ocurre entre grupos sociales.

Estos grupos (de funcionarios, de tendencia partidista, etc.) proponen directamente modificaciones en las formas de gestión del agua, ya que están implicados directamente en el control social del recurso. Por la índole de las decisiones o "disputas" que tienen lugar en estos grupos aquí los llamamos

<sup>62</sup> La parte siguiente de este texto se inspiró parcialmente de una clasificación que desarrolla Patricia Ávila, 2006. Op. Cit. p. 43 quien parece ser que es la persona con una mayor cantidad de trabajos tiene sobre los conflictos del agua en México. Sin embargo, el texto de la autora se limita a enumerar estos grupos. A diferencia de ella, nosotros buscamos establecer los vínculos de estos grupos de contestación social con los cambios de régimen político. Esta vinculación entre uno y otro fenómeno la hemos evidenciado en otros de nuestros trabajos anteriores (Cfr. bibliografía) y, por supuesto, esta perspectiva guía nuestros tres artículos que se incluyen en nuestra selección.

"conflictos intergubernamentales" o "intragubernamentales" porque hacen referencia a grupos institucionales. Más tarde, ello nos servirán para explicar, con mayor claridad, los aspectos institucionales de la crisis decisional que aquí suponemos vive hoy la metrópoli.

*Por su caracter social*, encontramos lo que llamamos "protestas políticas" y que encabezadas por grupos organizados que demandan la solución a problemas relacionados *directamente* con la gestión del servicio de agua. En oposición, estos grupos "autónomos" –luego veremos cuánto y cómo–, reflejan, más claramente, nuestra hipótesis de la crisis decisional en la metrópoli de México.

Igualmente dentro de esta clasificación encontramos una característica "defensiva" de dichas protestas porque implican reacciones "espontáneas" de los habitantes de la metrópoli frente a problemas específicos como la desigual distribución del agua, por ejemplo. En estos casos, la población no logra formar una estructura organizativa permanente. Algunos autores han encontrado casos ejemplares de estas protestas urbanas en Monterrey durante los años 1970 y 1980 como resultado del racionamiento de agua en la ciudad (Bennet 1997).

Una segunda característica es que son protestas "reivindicativas", es decir, están encabezadas por grupos organizados que plantean demandas específicas, por ejemplo, la dotación y prestación del servicio de agua, entre otros. No se proponen grandes modificaciones o grandes causas ni se proponen superar sus condiciones económicas o políticas. V. gr. ej. la lucha por la dotación del agua que emprendieron los "Pueblos y Colonias del Sur" de la ciudad de México (DF) en los años setenta (Arau 1987); y la lucha por la reducción de las tarifas de agua que emprendió el "Movimiento Ciudadano" de Celaya (Guanajuato) en los años 1990 (Treviño 1999).

Segun podría desprenderse, los objetivos de este segundo tipo de protesta que analizamos en nuestra investigación es concentrarse en *señalar* que el problema del agua está originado por las *deficiencias* en la dotación del servicio público.

En general, estos dos tipos de protestas por el agua (sociales e institucionales) no se encuentran en forma "única" o en estado "puro". Como podrá observarse en nuestro capítulo empírico, nosotros las tratamos como un resultado de múltiples combinaciones, son conflictos que expresan rostros múltiples.

### 1.3.5 La "constitución" y el "lugar" de las crisis decisionales

En una combinación selectiva y claramente definida de sus elementos, aquí denominamos *crisis decisional* o "conyuntura decisional" a un "estado", a una "condición" en la metrópoli de México, que puede identificarse cuando el gobierno o la sociedad evidencian dificultades para decidir en asuntos estratégicos, como es el caso del servicio de agua potable.

Esta noción es abordada también en nuestra selección de artículos de esta tesis, por lo que nos concentraremos a enumerar las características de dichas "coyunturas decisionales" que se presentan con los signos siguientes:

- a) *Signos de incapacidad institucional* por la no planificación o no prevision gubernamental derivados de la evolución histórica del fenómeno metropolitano, lo que demostraremos con un *parcours* que nos lleva a decir que los gobiernos mexicanos no previeron o no quisieron prever —o que sistemáticamente no se prepararon para la dimensión que adquiriría— el fenómeno metropolitano.
- b) *Signos de "abandono institucional"* que se presentan como una incapacidad "orgánica", es decir, por "incompetencias institucionales" de orden jurídico o de orden jurisdiccional en el tratamiento actual de los problemas derivados de la metrópoli, y que el caso del agua se observan, por una parte, con las "disputas interinstitucionales" por la distribución y el aprovisionamiento del agua.
- c) *Signos de desinterés gubernamental* para establecer "ambientes" de acuerdo o ambientes propicios para "armonizar" las relaciones sociales (entre grupos y los gobiernos o entre estos mismos grupos) o las relaciones institucionales (entre gobiernos) de la metrópoli. En general, esto es debido a "preceptos", "posturas", "actitudes" que pueden

catalogarse como de tipo ideológico o "político" (en el sentido de politización) y que derivan en comportamientos sociales o institucionales de exclusión sectaria. En el caso del agua se observan por los conflictos por la orientación (pública o privada) del servicio, principalmente.

Puede decirse también que no hay una regla específica para definir la presencia de una *crisis decisional*, dado que sus características no son fáciles a distinguir en "estado puro", pero la presencia de algunos de los signos mencionados nos basta para identificarlas.

Finalmente, este concepto de crisis decisional nos permite hablar de un relativo "estado sin solución" de los conflictos por el agua –en su aspecto social o aspecto institucional– lo que nos lleva enseguida a hablar de la "necesidad de acuerdos".

En general, los cambios en las "formas de gobernar" el conflicto en la metrópoli sugieren la necesidad de "buscar canales" para que sociedad o gobierno enfrenten dichas problemáticas. Y en ese punto, exactamente, el concepto de *hidropolítica* cobra su pertinencia, tal como veremos enseguida.

### **1.3.6. La pertinencia del concepto de hidropolítica**

En el contexto metropolitano de México, las posibilidades de encontrar "prácticas" dirigidas a "arreglar" las problemáticas relacionadas con los conflictos vinculados con el servicio del agua parecían a simple vista múltiples, dada tanto por la variedad de tipos y de niveles de gobierno que intervienen, como por la diversidad de estrategias que aplican cada una de las administraciones involucradas.

En nuestros artículos publicados hemos hablado de nociones particulares que nos permiten abordar todas ellas. Por una parte, la noción de *lo político del agua* para explicar las características del "campo problemático" y que hemos visto en apartados anteriores con detalle. Por otra parte, hacemos uso del concepto de *hidropolítica*. En ambos casos, dichos conceptos son *útiles* para identificar el



problema de la "construcción de consensus" en la acción pública, es decir, en el marco de las respuestas institucionales a los conflictos por el agua.

En ambos casos, si seguimos la reflexión de Simmel, si el conflicto "tiene una función de reunión" que permite "a personas y grupos" estar dispuestos a "encontrarse" (Simmel, 1998: 122), podemos completar entonces que la función de la *hidropolítica* es parte de una "necesidad" de "obtención de resultados", de la "búsqueda de fines", tanto para los actores institucionales como para los actores sociales que enfrentan las problemáticas aquí estudiadas.

En un sentido general, en nuestros artículos utilizamos el concepto de *hidropolítica* como una de las herramientas para "completar" el esquema general de nuestro análisis. Es decir, tal como lo define P. Ávila, dicho concepto nos *permite reconocer los signos que "resuelven"* (o nos dejan claro el estado en que actualmente se encuentra) la crisis decisional de la que hablamos antes, es decir, las tensiones entre actores sociales y actores institucionales nacidas por algunas de las siguientes causas:

- a) *por el control* del recurso hídrico en situación de precariedad;
- b) *por el acceso* al líquido que genera protestas por su distribución desigual;
- c) *por los cambios de valores y de las percepciones* sociales sobre el fenómeno mismo de la precariedad del recurso;
- d) *por la incompatibilidad de intereses* (gubernamentales y sociales) ante los cambios en las políticas públicas sobre el agua y sus "formas" de gestión.

Así, el *control*, el *acceso*, el *cambio* de valores y de las percepciones sociales, así como la incompatibilidad de intereses se agregan a nuestra discusión sobre el uso del concepto de *hidropolítica*, a partir del cual reconocemos nuevas "formas de gobernar" el conflicto.

Este uso del concepto de *hidropolítica* como "uso" de una vía para reconocer las "respuestas" (institucionales o sociales) a los conflictos, nos ayuda a destacar los aspectos *geopolíticos* "rivalidades" no desdeñables de las instituciones (desfase

de jurisdicciones o de competencias) (Lorrain, 2003:449) o evocar las protestas de los grupos en juego; o finalmente, reconocer los territorios en disputa.

A través del concepto de hidropolítica, por ejemplo, pueden mencionarse casos concretos derivados del fenómeno “técnico” de la escasez del líquido y las disputas “inter” o “intra” gubernamentales; el carácter *transfronterizo* dichos conflictos; o reconocer las disputas entre los actores o entidades que *comparten* el recurso; así como los desacuerdos para definir los límites del abastecimiento cuando se trata de la búsqueda de fuentes alternativas de aprovisionamiento de agua. O en otro plano de análisis que rebasa nuestra investigación, con este concepto reconoceríamos también las desavenencias entre regiones o entre países por su uso desigual.

Esto es, dicho concepto nos ayudará en nuestro intento de *vincular* los conflictos por el agua en México como *parte* de los cambios políticos a nivel nacional y a nivel de la metrópoli. Veamos con detalle según tres aspectos principales que justifican el uso del mismo.

En primer lugar, P. Ávila sugiere que el término *hidropolítica* podemos asociarlo con el “cambio de época” en México, que se observa en los conflictos por el agua en el ámbito metropolitano, tal como lo hemos tratado en nuestro tercer artículo (Ver A3 p. 240 y ss).

En segundo lugar, este concepto nos permite comprender o identificar lo que hemos llamado “coyunturas decisionales” en la metrópoli México, es decir, definir las *interrelaciones* en los procesos sociales y los procesos institucionales; observar los *nuevos* actores que aparecen en años recientes y, en general, observar sus características *políticas*.

En dicho sentido, los conflictos por el agua dejan de ser –en nuestra investigación– puramente “administrativos” y pasan a ser eminentemente *políticos*. Entonces, el análisis de dichas *interrelaciones*, –concebidas aquí como “verdaderas crisis en la toma de decisiones”–, nos conducirá a identificar las

nuevas prácticas políticas en los conflictos por el agua. En suma, con dicho concepto definimos las coyunturas *vinculatorias* generadas cuando los procesos sociales o institucionales generales interactúan con los conflictos del agua provocando coyunturas de cambio político (De Alba 2005d) (p. ej. los procesos electorales y el uso "electoral" del servicio del agua).

En tercer lugar, este concepto de *hidropolítica* nos sirve también para analizar los recursos naturales como un "factor de poder", en función de un *territorio* determinado (Gleick, 1994: 32). Es decir, el papel de los recursos naturales que definen el poder de una nación frente a otra (*Ibid.*). Aunque no es el caso de la metrópoli de México, varios estudios han señalado la importancia de estos conflictos por el agua en zonas fronterizas, por ejemplo. En general, esta noción nos permite, como lo hace Peter. H. Gleick, cuestionarnos sobre *la naturaleza política del uso del agua* (Gleick, 2001: 32).

En cuarto lugar, el concepto de hidropolítica nos permite suponer también *las dificultades recurrentes encontradas* por cada nueva política aplicada (*territorio social*) en la gestión de los recursos hídricos (Maury, 2001). Se trata de la identificación de los "efectos" de la falta de políticas operativas en la gestión del agua, o por los cambios que éstas registran. Si abusamos un poco de la idea de Maury, dicho concepto nos permite centrarnos en el *desarrollo de las tensiones resultantes* de los usuarios, del control y la distribución del servicio del agua, así como por el deterioro de su calidad y cantidad.

En suma, para nosotros, *los conflictos por el agua son netamente fenómenos políticos*. El control del agua expresa formas de ejercicio de poder y de dominación política, sea entre grupos y/o entre territorios o jurisdicciones determinadas. Dicho *control* es también una disputa que, –por la inclusión de actores sociales o institucionales, o por la inclusión de objetivos públicos o de intereses en disputa–, ocurre en el campo de *lo político*, y es entonces cuando el concepto de hidropolítica adquiere toda su pertinencia.

### Conclusiones del capítulo

Estas conclusiones dan cuenta de nuestra idea personal de "organizar la teoría", una re-significación apropiada a cada concepto, respetando, claro está, el sentido común que el debate científico le ha dado a cada uno de dichos conceptos. En dicho sentido, la discusión conceptual *interdisciplinaria* desarrollada en este capítulo ha arrojado dos conclusiones generales.

Una primera conclusión se refiere al concepto gobernanza. En este capítulo hemos intentado *situar* la noción de gobernanza en un ámbito específico: las instituciones, la acción pública gubernamental. Por lo tanto, su definición estará sujeta a las reformas, cambios, u orientaciones que registraremos en dicho ámbito en México. En un sentido estricto, la gobernanza se define aquí como el conjunto de orientaciones que sirven a los gobiernos de la metrópoli para estructurar su relación con sus gobernados. En un sentido general, identificamos esta noción con las orientaciones internacionales que tienden a la privatización del servicio y a la reducción de la presencia estatal para "ceder" el lugar —en diferentes modalidades— a la iniciativa privada, los empresarios ("gobernanza mercantilista").

Entonces, en nuestra investigación la *gobernanza* es identificada en todo aquello que tiene que ver con el gobierno y las acciones o estrategias que utiliza para operar los servicios públicos, particularmente el servicio de agua potable. Por ejemplo, la idea de un "raccordement institutionnel" (Cavallier, 1998) nos mostró un elemento necesario para "poner" de acuerdo a los diferentes niveles y tipos de gobiernos que "operan" en la metrópoli de México, entre otros.

Por tanto, nuestra interpretación de los conflictos por el agua en términos de *gobermanza* es parte de una discusión sobre la orientación del servicio público. Y más concretamente, como una orientación que tiende a dar mayor espacio de acción a las empresas privadas.

Una segunda conclusión se refiere al concepto de *governabilidad*, igualmente central en esta tesis. En este capítulo dicho concepto fue definido a partir de la

"inclusión" de la "parte social" como todo aquello que se "opone" –y en ciertos casos aquí, se *complementa*– a las instituciones. Es decir, la *governabilidad* se define a partir de "incorporar" la noción de conflicto en el manejo de los servicios públicos, lo que parece opuesto al concepto de *governanza* referido, casi exclusivamente, a la "parte institucional".

En dicho sentido, nuestro uso de la noción de *governabilidad* aquí nos permite "de-marcarnos" de la limitación impuesta por la *governanza*, temporalizada" por propuestas normativas, en particular, la inclusión del capital privado en el manejo del agua. Por el contrario, la *governabilidad* nos permite reconocer "otros" actores (grupos sociales que demandan el servicio, principalmente).

Con esta noción no se discute la "propiedad" del agua o la "forma" de su gestión, sino la naturaleza de la relación que dicha la institución encargada de la gestión establece con los usuarios (y por tanto, la problemática resultante). Dicha relación constituye una "coyuntura decisional" que es marcada, a su vez, por la precariedad del líquido.

Dicha coyuntura es entendida aquí como el conjunto de condiciones que "impide", "obstruye", "bloquea" tomar decisiones estratégicas en relación con los conflictos por el agua y que, además, bloquea el desarrollo social e institucional de la metrópoli en sus formas de "governar" el conflicto.

Este ejercicio teórico nos ha permitido vincular los conflictos del agua con algunos cambios en el régimen mexicano y situarlos como un problema en las "formas de gobernar" el conflicto en la principal metrópoli mexicana. Así, mientras la crisis decisional nos permite hablar de los tipos de conflictiva metropolitana, en el concepto de "hidropolítica", puede verse, teóricamente, una "forma de solución" a los conflictos por el agua.

En dicho sentido, nuestra oposición/complementariedad conceptual se concretiza al menos en tres nuevas variables (que trataremos en el capítulo empírico): el desacuerdo, la oposición o la protesta. Estas variables dan a la noción de

*governabilidad* una mayor comprensión de lo que ocurre en la metrópoli de México, porque nos permiten explicarla como un todo *fragmentario inestable y deslocalizado*.

En este capítulo hemos intentado completar un esquema teórico comprensivo para que, más tarde, podamos tratar empíricamente nuestro objeto de estudio: el cómo se “gobierna la precariedad”.

Este objeto es tratado con una división analítica (la conflictiva institucional y la conflictiva social) que, como es evidente, sigue nuestra oposición conceptual antes enunciada. Este orden arbitrario que damos a nuestra comprensión de lo político metropolitano será tratado empíricamente en el capítulo siguiente.

## CAPITULO 2. LA METRÓPOLI MEXICANA : ANÁLISIS CONTEXTUAL

*Toutes les fois que nous élargissons le domaine de notre expérience, les limitations de notre pensée rationnelle deviennent évidentes et nous devons modifier, voire abandonner, certaines de nos conceptions.*

Fritjof Capra 2000. *Le Tao de la physique* p. 31

### Presentación del capítulo

**E**n este capítulo presentamos un tratamiento empírico de nuestro objeto de investigación, es decir, el análisis de las diversas modalidades de conflictos por el agua en la metrópoli de México. En un sentido general, este texto es un resumen de los artículos publicados y en él se encuentran nuevos elementos de discusión. En dicho sentido, buscamos "descomponer" *empíricamente* la discusión realizada relativa a los conceptos centrales de esta tesis la *governabilidad* y la *governanza*. En la medida que los abordamos, encontramos, sucesivamente, sus interacciones y sus vinculaciones con los cambios en el régimen político mexicano. El punto de interconexión es, por supuesto, el análisis de los conflictos por el agua.

Para facilitar una mejor comprensión de este texto, el lector debe ser advertido que las partes tomadas de nuestros artículos se han entrecomillado (" ") y al final se agrega un clave para referir el artículo de que fue tomada la citación (A1, A2,...), junto con la página (p. ej. A1 p. 134).<sup>63</sup>

### *Un discusión sobre goberabilidad o la goberanza*

En nuestros trabajos publicados se hace una serie de reflexiones articuladas alrededor de las nociones de *governabilidad* o *gobemanza* que por la referencia al espacio social e institucional que estudiamos aquí, la denominamos

---

<sup>63</sup> Los tres artículos seleccionados e incluidos al final de nuestra tesis son: (A1) De Alba, Felipe. 2005a. "Geopolítica metropolitana y gobernabilidad del conflicto en la metrópoli de México: seis hipótesis para discutirla." *Territorios* numero 14:119-142.; el segundo es (A2) De Alba, Felipe. 2005b. "Geopolítica metropolitana, el manejo del conflicto y la "crisis permanente" en el entorno de cambios políticos de la metrópolis de México." *Revista Anuarios Espacios Urbanos UAM*. Junio-septiembre, México.:57-78.; y el tercero es (A3) De Alba, Felipe. 2005d. "La hidropolítica en la crisis decisional de la metrópoli de México: Coyuntura o síntomas de colapso?." *Revista Ciudades* numero 66:27-32.

"governabilidad metropolitana"<sup>64</sup>, aunque nos referimos a un aspecto que tiene que ver específicamente con los conflictos por la gestión del agua.

En este capítulo tratamos los contenidos de nuestros artículos publicados y aportamos otros elementos empíricos que guían nuestra investigación, alrededor de estas dos nociones que, repetimos, articulan el conjunto de nuestra investigación.

En el primer caso, la *gobermanza* se refiere a "las reglas de juego, [a] los 'tiempos' de la política y [a] las modalidades del acuerdo entre los actores y las instituciones" de la metrópoli. (A1 p. 202) y por tanto buscamos analizar sus desacuerdos, las confrontaciones que existen entre ellos. Estudiamos el concepto de *gobermanza* para analizar entonces los efectos de dichos desacuerdos (o "abandono institucional" como le llamamos) en las relaciones políticas.

En el segundo caso, nos referimos al concepto de *governabilidad* como el "destiempo de las instituciones" metropolitanas, es decir, "cuando éstas sufren un desfase entre sus competencias y su relación con su territorio de influencia", es decir, con la población específica que se gobierna. No obstante, en nuestros artículos advertimos que "como no podemos hacer aquí una discusión exhaustiva" de ambos conceptos "sólo apuntaremos algunos elementos" (A1 p. 202). Una discusión con mayor profundidad la hacemos en el capítulo teórico de esta tesis.

En el cualquier caso, cuando hablamos de gobernanza o de gobernabilidad nos referimos a un "tratamiento interdisciplinario de lo político y la política en el espacio territorial de las metrópolis". No obstante, consideramos en nuestros artículos seleccionados en esta tesis que "el tratamiento de lo político y la política en las metrópolis latinoamericanas es un ángulo de estudio aún en desarrollo en el campo académico" (A2 p. 220). Desde hace varias décadas "América Latina vive un proceso de profundas transformaciones de orden demográfico, económico y sobre todo de apertura comercial y de fronteras". En dicho contexto, las metrópolis latinoamericanas, como tema *político e interdisciplinario*, "son pocas veces un ángulo de los estudios profesionales y académicos". Consideramos que "más allá de las evidencias unidisciplinarias y aun cuando los ejemplos nos indican la paulatina conversión de dichas metrópolis" en un punto

<sup>64</sup> El lector debe saber que, en algunos casos, por simplificación, en nuestros artículos hablamos de *gobermanza* lo que, por supuesto, es diferente a la noción de gobernabilidad. Esta discusión la hacemos largamente en el primer capítulo teórico anterior, donde establecemos con claridad sus diferencias.



de fuerte interés y con "alto impacto en las políticas [públicas] de varios países", "su uso como objeto de investigación es aun escaso". (A2 p. 220).

En consecuencia, estos conceptos de gobernanza o de gobernabilidad nos refieren también a nuestra idea de *l'aménagement du territoire politique* (o mejor aun "*aménager le politique*"), que se trata aquí en sus *funcionalidades políticas*, es decir como una práctica institucional con prospectiva sobre los hombres y sus actividades, un medio de comunicarse (en sentido general) 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 ultimo punto, encontramos la pertinencia de discusiones sobre la participación, la inclusión, *la protesta organizada o no*, etc. (A2 p. 212 *infra*)<sup>65</sup>.

En suma, nuestro análisis de dicha oposición (o complemento) conceptual entre la gobernanza y la gobernabilidad en México trata *centralmente* sobre el "conflicto político metropolitano" porque dicho conflicto nos refiere a "[una] conjunción y combinación de fenómenos sociales que expresan *multiplicidad* de sentidos y planos políticos (variedad de contenidos, formulaciones y proyectos, símbolos y significados)" (A1 p. 210). Tal como lo refiere A. Ziccardi, el estudio de las relaciones de poder en las metrópolis, "particularmente de administración de los bienes y servicios urbanos" nos permite encontrar "siempre elementos de la política local, regional y nacional (clientelismo, movilización, corporativismo, participación política autónoma y subordinada)" (Castillo, Ziccardi y Navarro, 1995: 14) (A1 p. 210). En dicho sentido, una vez más, esta oposición conceptual nos refiere *empíricamente* a la noción de conflicto, que trataremos enseguida.

*Una discusión sobre la metrópoli como 'centro de conflicto' en el régimen político*  
En esta investigación buscamos entonces definir los ejes que articulan el "campo de la conflictividad" en el México metropolitano, por lo que, enseguida intentamos un primer esquema que contiene **tres modalidades políticas** que definen a la metrópoli como "espacio conflictual" en México.

<sup>65</sup> Por ejemplo, en nuestro primer artículo *l'aménagement du territoire metropolitano* lo entendemos como "la capacidad funcional de los gobiernos" para cubrir las "necesidades de la sociedad" lo que "se apoya en instrumentos jurídicos (convenios internacionales, nacionales, estatales o intermunicipales; leyes, decretos o acuerdos), en prácticas administrativas y principios (planificación, participación)" así como "en diferentes conocimientos científicos, con aportaciones de equipos pluridisciplinarios y multidisciplinarios" (A1 p. 185).

**En primer lugar**, diversos autores destacan la importancia de las ciudades por la concentración poblacional y con ello, la **concentración del voto** que representan para el mercado político. La metrópoli está en el centro de la *geopolítica electoral*, el *lugar* de las decisiones electorales del país (De Alba 2004):142-143). En dicho sentido, el voto urbano, tradicionalmente opositor al PRI ocupa un lugar central en la agenda partidaria en México. En el devenir del régimen político, la declinación política del PRI ha estado asociada, evidenciada por un lado, con la pérdida de influencia en las zonas urbanas; y de otro lado, con la *délocalización* del voto del centro hacia las zonas rurales agregado, influido por dicha vida metropolitana.

Este hecho fue confirmado en las elecciones presidenciales de julio de 2000 entonces la *importancia político-electoral alcanzada por las zonas urbanas* no es reciente. Por lo menos desde la década de los setenta y ochenta se ha reconocido la importancia política-estratégica de las ciudades, cuyo ejemplo representativo ha sido la ciudad de México. Por un lado, la consolidación política posrevolucionaria y la legitimidad corporativa del Estado mexicano dependió de la prosperidad y el crecimiento económico registrado en la ciudad de México.

Por otro lado, se agrega la lealtad política de los trabajadores que proporcionaban los servicios urbanos; esta lealtad era obtenida a través de accesos privilegiados a espacios de poder y mediante políticas sociales, cuya eficacia se reflejaba como éxitos de políticas nacionales (Davis 1998): 440). De esta manera, la metrópoli ha sido un punto de concentración de poder, cuya tranquilidad local confirmaba la legitimidad del régimen político en su conjunto.

**En segundo lugar**, la metrópoli deviene un centro de las reformas económicas y políticas del país. Durante los gobiernos de José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid (1982-1988) se implantaron reformas fiscales profundas lo que inquietó a muchos miembros del PRI, quienes "estaban preocupados por la posibilidad de que el incremento de los gastos urbanos en la capital generara un mayor endeudamiento nacional" (Davis 1998): 368). No obstante, sabían que si "se reducía o aun se cortaba por completo el gasto público para los servicios urbanos" de la ciudad central de la metrópoli (el Distrito Federal) —"el sitio más populoso y movilizado de la nación", como le llama la autora—, podrían agravarse las protestas sociales urbanas en la ciudad, "lo que alimentaría una oposición política mayor entre la ciudadanía en general" (*Ibid.*). No estaban lejos de tener razón. Durante

décadas, los gobiernos de la ciudad capital (DF) enfrentaron serios dilemas para equilibrar las prioridades macroeconómicas nacionales apremiantes del partido gobernante con los objetivos políticos de los gobernantes de una ciudad en expansión.

En consecuencia, la vida política metropolitana ha tenido relevancia porque la insatisfacción política, origen de una buena parte de sus conflictos, alcanzó notoriedad. Surgieron diversas manifestaciones de problemas por las carencias en el transporte, por los servicios públicos y por las crecientes "fallas" en el control político (Perló and Schteingart 1984): 120). Ello provocó, en 1982 por ejemplo, movilizaciones generalizadas de descontento, pese a la acción gubernamental, que crearía diversas instituciones para "democratizar" las políticas urbanas. Sin embargo, dichas instituciones u organismos responsables de las "formas de gobernar" el conflicto en la metrópoli, hacían evidente, de manera progresiva, una "desconexión" entre la política local y evolución política nacional.

**En tercer lugar, con el incremento de la conflictiva urbana se hizo evidente el ingreso de México a una nueva fase política, en la que se planteó la posibilidad de la alternancia, y por lo tanto, la sustitución del partido gobernante PRI (Aziz 1996), la discusión sobre nuevas "formas de gobernar" el conflicto parecía estar abierta. En ese periodo, los mecanismos que permitían la legitimación política en la urbe parecían haber agotado su eficacia, hasta entonces vigente. Para la vida de la metrópolis, se tocaban puntos finales o puntos de inicio en las "formas de gobierno" tradicionales de la metrópoli.**

La sensibilidad política (o la carencia de ella) de los gobernantes nacionales (o de los gobernantes locales) a las demandas de los habitantes de la metrópoli de México, resultó en la creación de un sinnúmero de *conexiones institucionales* entre dependencias nacionales con dependencias locales, para la aplicación de políticas urbanas y la asignación *díspersa* de recursos al desarrollo urbano.

Según Emilio Pradilla, en las tres últimas décadas la economía de la metrópoli perdió su dinamismo anterior, lo que dio lugar a procesos de *desindustrialización*, contracción de la producción agropecuaria periférica, pérdida de empleo productivo y estable, y terciarización informal (Pradilla 2000b). Igualmente, una contracción salarial unida a factores económicos generó ciclos de

empobrecimiento de la población, no obstante las políticas compensatorias de combate a la pobreza aplicadas en este periodo.

El resultado fue una inclusión social y clasista de base amplia que hacia del corporativismo mexicano algo distinto de casi todas las demás variantes del corporativismo [en las ciudades y metropolis] de América Latina. Un subproducto infortunado de esta inclusión era un aparato estatal más extenso y controlador; otro era una *mezcla conflictiva de la política y la elaboración de políticas locales y nacionales* (Davis 1998): 440).

En suma, puede confirmarse que debido a la agudización de los conflictos de la metrópoli, se evidenció la incapacidad gubernamental para atender *estratégicamente* el crecimiento extensivo de la ciudad y la baja densidad en el uso del suelo, entre otros problemas centrales.

Si tal como afirmamos en nuestros trabajos publicados, la metrópolis es el "espacio natural de conflicto en la sociedad contemporánea" (A1 p. 201), podemos plantear aquí sobre la pregunta siguiente ¿Es posible relacionar la evolución reciente del *régimen político mexicano* con los conflictos sociales por el agua en la metrópoli de México?

En nuestros trabajos argumentamos que las causas de esta posible vinculación —en sus variantes sociales e institucionales— "no son fáciles a enumerar", quizás porque el origen de los conflictos por el agua se encuentra "en decisiones tomadas *históricamente* en la composición y la *permisibilidad* gubernamental en el crecimiento explosivo" de la metrópoli (Davis, 1998: 441). Generalmente, algunas de las causas de esta conflictividad pueden atribuirse "al clima político que impera en la metrópoli desde años *relativamente* recientes (Crespo, 1998; Székely, 1998; Coulomb & Duhau, 1993)" (A3 p.237).

Este "clima político" se caracteriza por una serie de "profundos cambios *institucionales* (Eibenschutz, 1999; Castillo, Ziccardi, *et al.* 1995)" que la metrópoli ha vivido tal como lo veremos mas adelante (*Ver* inciso 2.1 p. 110). En cierto sentido, dichos cambios "limitan el margen de maniobra de las decisiones estratégicas a aplicar" (A3 p. 237), lo que genera, directa o indirectamente, nuevas protestas sociales. Pero antes de abordar este aspecto, vamos a exponer cual es la articulación histórica de esta conflictiva metropolitana, es decir, vamos a discutir los rasgos principales del régimen político mexicano, para comprender mejor el contexto de los cambios que tenían lugar hasta años recientes.

En nuestra comprensión, el régimen mexicano se fundamentó en una forma de dominación unipartidista que era ejercida por el Partido de la Revolución Institucional (PRI, lo que dio origen a un esquema de decisiones de tipo *corporativo y clientelar*. En nuestros trabajos publicados explicamos, por ejemplo, que este régimen se consolida con la formación de "organizaciones que agruparon corporativamente a los militares, campesinos, obreros y sectores populares que evidenciaron el control político de la burocracia del partido de Estado en el poder y de los líderes 'charros' (Cosío, 1972)" (A1 p. 224).

Esta figura del "charrismo" fue *clave* en dicha dominación política porque, dicho mecanismo, a su vez, "someterá, durante décadas, a los trabajadores a las reglas del partido dominante (PRI) bajo presiones y amenazas de reducciones salariales y pérdidas de empleos, crédito agrícola, tráfico con la pobreza urbana y rural, etc., como garante de una reserva importante de votantes" (A1 p.224). En ese contexto, "la ciudad de México será el crisol de todas estas tendencias", porque el Distrito Federal, capital del país y ciudad central de la actual metrópolis del mismo nombre, "será durante muchos años el escaparate de un régimen autoritario" (A1 p. 224). Esta condición cambia a partir de los años 1980, como veremos más tarde.

De esta manera, sostenemos que "la Ciudad de México [o el DF] representaba una 'perla' del régimen político mexicano, dirigido, desde la revolución de 1917, por el 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 tenían como objetivo resolver el retraso del desarrollo socioeconómico nacional" (A1 p. 200).

Sin embargo, "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" (A1 p. 200). Sostenemos que, 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 <del aparato del Estado" (A1 p. 200). En cambio, a partir de la década de los años 1980, los gobiernos del país

aplican una clara orientación *neoliberal*<sup>66</sup>. Al mismo tiempo –a veces complementariamente, a veces *en* resistencia–, se “abren” los canales de la política a nuevos actores y con ello el incremento de la competitividad partidaria. En este punto histórico situamos los inicios del fenómeno de la “fragmentación política”<sup>67</sup>:

Este proceso de transformación de un régimen corporativo a otro neoliberal, un proceso de carácter *gradual* y progresivo pero implacable en sus decisiones y orientaciones, se sitúa entonces entre los años 1980 y hasta mediados de los años 1990. En la metrópoli esto se observa en las reformas políticas que dieron lugar a la elección de gobierno local (GDF) por primera vez en la historia reciente, en 1997. Una oposición entre un Estado “mercantilista” (neoliberal) y las tendencias hacia una fragmentación política, se distinguen el país y en mejor medida a la metrópoli, desde entonces.

Desde este ángulo de análisis, podemos afirmar que, hasta antes de los cambios de los años 1990, la gestión metropolitana se integraba “*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 ‘priista’, que, en el fondo, estaban sujetos al recurso sistemático del clientelismo”; el cual “representaba una complejo *tejido de interrelaciones entre el poder público, el sector privado y la organizaciones sociales de México*” (A1 p. 224). ¿Qué nuevos conflictos crearon estos procesos?

En esta investigación los conflictos por el agua son tratados como un fenómeno político tanto por la presencia de actores sociales e institucionales, como por el reciente “desarrollo de movimientos sociales nuevos”<sup>68</sup> que, en ciertos casos, muestran características “altamente radicales”, debido, entre otras posibles causas, al crecimiento desproporcionado que, en años recientes, registran algunos municipios mexiquenses (Pradilla, 2000; Conapo, 1998; A1 p.245).

Si se piensa que este proceso de cambios y fragmentación política podían favorecer *nuevos* conflictos en México, ello presupone “un desafío a la regulación estatal y a la regulación política” metropolitana, “fracturadas después de décadas” por “la parálisis institucional a la que estuvieron sujetos los gobiernos locales”(A1 p. 216).

<sup>66</sup> La noción de la administración neoliberal en México y sus características es tratada igualmente en el capítulo teórico correspondiente.

<sup>67</sup> Este concepto lo tratamos en el capítulo teórico correspondiente (Ver p. 65)

<sup>68</sup> Sobre esta noción de “protesta social” nuevas en lugar de usar la noción de “movimientos social” tradicional lo abordamos en el capítulo teórico (Ver p. 91).

No obstante, si alguien hubiese creído que ello cambiaría en 1997 con el triunfo de un gobierno del PRD, partido de centro izquierda<sup>69</sup>, se habría equivocado. Al contrario, parece que esta nueva realidad abrió una nueva "disputa política por la metrópoli", es decir, creó una *nueva realidad* de "fuertes desequilibrios" institucionales. Ahora, la metrópoli deviene "el espacio de todas las confrontaciones, un centro de conflicto y de pugna". En un sentido general, nuestra reflexión considera "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" (A1 p. 216). Es decir, un problema que atañe directamente la planificación política de su territorio, el *aménagement du politique*.

Este argumento será desarrollado con detalle en el presente capítulo. En las secciones 2.1 y 2.2, tratamos en profundidad algunos elementos empíricos de una discusión sobre la *gobernanza* y la *gobernabilidad*, según las dos clasificaciones correspondientes del conflicto que hemos identificado en esta investigación: *conflicto institucional* y *conflicto social*. Mas tarde, en la sección 2.3 hacemos la "unión" de ambos tipos de conflictiva, además de aportar nuevos elementos empíricos no incluidos –necesariamente– en nuestros artículos publicados.

Como se ha explicado generalmente, el objetivo es encontrar posibles vínculos entre el conflicto en la metrópoli y los procesos generales de cambio del régimen en México, tal que se indica en nuestras hipótesis. El lector debe ser advertido que una "división" en dos tipos de conflictiva –conflictiva institucional y conflictiva social– es útil puramente para efectos analíticos. En la realidad dicha división no puede sino encontrar muchos matices.

## 2.1 LA CONFLICTIVA INSTITUCIONAL POR EL AGUA

---

La mayor parte de nuestros aportes empíricos sobre los conflictos por el agua la hemos desarrollado en nuestro tercer artículo (A3 p. 237 et ss). En dicho texto sostenemos que la gestión del agua como *proceso decisional* es un fenómeno metropolitano que se vincula a su vez con otros problemas sociales. En este

<sup>69</sup> El PRD tiene varios de sus orígenes en las organizaciones sociales que actúan en la metrópoli.

apartado nos concentraremos únicamente sobre el aspecto *institucional* de esa conflictividad en la metrópoli<sup>70</sup>.

Los conflictos por el agua surgidos en las últimas décadas en el país como en la metrópoli están fuertemente relacionados con procesos de centralización, descentralización y fragmentación política que han marcado su historia. Entre las *fuentes* de los conflictos por el agua en el área metropolitana, podemos señalar a grandes rasgos, dos tipos fundamentales: la *escasez*, sobre la que se asienta el excepcional crecimiento de la metrópoli y el *modo* a través del cual se administró este crecimiento, en términos de la gestión del recurso.

En nuestros trabajos sostenemos que "la insuficiencia de servicios y la agudización de las demandas de grupos sociales contestatarios convierten a la metrópoli en 'centro problemático' " (A2 p. 203), que es concebida por algunos como el "mayor riesgo" que vive la metrópoli en los últimos años.

Quizás el mayor riesgo que corre la [metrópoli] México es la carencia de agua. Actualmente siete de cada diez litros de agua en la ciudad de México, se obtienen del subsuelo, el resto proviene del Sistema Lerma-Cutzamala. Además, del total de agua extraída del subsuelo, casi la mitad proviene de la Cuenca Chalco-Xochimilco, que por cierto está sobreexplotada en un 40%. Esta sobre explotación ha afectado los mantos freáticos, provocando que el suelo se fracture y se hunda hasta 30 centímetros por año en algunas zonas<sup>71</sup>. Asimismo, el hundimiento del suelo provoca la ruptura de las redes de agua y drenaje en la [metrópoli de México], en el caso de la primera, esto significa una pérdida de la tercera parte del recurso agua, mientras que para la segunda representa la contaminación de los mantos freáticos [Metropolis 2025 p. 48. Documento en línea <http://www.metropoli.org.mx/htm/areas/0/Habitabilidad.pdf> Consultado el 2 noviembre 2007].

<sup>70</sup> En ese tercer artículo (A3 p. 215) se mencionan otras problemáticas sociales de la metrópoli de México, por ejemplo, que "la polarización social (y política) alrededor de la gestión política del agua se añade (y vincula) a varios otros problemas metropolitanos como el empobrecimiento de algunas zonas de la misma" según ha sido analizado por diversos autores (Scheingart, 2001; Ávila, 2001; Ávila 1999; Lusting & Székely, 1998; Castillo, Reyes, et al. 1997; Hiernaux & Tomas, 1994; Bassols, González, et al. 1993; Icazuriaga, 1992)". Otro ejemplo puede encontrarse en nuestro segundo artículo en el cual mencionamos que "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" son eventos "resultado de un recrudescimiento de la inseguridad pública" y "de la 'inestable' vida metropolitana" (A2 p. 177). Otras problemáticas podrían citarse para ilustrar este punto, pero ello rebasa los objetivos de este trabajo.

<sup>71</sup> Según Martha Delgado, dichas grietas producen un hundimiento diferencial de 34 cm al año. CIMAC, "Entrevista a la licenciada Martha Delgado, secretaria del Medio Ambiente del GDF" En línea [www.agua.org.mx](http://www.agua.org.mx) Consultado el 16 de abril de 2007. Véase también Duran 2007 "Subsidian agua en zona de grietas" *La Jornada* 24/07/2007. A propósito los efectos de la grietas en el suelo metropolitano véase también López 2007 "Amenazan grietas a dos líneas del Metro" *Reforma* 22/07/2007. Según Martha Delgado, dichas grietas producen un hundimiento diferencial de 34 cm al año. CIMAC, "Entrevista a la licenciada Martha Delgado, secretaria del Medio Ambiente del GDF" En línea [www.agua.org.mx](http://www.agua.org.mx) Consultado el 16 de abril de 2007. El aspecto geofísico de los riesgos es ilustrado en el artículo



En dicho sentido, coincidimos con E. Castro, especialista en el análisis de los grupos que "luchan" por tener el servicio de agua o mejorar su abastecimiento 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)" (A2 p. 203).

En dicho sentido nos propusimos "analizar la *gestión conflictiva* del agua en la metrópoli de México en las modalidades recientes" (A3 p. 207). Nuestro objetivo consistió en demostrar que "la gestión pública del agua –hoy bajo la responsabilidad directa de Gobierno federal, y en parte compartida con las administraciones estatales– muestra serias insuficiencias (Cirelli & Melville, 2000)" (Ver Anexo 2 "Gestión del Agua en México" p. 250). Igualmente, buscamos demostrar que estas insuficiencias podrían "favorecer escenarios de alta conflictividad socioinstitucional en los años por venir" (A3 p. 237).

Complementariamente, si consideramos que "el abastecimiento de agua en la metrópoli de México (Distrito federal y Estado de México) no cambió en gran proporción al menos desde 1995", dicha problemática nos hace evocar nuestra noción de *crisis decisional* en la metrópoli, es decir, se trata de "una crisis del líquido [que] podría producirse en primer lugar en el Distrito federal, entidad esencialmente dependiente de fuentes externas (Ávila 2001; Anton, 1996)" (A3 p. 238).

En dicho sentido, la hipótesis de una "crisis decisional" entendida como una "deficiencia institucional" en la toma de decisiones, nos lleva a reflexionar sobre las características de dicha gestión gubernamental, en el mediano o largo plazo. Creemos que "esta crisis decisional podría suscitar *presiones* por parte de las autoridades de los municipios mexiquenses sobre el Gobierno estatal o de la población periférica sobre las autoridades centrales (federales)" (A3 p. 238). En esta sección volveremos varias veces sobre este punto.

En general, dado que "con el gobierno tradicional, encabezado por el PRI, no había acciones [para hacer eficiente el servicio] de largo plazo (Eibenschutz, 1999)", nos parece pertinente preguntarse: "¿Qué medidas son aplicadas actualmente para hacer frente a las posibles situaciones *políticas* de escasez de agua [en la metrópoli]?" (A2 p. 231).

Enseguida vamos a desglosar **cuatro puntos** específicos para explicar con detalle el argumento anterior, es decir: a) una discusión sobre la "inestabilidad institucional" que utilizamos aquí para explicar las condiciones histórico-institucionales de la metrópoli; luego desarrollaremos, b) una genealogía de la gestión del agua, para explicar los cambios en la "arquitectura" jurídica de la metrópoli en las últimas décadas; para enseguida tratar c) las orientaciones *estratégicas* de una administración en cuestión, para explicar el peso de la "coyuntura" política y sus límites decisionales; y por último, d) el conflicto por las "decisiones intermedias" y su ideologización, para demostrar las debilidades de una discusión "politizada" en materia de gestión del servicio de agua.

### 2.1.1 Inestabilidad en las formas institucionales

En este inciso se busca demostrar que los conflictos sociales por el agua tienen relación con problemas "estructurales" del régimen político mexicano. Esto se demostraría si se observan las tendencias negativas que registran los niveles de vida en áreas marginales de la metrópoli, señalada desde hace décadas en algunos estudios (Lomnitz, 1975). Un tal propósito rebasa nuestros objetivos de investigación.

Desde un primer ángulo, estos conflictos parecen originarse en la *escasez crónica de agua existente en el Valle de México*, así como por la incapacidad institucional para reproducir el ciclo natural del agua, lo que genera problemas de inequidad e injusticia social que son difíciles de solucionar (Marín, 2004). A todo ello hay que agregar la "presión demográfica" observada en la zona conurbada (lado mexiquense, principalmente)

Desde un segundo ángulo, los conflictos por el agua se generan por lo que llamamos una "crisis en los canales tradicionales de solución de conflictos", que se observan en diferentes niveles de gobierno y, por supuesto, en su relación con las protestas sociales que analizamos en este capítulo (Ver inciso 2.2, p. 138). En términos generales puede afirmarse que la complejidad de la problemática metropolitana en México ha generado durante décadas que los gobiernos creen "reformas" gubernamentales para atender los desafíos de *l'aménagement métropolitain*, sin focalizarse a establecer *puentes institucionales* entre los gobiernos y de éstos con la sociedad.

Aquí observaremos cómo en algunos casos, lo que llamamos *crisis decisionales* están constituidas por una serie de *controversias, polémicas y desacuerdos* – que aquí denominamos genéricamente “conflictos intergubernamentales”– que permiten observar las modalidades que adquiere la cooperación intergubernamental (o la ausencia de la misma) (Ward, 1998: 129) en los temas estratégicos de la metrópoli, en los cuales el agua es de alta relevancia.

Esto es cierto particularmente en la época actual, caracterizada tanto por fuertes transformaciones del régimen mexicano, como por la *inestabilidad* en los procesos institucionales, que enfrentan a los gobiernos en sus intentos de adecuar las instituciones a los cambios políticos y demográficos vertiginosos de la metrópoli. Así, la metrópoli de México, asentada sobre tres entidades político-administrativas diferentes (Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo), ha estado sujeta a una *diversidad de intereses y objetivos* de sus organismos, autoridades y formas de planeación y gestión distintas (Iracheta, 1997:27)<sup>72</sup>.

Dicho de otra manera, esta *inestabilidad* institucional tiene un efecto, al mismo tiempo, *devastador y constructivo*. Además del desmantelamiento de gran parte de los sistemas de protección social en la metrópoli (De Alba y Jouve, 2006), ello parece fortalecer *nuevas configuraciones geoestratégicas* de la acción institucional en México. Estas nuevas *configuraciones* las definimos aquí por la ausencia de *linealidad* en los procesos sociales, es decir, se trata de *discontinuidades* políticas e institucionales, que interactúan en ambos planos y se refuerzan mutuamente, creando nuevos campos de conflicto, como sucede en otras latitudes, según lo sostienen algunos autores (Leresche, 1996).

Podemos afirmar, parafraseando a Capel, que las deficiencias en la articulación intergubernamental en México “rebasan los umbrales convencionales” lo que impide, *estructuralmente*, “la solución de problemas de abastecimiento de bienes y servicios, transportación, disposición de desechos, etc.” (Capel, 2000: 50). Si seguimos esta parafrasis del autor, ello plantea la necesidad de “tecnologías

---

<sup>72</sup> Según Iracheta, “en los últimos años se han puesto en prácticas políticas de alguna manera distintas, derivadas de un enfoque aperturista en el que se han privilegiado las exportaciones y el libre comercio como producto de la globalización de la economía”. Esto no necesariamente responde a directrices de ordenación urbana de largo plazo, más bien “el problema central de estas políticas no parece haber sido el de los desequilibrios regionales sino el de la transformación del modelo económico. Por ello, se enfatizó la planeación económica global y no la territorial”. Iracheta, 1997: 27).

cada vez más complejas y acordes con la escala de los problemas y con la diversidad de condiciones y sistemas político-administrativos de sus partes" (*ibid*).

En general, podemos señalar que el proceso de cambios políticos nos obliga a pensar la metrópoli como *un centro estratégico en conflicto permanente*, es decir, que está vinculada con la toma de decisiones políticas nacionales y estratégicas (Nieto, 1999: 12). En dicho sentido, ningún otro tema sobre la metrópoli de México genera tantas resistencias (locales o nacionales), como la *necesidad de la articulación intergubernamental*. Podemos concluir, tal como lo afirman diversos autores, que ello se observa en casos diversos donde la planeación urbana o la acción de actores institucionales está *supeditada* a intereses de carácter *político* o de grupo (Sánchez, 2001; Treviño; 1999; Coulomb, 1993).

### **2.1.2 La conversión del agua en un bien económico**

En las últimas décadas la gestión del agua ha vivido una transformación 'estructural' que puede observarse en cambios de orden jurídico, lo que explicamos como "parte del cambio de modelo histórico" (A2 p. 229) en México. Es decir, el paso de ser un Estado autoritario y centralizado transformándolo en otro neoliberal y descentralizado. Ahora veremos como ocurrió este proceso.

Argumentamos que "la ola de reformas del Estado mexicano, en los años 70 y 80 tuvieron siempre un *fondo político*", es decir su objetivo "era la transformación del régimen", porque "se trató de una miríada de decisiones" tendientes a transformar la naturaleza pública del agua en una gestión privada o mixta (A2 p. 229). Para validar esta afirmación, referimos varios hechos que comienzan en "los años 70 con la desaparición de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de las comisiones de Cuenca (1976)". Dichos eventos, "establecerían una nueva relación entre el Estado y la sociedad en torno a los aprovechamientos hidráulicos" (A2 p. 229).

Más tarde, "en 1983, bajo la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988)" esta tendencia se confirma "con la modificación al artículo 115 de la Constitución, que buscó la transferencia, a los municipios, de las funciones de administración de los servicios como el agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de aguas residuales" (A2 p. 229). En la misma línea de hechos, "en 1989, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se

creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad fiscal y administrativa a nivel nacional" (A2 p. 229).

Sostenemos que este organismo marca con toda claridad las *nuevas tendencias reformistas del Estado mexicano*, en tanto que "la CNA será el organismo descentralizado cuyo objetivo será la administración y la conservación del agua de la Nación" (Citado en Martínez et al 2004Ñ 18-19). Igualmente, la CNA tendría como función "una 'concientización' (*sic*) de la población sobre el valor vital y estratégico del recurso" (A2 p. 229). Desde nuestro punto de vista se trataba de nuevos tiempos institucionales arropados con un discurso que otorgaba "un valor *económico y político*" a la gestión del agua (A2 p. 229). En dicho sentido, afirmamos que "el Estado deviene *gestor* en lugar de propietario, un gestor de servicios" (Martínez *et al*, 2004: 18-19) (A2 p. 229).

En consecuencia, con "este nuevo modelo de acción se pretendía" aparentemente "*trasladar a la sociedad el manejo del agua*" lo que, según el discurso institucional, ello iría "desde los aspectos técnico-operativos hasta los de desarrollo de infraestructura" (A2 p. 229). Es fácil suponer que ello "abrió puertas" para nuevas reformas jurídicas. Así, "en 1992 se modificó el artículo 27 de la Constitución con el fin de permitir la participación de la iniciativa privada" (A2 p. 201). En ese sentido, "fue creada la *Ley de Aguas Nacionales (LAN)*, como instrumento para reglamentar el artículo 27 constitucional". Esta ley tenía como objetivo « regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable» (*Ley de Aguas Nacionales*, 2004:1)" (A2 p. 229).

En suma, se trataba "del interés de vincular el desarrollo con la gestión eficaz de los recursos" (A2 p. 229). Este nuevo marco jurídico incluye cláusulas que otorgan poderes especiales al gobierno para que, según se establece en dicha ley, "en casos de interés general", las autoridades podrían "*ceder la prestación de servicios públicos a través de concesiones*" (A2 p. 229). He aquí entonces el fundamento de la acción privatizadora de los años siguientes y lo que hemos llamado la gobernanza "mercantilista".

Este conjunto de nociones jurídicas prefiguran los pasos progresivos para favorecer una "gestión privada del agua en México" (A2 p. 229). En esa lógica, el artículo 31 de la *Constitución Política mexicana* "cierra el círculo de dicha participación" en tanto que sostiene como "una obligación de la sociedad *pagar*

por el uso/utilización de las aguas nacionales (*Ibid*, p. 19)". Una vez más, e aquí también donde se sitúa la noción del agua como *bien económico*, como parte de un proceso de su "mercantilización".

Sostenemos también que en "todas estas reformas, la creación de mecanismos e instrumentos [jurídicos] fueron la estructura *sobre la cual* se puso en marcha el *Programa de modernización del sector hidráulico en 1993*" (A2 p. 229). Según algunos autores, dicho programa es concebido como "una nueva política del agua (Martínez *et al*, 2004: 18-19), dado que según dictaba el Artículo 115 de la *Constitución Política*, "cada estado y municipio tendrían a partir de entonces la autoridad [en la] administración de sus recursos" naturales (A2 p. 229). En fin, creemos que "este sería el marco de acción" para lo que algunos autores denominan "la 'discreta' privatización del agua en la ciudad de México (DF), posible años después (Bonaffé y Zentella, 2005)" y sujeta a fuertes cuestionamientos por distintos grupos sociales<sup>73</sup>, tal como veremos en otra sección de este capítulo (Ver inciso 2.2, pag. 138)

Esta serie de reformas tienen otro punto de apoyo. En el año 1999, bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), "el artículo 115 fue objeto de otra reforma" (A2 p. 230) que "permitió el aumento del margen de maniobra de los municipios", los cuales, en adelante, podrán 'coordinarse y asociarse' para la prestación de servicios públicos" incluido el servicio del agua, por supuesto (A2 p. 230). De la misma manera, "esta reforma incluía la necesaria *concesión de funciones al sector privado* para la realización de actividades ligadas a la prestación del servicio público de agua potable (*Constitución Política*, 2004: 64)" (A2 p. 230).

Este recuento de decisiones para cambiar la *arquitectura jurídica* de la gestión del agua y convertirla en un "bien económico" en México nos permite señalar una primera conclusión. Que "en esta nueva etapa del Estado mexicano [un Estado neoliberal], la gestión de los servicios públicos estaría bajo la responsabilidad del gobierno *pero* como una responsabilidad *compartida* con el sector privado y *supervisada* a través de la *contratación* de servicios. La intención, quedaba claro, era dejar atrás un modo de regulación fundado en el intervencionismo y sustituirlo por otro centrado en una regulación que privilegiara

<sup>73</sup> El 21 de enero de 2008, un funcionario de la SACM reconoció las quejas frecuentes de usuarios por la gestión "delegada" a empresas privadas de la facturación del agua. Dicho funcionario "aceptó que esas fallas se deben a desfases en el ingreso de los datos a las cinco bases de datos que tiene el Sistema de Aguas; cuatro de ellas son operadas por empresas a las que se les concesionó el cobro del vital líquido y una más ubicada en las oficinas centrales de ese organismo público" Cuenca "Presión por agua surte efecto". *El Universal*, 21/01/2008.

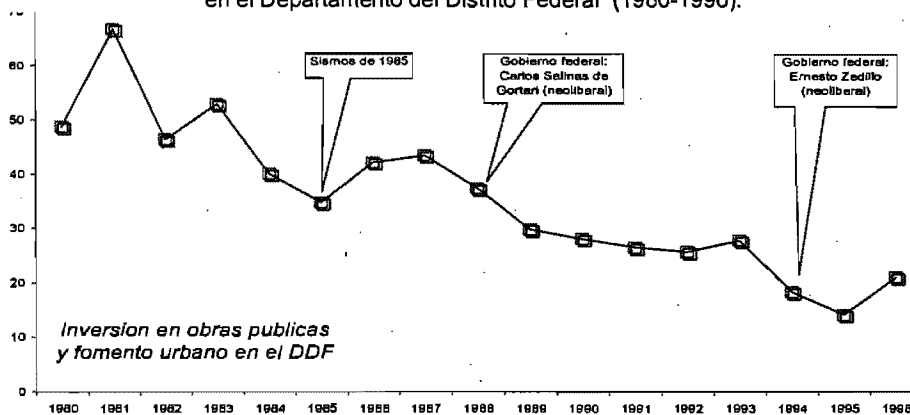
su relación con diversos grupos sociales e instituciones” públicas y privadas (A2 p. 230).

Puede afirmarse que, desde los años 1980, como parte del proceso de desmantelamiento del *État Providence* que el país registró, tiene lugar una *escisión* en la orientación de sus políticas públicas locales y nacionales. Entonces, como un fenómeno de escisión histórica, podemos enunciar dos elementos centrales de este proceso.

Por un lado, de manera predominante, se observan a nivel nacional medidas tendientes a la privatización de los servicios públicos, que rompen “desde arriba” (desde el gobierno) la tradicional gestión pública del servicio. En el caso particular de las administraciones del Distrito Federal (DDF) –que estaban bajo la tutela jurídico-política del Gobierno Federal<sup>74</sup> – puede constatarse un proceso de deterioro de la inversión pública en áreas como la obra pública y el desarrollo urbano, entre los años de 1980 y 1996.

Por otro lado, en forma *fragmentaria* y a veces aislada, se desarrolló un largo proceso de contestación social y política en oposición a las administraciones neoliberales, proveniente de una sociedad civil que, participando en masa en los procesos electorales (entre otras muchas formas de de “resistencia”), va a cambiar el *tejido socioinstitucional* en varias regiones del país.

Ilustración 1. La inversión en obra pública y desarrollo urbano en el Departamento del Distrito Federal (1980-1996).



Fuente: Elaboración personal con información de Carola Conde Bonfil "Finanzas públicas metropolitanas" citado en Garza, 2000:216).

<sup>74</sup> Recuérdese que hasta antes de 1997, el Distrito Federal dependía de la administración federal, a través de una regencia. Su nombre era: Departamento del Distrito Federal (DDF). El titular era designado directamente por el presidente de la república.

Es decir, dichas protestas buscan cambiar “desde abajo” las condiciones sociales. Así, el arribo de la nueva administración (originaria del PRD,<sup>75</sup>) parece nutrirse de esta contestación social, lo que modifica *algunas* de estas tendencias mercantilistas en la gestión del agua, aparentemente<sup>76</sup>. Si ello es así, será porque el GDF, bajo los gobiernos originarios del PRD se sentían “obligados” a prestar mayor atención a las demandas de estos grupos sociales, en correspondencia a sus orígenes políticos. Mas tarde volveremos sobre este punto (Ver inciso 2.2, p. 138).

### 2.1.3 Una administración en cuestión

En cuanto a la gestión del agua en la metrópoli de México, en los tres artículos publicados presentamos un análisis sobre el *conflicto decisional* que enfrentan las autoridades. En ello buscamos, una vez más, responder a la pregunta: “¿Qué planes para la metrópoli desarrollarán los distintos gobiernos de México para hacer frente a situaciones posibles de insuficiencia de agua en los próximos años?” (A3 p. 240).

Antes de entrar en el tema, podríamos detenernos sobre lo que varios especialistas llaman la “escasez del recurso”. En general, hemos señalado que actualmente el agua subterránea del Río Lerma está al límite de su disponibilidad; en la Cuenca del Valle de México el acuífero está sobreexplotado<sup>77</sup>; y en lo que respecta a la Cuenca del Río Balsas, hay disponibilidad de escurrimientos superficiales, pero faltan sitios para su almacenamiento. Del mismo modo, en el acuífero del Valle de México (que comprende toda la metrópoli) se extraen 47.38 m<sup>3</sup>/s de aguas subterráneas, cifra que supera su disponibilidad. Existe en este Valle una sobreexplotación de 20.167 m<sup>3</sup>/s, una cifra comparable a la capacidad del proyecto hidráulico del Sistema Cutzamala (Ver Anexo *La gestión del agua en la metrópoli de México* p. 250).

<sup>75</sup> Siglas del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

<sup>76</sup> En dicho sentido de *mélange* discursivo, funcionarios del GDF afirmaban necesitar que “el sistema de aguas se consolide y se constituya en una empresa pública eficiente”, no obstante, su perspectiva se fundaba en “tener un cuidado riguroso del suelo de conservación de las fábricas de agua que tiene la ciudad a partir de evitar el desarrollo urbano en ellas, de evitar la deforestación y de tener una capacidad de absorción mayor, de captación de agua pluvial”. CIMAC, “Entrevista a la licenciada Martha Delgado, secretaria del Medio Ambiente del GDF” En línea [www.agua.org.mx](http://www.agua.org.mx) Consultado el 16 de abril de 2007.

<sup>77</sup> Según Martha Delgado, el acuífero está sobreexplotado en un 120 por ciento, lo que muestra una situación crítica, puesto que “aún hay un millón de personas sin agua regular y entubada” CIMAC, “Entrevista a la licenciada Martha Delgado, secretaria del Medio Ambiente del GDF” En línea [www.agua.org.mx](http://www.agua.org.mx) Consultado el 16 de abril de 2007.



Todo ello está produciendo un grave deterioro de las condiciones medioambientales, tampoco puede negarse que dicho deterioro es un efecto de la aplicación indiscriminada de modos productivos insostenibles que están deteriorando el ciclo del agua y mermando su disponibilidad tanto en su cantidad como en su calidad. Según esta percepción, la metrópolis enfrenta "una situación de incapacidad [de las autoridades] en la *negociación* por un aumento del volumen de agua", lo "que hace necesaria la búsqueda de soluciones para el tratamiento de la carga pluvial, el tratamiento de las aguas negras o de la renovación del manto freático" (A3 p. 244). Como hemos visto antes, es por esto que en los últimos tiempos se percibe que la escasez del recurso influye en otras discusiones como la "necesidad" de convertir el agua en un "valor económico", como mecanismo para paliar la crisis de la misma.

En dicho sentido, contrariamente a una solución al problema, las autoridades podrían explorar "nuevas fuentes de abastecimiento" no obstante que éstas son "cada vez más distantes", "aproximadamente a mil kilómetros (Pradilla, 2000)" (A3 p. 244).

Según nuestro argumento, *la falta de una orientación estratégica* de las autoridades para manejar esta "crisis del líquido" "produciría" algunos otros conflictos. Nos referimos a más confrontaciones intergubernamentales "que las que existen actualmente entre las autoridades de las delegaciones (véase por ejemplo, *Reforma*, 19/08/2003) o entre las autoridades de los municipios, o de las primeras con las autoridades locales y de los segundos con las autoridades federales (véase especialmente *Reforma* 18/08/2003; *El Universal*, 26/05/2002)"<sup>78</sup> (A3 p. 245).

De allí tomamos una primera conclusión. Esta falta de visión estratégica nos hace suponer que "la gestión del agua en la metrópoli de México" es o será "una *fente* de conflictos sociales" e institucionales. La metrópoli es (o será) entonces un espacio "de confrontaciones agudas" entre sus actores, "especialmente en los períodos estivales". Desde nuestro punto de vista, "todo ello sería una consecuencia de la *crisis decisional* que pone en cuestión la *gouvernance*

<sup>78</sup> Sin duda podrían elaborarse una lista interminable de "conflictos" entre autoridades de distintos niveles de gobierno de la metrópoli. Por ejemplo, aquéllas que se refieren a Jose Luis Luege Tamargo (Conagua, federal) con autoridades locales (SACM, local). Entre muchos casos: el 4 de agosto de 2007 el funcionario federal calificaba un programa de acciones conjuntas como una "aspirina" al problema hídrico. El funcionario local se vió obligado a declarar que se trataba de un ambicioso programa para evitar inundaciones y de recarga del acuífero, por un monto de 36 mil millones de pesos. Simon, "Ofrecen 'aspirina' a crisis hidráulica de la capital" *El Universal*, 4/08/2007.

(gobernanza) metropolitana en México, a partir de la gestión política del agua" (A3 p. 245)<sup>79</sup>. De este modo, la idea de una "crisis de toma de decisiones en la metrópoli de México", la fundamos, dicho una vez más, "en el debate alrededor del nuevo rol que desempeñan sus actores políticos" y "el papel mismo de la metrópolis como espacio político en discusión en el proceso de transformación del régimen político" (A2 p. 228).

Como hemos afirmado antes, esta *crisis decisional* tiene dos tipos de expresiones en cuanto a la gestión del agua. Por un lado, un conjunto de decisiones que llamamos "localistas"; por otro lado, las evidencias de "una *incapacidad por parte de las instituciones*" en la gestión del recurso. Ahora veremos cada una de ellas.

Cuando nos referimos al "*abandono institucional* que existe en la metrópoli de México (Perló, 2001)" en nuestro tercer artículo lo concebimos *en relación* con la acción pública, es decir, "como una *contraposición* de conceptos, métodos y técnicas". Entonces la planificación gubernamental (*Aménagement*) se convierte en un punto donde se expresan las *contradicciones* entre los planteamientos "neoliberales" y "pro empresariales" en clara oposición a las acciones públicas que se desarrollaban "en los canales de la política tradicional", definido por sus "rasgos corporativos" (A1 p. 211) y clientelares (Ward, 1998: 98; Tosoni 1999: 18)<sup>80</sup>.

Es decir, planteamos que nuestro "análisis de [las] políticas institucionales o [de los] conflictos interinstitucionales" y de los grupos sociales que están ahora "en disputa por el espacio en la metrópoli" nos conduce directamente a plantear *la existencia de verdaderas 'crisis decisionales' en el funcionamiento de los gobiernos de la metrópoli* que puede explicarse, de otra manera, como "*la incapacidad funcional* de los gobiernos en la gestión de asuntos estratégicos" (A1 p. 212), tales como el servicio del agua.

En relación con esa *incapacidad institucional* damos varios ejemplos en nuestros artículos. Se considera posible que en el corto plazo "las autoridades de estas dos entidades "delegarían" probablemente el conflicto "a las autoridades

<sup>79</sup> La noción de gobernanza se refiere aquí a la incapacidad gubernamental en la toma de decisiones estratégicas sobre el tema del agua. (Ver capítulo teórico).

<sup>80</sup> Según Ward los gobiernos locales creen poder resolver los problemas con respuestas administrativas, más que soluciones políticas (Ward, 1998: 98), mientras que para Tosoni el alejamiento del clientelismo y el avance de la tecnocracia tiene como consecuencia la incapacidad de gobernar los municipios. Nosotros constatamos que la politización de los problemas evita o aleja la búsqueda de procedimientos democráticos y afirma viejas o nuevas prácticas clientelares.

federales" o "se acusarían mutuamente", dado que su actuación esta sujeta "a la coyuntura política" electoral (2006)<sup>81</sup>, "en la cual los dos gobernadores (del Distrito federal y del Estado de México) tienen un interés personal"<sup>82</sup>.

En esa especie de "delegación de responsabilidad" de las autoridades locales hacia las autoridades federales podría encontrarse el caso del proyecto Temascaltepec, a partir del cual el gobierno federal "busca aumentar el suministro a partir de las fuentes lejanas" lo que, aparentemente, "reduciría ciertas carencias en los próximos años" aunque en el momento de escribir nuestros artículos no había "signos suficientes de una inversión pública decidida" (A2 p. 231) debido a la *ausencia* de una visión estratégica por parte de los gobiernos. Hasta antes del año 2005, este proyecto no contaba con una inversión sustancial para continuar sus trabajos.

En segundo lugar, en cuanto a los conflictos por decisiones de tipo "localista", es decir, cuyo radio de acción comprende *solo* el territorio jurídico, en nuestros artículos hemos citado algunos casos. Por ejemplo, en el Distrito Federal las autoridades han decidido periódicamente "aumentar el 'intercambio' *interdelegacional* del suministro de agua (Buenrostro, 2004) para contrarrestar los déficits en el suministro; o desarrollar programas para la recarga de los acuíferos", aunque sin resultados espectaculares, hasta ahora. No obstante, consideramos que estas acciones "no parecen aún a la altura" de las soluciones necesarias o no parece que disminuyan la gravedad de los conflictos intergubernamentales por el agua (A2 p. 231).

Podemos citar también algunas características del gobierno del Distrito Federal, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005). Estimamos que su gobierno había "mantenido una estrategia de negociación más *politicizada* (en el sentido político-*electoral* del término) que una actitud meramente institucional". Según varias fuentes, "el Gobierno de AMLO [tenía] fuertes tintes de una administración partidista que un partido a la cabeza del gobierno" (A3 p. 243). Ésta es una razón, entre otras, por la que nos parece que tanto en el gobierno del DF como el gobierno del Estado de México las

<sup>81</sup> En ese caso, nos referimos a la coyuntura de la elección presidencial del 2 de julio de 2006.

<sup>82</sup> Nos referimos a Arturo Montiel Rojas, gobernador del Estado de México y Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno del Distrito Federal. El primero intento ser candidato por su partido (PRI) a las elecciones presidenciales del año de 2006, pero un escándalo de corrupción en su gobierno lo obligo a renunciar. El segundo, después de ser Jefe de Gobierno del DF, fue candidato a la presidencia de la república en las elecciones de julio de 2006, en la cual obtuvo medio punto porcentual de votos menos que el ganador, Felipe Calderón, según resultados oficiales. Ello dio lugar a una de las crisis institucionales mas graves que el país ha vivido en la últimas décadas, según ciertos analistas (Rubio, en *Reforma* 02/07/2007).

decisiones estaban más "sujetas a la *coyuntura* que producidas por la planificación estratégica" (Borja, De Alba, *et al.* 2004)" (A3 p. 243)<sup>83</sup>. Es decir, no obstante el arribo de *nuevos* gobiernos electos democráticamente en el DF, las cosas parecen cambiar poco, tal como lo veremos enseguida.

Para abundar en nuestro análisis sobre el tipo de acciones "localistas" tratamos también otro aspecto que caracterizó al nuevo gobierno del DF. Según explicamos, "desde 1997, el Gobierno del Distrito Federal entró en una confrontación política permanente con el Gobierno federal, aunque esto fue acentuado en la segunda administración, a partir del año 2000 (Pradilla, 2000; ver los periódicos *Milenio*, 21/09/2004 y *Reforma*, 19/02/2001, como casos típicos)" (A3 p. 213). Para intentar ilustrar este estado de *confrontación permanente*, en nuestro tercer artículo se menciona el caso del "proceso de destitución del jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador" que consideramos como "el ángulo más delicado del problema, porque mostró con toda claridad el deterioro de los acuerdos institucionales entre los diferentes niveles de Gobierno en la metrópoli de México (*Milenio*, 20/05/2004)" (A3 p. 243). En consecuencia, se afirma que "la preponderancia de actitudes *coyunturales*" en la toma de decisiones metropolitanas, o del servicio del agua en particular, "impide en los hechos la decisión de destinar mayores recursos financieros para grandes trabajos hidráulicos necesarios en la metrópoli" (A3 p. 243)

En un caso aparentemente contrario, en nuestro tercer artículo se cita el caso del "gobierno del Estado de México, dirigido por Arturo Montiel" el cual suponíamos que en ese momento "obtendría mayores 'energías políticas' por lo que se refiere a la gestión del agua, por ejemplo, *negociando* una mayor dotación de agua con el Distrito Federal" (A3 p. 244). Según se indica, "su administración parecía mantenerse al margen de la atención pública y de las controversias" con objeto de "otorgar un 'rol político' a su gestión" lo que, contrariamente, "no disminuyó sus aspiraciones presidenciales" (A3 p. 244)<sup>84</sup>. Como hemos señalado

<sup>83</sup> Según la Conagua, el GDF continuaba la "reposición" de 29 pozos, a parte de los 650 ya existentes en el Valle de México, lo que, según la institución federal, "podría llegar a provocar un hundimiento gradual" en algunas zonas de la metrópoli. Estas declaraciones ocurrieron durante la gestión (en Conagua) de Jose Luis Luege Tamargo, funcionario que tuvo siempre actitudes parciales respecto al GDF. Simon, 2007 "Más pozos multiplicarán cavemas en DF, advierten" *El Universal*, 5/08/2007.

<sup>84</sup> en nuestro tercer afirmamos artículo Arturo Montiel, mantuvo "una estrategia de "marginación" de los medios de comunicación", lo que no dejaba de tomar en cuenta el "rol electoral" que tienen "la alta concentración que se genera en ciertos municipios del área mexiquense, con carácter explosivo (Pradilla, 2000)" (A3 p. 244).

antes, un escándalo de corrupción en su gobierno lo eliminó de la carrera presidencial, antes que se lanzara como candidato de su partido (PRI) en 2006.

En conclusión a este inciso, se considera que “mientras no haya [una] visión estratégica de la problemática metropolitana (Perló, 2001; Eibenschutz, 1999), es posible que el GDF siga mostrándose incapaz para negociar con las instituciones (federales o estatales) un mayor suministro del líquido, teniendo en cuenta que ciertas de sus posiciones podrían evidenciar una tendencia a “posicionarse” políticamente (Perló, 2001). En todo caso, esta *limitación institucional* “afectará en particular la urgente necesidad de aumentar el volumen de agua necesario para el DF” (A3 p. 243).

Entonces, advertimos consecuencias *posibles* de estas “indecisiones” en el plano local: “el inicio de un proceso de racionamiento sistemático (Osava, 2004)” o “el aumento progresivo de conflictos entre los actores de la metrópolis (Ávila, 2001; Fernández, 2000)”; o “una mayor *necesidad* de parte de las instituciones para financiar el costo del suministro de agua y recurrir aún más a la ayuda de fondos privados (CCE, 2004)”. En general, creemos que “todos ellos son elementos altamente” posibles de presentarse escenarios “de disputa por el agua” en la metrópoli de México “durante los próximos años” (A2 p. 232).

En un plano general, nuestros artículos insistimos que, contrariamente a lo que se esperaba “con las nuevas autoridades” del Distrito Federal (GDF) se han tomado “decisiones que parecen marcadas por la *coyuntura política* o por el corto plazo, debido a las *pugnas permanentes* entre los distintos niveles de gobierno” así como por “la orientación de sus partidos de origen”, entre otros (A2 p. 231). Mas tarde volveremos sobre ello.

#### 2.1.4 El conflicto por un tipo de “decisiones intermedias”

En nuestro tercer artículo se considera posible que, en el mediano plazo, “las autoridades de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)” encuentren varias **opciones intermedias** como la mejora de la calidad del agua, el control de fugas<sup>85</sup>, el control de suministro en zonas objetivo (residenciales o populares), o que efectúen grandes inversiones en el mantenimiento de la red de distribución” (A3 p. 244).

<sup>85</sup> Sin embargo, casi 10 años después, autoridades del GDF afirmaban que las fugas en la infraestructura hidráulica representaban un 34% de pérdidas del líquido. CIMAC, “Entrevista a la licenciada Martha Delgado, secretaria del Medio Ambiente del GDF” En línea [www.agua.org.mx](http://www.agua.org.mx) Consultado el 16 de abril de 2007.

Como hemos visto en el inciso anterior, se constata que las diferentes soluciones posibles que exploran los gobiernos locales (municipal, delegacional o estatal) de la metrópoli enfrentan un "contexto profundamente influido por la coyuntura política" (A3 p. 245). Igualmente, estas decisiones están acotadas por su carácter "localista", lo que conlleva a generar otro tipo de "decisiones" las que llamamos aquí "decisiones intermedias". Así, por ejemplo, según nuestro argumento "una decisión sea de racionamiento o sea de suministro compartido, sería –por su carácter de decisiones "intermedias"– objetivamente más viable a otra decisión que considere una privatización generalizada *sin* consulta social. No obstante, desde nuestra perspectiva, este último tipo de decisión produciría guerras urbanas' del y por el agua" lo que podría llevar a su vez, según puede desprenderse de nuestros análisis, a la aparición de "acciones radicales de organizaciones sociales" (A3 p. 245).

Si consideramos que según varios informes disponibles, la red hidráulica de la metrópoli en general "tiene un fuerte deterioro (Pradilla, 2000)" (A3 p. 244), las acciones "intermedias" observan también "actitudes técnicamente coyunturales (Rodríguez, 2000; Eibenschutz, 1999)" (A3 p. 243). En nuestro tercer artículo, citamos el caso del "*Programa de detección de las fugas* de la red de suministro (con una media del 42% de fugas) de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (GDF) (Pradilla, 2000; GDF, 1999), con un reajuste actual aparente" (A3 p. 243).

Pero existen otras acciones que evidencian problemáticas también importantes. Por ejemplo, cuando se trata del problema de la mala calidad del agua, nuestro análisis sugiere que dicha problemática es "más notoria según [los] estratos sociales" que se analizan. Afirmamos, por ejemplo, que "este fenómeno ya es detectado en algunas delegaciones densamente pobladas (Iztapalapa y Gustavo A. Madero) o en zonas marginales (principalmente Xochimilco y Tláhuac) y algunos municipios mexiquenses como Valle de Chalco y Nezahualcoyotl y Ecatepec, entre otros (Borja, De Alba, et al, 2004) (A2 p. 230).

Esta situación ha llevado a instaurar un servicio "por tandeo" que marca claramente las Prácticas de desigualdad". Dicho práctica de "tandeo" tanto como la práctica social del alto consumo de agua en algunas colonias de la metrópoli las podemos llamar "prácticas de la desigualdad", si se siguen las ideas de Troin

(2000:18)<sup>86</sup>. Si por un lado los habitantes de la metrópoli reciben agua una vez por semana y durante algunas horas; por otro lado, en algunas otras zonas se registra un consumo “de 300 ó 350 litros per cápita”, lo que evidencia, según lo señalan varios autores “las desigualdades en la distribución y en su gestión institucional (Avila, 2001, Bonaffé y Zentella, 2004).

En ese sentido puede agregarse que algunos estudios han señalado con claridad las “diferencias notorias en el consumo de las zonas residenciales de las colonias populares” (Martínez, 2004) (A2. p. 230). Se sugiere que “como consecuencia de la ‘politización’ y el ‘localismo’ en la gestión de servicios metropolitanos, las diferentes administraciones de la metrópoli” podrían decidir también --como parte de este conjunto de decisiones intermedias-- “controlar” el suministro de agua en zonas habitadas por una población con altos ingresos” (A2. p. 244).

En un contexto de “falta de acciones para obtener un suministro suficiente” consideramos que “las autoridades de la metrópoli podrían enfrentar posibles consecuencias” de esa falta de acciones contundentes. En nuestro tercer artículo nos referimos una posible radicalización “de las organizaciones [sociales] metropolitanas”, tales como el “reciente conflicto por el agua con las indias mazahuas, *Milenio*, 21/09/2004; *Reforma* 24/09/2004 et *Reforma* 26/09/2004)” (A3 p. 244)<sup>87</sup>.

En suma, notamos que, mas allá de la pertinencia o no de las medidas “intermedias” adoptadas por los gobiernos de la metrópoli, en nuestro análisis buscamos destacar que dichas medidas aumentarían “la ideologización de las decisiones gubernamentales”, ya que “justificaría la acusación de ‘populismo’, especialmente cuando se trata del Distrito federal”. En dicho sentido, al Jefe de

<sup>86</sup> Según el autor, estas « prácticas de desigualdad » se registran en varios países : « Équipements et aménités sont insuffisants et surtout très inégalement distribués entre quartiers aisés et quartiers pauvres, avec de flagrantes injustices. Ainsi, bien souvent, les pauvres payent l'eau vendue en bidons plus cher que les riches qui l'obtiennent au robinet. La croissance des besoins en eau est fulgurante, estimée en moyenne à 8 à 10% par an. Les quantités allouées aux citoyens sont limitées : moins de 100 litres par habitant et par jour contre 150 à 300 litres en Europe et 400 aux Etats-Unis ; de plus, les variations de ces quotas sont importantes entre régions arides et régions bien alimentées en eau. Les coupures dans la distribution sont monnaie courante et leur durée s'accroît. Ainsi, au Yémen, en 1995, les villes du Centre du pays n'ont de l'eau que tous les 40 jours!. Enfin, les réseaux d'adduction sont en mauvais état et les pertes d'eau considérables (40% au Caire, 40% à Alger). Leur remise en état suppose des budgets conséquents que villes et états ne peuvent réunir » Troin, Jean-François. 2000. *Les métropoles des "Sud"*. Paris: Ellipses. : 18).

<sup>87</sup> Este conflicto es tratado con detalle en otro texto. Ver De Alba y Kloster, 2007:152 ss; véase también González Ortiz Felipe, 2001 “La organización social de los mazahuas” En *Ciencia Ergo Sum* Marzo. 2001, Volumen 8 numero 1. UAEM. pp. 19-29. [En línea <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/104/10402003.pdf>] Consultado el 3 de octubre 2007.

Gobierno (AMLO)<sup>88</sup> se le atribuyeron “ciertas tendencias de este tipo desde el inicio de su campaña electoral [de 2000 al GDF], cuando afirmaba: “*Por el bien de todos, primero los pobres*” (A3 p. 244)<sup>89</sup>

Ahora bien, si las decisiones “localistas” o “intermedias” tomadas por los gobiernos muestran claramente sus límites, ¿Se debe ello a que dichas medidas no corresponden a una estrategia general? Si es el caso, ello nos exige analizar los procesos de “coordinación metropolitana” que existen en México. Ese es justamente el propósito del siguiente inciso.

### **Una coordinación gubernamental en permanente déficit**

La metrópoli de México es la aglomeración urbana que cuenta con mayor *instrumental jurídico* de ordenación en el país. Aunque no puede afirmarse que sea la experiencia más exitosa, reúne a su alrededor la mayor experiencia de cambios institucionales en las últimas décadas.

Si bien hay evidencias de esfuerzos de colaboración interinstitucional, las perspectivas son limitadas. En general, las autoridades enfrentan dificultades para dar *continuidad* y *actualizar* el marco institucional después de que, en los últimos treinta años – la mayor parte de sus planes obedecían a necesidades *espaciales*. Esto puede notarse particularmente en la “colaboración” por los problemas comunes entre el Estado de México (Edomex) y el Distrito Federal (DF).

Durante las últimas tres décadas las relaciones entre los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México evidencian, en general, dos tipos de desacuerdos: falta de voluntad política para cooperar y un “centralismo” (que beneficia principalmente al DF). Dicha problemática evidencia las dificultades de la planeación institucional tanto como las dificultades de las decisiones “personales” de sus gobernantes.

Según Alfonso X. Iracheta “los esfuerzos conjuntos para planificar, administrar y coordinar acciones de desarrollo metropolitano se han centrado en la integración de órganos colegiados para diseñar, discutir y acordar medidas que, en la

<sup>88</sup> Andrés Manuel López Obrador (AMLO), jefe de gobierno del Distrito Federal se presentó como candidato a la elecciones presidenciales del siguiente año, julio de 2006.

<sup>89</sup> Esto resultó cierto aun más tarde en 2006, cuando el candidato presidencial AMLO fue acusado igualmente de propósitos « populistas » por sus adversarios electorales.



práctica, deben ser ejecutadas por otras entidades públicas que no necesariamente cumplen con las recomendaciones y propuestas de las comisiones y que no cuentan con estructuras para crear proyectos integrados con enfoque metropolitano, ni con recursos dedicados a ellos" (Iracheta. *Op. Cit.* p. 87). Estas relaciones están marcadas por las acciones y las relaciones entre los políticos y los servidores públicos de ambas entidades para la *mise en place* de un "sistema de coordinación" intergubernamental para la metrópoli. Un análisis de estas "relaciones" intergubernamentales muestra tensiones frecuentes que reflejan poca capacidad de "concertación" metropolitana. Para demostrar esta afirmación se hace enseguida un recuento histórico de la construcción de la gobernanza en esta metrópoli<sup>90</sup>.

Inicialmente puede referirse la creación de la Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País en 1976, cuando la zona conurbada fue definida dentro de un radio 30 kilómetros, cuyos centros estarían localizados en los puntos de convergencia de las fronteras entre el Distrito Federal, y los estados de México y Morelos. En 1982 esta Comisión aprobó el *Plan de Ordenación de la Zona Conurbada*. Esta Comisión era un organismo descentralizado, característica que fue eliminada en 1988, ahora con el objeto de coordinar y concertar acciones. Sin embargo, sus funciones se trasladaron finalmente a las dependencias federales respectivas.

En 1988, fue creada la Comisión del Área Metropolitana entre los gobiernos del Estado de México, el Distrito Federal y el Gobierno Federal, con el objetivo de planificar su desarrollo, reordenar los usos del suelo, controlar su crecimiento y realizar programas y acciones conjuntas para atenderla coordinadamente. Sus resultados estuvieron ligados a la disposición política de los responsables de áreas específicas de ambas entidades, lo que limitó sus alcances.

Al año siguiente se integró el Consejo del Transporte del Área Metropolitana con labores de planeación definidas, coordinación de acciones incluso obras importantes como una línea del Metro. Sin autoridad claramente definida sus decisiones no podían tener mayor relevancia.

En 1992 se creó la Comisión para la Prevención y Control DE la Contaminación Ambiental, con el propósito de atender el creciente problema del deterioro del

---

<sup>90</sup> Parte de la información presentada aquí puede encontrarse en De Alba, Felipe. 2006. "Fragmentación institucional en México: La saturación del espacio político y la acción intergubernamental en una metrópoli en conflicto." *Revista Provincia* N° 16, julio-diciembre:109-159.

aire, sobre toda de la metrópoli y en el largo plazo, es quizás la comisión que más eficacia ha tenido desde entonces<sup>91</sup>.

Entre 1992 y hasta 1995 fueron creadas otras comisiones de carácter metropolitano (la Comisión de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; la Comisión para el Manejo del Agua y del Drenaje; la Comisión de Asentamientos Humanos, y se sustituyó la Comisión de Transporte por la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad) aunque su instalación ocurrió en algunos casos hasta el trienio 1997-2000 y aún adolecen de deficiencias notorias<sup>92</sup>.

En general, puede concluirse que años recientes (2000), los gobiernos federales, locales y municipales *aún carecían* de estructuras y recursos para proyectos metropolitanos compartidos en forma integral. Puede decirse también que con la creación del Gobierno del Distrito Federal (1997) la actuación ha estado sujeta a coyunturas políticas *específicas*, que favorecen que los gobernantes, sea del Estado de México o del Distrito Federal, busquen acuerdos "amplios" incluyendo a las cámaras de diputados (locales y federal).

En esta nueva etapa, a partir de 1997 con la creación de la figura del Gobierno del Distrito Federal, uno de estos mecanismos para impulsar la "coordinación" han sido las *Reuniones Interparlamentarias* entre el Estado de México y el Distrito Federal, así como la integración de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (1998), que enseguida veremos.

Tabla 1. Instancias de coordinación intergubernamental en las cuatro metrópolis más grandes del país

| Zona Metropolitana | Instancias intergubernamentales       |
|--------------------|---------------------------------------|
| Guadalajara        | Consejo Metropolitano de Guadalajara. |

<sup>91</sup> Al respecto, pueden señalarse que aún son vigentes algunos programas surgidos de esta Comisión: el programa "Hoy no Circula", un complejo sistema para la medición de partículas contaminantes, creación de programas de saneamiento del suelo y de reforestación, la aplicación de un "impuesto" al consumo de combustibles, controles a la industria contaminante y en general, una serie de programas para el control de la contaminación con resultados positivos. Para ilustrar este punto puede consultarse directamente DDF-Gobierno del Estado de México-SEMARNAP *Programa Para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000*. México, 1996.

<sup>92</sup> Durante la experiencia del autor como funcionario del GDF (1997-2001) pudieron advertirse algunos problemas en el funcionamiento de dichas comisiones: la inasistencia a las reuniones de funcionarios o la baja jerarquía de los mismos, diferencias por criterios patrimonialistas de la burocracia; constantes cambios de los funcionarios por coyunturas institucionales o políticas de cada entidad, así como una particular mecánica de acuerdos cuya aplicación resultaba aún difícil controlar. Pueden consultarse también Felipe de Alba et al 2000, *Agenda Metropolitana*. CGPDyM, Gobierno del Distrito Federal, diciembre de 2000. También se acudió a las evaluaciones periódicas que se elaboraban en la Dirección de Comisiones Metropolitanas de esa misma dependencia, de carácter interno.

|                     |   |
|---------------------|---|
| Monterrey           | Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano de Nuevo León.  |
| Puebla              | Se promueve coordinadamente entre los gobiernos de Puebla y Tlaxcala, con la participación de la Sedesol, la creación de un Consejo Metropolitano Interestatal.   |
| Metrópoli de México | Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.<br>Comisiones Metropolitanas de: Medio Ambiente<br>Comisión de Asentamientos Humanos, Agua y Drenaje,<br>Comisión de Transporte y Vialidad,<br>Comisión de Residuos Sólidos, y<br>Comisión de Seguridad Pública y Procuración de Justicia |

Fuente: Elaboración propia con datos de Banamex. *México Social, Cifras seleccionadas, 1996-1998*; CGPDyM, GDF. 1999.

En el trienio 1997-2000 fue creado un órgano *superior*, de coordinación entre los titulares de ambos gobiernos (DF y Edomex), con el objeto de “mostrar” una voluntad política de los gobiernos para resolver los problemas de la metrópoli. La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana ha funcionado como *Consejo Consultivo*, es decir, es integrado por los titulares de cada comisión Metropolitana –mencionadas antes– y es presidida por los titulares de ambos gobiernos estatales (del DF y el Edomex).

Dicha Comisión Ejecutiva se reúne bajo convocatoria de los gobernantes de ambas entidades, lo que justamente define su carácter de “oportunidad política”. Sus acuerdos están fijados de acuerdo a conveniencias de los equipos de gobierno y tiene poca articulación interinstitucional y en algunos casos, es claramente limitada por los titulares de las dependencias. Esta Comisión Ejecutiva tiene un *secretariado técnico* integrado por miembros de ambos gobiernos de manera equitativa. Los miembros de este secretariado han sido funcionarios de las áreas relacionadas con los “asuntos metropolitanos”<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> El Gobierno del Distrito Federal contaba, para la atención de la problemática metropolitana, hasta diciembre de 2000, con la Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos; y el Gobierno Estado de México creó la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos como organismos dedicados a los asuntos metropolitanos. Esta última tenía

Hasta diciembre del año de 2000, las "herramientas" de coordinación intergubernamental en activo que existían entre los gobiernos de Distrito Federal y el Estado de México (con la participación del Gobierno Federal) eran las comisiones de Agua y Drenaje, de Transporte y Vialidad, de Medio Ambiente y de Asentamientos Humanos.

Entonces, el objetivo de esta Comisión Ejecutiva ha sido la de "mejorar la actuación operativa, hacer más ágil, transparente y eficaz los trabajos desarrollados y establecer formas de coordinación que den mayor certidumbre a las entidades involucradas" (De Alba, 2002:181). En el año 2000 fueron integrados a esta Comisión Ejecutiva los jefes delegacionales y los presidentes municipales de 22 municipios conurbados (con voz y voto), únicamente.

En cuanto a oficinas dentro de la estructura de gobierno, diferentes áreas han sido creadas en los últimos años. En el caso del estado de México, por ejemplo, se creó la *Coordinación para el Desarrollo Metropolitano*, en la que se pretendía atender *únicamente* los problemas institucionales entre los municipios mexiquenses de la metrópoli que eran 58, según los programas oficiales más comunes, pero que en la Comisión Ejecutiva, solo se reconocieron 18 municipios (1999), más tarde 22 (2000), luego 32 (2003) y no fue sino hasta el año 2005 que se reconocieron 59 municipios. Justamente, esto había sido fruto de *resistencias* de los funcionarios del Gobierno del Estado de México que desconfiaban seriamente de las intenciones del nuevo gobierno del DF (Ramos, 2003).

Si en el caso del estado de México se creó la *Coordinación para el Desarrollo Metropolitano*, para la atención de problemas entre los municipios mexiquenses del área conurbada, en el Gobierno del Distrito Federal se creó la *Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos*, entre otras, que tuvo un

---

acuerdos directos con el gobernador del Estado, lo que indicaba que su titular contaba con apoyos políticos. Además, dicha área que se avocaba al estudio del fenómeno metropolitano y diseñó trimestralmente una revista sobre el tema, además de articular los esfuerzos de los municipios mexiquenses conurbados al Distrito Federal. Como hemos sostenido antes, es posible decir que estas dependencias trataron el 'ámbito' metropolitano según "la parte" de la metrópoli que les correspondía, ante las limitaciones de acuerdo que tenían con la entidad vecina, el Distrito Federal. Mas tarde, en el año 2000, el Gobierno del Estado de México creó la Secretaría de Desarrollo Metropolitano donde además de ampliar claramente recursos y competencias se confirmaba esta tendencia de tratamiento de lo metropolitano en los límites territoriales del estado. Igualmente, esa administración, con un sentido de oportunidad política, creó la Secretaría del Agua y Obra Pública (2001). REFERENCIA

sinnúmero de reformas hasta el año 2000<sup>94</sup>, que mostraba claramente la poca importancia que el nuevo gobierno (GDF, dirigido por Cuauhtémoc Cárdenas) daba a este aspecto.

En el fondo, este tipo de iniciativas parecían más bien un “espacio de entrenamiento” para los nuevos funcionarios del GDF que, en muchos casos, provenían de grupos sociales o cuyo campo de actividad había estado “fuera” de la función pública.

En general, puede apreciarse que, hasta años recientes, el gobierno federal, los gobiernos locales y municipales de la metrópoli de México han carecido aún de estructuras y recursos para proyectos metropolitanos compartidos. En ese sentido, puede entenderse también que en algunas de las acciones gubernamentales que invocaban la necesidad de coordinación entre gobiernos se denotaran ciertos intereses políticos o de la coyuntura. Por ejemplo, simbolizando esta coincidencia con los tiempos electorales, en agosto de 1999, un año antes de las elecciones presidenciales, ocurrió la convocación de las *Reuniones Interparlamentarias* que se realizan entre diputados locales del estado de México y el Distrito Federal. Igualmente, puede señalarse una cierto interés en las convocatorias de reunión de las *Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana*, convocadas por Rosario Robles, jefa de gobierno (GDF) en enero 2000, meses antes de las elecciones presidenciales del mismo año<sup>95</sup>. Todo ello parecía estar sujeto al “inmediatismo” o intereses electorales de los gobernantes de la metrópoli. En dicho sentido, no obstante los acuerdos a los que llegaban los organismos de coordinación, puede concluirse que las

<sup>94</sup> El autor colaboro en esta área de gobierno en la Dirección General de Coordinación Metropolitana. Dicha Dirección General esta incluida en una subsecretaria y contaba con otra dirección encargada de las relaciones entre las delegaciones del DF. En ella se creo una Comisión o Consejo interdelegacional que preparaba a un cierto equipo de funcionarios “políticos” para las elecciones de jefes delegaciones en el año 2000 (aun con el gobierno electo del GDF sus titulares eran designados por la autoridad central).

<sup>95</sup> Esta “actitud” de colaboración podía verse en varias declaraciones de gobiernos locales o federales. Otro ejemplo reciente se encuentra en las declaraciones del presidente Felipe Calderon (2006-2012), quien al anunciar el *Programa Nacional de Infraestructura 2006-2012* “convocó” a los gobiernos del Edomex y del GDF a integrar un “plan de rescate hidráulico” para evitar un “colapso hidráulico” en la metrópoli. Como respuesta, el jefe del GDF, Marcelo Ebrard (2006-2012) afirmaba lacónico: “No es una cuestión de imagen, sino de entendimiento, dialogar para entendernos, para solucionar nuestros problemas; visto así es una cuestión ética y no una cuestión estética”. No obstante el mencionado programa anunciaba una inversión de 36 mil millones de pesos y que tenía tres grandes propósitos: a) la construcción de siete plantas de tratamiento del total de aguas negras; b) el reforzamiento del sistema de drenaje para prevenir el riesgo de inundaciones del túnel del Emisor Oriente y de cuatro plantas de bombeo; c) el aprovechamiento de nuevas fuentes de abastecimiento de agua potable, para reducir la sobreexplotación de los acuíferos y a mejorar el abasto reduciendo las fugas. Herrera y Alvarado, 2007 “Guiño de Calderón a Ebrard para colaborar” *La Jornada*, 18/07/2007.

conveniencias inmediatas *parecen bloquear una articulación interinstitucional de largo plazo.*

En cambio, es solo hasta años muy recientes que se han comenzado nuevos esfuerzos. Por ejemplo, en noviembre de 2005, como parte de un acuerdo tripartito, se creó un *Fondo Metropolitano* para la realización de obras de diverso tipo y con un carácter metropolitano (que incluye representantes de los gobiernos del DF, Edomex y el gobierno federal). Se trata del primer esfuerzo de envergadura que parecía tener un propósito de ejecución real, puesto que estaba contemplado disponer de recursos financieros, de los que carecían todas las comisiones anteriores. No obstante, aún en este caso, la distribución de las prioridades sería evidente en la distribución del presupuesto. Dicho fondo estaría conformado con mil millones de pesos (aproximadamente cien millones de dólares canadienses) aprobados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, 250 millones de pesos del DF, 250 millones de pesos del Estado de México y 500 millones de pesos de recursos federales (Luelmo, 2005). Hasta julio de 2006 dicho dinero estaba aun sin utilizarse. (ref)

Por encima de todas estas iniciativas puede colocarse un programa considerado *rector* de todas las iniciativas de coordinación registradas en los últimos años. Se trata del *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* (POZMVM). Este programa refleja igualmente otro aspecto de la intervención intergubernamental actual: que, aun en este panorama de acciones institucionales limitadas, ha sido posible desarrollar algunas acciones conjuntas. En ese sentido, se trata de un documento de importancia mayor en el *amenagement* de la principal metrópoli mexicana, en el que se formularon estrategias de ordenación. No obstante, dicho documento tiene también limitaciones. Tiene un carácter "consultivo" y que, aún en cuestiones básicas como las estimaciones demográficas para la metrópoli futura, se contradice aun en detalles, con otros documentos<sup>96</sup>.

En general, con este documento se habría iniciado una nueva etapa en la relación de las entidades gubernamentales de la metrópoli, aunque no podemos ser excesivamente optimistas. La principal cualidad de dicho documento

<sup>96</sup> Veamos por ejemplo algunas de esas contradicciones. el Programa de Población del Distrito Federal 1997-2000. prevé que, en el caso de la Corona de Ciudades el Programa de Población se, para el año 2020, 9.6 millones y para la megalópolis de la Región Centro, 35.8 millones de habitantes, en tanto que las estimaciones del POZMVM proyectan para la Corona de Ciudades 9.7 millones, y para la megalópolis 35.9.

radicaba en la *convergencia interinstitucional* de opiniones y estrategias gubernamentales que participaron en su elaboración. Con la idea de una *intervención intergubernamental*, en este documento se plantearon objetivos de largo plazo al menos en la definición de proyectos metropolitanos. Si bien hasta el año 2002 no estaban plenamente definidos la dimensión y los procedimientos de su aplicación, como tampoco la obligatoriedad del mismo, diversas áreas del gobierno del Distrito Federal y del Estado de México han tomado cada una por su lado, algunas iniciativas de dicho programa, frente al “enfriamiento” de las relaciones entre los dos gobiernos, observado en los últimos años.

Finalmente, para ilustrar algunos elementos de la discusión sobre los “instrumentos de coordinación” en la metrópoli, se elaboró una lista *particular* con los temas relacionados a la gestión del agua (**Tableau 2**), que muestra los cambios en los últimos años en materia del agua. En ese sentido se plantean los *instrumentos* jurídicos de los tres ámbitos de interés: ámbito federal y de las entidades federativas (Distrito Federal o Estado de México) que integran la metrópoli. Es preciso advertir que no es una lista exhaustiva, pero contiene los que se consideran aquí las decisiones principales de coordinación metropolitana en materia de gestión del agua.

Tabla 2. Acciones jurídicas en relación con el agua y la coordinación metropolitana<sup>97</sup>

| AMBITO             | LEY O<br>REGLAMENTO   | DESGLOSE   |
|--------------------|---|--|
| Ambito<br>Federal  | Ley de Aguas<br>Nacionales  | <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 1993. Esta Ley prevé la coordinación con autoridades estatales y municipales, a través de la Comisión Nacional del Agua. Asimismo, establece la creación de Consejos de Cuenca para la regulación de la explotación y suministro del agua, dentro de un territorio determinado. |
| Distrito<br>Federa | Reglamento para<br>el Servicio de<br>Agua y Drenaje<br>para el Distrito | <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 6 de agosto de 1993, y reformas el 25 de enero de 1990 y 21 de octubre de 1997 Establece la celebración de acuerdos y convenios de coordinación con   |

<sup>97</sup> Para un complemento de este cuadro véase Gustavo Garza. “La normatividad urbanística”. En Gustavo Garza (Coord). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. Coed. GDF y Colmes. 2000. pp. 697-704.

| AMBITO           | LEY O<br>REGLAMENTO   | DESGLOSE   |
|------------------|---|--|
|                  | Federal,  | autoridades estatales y municipales de la zona conurbada.  |
| Estado de México | Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México  | <i>Gaceta del Gobierno del Estado</i> , 7 de febrero de 1997. No prevé acciones de coordinación metropolitana.   |
|                  | Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento | <i>Gaceta del Gobierno del Estado</i> , 9 y 22 de octubre de 1991. Prevé la participación de autoridades federales, estatales competentes para concretar acciones que eviten la contaminación del agua<br>Igualmente, prevé convenir con las autoridades federales, estatales o municipales; con otros organismos de uno o varios municipios; con organizaciones comunitarias y particulares; la realización conjunta de acciones y obras para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; la asunción y operación de los sistemas. (Art. 10).<br>También se prevé la celebración de contratos y convenios con los usuarios para la prestación del servicio, así como con autoridades Federales, estatales y municipales, organismos públicos o privados, y particulares con el objeto de cumplir con los fines que les recomienda esta Ley (Art. 18). |

En general, en este inciso se trató de demostrar que la coordinación intergubernamental en la metrópoli no tiene aún los 'ejes articuladores' necesarios para resolver los problemas principales. Esto puede aplicarse al



*dossier* del agua y quizás, a otros asuntos igualmente estratégicos (seguridad pública, transporte, etc.), aunque no es nuestro objetivo abundar sobre ellos. Desde esta perspectiva, podemos lanzar algunas conclusiones sobre las deficiencias principales de la *intervención pública metropolitana* en México:

1. **Falta de voluntad política** para enfrentar la problemática urgente. Pareciera que la formulación de planes y programas tiene el prurito de “no se ejecuten”, porque con ello los gobernantes y los partidos políticos parecen cumplir con *expedientes políticos e ideológicos*, además de sus tareas jurídicas y de gobierno (De Alba, 2002).
2. **El interés de reproducción del capital**, o mejor aún, la lógica del modelo de desarrollo económico en México no parece integrar, en un mismo modo de regulación de las políticas públicas, ni la reducción real de la expansión metropolitana ni la atenuación objetiva de las consecuencias sociales que ella genera. Así, el *amenagement* metropolitano está más orientada a la preeminencia del capital y a los grupos de interés que representa (Iracheta, 1997).
3. Existe una **incapacidad real del Estado** para cubrir las necesidades actuales de servicios metropolitanos. Según nuestra perspectiva, esta incapacidad ha sido agudizada por las crisis económicas *cíclicas* nacionales y el fenómeno reciente de la alternancia política que crea una suerte de “inestabilidad crónica”, lo que reduce el margen de maniobra para hacer frente a los problemas socio-espaciales de la metrópoli (De Alba, 2005).
4. Los **gobiernos actuales “del cambio”** (local y nacional) que iniciaron con alta expectativa política (1997, año de elecciones locales y 2000, año de elecciones nacionales) por su origen en partidos de oposición y la falta de experiencia en la gestión gubernamental, *aún no enfrentan esta problemática en su conjunto, por lo que su acción aún parece limitarse a la jurisdicción administrativa*, con lo que se repetiría, en parte, el problema de los antiguos gobiernos del PRI, es decir, del relativo *abandono institucional* de la metrópoli. Asimismo, ciertos criterios ideológico-políticos aún rigen la conducta en los primeros niveles de gobierno. Los ejemplos han sido evidentes, tales como la distancia política que tuvo Andrés Manuel López Obrador, alcalde de la ciudad de México, con Arturo Montiel, gobernador de la entidad vecina (De Alba, 2005).

A lo largo de este inciso, pusimos en evidencia la falta de voluntad política de los gobiernos para la convergencia de acciones civiles, públicas o privadas de *aménagement* metropolitano, lo que hay es una "simple colaboración o coordinación", como se entiende actualmente. En el ideal, los gobiernos tendrían que buscar *una convergencia y confluencia de intervenciones*, lo que les exige establecer criterios de eficacia, de cumplimiento de plazos, y revisión de resultados, en lugar de utilizar los recursos o servicios como parte de procesos de legitimación política *clientelar* (De Alba, 2005), como ocurre actualmente. Entonces, parece pertinente sugerir el uso de criterios estrictos de evaluación de las políticas públicas; así como la necesidad de establecer "la distribución de responsabilidades de una manera pragmática y de mutuo acuerdo entre todas las partes", tal como lo sugieren algunos organismos internacionales expertos en el *aménagement* urbano (CNUAH, 1996). Ese es justamente, lo que permite identificar el *nudo problemático* donde situamos las deficiencias en la acción pública en la metrópoli de México.

¿Como afecta todo ello la gobernanza de la metrópoli en relación con los conflictos por el agua? Varias conclusiones pueden tomarse de esta cuestión. En general, en nuestros trabajos publicados se destaca que las autoridades se negarían "*periódicamente* a promover medidas de privatización del suministro o de la distribución del agua, en despecho del aumento de los costes cada vez más elevados para las arcas gubernamentales" (A3 p. 244)<sup>98</sup>.

Hemos considerado también que en la actual circunstancia, es posible prefigurar "un escenario de crisis del agua en la metrópoli de México" lo que "obligaría a las autoridades a tomar decisiones en condiciones cada vez más críticas" lo que parece conducir, creemos "a una forma de privatización *obligada* del servicio" como, por ejemplo, "la aplicación de impuestos selectivos al consumo del agua" (A3 p. 246) entre otras medidas. Por ello, nos parece pertinente afirmar, si la opción de conflicto y confrontación intergubernamental continúa, la gestión del agua enfrentará "el peso de la coyuntura política y las decisiones que de ella dependen", lo que en conjunto podría limitar "el futuro de la *gobernanza*

<sup>98</sup> La construcción de esta perspectiva se fundamenta en una revisión de diversas declaraciones de funcionarios del GDF durante mi colaboración en dicho gobierno y en las entrevistas realizadas en marzo 2006. Algunos reportes periodísticos daban cuenta de este proceso, cuando se afirmaba, el GDF, en 2008, aplicaba medidas "coactivas" en una actitud casi privatizadora. El 21 de enero de 2008 un periódico destacaba que "el cobro coactivo con multas y clausuras a deudores de agua, el gobierno del DF ha logrado que la cifra de usuarios morosos pase de 600 mil a 200 mil en menos de un año" Cuenca, "Presión por agua surte efecto" *El Universal* 21/01/2008.

metropolitana de México”, al menos en cuanto a la gestión de este recurso (A3 p. 246).

Finalmente, pueden extraerse algunas previsiones de nuestro análisis. Es decir, que “si hacemos el análisis de las condiciones actuales de la gestión del agua, parece posible que las autoridades (tanto federales como estatales y municipales) tomarían a mediano plazo la decisión de *racionar* el agua, así como la de privatizar *progresivamente* su tratamiento con alguna participación del sector privado, sea en el tratamiento o en el suministro domiciliario, entre otras decisiones posibles”. ¿Por qué es posible suponer esto? En nuestros trabajos publicados afirmamos que “poco parecen importar las modalidades que tomen las autoridades de la metrópoli para que esto suceda, puesto estas se enfrentan, básicamente, a un fenómeno de severas características: basta con tener en cuenta la actual escasez, la distribución no equitativa y, en general, la aparente ausencia de visión estratégica que evidencian las autoridades en cuanto a la gestión del agua” (Borja, De Alba, *et al.* 2004, De Alba, 2002; Ávila, 2001) (A3 p. 237) para suponer la necesidad de dichas medidas enunciadas.

## 2.2 LA CONFLICTIVA SOCIAL POR EL AGUA

---

En esta sección buscaremos resaltar los aspectos “sociales” de la conflictiva por el agua en la metrópoli de México, a través de una pregunta que nos hacemos en nuestro segundo artículo: “¿Cuál es la pertinencia de sostener la hipótesis de una vinculación del conflicto metropolitano [por el agua] con la génesis del régimen político mexicano?” (A2 p. 232).

Es claro que en las respuestas que damos tenemos siempre presente una “preconsideración”: la conflictiva metropolitana de México es *multifacética*. Es decir, aunque consideramos que “la explosión demográfica es un vector importante del análisis” para explicarla, sugerimos, no obstante, que un análisis como el nuestro deberá “trascender las fronteras de lo social, lo económico y evidentemente, de la política y de lo político”, en relación con nuestra concepción de dichos conflictos nos proponemos una visión con características multidisciplinarias (A2 p. 232). En otra parte de esta tesis abordamos este punto con detalle.

En nuestros textos sugerimos también que “en años recientes el *territorio político* metropolitano se divide y se polariza”, lo que nos hace suponer que la metrópoli vive “nuevos contenidos sociales y diferentes articulaciones políticas”. Según nuestra interpretación: “la hegemonía tradicional no solo está en cuestión, sino que se modifica en cada proceso electoral (debido a coyunturas específicas) como producto de las disputas por el espacio político de los actores tanto nacionales como locales” (A2 p. 227). ¿Pueden dichas protestas sociales por el agua cuestionar la legitimidad (en el sentido de la gobernabilidad del conflicto) de un régimen político?

Se advierte que, de acuerdo con “la secuela de conflictos producidos” en los últimos años por una *gestión en cuestión*, en nuestro análisis buscamos definir las características de una “crisis decisional” (A3 p. 230)<sup>99</sup>, resaltando las respuestas de los actores sociales que contestan ese modo de gestión. En este apartado el análisis de dicho *conflicto decisional* incluye específicamente las *respuestas* de los actores sociales metropolitanos a las decisiones del gobierno en materia de los servicios públicos y de las condiciones del servicio del agua, en particular.

No obstante, un *reperage* de todas estos conflictos nos resultaría imposible realizarlo dada la inmensidad de variantes y la poca disponibilidad de información sistemática, por ello nos concentramos en sus expresiones recientes, según puede desprenderse de algunos estudios realizados expresamente alrededor de nuestras interrogantes investigación. Por ejemplo, en nuestro segundo artículo afirmamos que las expresiones de estas protestas sociales “son numerosas y difíciles de catalogar” aunque se hace un recuento general de algunos trabajos sobre el tema, En dichos trabajos se hace el análisis de estas protestas, aunque no necesariamente de los que tuvieron existencia después de la elección de 1997 en la ciudad de México (Garza, 2000 y Pradilla, 2000, entre otros)”, probablemente por su carácter reciente (A2 p. 228).

Para comprender la dimensión del “conflicto social” en la metrópoli buscaremos resaltar también los orígenes y las características de dichas protestas por el agua que se combina con otro fenómeno de importancia capital: la fragmentación política. Ahora los veremos en detalle.

---

<sup>99</sup> Sobre este concepto es necesario referirse a nuestro capítulo teórico.

agua que se combina con otro fenómeno de importancia capital: la fragmentación política. Ahora los veremos en detalle.

Esta sección está dividida en tres incisos. Primero, tratamos de definir las características de las protestas sociales en la metrópoli; segundo, buscamos encontrar un sentido a la noción de gobernabilidad que se expresa en dicha "contestación" social (cómo las protestas cuestionan la gestión del agua); tercero, hacemos una extensa discusión de los elementos empíricos de nuestra noción de fragmentación (que contrastamos con la noción de "fractura") política en la metrópoli. Todo ello para poder situarnos en el aspecto social de la conflictiva en México.

### **2.2.1 Las características de las protestas sociales**

Las protestas sociales por el agua tienen dos elementos "producto" de la condición *particular* de la metrópoli. En un sentido general, las protestas por el agua *exigen* el servicio como *expresión de un nivel de vida* (si tengo donde vivir el agua debe incluirse); igualmente, las protestas exigen el servicio como un *elemento básico de la vida urbana*. De estos dos ejemplos pueden suponerse que los conflictos por el agua adquieren entonces tres sentidos, al menos: un "sentido cultural" (la ciudad como símbolo de progreso); un "sentido social" (el agua hace funcionar la vida urbana: higiene, etc.); y un "sentido político" (el gobierno "debe" procurarla a sus habitantes).

Según diversos autores, durante las dos últimas décadas estos conflictos metropolitanos se vincularon, por una parte, "con un *extenso* movimiento social" que diseñó en buena medida los *tonos* y las *rupturas* principales de la escena política de los últimos años. Por otra parte, estas protestas sociales se relacionan "con las consecuencias de la explosión demográfica (demandas de servicios, principalmente) (Castro, 1998; Castro, Kloster, *et al.* 2004; Iracheta & Villar 1988; Morse, Hardoy, *et al.* 1992; Perló & Schteingart, 1984)" (A2 p. 227). Otros autores han afirmado *lateralmente* que dichas protestas se vincularon con la "apertura" del régimen y la democratización política, entre otros (A3 p. 227).

Desde nuestra perspectiva, consideramos que "la aparición de nuevos actores metropolitanos" estuvo también vinculada, "con las resistencias sociales a la aplicación de un modelo neoliberal en México o a algunas de sus decisiones más importantes en la metrópoli (A2 p. 227). Como ejemplo se explica que "la tradición de comunidades rurales y grupos desfavorecidos fueron el enclave de

dichas 'resistencias', a veces sin gran éxito, "a las ideas de 'modernización' de las elites políticas mexicanas" en los últimos años. Estas "resistencias" se expresaron a través de movimientos "que tuvieron la simpatía de las clases medias del país" (*Ibid*). En cierto sentido, el interés nuevo de los medios de comunicación (TV, radio y diarios), se explica porque veían en estas protestas "los símbolos de los grupos que vivían en las peores condiciones de exclusión social, desde décadas atrás (Lomnitz, 1975)" (A2 p. 227). Esta relación de las protestas con los procesos de legitimación social (o legitimación política) se encuentra, dicho *genéricamente*, en las demandas de participación social que se observan en la sociedad civil mexicana en las últimas décadas y que varios autores hacen referencia (Encinas 1994; Nieto 1999).

Entonces, podemos suponer, que la característica de *resistencia* de dichas protestas (como cuestionamiento a una legitimidad política dominante) fue *clave* durante momentos de crisis. En general, "dichas resistencias se expresaron con el agotamiento progresivo de los mecanismos de legitimación política de los gobiernos de la metrópoli" (A2 p. 227)<sup>100</sup>. Habrá que preguntarse cuáles son esos "mecanismos" de legitimación: La respuesta la daremos enseguida.

Esta vinculación entre protestas y cuestionamiento a la legitimidad dominante puede encontrarse también en los apoyos políticos que recibieron estas protestas por el agua, que provinieron "de los distintos actores –políticos y sociales– que han tenido, en general, una fuerte tradición de lucha política en México, sobre todo la izquierda aglutinada (o no) al PRD" (A2 p. 228)<sup>101</sup>.

Si antes el vínculo con el partido dominante (PRI) era *corporativo*, ahora estos partidos "tenían que reconocer las características 'orgánicas' de estos grupos sociales, que en ciertos sentidos *cambiaron* el sentido de los antiguos movimientos sociales en México" (*Ibid*), por lo que nosotros hemos simplificado como "grupos de protesta" para diferenciar dichos "movimientos sociales" tradicionales. Según nuestro análisis, en oposición a los viejos "movimientos sociales", estas nuevas "protestas sociales" o "grupos de protesta" contienen

<sup>100</sup> Ver artículo de Georgina Caires Martínez, 2005. "Conflictos por el agua en la Cuenca Lerma-Chapala, 1996-2002". En línea <http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedadoc?db=1&t=agua+conflictos&x=0&y=0>. Consultado en julio de 2007.

<sup>101</sup> Puede afirmarse que, como una consecuencia directa de estos apoyos a los grupos sociales contestatarios, el PRD ha ganado las elecciones al GDF desde 1997, sin interrupción. Los detalles de estas "variaciones" en los triunfos del PRD en este período se pueden apreciar mejor en los mapas electorales que presentamos en el segundo artículo.

tres elementos distintivos, que muestran, como hemos dicho, su carácter "multifacético":

- a) Su carácter "independiente" en tanto que estaban *fuera* de la influencia directa del corporativismo) es decir, no pertenecen a sindicatos o grupos corporativos campesinos del PRI o no se vinculan *directamente* a otras estructuras partidarias, y si esa vinculación existe, lo hacen sin someterse completamente. Otra posibilidad es que, por su carácter minoritario, recibieron apoyos *solo* de partidos de oposición.
- b) Sus actores *no pertenecen a una única clase social o grupo* porque representan, en general, la presencia de una sociedad civil que, como hemos dicho, ha buscado progresivamente liberarse de las tutelas del antiguo régimen (clientelismo y corporativismo) ; asimismo,
- c) Su identidad (histórica, de grupo, territorial) es *coyuntural*<sup>102</sup> y no de largo plazo como antes, cuando los grupos que, con el fin de garantizar su permanencia en la escena política, se *supeditaban* a los mecanismos de control del aparato corporativo (A2 p. 228).

El análisis desarrollado en nuestros artículos nos permite sugerir que "en los últimos años, y en el caso particular de los conflictos por el agua, las organizaciones se radicalizan, las demandas tienen un hilo conector con los procesos electorales y el cambio de autoridades" (1997). Es decir, sostenemos que "se trata de un tipo de conflicto social que trasciende su espacio natural para ocupar otro en la agenda de la política y lo político". Al respecto, afirmamos que "no parece viable que en el corto plazo estas protestas observen un reflujó, mas bien al contrario, el problema se agudizará tanto como el 'desastre ecológico' que anuncian los especialistas para las próximas dos décadas (Perló 2001)"(A2 p. 233). Aunque resulta pertinente dicha reflexión, su demostración rebasa nuestros objetivos en esta investigación.

Desde nuestra perspectiva, todo ello permite suponer que esta conflictiva *social* resultado de las protestas por el agua "se *interrelaciona* con otros fenómenos tales como una mayor fragmentación política, que se evidencia con la incapacidad histórica para tomar acuerdos de orden metropolitano; o bien, con conflictos por los servicios [públicos] y las condiciones de vida que acusan un constante deterioro" (A2 p. 233).

---

<sup>102</sup> Quizás podría encontrarse en ello el porqué de la acción "inmediatista" de las autoridades locales, o su sentido "localista" dado que esta protestas "desaparecen" rápidamente después de haber obtenido satisfacción a sus demandas.

En ese sentido, la pregunta entonces es: ¿habrían estos grupos sociales "rebasado" las practicas clientelares o corporativas del antiguo régimen? Para poder hablar de un "cambio" en los modos de protestar que expresan dichos grupos, tendríamos que encontrar un cambio en dicha naturaleza "contestataria" de las protestas por el agua. En el siguiente inciso intentaremos dar respuesta a esta pregunta.

### **2.2.2 Protestas y prácticas de contestación a un modo de gestión**

En nuestros trabajos publicados tratamos de destacar algunos elementos de la *política* en los conflictos por el agua a partir de considerar que dicha *gestión* "evoluciona según los *matices* y *ritmos* de los cambios políticos" del país, "registrados en los últimos años" (A2 p. 243). Estos rasgos "políticos" aparecen en México desde los años 1980 y 1990 es abordada por algunos autores, pero no de manera explícita.

No contamos hasta ahora con información que nos permita reconocer a autores que analicen el paso de un *viejo* clientelismo a un clientelismo *nuevo* y que, además, hagan explícito el vínculo con el fenómeno ligado al arribo de nuevos gobiernos en la capital del país, en 1997. Sin embargo, contamos con algunos estudios que tratan estos aspectos de manera general. En el caso de la vinculación entre protestas sociales, urbanización y procesos políticos P. Avila explica claramente que ello ha sido parte de un largo proceso de "construcción social" de la protesta. (Avila 2001:15).

Pero, ¿Cómo ocurre esta vinculación "política" entre las protestas sociales y los fenómenos de cambio de régimen nacional? Si seguimos nuestro argumento sobre el proceso de *desmantelamiento* del Estado Providencia por otro tipo de Estado con orientaciones neoliberales, veremos que la "incapacidad institucional" que hablamos en otra parte (Ver Inciso 2.1) genera condiciones específicas en la gestión del agua, problemas tales como una dotación insuficiente o una cobertura no ideal del servicio de agua. Esto es relativamente fácil de identificarlo en la metrópoli. Veamos.

Un primer ejemplo puede tomarse entonces de los conflictos sociales que *resultan* de la incapacidad para satisfacer la demanda. En ciertas zonas de la metrópoli, principalmente en la ciudad central, el DF, existen "zonas de tandeo"



(A3 p. 211), que son "coincidentes" con zonas de mayor concentración poblacional o con una población de bajos ingresos<sup>103</sup>.

Un segundo ejemplo se muestra al referirnos a los conflictos surgidos por la incapacidad del gobierno para aumentar el suministro de agua a la población, como lo hemos señalado antes. En otra parte de nuestros trabajos publicados afirmamos que "es posible imaginar que con la persistencia de la *incapacidad gubernamental* para obtener mayor suministro, las autoridades del Distrito federal o del Estado de México se 'acusarán' mutuamente por acciones de naturaleza *populista*", lo que podría generar que dichas autoridades "enfrenten a masas urbanas 'desesperadas' por la falta de agua, por la falta de estrategias a largo término en el plano metropolitano" (A2 p. 201). Para validar esta afirmación se presenta el caso del "denominado *Ejército de Mujeres Zapatistas en defensa del Agua*, que aglutinó mujeres mazahuas del estado de México" y cuya protesta es producto de decisiones del gobierno federal (CNA) consideradas "erróneas" respecto al trato de comunidades indígenas que viven en zonas que nutren de agua a la metrópoli. Detengámonos un poco más sobre este ejemplo.

Desde nuestra perspectiva, por las raíces *sociales* y *políticas* que dichos indígenas mazahuas muestran, este ejemplo "podría evocar estos lazos de un problema social [del agua] con los *usos políticos*" que vinculan estos grupos "con el imaginario colectivo nacional (el éxito mediático de la guerrilla zapatista)" (A2 p. 230). En otras palabras, se trata de *un caso de gestión federal que afecta una comunidad local y que deviene un caso nacional*, entre otras razones, por la *evocación de un imaginario de resistencia indígena* (el zapatismo). De acuerdo con nuestra perspectiva, dichas protestas muestran una tendencia que esta "en proceso de radicalizarse (*La Jornada*, 24-25 septiembre 2004)" (A2 p. 230)<sup>104</sup>, aunque por los límites de nuestra investigación no abundaremos sobre esta posibilidad.

En conclusión de este inciso, los modos de la gobernabilidad del conflicto, analizados aquí a partir de la contestación a la gestión del agua en la metrópoli de México están *supeditados, orientados, marcados* por los cambios del régimen político nacional, aunque hasta ahora esta característica no resulta del todo evidente para otros autores. Aunque esta "vinculación" nos resulta relativamente

<sup>103</sup> Mas tarde, en el inciso 3.1, hacemos un análisis detallado de las bases de datos que abundan sobre este argumento.

<sup>104</sup> La problemática de los mazahuas se aborda específicamente en otro de nuestros textos, aunque no incluidos en nuestra selección (De Alba y Kloster, 2007:152-156).

fácil de situar con los dos ejemplos mencionados, es decir, la “incapacidad institucional” para satisfacer la demanda y la “incapacidad institucional” para obtener nuevas fuentes de abastecimiento.

Entonces, valdría la pena preguntarse si existen *otras* formas u otros factores que afectan los cursos actuales de dicha problemática en la metrópoli y que podrían ayudarnos a esclarecerla. Tal como lo afirma Lorrain, “Il Tout ne passe pas par l'action des institutions politiques, élues, démocratiques et connues. faut prendre en compte l'action des institutions invisibles (règles et grands systèmes techniques) qui cadrent l'espace et encadrent les acteurs (Lorrain 2003):454). Esta idea de instituciones invisibles puede equipararse, en nuestro análisis, del papel que tiene el fenómeno de *fragmentación política* que trataremos enseguida.

### 2.2.3 ¿La fragmentación política y/o la fractura social?

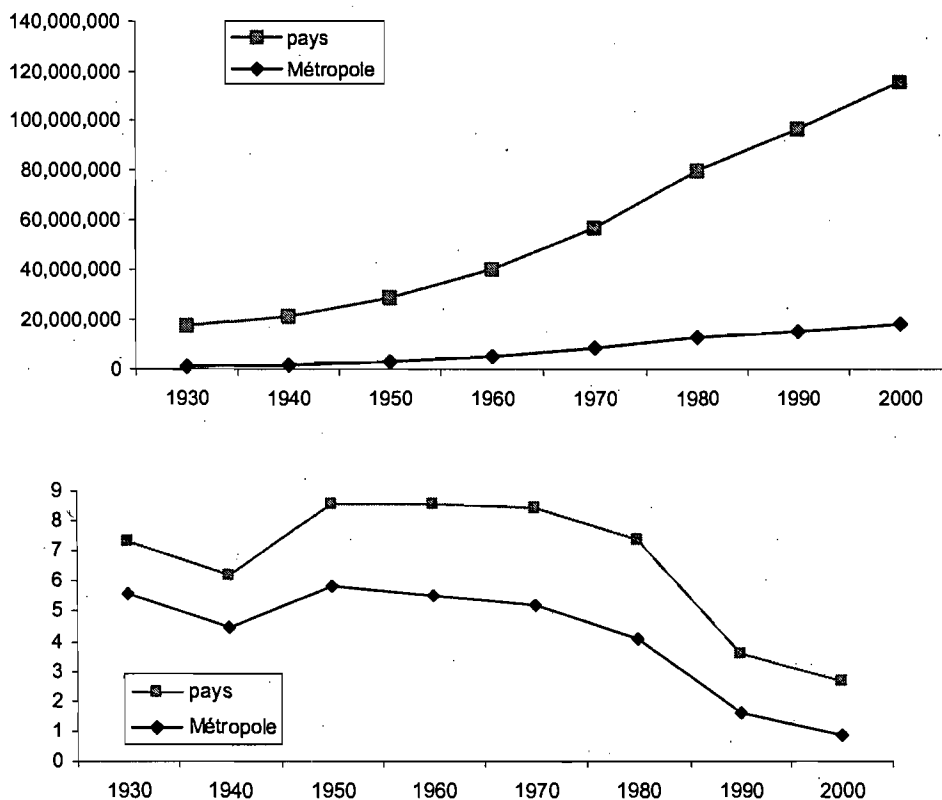
Focalizarnos sobre la “conflictividad” social nos “proporciona elementos para el análisis de la *geopolítica del conflicto* (A2 p. 232)<sup>105</sup> de la metrópoli. Es decir, constatamos con ello que “las protestas sociales que disputan desde décadas atrás su *espacio y modo de expresión* en la metrópoli de México tienen, después de las reformas institucionales de los años noventa una nueva coyuntura histórica” (A2 p. 232). Dicha coyuntura histórica presenta elementos que cuestionan las “formas de gobernar” el conflicto en la metrópoli, lo que puede explicarse, según creemos, a partir del análisis del fenómeno que denominamos aquí la “fragmentación política”.

Si partimos de la idea que la metrópoli de México “era el escaparate de un régimen autoritario”, entonces nuestra idea del “abandono institucional” que dicha metrópoli vivió explica también una parte de los orígenes de los conflictos actuales. En dicho sentido, este “abandono de su gestión estratégica”, la cual analizamos en sus expresiones recientes, en *generadora* de conflictos. Al mismo tiempo, este fenómeno puede explicarse por el efecto de atracción poblacional

<sup>105</sup> En nuestros trabajos publicados sostenemos que “el análisis de la geopolítica del conflicto en América Latina, a partir de las metrópolis, se constituye en un vector de ángulos nuevos en tanto que la sinergia de interrelaciones metropolitanas sustituyen y, en cierto sentido, se oponen –vía la masificación- a las prácticas autoritarias del viejo régimen, al menos en el caso de la metrópoli de México. Por la índole de sus transformaciones socioinstitucionales, que afectan todos los actores sociales, la metrópoli es factor de renovación e impulso de prácticas democráticas, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la intensidad de la participación ciudadana. Aunque ello no excluya retornos autoritarios, la metrópoli es un ‘factor’ de la modernidad política de la región. Esta ‘modernidad metropolitana’ se explicará a partir de las prácticas neocapitalistas de un mundo all on line y del usufructo del conflicto en la agenda política de los nuevos actores en disputa” (A2 p. 203).

que ejerció la metrópoli sobre otras regiones del país y por la falta ausencia o las limitaciones de la planificación *mise en place* desde entonces.

**Ilustración 2. Comparación de la población entre la metrópoli de México y la población nacional, 1930-2000 (en cifras y en porcentajes)**



Fuente: INEGI, Censos de la población nacional 1930-2000.

En cuanto al primer punto, —la atracción poblacional que la metrópoli ejerció sobre el resto del país—, observamos un “deterioro de la calidad de vida de las ciudades mexicanas (de la metrópolis 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” (A1 p. 201). Este punto se ilustra con el mapa que presentamos en nuestro tercer artículo, donde se evidencian dos hechos importantes (A3 p. 238).

*Uno*, el Distrito Federal aumentó el peso de población de 1900 a 1940 (significaba 4% y alcanzó 8.95% del total de la población nacional) en

una primera etapa. Mas tarde, de 1940 hasta 1970 su crecimiento fue *apoteósico* (del 8.9 al 14.3 del total nacional). A partir de entonces, su población se disminuye progresivamente de 14.3 en 1940 disminuye a 8.6 en 2000).

*Dos*, el estado de México –el segunda estado que está comprendida en esta metrópoli–, en un primer momento, de 1900 hasta 1960 su crecimiento fue mas bien “negativo” (de 6.9% en 1990 a 5.4 en 1960), aunque posteriormente aumenta considerablemente (de 5.4 en 1960 llegó a 13.2 en 2000).

Es decir, el Estado de México representa desde hace algunas décadas la “reserva territorial” de la expansión de la metrópoli y, al mismo tiempo, el espacio donde la explosión demográfica se expresa más claramente. Entonces, observamos que la evolución poblacional de las dos entidades (Distrito Federal y Estado de México) registrada a lo largo de todo el siglo XX, muestra periodos de crecimiento explosivo *alternado*, lo cual explica la expansión del “monstruo” urbano creado en las últimas décadas.

Pero esta “atracción poblacional” se debe también a que dicha metrópoli forma parte del *imaginario social* mexicano en tanto que promueve “la ilusión de la ‘gran ciudad’, convertida en señuelo de progreso”, lo que fomentó “un éxodo rural masivo y la creación de una de las principales megalópolis internacionales en la segunda mitad del siglo xx” (A1 p. 200). Dicha atracción se nota también, a partir de “la modernización de la base económica nacional” que generaron los gobiernos de la post-guerra y por “la posibilidad de movilidad social” que representó vivir “en la capital nacional (Distrito Federal)” (A1 p. 224).

Igualmente, en nuestros trabajos explicamos que la metrópoli de México esta rebasando incluso su territorio metropolitano<sup>106</sup>, para devenir una *megalópolis*<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Es decir, la metrópoli esta rebasando el territorio original. Este territorio comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal (DF) y 59 municipios en el Estado de Mexico y uno mas del estado de Hidalgo. Es decir, por lo que corresponde a las 16 delegaciones del Distrito Federal: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. En relacion con los 58 municipios del Estado de Mexico, los municipios son: Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán de Romero Rubio, Chalco de Díaz Covarrubias, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatepec, Huehuetoca, Hueyoxitla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, La Paz, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Tecamascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetlaxpa, Tepetzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla, Tultepec,

Aunque no profundizaremos aquí sobre esa discusión en nuestro primer artículo, presentamos un **mapa** que ilustra las *interrelaciones* de dicha metrópoli con otros seis estados que conforman la llamada *Megalópolis de la Región Centro*, según las instituciones oficiales mexicanas (INEGI, CONAPO). Es decir, aparte de las entidades ya mencionadas (DF, Edomex e Hidalgo), se incluyen los territorios de los estados de Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro y Puebla. (A1 p. 198). Esta megalópolis alcanzará, según datos oficiales, alrededor de 35 millones de habitantes en décadas próximas.

Un segundo elemento que queremos tratar aquí es el que se refiere al "abandono institucional" y al fenómeno de la fragmentación política. Como hemos afirmado, desde los años 1980 en el país tuvo lugar un proceso de "desconcentración" (o descentralización), esto *no* favoreció a la metrópoli, dado que "la gestión de los problemas estratégicos de la megalópolis de México" fue prorrogada, "para dar lugar a la 'política' ". En este caso, dio lugar a un fenómeno de *politización* de los asuntos metropolitanos, en el cual "el gobierno electo [en el DF, a partir de 1997] jugaría un rol central" (A2 p. 225). Pero, ¿Como ocurre esta "politización"? El argumento según el cual la fragmentación política de la metrópoli habría favorecido la politización de los asuntos metropolitanos se explica enseguida.

En nuestros artículos hemos explorado la pertinencia de la noción de "fragmentación política" en la metrópoli para observar también los *desequilibrios regionales de la ciudad central con las áreas periféricas*, o de ésta con las zonas rurales (dentro de la misma o en vinculación con ella). Según ese objetivo, nos propusimos "profundizar [en] otros trabajos [futuros] sobre el arribo de gobiernos de oposición", y cuales serían sus efectos "en la representación de los gobiernos de la metrópoli, por ejemplo" tal como ha sido estudiado antes (Castillo, Ziccardi y Navarro, 1995: 19) (A1 p. 214). Señalamos entonces que "con estos elementos" de interrogación podemos sin duda especular "que la condición de una 'metrópoli en cuestión permanente' dinamizó la fuerza de los cambios de régimen político mexicano en los últimos años" (A1 p. 214).

---

Tultitlán, Villa del Carbón, Zumpango, Cuautitlán Izcalli y Valle de Chalco Solidaridad (POZMVM, 2000: 134). Por el estado de Hidalgo se trata del municipio de Tizayuca.

<sup>107</sup> Selon Troin, una megalópolis « désigne une grande agglomération urbaine juxtaposant de villes voisines sur une grande étendue spatiale, ces villes étant de taille démographique élevée, le plus souvent complémentaires sur un plan fonctionnel, et ayant rang de métropoles ». El autor acota que la megalópolis « sera l'échelon supérieur de ce que les géographes ont appelé conurbation (...) Tout autre emploi régional de ce mot nous semble abusif, mais les journalistes l'ont fréquemment adopté et l'utilisent en peu trop largement Troin, Jean-François. 2000. *Les métropoles des "Sud"*. Paris: Ellipses.:13).

Esta noción de fragmentación política se ilustra también con una serie de mapas que nos sirven para explicar el carácter “fragmentado” de la metrópoli (A2 p.226). A partir de dichos mapas observamos cómo el arribo de gobiernos *diferentes* (surgidos de partidos de oposición) habrían favorecido —o no pudieron impedir— *ciertas decisiones conflictivas en la metrópoli*. Esto lo demostramos con el caso más evidente: el arribo de un nuevo gobierno al DF, proveniente del PRD.

Aunque podemos suponer que, en cierto sentido, el aumento de la *competitividad partidaria* —quizá la característica más importante del fenómeno de la fragmentación política— se debe, entre otros, al “carácter explosivo de la problemática metropolitana”, dicha competitividad se deriva, también, “de una insuficiente institucionalización histórica en la metrópoli” (A2 p. 225). No obstante, la dimensión de dicha “insuficiencia histórica” permite observar que, *aun* con el arribo de *nuevos* gobiernos —y que *pretendidamente* llegaron con nuevas directivas en la gestión de los asuntos metropolitanos—, dichas carencias se *preservan*, entre otras razones, por la celeridad de los cambios (de equipo, de programas, etc.) que dichos nuevos gobiernos conllevaron.

En dicho sentido, los mapas sirven para ilustrar que en las dos entidades (Distrito Federal y Estado de México) “se desarrolla de 1994 hasta 2003 un escenario de *alta fragmentación* derivada de la competitividad político-partidaria” (A2 p. 225), lo que tiene consecuencias *directas* (o indirectas) en la actuación gubernamental. Ahora explicaremos cuáles son esas consecuencias, según nuestra opinión.

Por una parte, ocurre una serie de “cambios de gobierno” producto de elecciones sucesivas (y por los consecuentes reajustes del calendario electoral)<sup>108</sup>. Por otra parte, ocurren fuertes cambios de equipos y de funcionarios. Este punto adquiere una relevancia mayor si se considera que, en la práctica de la función pública mexicana, cada administración viene con un nuevo conjunto de funcionarios sin considerar la antigüedad del equipo anterior, o sin considerar los programas en curso de aplicación.

En consecuencia, sostenemos en nuestros artículos publicados que si “la actuación de la burocracia metropolitana en México está más sujeta a las validaciones *informales* del régimen político (amiguismo, compadrazgo, clientelismo, corrupción,

<sup>108</sup> Además de la elección de Jefe de gobierno del Distrito Federal, realizada por primera vez en 1997, los jefes de cada delegación del DF (16 en total), fueron electos en el año 2000. En el caso del Estado de México, se realizaron varias modificaciones en el calendario electoral en el mismo periodo, con objeto de “ajustar” dichos procesos electorales a una sola fecha.

etc.) que a procesos de selección profesional o técnica (servicio civil de carrera...) (Borja, De Alba *et. al.* 2004: ), ello hace *inevitable* entonces "la repetición de practicas clientelares en los gobiernos originarios de partidos de oposición" (A1 p. 211). Si esto es así, constatamos que se debe a que, "en México aún no existen reglas suficientes para la incorporación al gobierno del funcionariado y [de] sus cuadros técnicos", por lo que "es tradicional entonces que con el inicio de cada administración gubernamental el equipo se renueve y los programas y proyectos no tengan necesariamente continuidad (Castillo, Ziccardi y Navarro, 1995:16)" (A1 p. 211)<sup>109</sup>.

Con ello extraemos una primera conclusión. Dada la *debilidad institucional* y la falta de reglas en los cambios de equipos de gobierno de la metrópoli, se favorece directa o indirectamente "la aparición de nuevos actores metropolitanos de características contestatarias acentuadas" y entonces, ello daría lugar, aún de manera indirecta, "a este fenómeno de fragmentación política" (A2 p. 225), expresado como un cuestionamiento a la "forma" de gestión de los asuntos metropolitanos, o mejor aún, la "forma de gobernar" el conflicto.

En dicho sentido, la idea de una fragmentación en la metrópoli nos permite referirnos también a "la acentuación de la conflictiva y la 'reconstitución' de nuevos actores (movimientos sociales y partidos)". Dicha fragmentación se observa también en el desarrollo de "un nuevo tejido social así como nuevas formas políticas de la *governabilidad* metropolitana en México" (A2 p. 227). En dicho sentido, la noción de gobernabilidad es utilizada aquí para aludir el carácter inestable, descentrado de la metrópoli a partir describir las "zonas de influencia" del partido que gobierna cada territorio (delegación o municipio, gobierno estatal).

Para demostrar este punto podemos servirnos de nuevo de los mapas de la competitividad político-electoral (años 1994, 1997, 2000 y 2003) (A2 p.226), a través de los cuales se observa que "en el norte de la metrópoli las delegaciones y municipios con la mayor presencia industrial, el PAN tiene una fuerte influencia. En el oriente, sur y nororiente, hay, según el año de la elección, un clara presencia del PRD (1997) o [dicha presencia] se comparte con el PAN y el PRI (2000 y 2003)". (A2 p. 227). Estas zonas de "dominio" perredista registran

<sup>109</sup> En dicho sentido convenimos con A. Ziccardi quien afirma que 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 política 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). (A1 p. 184).

los índices mas altos "de pobreza" y de "crecimiento demográfico" (A2 p. 227) lo que las vincula también con una fuerte carencia de servicios públicos, como hemos visto anteriormente.

En suma, podemos extraer **tres conclusiones** sobre los aspectos "sociales" de los conflictos por el agua en la metrópoli de México. *Primero*, como lo hemos mencionado en otros trabajos (De Alba y Jouve, 2005) en un contexto de cambios nacionales, "el arribo de partidos de oposición a los gobiernos de la metrópoli" contrario a lo que podía suponerse, ha ido "aumentando" por un lado "el ritmo de 'alteraciones' de la vida política, y, por el otro lado, parece estar acompañado de una 'radicalización' de la protesta social" (A1 p. 187). Si ello es así, dicha radicalización obliga a "suponer igualmente procesos futuros de presión–negociación aún inconclusos en la definición de las políticas públicas metropolitanas" (A1 p. 215) y por tanto, podemos suponer también la aparición de *nuevas* prácticas clientelares, según creemos. De esta manera, sugerimos que "en el caso de la metrópoli de México" dicha radicalización de las protestas sociales provocará "que el gobierno confronte, tarde o temprano, decisiones sobre la orientación pública o privada del manejo de los servicios urbanos" (A1 p. 215), así como una *reorientación* en el tratamiento de dichas protestas sociales, lo que cuestionaría su "forma de gobernar" el conflicto.

*Segundo*, en nuestros artículos publicados mostramos interés por identificar las "zonas de excepción" de la metrópoli, es decir, los espacios que, por sus características y contrastes, nos permiten reflexionar sobre "nuevos rasgos de la desigualdad metropolitana" mezclados "con el crecimiento de la segregación local" (A1 p. 214).

*Tercero*, consideramos que hay una cierta coincidencia entre el aumento de la competitividad partidaria, y las zonas en las cuales se registran problemas de una "insuficiencia o disparidad de la cobertura de servicios tales como el agua, la electricidad, el drenaje, etc.)" (A1 p. 214). Hablamos entonces de una metrópoli "fragmentada". En dicho sentido, la noción de *fragmentación* nos permite concebir una metrópoli inestable, y paradójica, como eje del conflicto moderno.

Tal como lo señalan algunos autores, se trata de analizar las disparidades 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 otras "áreas *empobrecidas y atrasadas*



de la economía popular y los sectores de bajos ingresos" (Pradilla 2000: 10)" (A1 p. 214). Siguiendo la lógica de este argumento, la fragmentación social es entonces "la combinación de ámbitos territoriales de exclusión [lo que] plantea una modernidad [metropolitana] con agudos procesos de segregación social y política que cuestionan las buenas intenciones de la mayor parte de las políticas públicas metropolitanas" (A1 p. 214), que cuestionan, a su vez, las políticas públicas relacionadas con el servicio del agua, entre otras.

En suma, concluimos que todo ello sitúa a la metrópoli en condición de inestabilidad, un "descentramiento", una condición paradójica definida aquí por su "alta vulnerabilidad a desastres ecológicos" (A1 p. 214). Pero ¿Se trata de simples conflictos, de una serie de crisis recurrentes o bien se trata de signos claros de ingobernabilidad? Esta pregunta la trataremos de resolver en la sección siguiente.

### **2.3 ¿CRISIS, CONFLICTO O INGOBERNABILIDAD?**

Veamos a continuación la articulación de todos los elementos referidos en el presente capítulo. En primer lugar constatamos que "la metrópoli se convierte en un verdadero *laboratorio*, durante los años 1980 y 1990, de fuertes transformaciones debidas a los cambios que se producían en el régimen político mexicano" (A2 p. 227). Igualmente, durante las últimas décadas "los actores y los procesos de toma de decisiones se modificaron" conduciendo a una aguda *crisis decisional* que es definida aquí tanto por los conflictos entre los nuevos gobiernos de la metrópoli (en sus diferentes niveles), como por los cambios jurídicos en la gestión del agua, tanto a nivel nacional como local. Como hemos visto, este proceso ocurre en un contexto de la instauración de un Estado neoliberal en el cual el agua, de ser un recurso natural sujeto a una administración pública, ahora se convierte en un *bien económico*.

Los inicios de este proceso pueden situarse en "la administración federal de Miguel de la Madrid (1982-1998)" y que comprendió profundas "transformaciones estructurales" en el sistema económico mexicano, particularmente con "la privatización del enorme aparato paraestatal que, en cierta medida, inhibió durante años el desarrollo del sector privado produciendo todo tipo de mercancías y servicios". A este conjunto de cambios se podría añadir la eliminación de un "sistema proteccionista que había convertido a la

industria nacional en obsoleta e incompetente en los mercados internacionales” (A2 p. 227).

En el México de los ochentas “la desregulación de la economía mexicana y la voluntad de dejarla a las fuerzas naturales del mercado estuvo fundada en la pretensión de inscribir a la metrópoli de México en el concierto de las grandes metrópolis internacionales y en los flujos económicos globales”, lo que llevaría a “liberar” a la capital federal de la tutela federal, progresivamente. Esta ola de decisiones *mercantilistas*, que venían de las altas esferas gubernamentales, implicó el desmantelamiento progresivo del *État Providence* (en el plano local como nacional). Dicho carácter neoliberal “fue tanto más brutal” porque dichas decisiones se tradujeron en un sinnúmero de recortes presupuestales a la administración de la capital nacional. Este proceso le disminuye sensiblemente el rol central que dicha capital tenía hasta los años sesenta, cuando había conocido “una *macrocefalia* administrativa” y “fue objeto de un *control burocrático* estrecho por parte del aparato de Estado” (A1 p. 200; A2 p. 223).

De esta forma, sostuvimos que “después de un largo proceso de crisis y de indecisiones gubernamentales” en relación con la gestión del agua, nuestro análisis nos permite entender que dichos conflictos y protestas “transformaron paulatinamente *las coordenadas socioinstitucionales del campo de lo político* en la metrópoli” (A2 p. 228). Es decir, nuevas formas *d’aménager le politique*.

En conjunto, este proceso desembocaría, por una parte, “en la creación de los primeros espacios de elección en la ciudad de México (desde la Asamblea de representantes del Distrito federal en 1986, hasta el gobierno electo del DF once años después, en 1997)” (A2 p. 228). Y más tarde, con el nuevo gobierno en el Distrito Federal en funciones, se lo otorga a dichas protestas un sentido de “participación social” que, más bien, parecen conducir a prácticas clientelares nuevas entre gobernantes y grupos de *demandeurs* del servicio, tal como lo veremos en esta sección.

Entonces, la “liberación” de la capital nacional del control federal tendría no pocas consecuencias en la generalidad de la vida metropolitana, como veremos aquí. A un mismo tiempo, como contestación a todo ello, se constata la presencia, “de un impresionante movimiento social, innovador en sus demandas, pero sobre todo *marginal* del aparato corporativo oficial” lo que ha sido, en varios sentidos, “el contrapeso en la metrópoli de la mayoría de las tensiones y

confrontaciones que vivió el país durante las dos últimas décadas del siglo XX" (A2 p. 227).

Podemos afirmar que, como efecto *paralelo*, a veces *complementario* y a veces *en oposición* a esta ola de decisiones de orientación neoliberal, un gran número de protestas sociales tuvo lugar, lo que mostraría una sociedad que estaba harta del autoritarismo del viejo régimen. En consecuencia, ello muestra la acción de inconformidad de ciertos grupos con las prácticas *excluyentes* de los administradores tecnócratas, que habían disminuido seriamente los niveles de vida de la población. En nuestros trabajos se lo atribuimos al fenómeno de fragmentación política que aparece *antes* y *después* de la creación del nuevo gobierno del DF, en 1997, y que daría lugar a nuevas prácticas clientelares en el manejo de los servicios.

En esta sección aportaremos elementos empíricos nuevos para completar el análisis de las protestas sociales y los conflictos intergubernamentales tratados en esta investigación.

Esta sección está dividida en dos incisos. En primer lugar buscamos una caracterización del "nuevo clientelismo" que surge en esta época de cambios políticos nacionales y locales, para lo cual nos servimos de un estudio de caso. En segundo lugar, presentamos una *reinterpretación* de tres mediciones de conflictos y protestas por el agua realizadas en los últimos años. Solo la tercera medición se encuentra en uno de nuestros artículos publicados, las otras dos pueden encontrarse en un artículo no incluido en nuestra selección.

El objetivo es mostrar hasta qué punto dichos conflictos cambian con la evolución de los modos de gestión y de los cambios del régimen mexicano.

### **2.3.1 Prácticas clientelares y cambios políticos**

Desde nuestro punto de vista, las protestas por el agua han evidenciado un alejamiento de las viejas prácticas clientelares del régimen político. Pero ¿Abandonan completamente toda práctica clientelar? Esta pregunta resulta difícil de responder, aunque algunos elementos permiten creer que la respuesta es positiva.

En los últimos años, algunos autores han analizado el aspecto *clientelar* que ciertos hechos políticos han aportado al régimen mexicano. No obstante, según

lo señalamos en nuestros artículos seleccionados, no existen investigaciones (o no nos parecen suficientes) en el campo de *lo político del agua*, es decir, en las relaciones políticas que se derivan del manejo del agua en la metrópoli. Los autores tratan de estudiar la metrópoli desde otras problemáticas. Podemos ilustrar esta afirmación con algunos ejemplos: se estudian algunos "efectos clientelares según los problemas del suelo la metrópoli (Iracheta 1997); o se trata del análisis de la formación de redes de organizaciones sociales y sus efectos políticos (Huaman, 2005), o los estudios sobre la "naturaleza partidista" (electoral) de los cambios políticos en los últimos años (Rosique, 2006), entre muchos otros problemas generales. Pocos o casi ningún estudio ha señalado experiencias clave para comprender las prácticas clientelares en el conjunto de la metrópoli. No obstante, ahora veremos una excepción, aunque su tratamiento es un caso específico de estas prácticas.

Según M. Tosini, por ejemplo, en la metrópoli, "las practicas clientelares aparecen como un intercambio de bienes, servicios y favores por lealtad, obediencia y votos" (Tosini, 2007: 50). No obstante, reconoce la autora, "estas prácticas presentan características contradictorias" porque, aunque "habilitan una *relación jerárquica*", ellas "son mutuamente beneficiosas" al mismo tiempo que "*generan desigualdad y reciprocidad*". Estas relaciones son, a la vez, "*voluntarias pero también obligatorias*" para cuya operación "requieren bienes materiales" y, por lo tanto, están ligadas con los servicios públicos (*Ibid.*). La autora descubre que, en ciertas zonas de la metrópoli, "las practicas clientelares no existen de manera aislada sino que conforman redes de intercambio *asimétrico*". Ella refiere entonces el rol de los "intermediarios y sobre todo, de los líderes políticos "externos", que " permiten mantener el flujo de recursos hacia la barriada operando de enlace con las autoridades políticas y jurídicas" (*Ibid.*)<sup>110</sup>.

Su estudio se localizó en el municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México, en la Colonia San Lázaro. Inicialmente, ella describe la historia del municipio y su incorporación a las redes corporativas del clientelismo del PRI, el partido dominante.

<sup>110</sup> La autora cita la definición de J. Auyero quien sostiene que el clientelismo permite la "distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos" (Auyero, 1996:32 citado en Tosini, 2007:50). Estas relaciones "existen como esquemas de apreciación, percepción y acción (no solo política) en las estructuras mentales de los sujetos involucrados en esas relaciones de intercambio" (Auyero, 1996: 32). Ver también Tosini, 1999: 3).

El municipio de Nezahualcóyotl fue creado en 1962 y durante veinte años estuvo exclusivamente en manos del PRI. En los cargos de elección popular se sucedieron los antiguos miembros de la organización "Unión de Fuerzas" y ex líderes del Movimiento Restaurador de Colonos pertenecientes a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) (Tosini, 2007: 52)<sup>111</sup>

Mas tarde, en los años 1980, la "apertura política" que ocurre a nivel nacional, implicaría el inicio paulatino del fenómeno de la "fragmentación política" que, en el plano local, se expresa como *una mezcla del activismo de organizaciones sociales y de la presencia de partidos políticos*.

En 1981 la apertura política propiciada por la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* permitió la constitución en el municipio de partidos opositores al PRI. En 1985 accedieron a las regidurías por representación proporcional del Ayuntamiento el PAN, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Por otro lado, algunas organizaciones populares como la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) y el Consejo Restaurador de Colonos (CRC) fueron desplazados de las candidaturas el PRI y posteriormente formaron el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)... En 1988, el Frente Democrático Nacional se integró en el municipio con el PFCRN, el Partido Popular Socialista (PPS), el PARM, el Partido Mexicano Socialista (POM) y organizaciones populares provenientes de la Organización de Izquierda Revolucionaria. Las elecciones federales de 1988 dieron como ganador al PRI por un margen muy reducido, pero en los hechos significaron un éxito para el PFCRN, cuyos partidarios percibieron que podían disputar cargos de elección al, hasta entonces, partido hegemónico en el gobierno local. Durante los primeros años de la década de los noventa, si bien el PRI ganó las elecciones, los partidos opositores aumentaron su caudal de votos. En 1996 el PRD triunfo para encabezar el Ayuntamiento (Tosini, 2007: 53).

De esta forma, los procesos políticos nacionales se produjeron en paralelo, en el plano local, con el incremento de la competitividad partidaria, que en muchos casos favoreció la formación de redes clientelares de organizaciones sociales. Según la autora, estos grupos fundaban su espacio de influencia en la obtención de bienes (terrenos, vivienda) y más tarde las luchas por los servicios (transporte, agua, electricidad) para sus agremiados.

La historia de la colonia San Lázaro transcurre paralela a este proceso de apertura en la competencia electoral y la alternancia política. En 1989 llego una decena de pobladores, y en la madrugada del 29 de septiembre de 1990 un diputado del PFCRN, diecisiete líderes de la organización "Sol Cardenista" y unas 1800 familias ocuparon una franja de 2,5 kms en

<sup>111</sup> Esta organización es una de las filiales históricas del PRI.

la zona norte del municipio. En su mayoría, los pobladores provenían de colonias cercanas, donde habían estado "arrimados" a algún familiar o rentaban. La propiedad del terreno estaba en disputa entre el Estado de México, la organización CRC y una sección del sindicato de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Meses después, nuevos pobladores ingresaron (...) pagando un "enganche" a la organización "Sol Cardenista" y afiliándose al PFCRN.

La autora refiere este proceso de incorporación al aparato político, lo que combina líderes, partidos e instituciones de gobierno, tanto federales como locales,

Para 1991, la colonia se integraba de unas 2 000 familias distribuidas en diecisiete campamentos. En 1992, el gobierno municipal desalojó a 300 pobladores para facilitar la construcción de otra colonia y estos fueron "reubicados" en otras áreas del asentamiento en lotes de 4 x 4 mts. En 1993 la organización "Sol Cardenista" perteneciente al PFCRN celebró un contrato de compra-venta con el sindicato, para el cual solicitó un crédito a Banobras, Fiduciario del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Los planos de lotificación de la colonia San Lázaro fueron aprobados por el director de Obras Públicas del Ayuntamiento y por el presidente municipal. Los líderes de los campamentos 3, 8, 5, 13 y 14 se opusieron a dicho acuerdo y constituyeron el Comité de Guardianes de la colonia San Lázaro.

Igualmente, la autora refiere un proceso de "organización" de opciones, las presiones y las exigencias al gobierno, fruto de intereses específicos y la consecuente negociación clientelar con las autoridades de gobierno. Todo ello ocurre principalmente en vísperas de elecciones,

En vísperas de las elecciones estatales esta organización y sus seguidores (ochenta colonos aproximadamente) se afiliaron al PRI y participaron en la campaña electoral. En mayo de 1994, pasados solo unos meses del triunfo priista, ciento cincuenta personas dirigidas por el Comité de Guardianes bloquearon la Avenida Central reclamando al gobierno estatal una solución. Como respuesta a los pedidos, el gobernador incluyó la colonia en el programa de la CRESEM de 1994, confirmó a la organización "Sol Cardenista" como gestora, y ofreció la reubicación de los pobladores "desplazados" en 1992 en terrenos de otro municipio conurbado, a unos 100 kms de la colonia San Lázaro. Luego de la decisión del gobernador la organización "Sol Cardenista" se afilió al PRI (Tosini, 2007: 54).

Las transformaciones de dichas clientelas sociales en redes de organizaciones de izquierda, próximas al PRD, serán un elemento característico de esta época, cuyo momento culminante será el año de 1997, por lo que respecta al DF, pero que en el estado de México, la entidad vecina, tendrá diferentes momentos. En el caso de la investigación de Tosini, ella lo describe de la siguiente manera,

En 1996, tiempo antes de las elecciones municipales, un grupo de vecinos en disidencia con el Comité de Guardianes de la colonia San Lázaro se afilio al PRD participo en la campaña a condición de que este resolviera el problema de los vecinos "desplazados", una vez en gobierno. La llegada del PRD al Ayuntamiento en 1997 alentó expectativas sobre una solución alterna (Tosini, 2007: 54)

En dicho sentido, el trabajo de M. Tosini (2007), muestra hasta qué punto, la historia de la metrópoli es *una articulación multifacética de actores y protestas, que evolucionan con el régimen político*. Además, ella pone en evidencia las ligas de organizaciones sociales y sus protestas en vinculación con los partidos políticos. Al observar esta vinculación, puede apreciarse también cómo un "viejo" clientelismo del PRI pasa hacia otras formas de clientelismo con los partidos de oposición que llegan por primera vez al poder, como es el caso del PRD. Sobre este último punto, convendría abundar un poco más acerca de los "modos clientelares" nuevos en relación con los servicios publicos que se registran en la metrópoli de México.

*En primer lugar*, en nuestro tercer artículo afirmamos que "en un contexto metropolitano donde la legitimidad de la práctica político-institucional o político-electoral es mayor si dicha práctica es acompañada de propuestas de carácter 'pragmático' (Bennet, 1997; Aguilar, 1988)". Para mostrar el sentido "pragmático" de éstas practicas mencionamos "los casos de políticos en activo o en competición electoral que, durante sus campañas han ofrecido donar 'pipas' de agua a la población necesitada, por ejemplo", lo que denominamos "una suerte de clientelismo político" derivado de los "usos políticos" de las deficiencias de servicios en la metrópoli. Si esto es así, este tipo de prácticas clientelares "por su eficacia *inmediata*" parecerían a veces más útiles "a los ojos de la población que las acciones de equipos de especialistas gubernamentales quienes sugieren soluciones en el largo plazo". (A3 p. 231).

Si ello se trata de un proceso reciente de "institucionalización" de las protestas sociales o de sus lideres eso esta aún por demostrarse. Mientras tanto, conformémonos con constatar que se trata de un fenómeno de "reacción" de los grupos sociales a las respuestas institucionales para solucionar los problemas de la metrópoli. En general, podemos constatar que este proceso afecta las "formas de gobernar" el conflicto en la metrópoli si entendemos que ello afecta los "modos del acuerdo", "la definición de sus proyectos de futuro" y "sus tiempos institucionales" que define el conjunto social e institucional de la misma.

*En segundo lugar*, en nuestros artículos afirmamos también que este proceso es “una *consecuencia social* que resulta de la *ineficacia política gubernamental* en la construcción y mantenimiento del servicio del agua” (A3 p. 241). Así, si consideramos que “la legitimidad de la acción pública esta en contradicción a través de la acción política de actores determinados” entonces “*la eficacia del actor institucional es confrontada con la eficacia de la acción política*” de los actores sociales en la construcción de la gobernabilidad de la metrópoli.

Ello nos permite regresar a nuestra idea de origen y sugerir la existencia de un “fenómeno permanente”, de una “legitimidad en cuestión” en la metrópoli, donde “las mismas acciones de largo plazo son *consumidas* por el cúmulo de acciones inmediatas” (A3 p. 241), lo que a nuestro juicio cuestiona seriamente las “formas de gobernar” el conflicto.

En suma, tal como lo señalamos en nuestros artículos, al mencionar el fenómeno de la fragmentación política, ligado al desarrollo de organizaciones sociales contestatarias, consideramos que hasta ahora faltan los trabajos sobre una localización *minuciosa* de organizaciones que “luchan por el agua” y de sus ligas con los partidos políticos en la metrópoli de México, no obstante algunos estudios existentes. Aunque ese objetivo rebasa esta investigación, a continuación se presentan algunos elementos empíricos que nos ayudan a comprender el desarrollo de dichas protestas sociales ligadas a los conflictos por el agua, y su inclusión dentro de los cambios políticos nacionales.

### **2.3.2 Características cambiantes de los conflictos por el agua<sup>112</sup>**

Una comparación de dos mediciones hechas en los años de 1991 y en el año 2000 muestra que los problemas con el agua se han *agudizado*. Esto es cierto particularmente en el año 2000 en los municipios conurbados del Estado de México, en detrimento del Distrito Federal que registra una disminución considerable de dicho tipo de conflictos.

De acuerdo con las bases de datos que manejamos en esta investigación, si bien la metrópoli de México concentra alrededor de la mitad de casos a nivel nacional (50 nacionales y 50 en la metrópoli en 1991 frente a 47 nacionales y 53 en la metrópoli en el año 2000). Puede apreciarse también una tendencia de *incremento* relativo en los conflictos que se localizan *en* la metrópoli *pero* en el

<sup>112</sup> En este inciso, una parte de la información que se presenta constituye una reinterpretación de los resultados de investigación presentados en (De Alba y Kloster, 2007: 137-159).



lado mexiquense (de 31 a 38%), *en detrimento* de los conflictos que se sitúan en territorio del Distrito Federal, que nos advierten de un ligero descenso (de 19 a 15%)<sup>113</sup>. Se trata de un efecto *directo* del aumento poblacional que registran dichos municipios en los últimos años, tal como se ha advertido antes.

En dicho sentido, un análisis detallado de dichos conflictos nos permite hacer dos interpretaciones. *Primero, los grupos que protestan registran una modificación en sus "formas" de concebir la protesta.* Dichas protestas "cambian" *progresivamente* porque sus actores se adaptan –y modifican al mismo tiempo–, las nuevas "formas de hacer política". En suma, estos grupos se ajustan a los cambios socioinstitucionales vividos por la metrópoli en la última década.

*Segundo, el aumento de las luchas por el agua parece estar vinculado con los efectos de la expansión del territorio de la metrópoli sobre los municipios conurbados, de lo cual se desprende que dichos conflictos por el agua tienen una característica "territorial" periférica.*

En los dos sub-incisos siguientes aportamos elementos empíricos que nos permitirán justificar estas dos interpretaciones.

### **2.3.2.1 El paso del control autoritario a la contestación (1991 y 2001)**

Las protestas por el agua evolucionan según los "tiempos de la política" y entonces, con los "tiempos de la metrópoli" que significa, concretamente, que dichas protestas cambian *influidas* por los cambios de las instituciones de gobierno en la metrópoli. En un sentido general, dichas protestas *evolucionan según los modos de gobernabilidad predominante.* Veamos ello con detalle las "formas" que han presentado dichas protestas en años recientes.

El porcentaje de protestas que se expresaron con denuncias en la prensa<sup>114</sup> ha disminuido *sensiblemente* en los dos años que se realizó la medición (de 70% en 1991 a 17% en 2000). Así, mientras que los rubros "otras" aumentaron significativamente (de 30 a 83%)<sup>115</sup>. ¿Qué significado tiene esto? Según podemos interpretar de los resultados de estas dos mediciones, en el año 1991 había *mayor* capacidad de negociación por parte de las autoridades que nueve

<sup>113</sup> Recuérdese que en el año 2000 el nuevo gobierno del Distrito Federal tenía apenas 2 años en el poder. Aunque no es fácil demostrar un vínculo con este evento, en algún sentido suponemos pudo haber una influencia entre ese hecho y la disminución de conflictos.

<sup>114</sup> Se trata de denuncias escritas o verbales que los grupos de demandantes hicieron ante la prensa o que fueron registradas por los periodistas. Estas acciones suponen el más bajo grado de confrontación visto en los últimos años.

<sup>115</sup> Se ha preferido referirnos en porcentajes para facilitar el manejo de la información dado que cada base de datos maneja un universo diferente (1327 casos de la base de 1991 y 256 de la base de datos del año 2000).

años después (2000). Es decir, las organizaciones sociales creían que la difusión de sus demandas en los medios (denuncias en la prensa) les resolvería sus problemas (70%). Contrariamente, en el año 2000 esta percepción parece disminuir *sensiblemente* (17%).

Si las vías tradicionales (los medios de comunicación) no funcionan, ¿Qué otras vías utilizan los grupos vinculados con las protestas por el agua?. Daremos tres explicaciones según la interpretación que hacemos de la información de los dos años referidos. Primero, entre el año 1991 y el año 2000, las acciones de protesta "con presión"<sup>116</sup> aumentaron *significativamente* (de 17 a 40%) en la metrópoli, lo que explicaría un alejamiento de prácticas que *no* representan choques con las autoridades.

Segundo, las protestas "con enfrentamiento"<sup>117</sup> aumentaron *significativamente* (de 13 a 43%), en el mismo periodo, lo que mostraría que dichos grupos pierden la confianza en las vías tradicionales para obtener la satisfacción de sus demandas. Tercero, si unimos los dos rubros anteriores (protestas "con presión" y protestas "con enfrentamiento") podemos interpretarlo como una clara tendencia de "radicalización" de estos tipos de protestas (de 30% en 1991 a 83% en 2000).

En general, se avizora una mayor frecuencia en el uso de *otras* vías de protesta más allá de las vías tradicionales (denuncia en la prensa, por ejemplo). *Estos grupos parecen más convencidos que la acción directa puede darles eficacia en la satisfacción de sus demandas.*

Finalmente, ¿Cuales son los temas a los que se refieren esas protestas? Según se puede desprender del cuadro general de conflictos, las protestas se relacionan en una *mayor* proporción con temas relacionados con las "políticas de distribución" y "uso" del agua que hacen las autoridades de dicho recurso (40%), lo que se incrementa (53%) en el segundo año de referencia (2000)<sup>118</sup>.

<sup>116</sup> Comprenden las acusaciones, las denuncias, las amenazas de acciones más fuertes, las quejas, las movilizaciones, y algunas otras formas de inconformidad que registran los conflictos analizados.

<sup>117</sup> Se trata de acciones que incluyen la acción directa, con uso de la fuerza física o moral que busca impedir la acción del oponente (generalmente el gobierno), tales como: bloqueos, tomas de instalaciones, secuestros, cortes de agua, cesación de pago del agua como protesta, sabotajes, entre otras. Igualmente se consideran aquí algunas acciones cuando se aplica sanciones de tipo jurídico (encarcelamiento, como privación de la libertad, multas, etc.). Por extensión, se han incluido también las acciones como denuncias y acusaciones graves, en donde el daño moral es equivalente a la imposición de la fuerza física.

<sup>118</sup> En las protestas se refieren a la insuficiente inversión en infraestructura para el suministro de agua y el saneamiento, se incluyeron las demandas hechas, genéricamente, a los gobiernos (nivel estatal o municipal). Igualmente estas protestas surgen por exigencias en el mantenimiento de la infraestructura hidráulica deficiencias en el suministro o falta de higiene de la misma.

Entonces, puede interpretarse que las protestas por el agua son una "reacción" a las decisiones gubernamentales de corte de servicio o de protestas por insuficiencias en la dotación del líquido, lo que confirma nuestra hipótesis que dichas protestas cuestionan la "forma de gobernar" el conflicto en la metrópoli, y aún en un plano "molecular", los conflictos por el agua<sup>119</sup>.

---

En las protestas ligadas con las políticas de distribución y uso del agua son aquellas que se refieren a decisiones de restricción o la amenaza de restricción del servicio (por parte de las autoridades hacia una población determinada). Este tipo de problemas toca directamente las "formas de decisión" gubernamental (en sus diferentes niveles) en cuanto al servicio del agua y que se identifica como "injusta" por ciertos grupos, luego entonces, realizan protestas. Igualmente se trata de decisiones controvertidas o cuestionadas vinculadas con la realización de obras de infraestructura urbana "negativas" (edificaciones que amenazan con la restricción del suministro), o "positivas" (sistemas de tandeos que restringen el suministro de unos grupos para dárselos a otros) o con la gestión estratégica de presas, trasvases de presas, para ampliar / dotar de servicios a unos a costa de otros (de responsabilidad federal).

Finalmente, se encuentran las protestas ligadas al cobro y administración del servicio de agua, que refiere los conflictos vinculados, por un lado, con el cobro del servicio o la disminución del suministro a ciertos barrios por parte del organismo operador; y por otro lado, las acciones de "desobediencia" en el pago, barrios a los que se aplican restricciones --por el corte de agua es prohibido por ley-- del suministro. Igualmente los conflictos por operaciones deshonestas por parte de los administradores del servicio. Vamos a regresar sobre este punto

<sup>119</sup> Podrían analizarse una serie de medidas el GDF ha desarrollado para "calmar" las protestas sociales y se ha convertido en un tema político "delicado" que llega a situaciones absurdas.. Veamos dos ejemplos concretos.

Después de una larga tradición del cobro de agua por tarifa única, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) aprobaron reformas al Código Financiero para que a partir del 1º de enero de 2005 los contribuyentes capitalinos pudieran *autodeterminar* (sic) su consumo de agua potable, con el propósito de "que paguen lo justo por ese servicio". Puede advertirse el "calculado de riesgo" social que hicieron los diputados locales al decidir no confrontar la sociedad con medidas polémicas ([www.cni.tv](http://www.cni.tv) pagina visitada 12 diciembre de 2004).

Otro caso ejemplar es la condonación del pago del servicio por insuficiencia de la dotación que realizó dicho gobierno en varias fechas. Una de ellas, en agosto de 2007, el GDF condonó la tarifa, los recargos y las sanciones correspondientes a todo el año de 2007 por el servicio de agua potable a los contribuyentes de 46 colonias de la delegación Iztapalapa, una de las delegaciones más pobladas y más pobres del DF. El funcionario explicaba que "pese al esfuerzo para recuperar la infraestructura para abasto de agua, hay escasez por el desmedido crecimiento de la población, por lo cual procede el perdón del pago para evitar daños a la economía de quien no recibe el servicio". *El Universal*, "Condonan pago de agua a 46 colonias de Iztapalapa" 8 de agosto 2007. Al mismo tiempo, el GDF había informado que la recaudación por el servicio del agua apenas llegaba a un porcentaje del 50%. CIMAC, "Entrevista a la licenciada Martha Delgado, secretaria del Medio Ambiente del GDF" En línea [www.agua.org.mx](http://www.agua.org.mx) Consultado el 16 de abril de 2007.

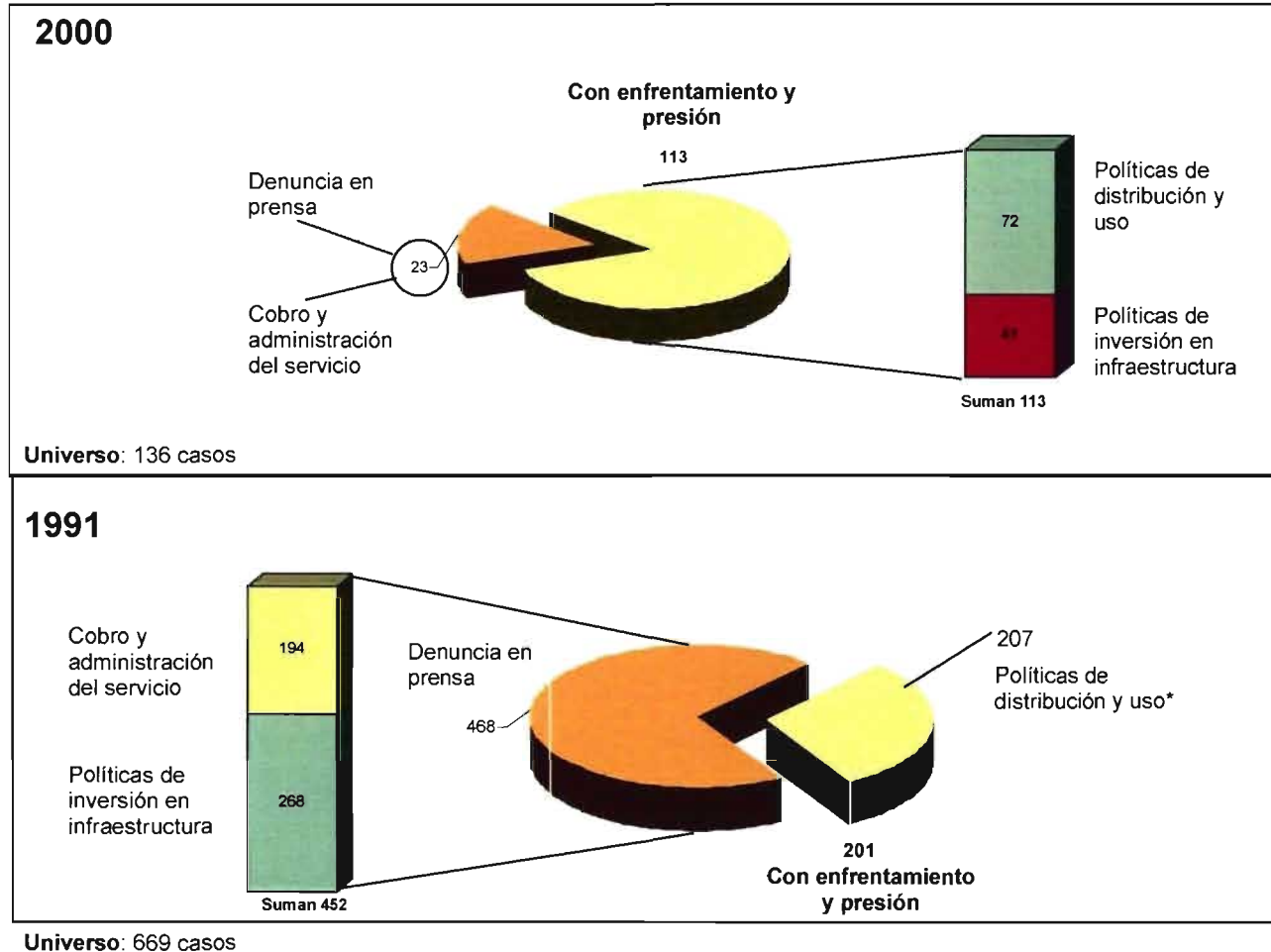
**Tabla 2. Conflictos por el agua según dos años de referencia (1991 y 2001)**

| clasificación                             | porcentajes |      | datos |      |
|---|-------------|------|-------|------|
|   | 1991        | 2000 | 1991  | 2000 |
| Denuncia a la prensa                      | 70          | 17   | 468   | 23   |
| Otras                                     | 30          | 83   | 201   | 113  |
|   | 100         | 100  | 669   | 136  |
|   | 1991        | 2000 | 1991  | 2000 |
| Con presión                               | 17          | 40   | 114   | 54   |
| Otras                                     | 83          | 60   | 555   | 82   |
|   | 100         | 100  | 669   | 136  |
|   | 1991        | 2000 | 1991  | 2000 |
| Con enfrentamiento                        | 13          | 43   | 87    | 58   |
| Otras                                     | 87          | 57   | 582   | 78   |
|   | 100         | 100  | 669   | 136  |
|   | 1991        | 2000 | 1991  | 2000 |
| Con enfrentamiento y presión              | 30          | 83   | 201   | 113  |
| Sin                                       | 70          | 17   | 465   | 23   |
|   | 100         | 100  | 665.5 | 136  |
|   | 1991        | 2000 | 1991  | 2000 |
| Políticas de distribución y uso           | 40          | 53   | 268   | 72   |
| Políticas de inversión en infraestructura | 31          | 30   | 207   | 41   |
| Cobro y administración del servicio       | 29          | 17   | 194   | 23   |
|   | 100         | 100  | 669   | 136  |
|   | 1991        | 2000 | 1991  | 2000 |
| Distrito Federal                          | 19          | 15   | 255   | 38   |
| Munic conurbados Edomex                   | 31          | 38   | 414   | 97   |
| Resto Edomex                              | 6           | 7    | 84    | 18   |
| Resto País                                | 43          | 40   | 575   | 102  |
|   | 100         | 100  | 1327  | 256  |
|   | 1991        | 2000 | 1991  | 2000 |
| Resto País                                | 50          | 47   | 658   | 120  |
| ZMCM                                      | 50          | 53   | 669   | 136  |
|   | 100.00      | 100  | 1327  | 256  |

Fuente. Elaboración propia con información de bases de datos seleccionadas<sup>120</sup>.

<sup>120</sup> La información que se presenta aquí corresponde a dos bases de datos sobre los conflictos en tomo al agua de los años 1991 y 2000. La primera fue construida por un equipo de investigación del Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua (IMTA), con un total de 1327 registros de los cuales solo 669 casos corresponden a la metrópoli de México. Esta base de datos fue elaborada a partir de información de los siguientes diarios y revistas *Excélsior*, *El Universal*, *El Día*, *UnomásUno*, *La Jornada*, *El Nacional*, *Heraldo de México*, *Metrópolis*, *Novedades*, *Últimas Noticias*, *Prensa*, *El Sol*, *Ovaciones*, *Cuestión*, *Gráfico*, *Tribuna*, *Diario de México*, *Sol de Mediodía*, *La Afición*, *El Financiero* y la revista *Proceso*. La segunda base de datos con casos del año 2000 contiene 256 casos de los cuales solo 136 corresponden a la metrópoli. Fue elaborada por Karina Kloster (UNAM) con información únicamente de tres periódicos mexicanos *La Jornada*, *El Universal* y *Reforma*.

Tabla 3. Tendencias de los conflictos por el agua en la metrópoli de México, años 1991 y 2000



**Fuente:** Elaboración propia con información del Cuadro 1. **Nota:** En el caso de los datos del año 2000, los indicadores "« denuncia en prensa » y "cobro por administración del servicio" tienen el mismo número de casos en la base de datos (23). En los datos de 1991, la base de datos.

### 2.3.2.2 Contestación social y disputas entre gobiernos (2001, 2002)<sup>121</sup>

Una tercera medición que utilizaremos aquí ha registrado los conflictos ocurridos entre el año 2001 y en los primeros meses del año 2002<sup>122</sup>. Notamos un *cambio* en los tipos de protestas, aunque no es posible hacer una comparación con las bases de datos anteriores (*Ver Consideraciones metodológicas*). En esta nueva base de datos, se identificaron sólo dos tipos de eventos: los que llamamos en general "conflictos sociales", que refieren a protestas o algún tipo de inconformidad por la gestión del agua en la metrópoli, teniendo como autores un grupo social específico. Una segunda clasificación fue la que denominamos "conflictos intergubernamentales", que ocurrieron principalmente *entre* los nuevos gobiernos electos de las delegaciones (2000) y los *alcaldes* de los municipios conurbados.

Así, de un total de 109 casos analizados, hemos encontrado dos puntos relevantes. Primero, encontramos una presencia *ligeramente* mayor de conflictos en el Estado de México que en el Distrito Federal (57-52), lo que podría confirmarnos las tendencias encontradas en las mediciones anteriores, sobre una localización "periférica" (lado mexiquense) de dichos conflictos. Segundo, en ambas entidades se percibe una mayor presencia de conflictos de tipo social (CS), que aquéllos conflictos que se refieren a *diferencias* entre los gobiernos (35 y 42 en 2001; 42 y 15 en 2002, respectivamente) (*Ver Tabla 2*). Tercero, puede destacarse también que una buena parte de dichos conflictos se *localizaron en los límites de ambas entidades* (De Alba, 2005: 131), lo que nos confirmaría que se trata de conflictos producto de la "susceptibilidad" a los cambios recientes de gobierno<sup>123</sup>.

<sup>121</sup> Un primer avance de los resultados de este inciso se presentó por la primera vez en el texto Borja et De Alba, 2004 (*Ver Bibliografía*). Este mapa fue incluido en nuestro primer artículo seleccionado en esta tesis.

<sup>122</sup> Elaborada por el autor. A partir de esta base de datos se elaboró un mapa general de los conflictos sobre el agua en los años 2001 y 2002 y que se presenta en nuestro tercer artículo fue concebido a partir de los datos de las publicaciones periódicas *La Jornada*, *El Universal*, los diarios *Reforma* y *Milenio* del año 2001 y de los primeros meses del año 2002. Del mismo modo, se integro con información encontrada en (Pradilla, 2000).

<sup>123</sup> A parte de la elección del Jefe de Gobierno del DF en 1997, en el año 2000 hablan sido elegidos los 16 jefes delegaciones del DF, lo que coincidió, además, con la elección de presidentes municipales en 1998 del Estado de México.

Tabla 4. Los conflictos por el agua y las tendencias de los conflictos por el agua, años 2001 y 2002

|      | Distrito Federal |    | Estado de Mexico |    |
|------|------------------|----|------------------|----|
|      | CS               | CG | CS               | CG |
| 2001 | 23               | 8  | 31               | 9  |
| 2002 | 12               | 9  | 11               | 6  |
|      | 35               | 17 | 42               | 15 |
|      |                  | 52 |                  | 57 |

**Source:** Élaboration propre avec information du De Alba, 2005 : 31.

**Leyenda :** CS: conflicto sociales ; CG: conflictos intergubernamentales.

**Nota:** Los datos de ambos años corresponden a una revisión de tres periódicos *La Jornada*, *Reforma* y *El Financiero* en los años 2001 y los primeros 5 meses del año 2002.

En conclusión de este inciso, podemos afirmar que según la evolución que han tenido los conflictos por el agua en la metrópoli de México, según los años de comparación (1991 y 2000 en el primer caso, o 2001 y 2002 en el segundo), puede sostenerse que dichas protestas cuestionan no solamente la escasez *per se* del líquido, sino que ponen en cuestión el *modo en que se gobierna esa escasez*, es decir, las "formas de gobernar" el conflicto en materia de la gestión del servicio de agua.

### Conclusiones del capítulo

El movimiento demográfico que representa la expulsión de las poblaciones de zonas centrales de la metrópoli hacia la periferia favorece la consecuente demanda del agua en zonas de difícil distribución o disminuye la disponibilidad en zonas centrales. En dicho sentido, se observa una *incapacidad gubernamental* para llegar a acuerdos con interlocutores que negocien un mayor volumen de agua, entre otras medidas, lo que denominamos la *crisis decisional* en la gobernabilidad en México.

Dicha "incapacidad" esta fundada en la falta de iniciativas de carácter metropolitano, por lo tanto, observamos un predominio de medidas gubernamentales "localistas" o "intermedias". Todo ello refleja una falta de visión estratégica de largo plazo que concretamente es evidente en la falta de recursos financieros para las grandes obras hidráulicas, así como el deterioro de la calidad del servicio en ciertas zonas. En consecuencia, hemos confirmado que, directa o indirectamente ello ha favorecido la aparición o desarrollo de protestas

sociales de tendencias radicales, generados por la insuficiencia de acuerdos relativos a la gestión del agua. (A3 p. 246) que se desarrollan en contextos de una alta fragmentación política.

En dicho sentido, confirmamos que, hasta ahora, la acción pública en la metrópoli se encuentra *en cuestión*, aunque los autores no se ponen de acuerdo sobre una "jerarquización" de *las consecuencias de la falta de acción intergubernamental en la metrópoli*; y, en particular, sobre las causas que originan los conflictos por el agua. Más bien, la mayor parte de los autores se focalizan sobre *otras* vertientes diferentes de la problemática metropolitana.

Así, nuestra investigación ha confirmado que la metrópoli observa una *necesidad de nuevos arbitrajes entre intereses di símbolos*, tanto por la diversidad de los actores, como por la identificación de *escalas temporales* posibles para la acción intergubernamental misma. A partir de los resultados presentados en este capítulo, podemos sugerir dos *ejes generales que podrían guiar esta la intergubernamental* que podrían servir para el manejo de los conflictos por el agua.

En primer lugar, creemos necesario que las políticas públicas comiencen por definir un *espacio* jurisdiccional (nivel municipal, delegacional o regional) como limitante o delimitante de la acción, un elemento faltante, sin que esto sea tomado rígidamente. En segundo lugar, dicha jurisdicción se avocaría inmediatamente a definir "ámbitos de intervención" prioritarios (un plan parcial de desarrollo urbano, un área de conservación ecológica, un área a proteger, una delegación o municipio, una zona limítrofe) que delimite la acción pública), que guíe la acción institucional.

En dicho sentido, la acción pública metropolitana tiene que partir del reconocimiento de dos condiciones. En primer lugar, la metrópoli vive un proceso de *distribución polarizada* en los usos de los recursos, por ejemplo, uso del suelo (asentamientos industriales y zonas obreras, centros comerciales y unidades residenciales) consumo del agua (insuficiencias o derroche o falta de cobertura, zonas de carencia, zonas en proceso de desertificación, etc.). En segundo lugar, los actores políticos de la metrópoli deberán pasar por una definición de *tiempos* (en la satisfacción de demandas) y de *lugares* (los privilegios del acceso y los niveles institucionalizados de la desigualdad) de



dicha acción gubernamental, como elemento central en la "forma de gobernar" dicha conflictividad, Para ello, las autoridades deberán *cooperar, colaborar* para obtener una definición de *lugares* estratégicos, es decir, una *localización* de las infraestructuras que permite justificar y definir los objetivos de inversiones tanto públicas como privadas que requiere la metrópoli.

En dicho sentido, la acción pública metropolitana se dirigía hacia la creación de un *sistema* socioinstitucional que posibilite una mayor integración funcional del territorio y de los grupos objeto de planificación y que deberán ser integrados por los "puentes del acuerdo" institucional entre gobiernos y actores sociales o políticos.

Igualmente, estas mediciones nos han permitido observar ciertos cambios en los "modos de operación" de las conflictos por el agua. En ese sentido, hemos encontrado una variación que va de formas "subordinadas" o corporativas hacia "modos" recientes que modifican esencialmente su relación con las instituciones. Podemos destacar dos conclusiones particulares.

En primer lugar, con las mediciones analizadas se observa, una relativa agudización del enfrentamiento ciudadano con las instituciones, lo que nos sugiere un cuestionamiento a la "legitimidad" de las autoridades. Este análisis nos permite concluir que la percepción de estos grupos es que las autoridades estarían teniendo problemas para "arreglar", para resolver dichos conflictos (o a la inversa).

En segundo lugar, podemos concluir que no puede hablarse de un extrema radicalización de dichas protestas, y por lo tanto, de una generalización de conflictos por el agua en toda la metrópoli. Quizá podamos concluir, generalmente, que la "calidad" de dichas protestas ha estado vinculada, directa o indirectamente, con varios fenómenos políticos recientes. *Uno*, los procesos electorales, por lo tanto, se denotan prácticas de "uso" electoral de las protestas por el agua o que su efervescencia sea coincidente con los procesos electorales. *Dos*, con los procesos de reformas institucionales, por lo tanto, las protestas tienen una relativa coincidencia con discursos críticos de la gestión pública del servicio del agua, lo que ocurrió durante la realización, por ejemplo, del Foro Mundial del Agua (marzo 2006). *Tres*, las autoridades locales de reciente arribo han mostrado una relativa "permisividad", sobre todo en el caso del GDF, lo que habría generado una mayor participación social.

En dicho sentido, podemos concluir que las protestas *están cuestionando el modo de gobierno de los recursos escasos*, si nos atenemos al modo en que se han agudizado la presión y los enfrentamientos por el agua, tanto en el orden institucional como en su carácter social.

### 3. CONCLUSIONES GENERALES

---

*Il serait regrettable et inopportun d'imiter simplement ce qui a été réalisé en Mégalopolis ou dans quelques autres métropoles. La géographie bien comprise nous enseigne que chaque région du monde doit demeurer dans la mesure du possible différente de toutes les autres, qu'elle possède et doit s'efforcer de cultiver une personnalité propre. Les rapides progrès de la technique font cependant miroiter des formes aisées du progrès, des solutions toutes prêtes à imiter. Contre de telles tendances il est essentiel de réagir pour conserver son âme. Mais la réaction sera vaine et inopérante si elle consiste à critiquer et refuser le progrès du confort, de la technique, de la société. Le pays qui veut demeurer au premier rang des puissances et apporter sa contribution à l'édification de son temps et du lendemain doit puiser quotidiennement aux sources du progrès de par le monde. Mais il doit avoir présent devant lui un tableau détaillé et complet de ses propres besoins, de ses moyens, de ses vœux et de ses désirs. Il doit amender et mettre à jour ce tableau au fur et à mesure des modifications de la situation et de l'évolution des perspectives d'avenir*

Jean Gottmann, 1962. "Mégalopolis, région laboratoire" p. 594.

**E**n esta investigación hemos analizado el conflicto en un espacio territorial específico, la metrópoli, abordando particularmente aquéllos conflictos relacionados con el servicio del agua potable y hemos intentado definir su dimensión e importancia. En este trabajo hemos obtenido tres grandes conclusiones, que "responden" específicamente a las hipótesis enunciadas al principio de este texto. Enseguida tratamos cada una de ellas.

En relación con la primera hipótesis principal, hemos demostrado que la visión que portan los dos conceptos principales (*gobernanza* y *gubernabilidad*) es aplicable, de forma a veces *combinada, complementaria* otras, pero *nunca en sentido excluyente*. Es decir, si en el análisis parecemos oponer los aspectos "institucionales" a los aspectos "sociales" hemos encontrado también que ello debe relativizarse, porque se ha hecho con fines estrictamente analíticos, para poder identificar dos "formas de gobernar" el conflicto en la metrópoli. En la realidad misma esto no está claramente separado. Sin embargo, se ha demostrado la utilidad y los límites del uso de cada concepto en esta tesis.

El uso del concepto de *gobernanza* nos ayudó a identificar algunas características de los conflictos en el plano *institucional*. Encontramos, por ejemplo, que la *gobernanza* –que fue definida aquí como el conjunto de *acciones* y *condiciones institucionales* (de los gobiernos de la metrópoli) para “resolver” el conflicto tiene un punto de discusión. Según nuestra investigación, encontramos pertinente la variante de la “gobernanza mercantilista” que considera que la *naturaleza* de las decisiones gubernamentales hoy promovidas pueden ser identificadas con tendencias de privatización de los servicios públicos. Entonces, si la *gobernanza* se piensa como una “forma de gobernar” el conflicto, aquí concluimos, generalmente, que dicha “forma” busca “resolver” el conflicto a partir de procesos de privatización de los servicios públicos, como es el caso del servicio de agua potable.

El uso del concepto de *governabilidad* nos remite a la idea que la “forma de gobernar” el conflicto pasa por enfrentarlo. Nos ha servido para identificar otros actores diferentes que el gobierno: los aspectos sociales. Es decir, se trata de un análisis que considera aquéllo(s) individuo(s) o grupos que *resisten* a la acción pública, que la *contestan* y que por lo tanto, hacen nuestro análisis más complejo. Así, el análisis de los conflictos por el agua muestran, recientemente, aspectos ligados con la diversidad o la multiplicidad, es decir, otras caras del conflicto (o de las protestas) que nos remite, a su vez a otro concepto clave: la fragmentación política que vive hoy la metrópoli y que nos obliga, igualmente, a otorgar mayor complejidad a nuestro análisis.

Aquí hemos demostrado que la transición gobernanza/governabilidad de la metrópoli se reconoce, se construye actualmente en el fenómeno de la fragmentación política –que tratamos específicamente en la demostración de la segunda hipótesis principal– de los conflictos por el agua. Este función de la fragmentación permite que “le risque de chaos qui ne manquerait pas de résulter de la fragmentation des institutions de proximité se trouve compensé par des institutions ‘dures’ ” (Lorrain 2003):454)

Ello es entendido aquí como un proceso de desarticulación de vínculos sociales tradicionales (deslocalización del Estado) y también como la diversificación de opciones ciudadanas, de opciones políticas, tanto en gobiernos, como en las opciones partidarias o de las opciones de grupos sociales y de sus formas de organización.

Entonces, si esta transición gobernanza/gobernabilidad se piensa como una "forma de gobernar" el conflicto, aquí concluimos que dicha forma nos ayuda a definir *in extensis* dichas protestas. Es decir, esta forma muestra una serie de *vínculos* nuevos (con nuevos actores), de *rupturas* (con el aparato corporativo) y, en general, de *tensiones* (como parte de la precariedad del líquido) que sugieren la necesidad de nuevas formas de atención de parte de los responsables (sea gobierno o sea los representantes políticos).

En relación con nuestra segunda hipótesis principal –y en cierto sentido una consecuencia de la primera–, se refiere a otro resultado de esta investigación sobre los conflictos por el agua en la metrópoli. Dicha idea de conflicto nos resume la visión global que manejamos en esta tesis y que ahora vamos a explicar. Dichos conflictos por el agua se refieren a *un fenómeno de dimensiones históricas* por lo que *su manejo está marcado por los avatares de la transición política* o, como le llamamos aquí, por el cambio de régimen político. Expliquémonos.

*Inicialmente*, usamos, entre otros, las ideas de Simmel --cuando afirma que las relaciones conflictuales no "producen" una "forma social", pero están, de manera *permanente*, en correlación con "energías creativas" (Simmel, 1998: 122) que incluyen funcionarios, representantes o líderes sociales. Aquí demostramos que dichos conflictos *modifican, alteran, cambian, cuestionan* las "formas de gobernar" dichos conflictos al explicar sus "coincidencias" con procesos electorales, con procesos de descentralización del Estado o con el arribo de gobiernos proclives a la "participación social".

*Mas tarde*, cuando analizamos concretamente algunos casos de conflictos vinculados con los servicios (y del agua potable en particular), demostramos que dichas "energías creativas" se definen en dichos conflictos como la *falta* de decisiones estratégicas o la *falta* de instituciones metropolitanas, en particular. En general, dichos conflictos se definen por una *agudísima* carencia de agua. Hemos demostrado sistemáticamente que dichos conflictos se evidencian cuando las autoridades de la metrópoli se evidencian en decisiones "localistas" o en decisiones "intermedias". Concluimos que, en algunos casos, la existencia de dichos conflictos *justifica*, a través del discurso de la *good governance* (buena gobernanza), las tendencias privatizadoras del servicio de agua potable.

Entonces, nuestra tesis define al conflicto metropolitano, en una parte, según el tipo de decisiones que toman los gobiernos actuales. Este conflicto lo evidenciamos con las *dificultades* que tienen dichos gobiernos, para articular respuestas coherentes, previsoras, para una metropoli fragmentada. Es decir, por lo que toca a los aspectos institucionales, en el caso del servicio del agua potable, demostramos que la metropoli *evidencia* (o requiere) de nuevas estrategias decisionales dadas las limitantes del discurso de *good governance* que sugieren la privatización como remedio casi *exclusivo*. Pero por lo que toca a los aspectos sociales, con el uso de la noción de *governabilidad* demostramos que el conflicto por el agua requiere también de estrategias decisionales *nuevas* (o sea, *fuera* del corporativismo tradicional, fuera del clientelismo partidista) para poder hablar de un tratamiento social y democrático de dichos conflictos.

En consecuencia, ello nos hace decir que estos dos ejes de discusión –gestión pública/gestión privada, gobernanza/governabilidad–, nos remiten a una necesaria reflexión general sobre el conflicto en la metrópoli y que, suponemos, abordaría la contribución de que nos brindó el estudio de la metrópoli de México. Ello lo encontraremos en la demostración de nuestras hipótesis complementarias.

En relación con nuestra primera hipótesis complementaria, en esta tesis logramos demostrar las necesidades *interdisciplinarias* de nuestro análisis dadas las características multifacéticas de los dichos conflictos por el agua en la metrópoli. Aquí hemos demostrado, generalmente, que la metrópoli deviene un espacio de *concreciones de problemas multicausales* cuya atención requiere de un análisis "abierto". Ello pudo advertirse en el momento de nuestra investigación cuando, para informarnos sobre las variaciones de la demanda del líquido (por zona, delegación, colonia, etc.) se hizo uso –aún de manera muy limitada en esta tesis–, del análisis económico, mientras que para comprender algunos *usos* (o prácticas) "inconscientes" del derroche o del abuso del recurso hidrológico nos servimos del análisis sociológico. Otro caso podría encontrarse cuando hablamos de las diferencias entre poblaciones (por *status* económico, o por *status* social) y nos servimos del análisis geográfico y de los estudios urbanos (*aménagement*), pero cuando hablamos del uso político que se le da al agua (por los "destinos" clientelares o de los usufructos que hacen de ella ciertos grupos) nos servimos del análisis politológico. Esta perspectiva *interdisciplinaria*

de nuestra tesis nos ha servido para demostrar que los fenómenos analizados están afectando o podrían afectar la planificación estratégica (*aménagement*) de la metrópoli de México –a veces en contradicción, a veces en forma complementaria.

En relación con nuestra segunda hipótesis complementaria, respecto a la definición de una metrópoli como un centro del equilibrio inestable, deslocalizado y paradójico hemos mostrado aquí la metrópoli de México en dos “tiempos” que nos permiten explicarla con esas características.

Un primer “tiempo” que caracterizamos aquí como de “abandono” institucional – que aquí entendemos también como el *laissez faire* de los gobiernos que, desde los años 1970, y que dejó a la metrópoli como un “territorio sin ley”, demostrado con abundancia en nuestra investigación. En el caso de la llamada “descentralización” evidenciamos claramente, sobre todo en nuestros artículos que ello sirvió para extender la metrópoli, más que ordenarla. Aquí hablamos de un territorio *deslocalizado*.

Demostramos también que dicho periodo podría extenderse hasta finales de los años 1990, cuando una serie de reformas (institucionales) dieron la posibilidad de elegir autoridades locales (en el Distrito Federal, 1997), y favorecieron un cambio de partido en el gobierno nacional (2000), cambiando el estatuto de “partido único” (que gobernaba sin interrupción desde 1929). Al mismo tiempo, iniciaron un periodo de cambios sucesivos en las formas de “gobernar el conflicto” que han estado marcados por la falta de “centralidad”, es decir, su carácter disperso y no vinculado. Aquí referimos a la metrópoli como un territorio del equilibrio inestable.

Así, un segundo “tiempo” lo identificamos cuando demostramos la “decisión de no planificar” de las autoridades –es decir, otra vez, nuestra idea de “abandono institucional”–, lo que ha tenido consecuencias *directas* e *indirectas* en la organización de las “formas de gobernar” el conflicto. *Entonces*, mostramos que este “abandono” se explica porque *antes* el gobierno de un solo partido abandonó la metrópoli tanto a su crecimiento demográfico y extensión territorial sin control, como a la falta de instituciones metropolitanas y a la ausencia de “mecanismos” de acuerdo. *Ahora*, dichos mecanismos son necesarios para enfrentar los problemas –particularmente en los servicios públicos como el

agua— dado que estos nuevos gobiernos enfrentan una metrópoli de 22 millones y, sobre todo, porque estos gobiernos tienen una gran diversidad político-partidaria. Por supuesto, no son las únicas razones, pero dichas razones son las que hemos estudiado aquí.

Todo ello nos permite decir en esta tesis que, dichos cambios poblacionales y cambios institucionales y cambios sociales han alterado la "forma de gobernar" el conflicto en el territorio de la metrópoli. Presentamos dicha argumento con la evidencia que, tal como se hace recientemente, los gobiernos tomas decisiones *limitadas* a la jurisdicción de las entidades que la conforman, aun cuando dichos gobiernos representan una "nueva época" que parecía iban a dejar atrás el centralismo autoritario de partido único. Pudimos entonces resaltar dos hechos. El hecho afortunado es que los ciudadanos de la metrópoli gozan de nuevos gobierno electos, lo que aumenta las posibilidades reales de nuevas prácticas democráticas. El hecho desafortunado es que el arribo de nuevos partidos de oposición no ha permitido crear la permanencia de los equipos de expertos en el manejo de dichos conflictos. Esta es la condición actual de la metrópoli como un territorio paradójico. to ssart

Sin embargo, hasta aquí nos faltaría concretar algunos elementos aún "suelos" en nuestra reflexión, respecto a los aportes generales de esta tesis. Si queremos concluir que la metrópoli de México es un tema que ocupa un lugar primordial en la agenda de los cambios sociales y político del país, nos parece necesario abundar al respecto.

También podemos hablar de dos aportes importantes de esta tesis. En primero lugar situamos las potencialidades de un análisis novedoso de las protestas recientes vinculadas con el servicio del agua potable. El segundo lugar, contribuimos a situar el momento político que vive la metrópoli de México.

El referencia al primer aporte, en esta investigación se parte de la premisa que la discusión sobre la eficiencia en la gestión del agua no es un tema *estrictamente* "técnico" de gestion o *estrictamente* "de operación" de grandes infraestructuras. De hecho hemos evitado incluso explicarlos con profundidad, sin que disminuyamos la importancia que tienen en otros análisis y en otros objetivos de investigación. Más bien, consideramos aquí que la gestión del agua *incluye* una



serie de procesos de "operación política" y de "manejo de los conflictos" o más precisamente, incluye el manejo de los conflictos ligados al servicio.

Aquí demostramos que cuando el agua es *disputada* por grupos que actúan *en el plano local* y no existe una gestión *institucionalizada y eficaz* del servicio de agua, el agua se convierte en un elemento *generador de tensiones* sociales urbanas y por lo tanto, en un *dossier* nacional (o que desborda al menos el plano local).

Es decir, el conflicto social o político aparece *cuando no hay un marco legal e institucional* en torno a la gestión del agua (o no son insuficientes), sino sólo regulaciones y "acuerdos" sociales –de tipo informal– que son susceptibles de violarse al haber interés de algún grupo por el control del recurso. Igualmente, el surgimiento de conflictos sociales por el agua no se manifiesta *necesariamente* con movilizaciones sociales. Se trata de disputas –de carácter local–, que surgen *inicialmente*, entre los pobladores urbanos (de clases y orígenes sociales o culturales diferentes) con *otros* actores sociales y políticos (instituciones, empresas, partidos políticos, campesinos, etc.).

*Entonces*, estas *tensiones*, que tienen por móvil el *control*, el *acceso* o la *distribución* del agua, pueden concebirse como una forma del ejercicio de la dominación sobre una población o sobre un territorio específico. En este sentido, dichas *tensiones* son una *expresión* de los *usos políticos* en el manejo del poder local. Una vez más, dichas tensiones "rebasan" los límites locales y se llegan a *imbricar* con otros niveles de la acción colectiva. En relación con los *usos políticos* del agua, estos pueden expresarse en al menos cuatro casos.

En un primer caso, *cuando el agua es usada como una bandera política* o como una expresión de las disputas *electorales* entre partidos nacionales. A ese respecto, las campañas políticas en las elecciones presidenciales de 2006 en México, mostraron claramente dicho elemento de *oportunidad política* de los partidos, al incorporar el debate del agua en su lista de promesas. Por ejemplo, en el caso del candidato del PRI, Roberto Madrazo, proponía desde enero (2006) crear una "Secretaría del agua", quizá influido por la eficacia mediática que obtuvo el gobierno del Estado de México en la gestión del agua<sup>124</sup>. Por su

<sup>124</sup> El gobierno del estado de México, dirigido por Arturo Montiel (1998-2004) fue el primero en el país en crear una "Secretaría del Agua". Este gobernador, al finalizar su mandato participó en la

parte, el candidato del PAN, Felipe Calderón, inició una serie de *spots*, sobre todo después del debate del 25 de abril para incluir dentro de sus promesas la construcción del "Acuaférico", una gran obra de infraestructura, para abastecer de agua a la metrópoli de México. (*Reforma*, 25/04/2006). Por su parte, y *paradójicamente*, el candidato del PRD –Andrés Manuel López Obrador, que fue también titular del Gobierno del Distrito Federal (GDF)–, no tenía una propuesta *visible* sobre el manejo del recurso, o al menos que fuera utilizada en la misma dimensión.

En un segundo caso, el agua también es usada como *un medio para buscar otros objetivos*, sea para corporativizar o debilitar a las organizaciones urbanas independientes (principio de cooptación política); sea para *negociar* o intercambiar obras sociales por agua o para impulsar la carrera política de funcionarios o dirigentes sociales (principio de uso político). Con el control ejercido por ciertos líderes, sus movimientos tienden a *personalizarse*, al no haber un marco legal e institucional o mecanismos sociales para el manejo y resolución de los conflictos. De un lado, tendríamos que mencionar, aún parcialmente parcialmente la serie de dirigentes sociales que fueron electos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y cuya "institucionalización" como agentes del conflicto, provocaron –directa o indirectamente– un *impasse* de las movilizaciones de contestación política en la capital del país (De Alba and Jouve 2005b). De otro lado, podrían incluirse el análisis de otras *tensiones* que no giran solo en función de la obtención de las representaciones políticas (diputaciones o senadurías) o cargos en el gobierno, sino que surgen entre los viejos y nuevos grupos metropolitanos, los empresarios inmobiliarios (conocidos como "fraccionadores"), los campesinos, etc. En su mayoría, ello rebasa los objetivos de este trabajo. Estas tensiones, por la falta de canales institucionales, a veces generan el uso de la violencia, como otra expresión de la resolución de conflictos. Este último ejemplo podría ser tratado en futuras investigaciones.

En un tercer caso, las *tensiones* políticas por el agua se han agudizado como una *consecuencia directa de la explosión demográfica* (Iracheta 2004), lo que, en un contexto de imprevisión gubernamental (Eibenschutz 1999) ha modificado *sustancialmente* las relaciones del régimen político en la metrópoli –en su

---

competencia interna de su partido, el PRI, para obtener la candidatura a la presidencia. Paradójicamente, algunos meses antes fue envuelto en un escándalo de corrupción que trascendió a nivel nacional y que habría sido una de las razones que hicieron perder al candidato de su partido, Roberto Madrazo, en julio 2006.

estabilidad y en sus "formas de gobernar" el conflicto—, si nos sujetamos a la presencia y frecuencia de ciertos fenómenos políticos como las protestas sociales. En dicho caso, podemos señalar un dato curioso: que en las organizaciones sociales que protestan por el agua, se observan distinciones jerárquicas por la "antigüedad" que tiene en las protestas, lo que favorece conflictos entre ellas. En general, estas tensiones surgen desde el momento en que *no hay una intervención del Estado* (o esta es ineficaz) en la dotación y gestión del servicio del agua, lo que generará que algunos actores o grupos busquen, en sus zonas de influencia, tener el control de un recurso escaso y estratégico como el agua.

En un cuarto caso, el punto ineludible de las tensiones generadas por las disputas por el agua es que, en su mayoría, están ligadas al carácter limitado del recurso. Entonces de nuestra tesis surge la pregunta *¿Cómo gobernar la precariedad?* De hecho, este punto nos traslada a un círculo vicioso. Es decir, si forzamos un poco del análisis que desarrollamos en nuestra tesis, ello nos permitiría decir que los conflictos dejarán de producirse hasta que *este* aspecto no sea resuelto. En dicho sentido, una limitación de dicho escenario es el la disponibilidad del recurso. Varios de las fuentes consultadas y algunos especialistas coinciden sobre los *límites* de la disposición del agua en la metrópoli y que la disponibilidad actual no alcanza para satisfacer la demanda actual (CNA 2002; Martínez 2004; Rodríguez 2003), lo que nos hace suponer un agravamiento de dichos conflictos en el futuro.

Un segundo aporte general de esta tesis se refiere a que contribuimos a interpretar el momento que vive la metrópoli en años recientes, a partir de análisis desarrollado hasta aquí. Expliquémonos. En un plano particular, a identificar los "avatares" de la lucha por el poder local, en la cual los grupos sociales que se confrontan por el *control* del recurso, tienden a desarrollar actitudes o *patrimonialistas* (Iracheta, Villar, and coord. 1988) o nuevas prácticas *clientelares* porque, después de construir, por ejemplo, una obra para el abastecimiento del barrio o asentamiento popular, los grupos que protestan se resisten a *negociar* la "entrega" al Estado de las obras (cisternas, pozos, etc.) o *evitan* compartir el agua con los nuevos colonos u otros asentamientos irregulares (Avila 2006).

Sin embargo, ello nos obliga a una reflexión aún más general en materia de la disputa por el poder actual y el rol de la metrópoli. Al demostrar en nuestra investigación estos aspectos, podemos remitirnos a ciertos *paralelos* y ciertos *vínculos* (definidos como “cambios novedosos”) entre las prácticas patrimonialistas tradicionales del régimen mexicano (De Alba and Jouve 2005a) con *nuevas* prácticas clientelares o acciones “autonomistas” en los actuales conflictos por el agua. Esto nos haría entonces reflexionar sobre un punto: **la metrópoli de México ha terminado el rol que tenía en la *construcción histórica* del régimen mexicano.** Es decir, esta metrópoli habría terminado su rol como un espacio de legitimación de un régimen político autoritario, centralizado. Podemos decir que, actualmente, el clientelismo o sus nuevas formas parecen estar construyendo una visión que desborda lo que hasta ahora conocimos. Hemos con descrito con exhaustividad eso que llamamos “formas de gobernar” el conflicto la metrópoli y que, en un sentido general, puede percibirse que, por su carácter inestable, aún están en definición.

Con todo lo dicho hasta aquí, nuevos estudios sobre cómo adaptar las políticas públicas de la metrópoli a sus nuevas condiciones de diversidad y pluralidad política son urgentes. Es preciso considerar la colaboración entre los distintos actores sociales. Los titulares de gobierno de las ciudades, centro y periferia, como administradores de conflictos, requieren *transformar* la atención a los conflictos de la metrópoli.

Podemos señalar que la eficiencia de las instituciones políticas, la eficacia de gobierno y la optimización de la representación política en la metrópoli, tienen un impacto claro en los niveles de bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos y, por supuesto, influyen en la “constitución” de esquemas de la gestión de servicios públicos como el agua, lo que hemos llamado aquí las “formas de gobernar” el conflicto. En un sentido contrario, si continuara la improvisación gubernamental o la falta de “opciones ciudadanas” (aunque no hemos abundado mucho al respecto), ello mantendría a generaciones futuras ligadas al agravamiento paulatino de los conflictos sociales, con alto riesgo de ingobernabilidad o con una ingobernabilidad evidente, según se quiera.

En dicho sentido, los gobernantes del espacio urbano deberán ofrecer más opciones de gobernabilidad del conflicto (y nuevas formas de gestión), con lo que podría mejorar la capacidad de los gobiernos para captar ingresos y por

tanto, mejora de los servicios públicos como el agua, lo que nos obliga a pensar que ello sería un factor posible de atenuación de los conflictos, aunque por supuesto, no son los únicos en su carácter. Pero ello, una vez más, desborda los objetivos de nuestro texto.

#### 4. Bibliografía

##### **Libros**

- Arau, Rosalinda (1987). *Historia de una organización urbana-popular en el valle de México*. México: Casa Chata, Tlalpan.
- Ávila, Patricia (2001). *Urban poverty and water management in Mexico. Causing conflict: managing water services in poor urban areas and squatter settlements in Mexico*, Michoacán: Centro de Estudios Rurales de El Colegio de Michoacán. 19 pp
- Ávila, Patricia (ed). 2002. *Agua, cultura y sociedad en México*. Michoacán: Colegio de Michoacán, 460 pp.
- Aziz, Alberto (1996). *Territorios de alternancia. El primer gobierno de oposición en Chihuahua*. México: co-edición CIESAS - Triana Editores, México, 216 pp.
- Bell, Daniel (1976). *The cultural contradictions of capitalism*. New York: Basic Books, 292 pp.
- Bennet, Vivianne (1997). *The politics of water: urban protest, gender and power in Monterrey, Mexico*. Pittsburg, EUA: University of Pittsburg Press.
- Bied, Charreton, Marc, Olivier Petit, Raoudha Makkaoui, and Desjardins Requier, Mélanie. (2004). "La gouvernance de ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globalux" edited by U. d. V. S. Quentin-en-Yvelines. Paris: Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement.
- Borja, Jordi, Felipe De Alba, and Alfonso Iracheta, X. (2004). *El desafío metropolitano*, Edited by PUEC. Mexico, D.F: PUEC-UNAM. 235 pp.
- Cabrero, Enrique (1995). *La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE Porrúa.
- Castillo, García, Moisés, and Luján Reyes, Sergio (1997). *Problemas emergentes de la zona metropolitana de la Ciudad de México*, Edited by C. M. d. C. Sociales. México: UNAM and PUEC.
- Castillo, Jaime, Elsa Patiño, and (Coords). (1990). *Cultura Política de las Organizaciones y Movimientos Sociales*. Ed. La Jornada Ediciones y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades / UNAM, México, 231 pp.

- Cazorla-Clarís, Javier (2003). "Conflictos en el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos: la Crisis de la Gobernabilidad y los Usuarios del Agua", *Ecología política* (25): 35-52. Barcelona, España
- Cornelius, Wayne (1980). *Los migrantes pobres en la ciudad de México y la política*. Fondo de Cultura Económica, Mexico, D.F.
- Coulomb, René y María Emilia Herraste (1992). *Pobreza urbana, autogestión y política*. CENVI, México, pag. 30.
- Davis, Diane, E. (1998). *El Leviatán Urbano. La Ciudad de México en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Economía, 530 pp.
- Duhau, E (coord) (1993). *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. México, D.F: OCIM- UAM-A.
- Eibenschutz, Hartman Roberto (1999). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*, vol. Tomo I y II. México: Porrúa y la UAM. Unidad Xochimilco. .
- Encinas, Rodríguez, Alejandro (Comp.) 1994. *Sociedad y desarrollo urbano México*. México: Cámara de Diputados. LV Legislatura.
- Gabriel, Oscar W. and Vincent Hoffmann-Martinot (1999). *Démocraties urbaines. L'État de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*, Paris: L'Harmattan.
- Garrido, Luis, Javier (1995). *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México: Siglo XX.
- Garza, Gustavo (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México*, Edited by (Comp.). México: El Colegio de México.
- Gaudin, Jean Pierre (2002). *Pourquoi la gouvernance?*, vol. 137 pp. Paris: Presses de sciences po.
- Giglia, Angela (1996). *Vecinos e instituciones, cultura ciudadana y gestión del espacio compartido*. México, Mimeo, pag.36.
- Hiernaux, Nicolás, Daniel (2000). "Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión", edited by C. Rocío Rosales Ortega. *Globalización y regiones en México*: FCPyS-PUEC, Miguel Ángel Porrúa.
- Iracheta, Alfonso X, Calvo Villar, and coord. (1988). *Política y movimientos sociales en la ciudad de México*, México P y V editores, 196 p.
- Iracheta, Cenecorta, Alonso Xavier (1997). *Planeación y desarrollo una visión del futuro. Una visión de futuro Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el estado de México*. México, PyV editores.
- Kooiman, J. (ed) 1993. *Modern governance. New Government – society interactions*. Sage, London.

- Lallement, Michel (2001). *Histoire des idées sociologiques*, Paris, Nathan, 2ème édition, 244 pp.
- Luiselli, Fernández, Cassio (2002). *Towards Environmental Sustainability in the Metropolitan Zone of Mexico City Indications and Projections to 2030*, S.I: s.n.
- Martínez, María, Concepción (2004). *La Participación de la Empresa Privada en la gestión del servicio de agua en el Distrito Federal*, México, UNAM, PUEC, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura.
- Montaño, Jorge (1976). *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*. México: Siglo XXI.
- Moriconi-Ebrard, François (2001). *De Baylone à Tokyo. Les grandes agglomérations du monde*, Paris: Ophrys.
- Nickson, R. A. (1995). *Local Government in Latin America*, Boulder, London: Lynne Rienner.
- Perlo, Manuel and Reynoso González, Arsenio, Ernesto (2006). *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*. Mexico, UNAM-PUEC.
- Pick, J., M. and E. Butler, W. (1997). *Mexico Megacity*. Boulder, Co: Westview Press.
- Pradilla, Cobos, Emilio (coord). (2000b). *La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*. México, D.F: GDF.
- Regalado, Jorge. 1986. "El movimiento popular independiente en Guadalajara" In *Perspectivas de los movimientos sociales en la región centro-occidente*, edited by J. c. Tamayo. México UNAM, U de G.
- Restrepo, Iván (1980). *Conflicto entre ciudad y campo en América Latina*. México: Centro de Ecodesarrollo.
- Rhodes, R. A. W. (1997). "Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability", Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Rodríguez, Adolfo (1993). *Centralismo, municipio, regionalización y descentralización en Nicaragua*. Fundación Fredrich Ebert. Nicaragua.
- Wilensky, Harold L. (2002). *Rich Democracies. Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley: University of California Press, 932 pp.
- Saez, Guy, Jean-Philippe Leresche, and Michel Bassand. 1997. *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*. Paris: L'Harmattan.



- Snyder, Richard. 2001. *Politics after Neoliberalism. The Politics of Reregulation in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Székely, Albertom (1998). "Desafío del nuevo escenario político para una participación social en la gestión del medio ambiente urbano en México" México, D.F., UAM-X, p. 2.
- Nieto, Enríquez, Alejandro (1999). "Metrópolis un fenómeno de la sociedad moderna" In *Foro Gobernár y administrar las metrópolis: un reto del futuro*. Toluca, estado de México: Gobierno del Estado de México, pp. 31
- Núñez, Oscar (1990). *Innovaciones democrático-culturales del movimiento urbano-popular. ¿Hacia nuevas culturas locales?*, UAM-A, México.
- Troin, Jean-François. 2000. *Les métropoles des "Sud"*. Paris: Ellipses.
- Veltz, Pierre (1996). « Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel », Paris : Quadrige / Presses Universitaires France, Quadrige. Essais débats, 288 pp.
- (2000). "Le développement local face à la mondialisation" In *Comment améliorer la performance économique des territoires ?*, edited by A. Ménéménis. Paris: Société des acteurs publics.
- Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, 237 pp.

### **Capítulos de libros**

- ALDF-DF (2004). "Agenda de trabajo legislativa metropolitana", In *Desafío Metropolitano*, edited by Jordi Borja, Felipe de Alba, Alfonso Iracheta, and et al. México: PUEC-UNAM, pp. 19-27
- Cruz, Rodríguez, Ma. Soledad. 1993. "Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento", In *Dinámica Urbana y procesos socio-políticos*, edited by C. R. E. D. (coords.). México: UAM-A / CENVI.
- De Alba, Felipe and Bernard Jouve (2005b). "Mexico entre flux globaux, transformations politiques et recherche d'une "troisième voie", In *Des flux et des territoires. Vers un monde sans États?*, *Géographie contemporaine*, edited by B. Jouve, Y. Roche, and (coord.). Montréal: Presse de l'Université du Québec, pp. 47-70
- Duhau, Emilio (1995). "La urbanización popular en la ciudad de México" In *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, edited by M. c. Schteingart. México: El Colegio de México.

- Grüner, Eduardo. 2002. "La tragedia o el fundamento perdido de lo político", In *Teoría y filosofía política*. Ed. Atilio Born. Buenos Aires: CLACSO, pp. 13-51.
- Iracheta, Cenecorta, Alfonso, X (2004). "Quien paga qué en la Zona Metropolitana del Valle de México: la difícil relación entre el Distrito Federal y el estado de México" In *El desafío metropolitano*, edited by B. W. H. Bordi, Esteban; De Alba, Felipe; Iracheta, Alfonso X, México, D.F.: PUEC-UNAM-ALDF. pp. 159-199
- Morales, Schechinger Carlos and Jiménez Sara García (2004). "Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera y fiscal metropolitana", In *Desafío Metropolitano*, edited by Jordi Borja, Felipe de Alba, Alfonso Iracheta, and et al. México: PUEC-UNAM, pp. 201-227
- Rodríguez, Elizarrarás, Gustavo (2003). "El agua en la Zona Metropolitana del Valle de México" In *Diagnóstico para la Actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, edited by PUEC/UNAM/SEDESOL, México.

#### **Artículos de revistas**

- Aguilar, Miguel Ángel, César Cisneros y Eduardo Nipón (1999). "Diversidad aproximaciones a la cultura en la metrópoli", In *Territorio y cultura en la Ciudad de México*, vol. 1. ed., México, D.F, UAM-Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Plaza y Valdés.
- Anguiano, Arturo (1999). "México: crisis de un régimen de Estado-partido" En *Región y Sociedad* Vol. XI No. 18. pp. 123-176 [En línea] [http://www1.lanic.utexas.edu/project/etext/colson/18/18\\_5.pdf](http://www1.lanic.utexas.edu/project/etext/colson/18/18_5.pdf) Consultado en febrero 2007 (consultado el 19 de octubre de 2007)
- Assies, Willem (2003). "La descentralización en perspectiva", In *Tecnología para la Organización*, México, El Colegio de Michoacán, Centro de Estudios Rurales, 18 p. [En línea] <http://www.urbared.unqs.edu.ar/download/documentos/La%20descentralizacion%20perspec.doc> (consultado el 25 de marzo de 2008)
- Aubin-Nury, Malicorne, Christophe (2005). "La privatisation: concept de gouvernance ", In *Urban & Regional papers*, vol. 2006, Paris: EconWPA.wustl.edu.
- Avila, Garcia, Patricia (2006). "Movimiento urbano y conflictos por el agua", In *La Gota de la Vida. Hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. México Fundación Heinrich Böll.

- Barkin, David (1999). "Los Campesinos y el Agua: Una Nueva Perspectiva", In *Agua pasó por aquí: experiencias sociales de manejo sostenible. Una alternativa a la privatización*, vol. Noviembre. México, pp. 157-163
- Bendick, Jr., Marc (1993). "Privatización de los servicios de bienestar social: una idea que hay que tomar en serio" In *La privatización y el Estado benefactor*, edited by Kameron Sheila B. and Alfred J. Khan, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 116-142.
- Bonavero, Piero and Sergio Conti (1996). "New Technological Paradigm, Urban Identity and Metropolitan Networks in Europe" In *Réseaux urbains en Europe*, edited by D. Pumain and T. Saint Julien. Montrouge: John Libbey Eurotex.
- Borja, Jordi (1984). "Descentralización: una cuestión de método", In *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 46, No. 4 (Oct. - Dec., 1984), pp. 5-33
- Carrión, Fernando (1998): "La constitución de un Estado descentralizado", In *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*, Ed. ESAP, *Ecuador Debate*, núm. 44.
- Cirelli, Claudia and Roberto Melville (2000). "La crisis del agua. Sus dimensiones ecológica, cultural y política", In *Revista Memoria* número 134, abril de 2000.
- De Alba, Felipe (2004). "Geopolítica metropolitana del Valle de México: ¿Crisis o reconfiguración institucional?", In *El desafío metropolitano*, edited by Jordi Borja; Wario H. Esteban; De Alba Felipe; Iracheta Alfonso X. México: PUEC-UNAM-ALDF, pp. 121-157
- (2005<sup>a</sup>). "Geopolítica metropolitana y gobernabilidad del conflicto en la metrópolis de México: seis hipótesis para discutirla" In *Territorios* numero 14, p.119-142.
- (2005<sup>b</sup>). "Geopolítica metropolitana, el manejo del conflicto y la "crisis permanente" en el entorno de cambios políticos de la metrópolis de México" In *Revista Anuarios Espacios Urbanos UAM*. Junio-septiembre, México, p. 57-78.
- (2005<sup>c</sup>). "La « guerra del agua » en la metrópoli de México, las protestas y la gobernabilidad. Hacia una "catástrofe ecológica" anunciada?" *Inedit*.
- (2005<sup>d</sup>). "La hidropolítica en la crisis decisional de la metrópoli de México: ¿Coyuntura o síntomas de colapso?" In *Revista Ciudades*, número 66, p. 27-32.
- (2005<sup>e</sup>). "Les « guerres de l'eau » à Mexico, Sont ils des nouveaux indices pour repenser les mouvements sociaux en Amérique latine?" In *Sous-*

- colloque Nouveaux mouvements sociaux économiques et développement durable: les nouvelles mobilisations à l'ère de la mondialisation. Chaire de responsabilité sociale et de développement durable. Congrès Annuel de l'ACFAS Chicoutimi. Québec, UQC.*
- (2006). "Fragmentación institucional en México: La saturación del espacio político y la acción intergubernamental en una metrópoli en conflicto" In *Revista Provincia* N° 16, julio-diciembre:109-159.
- De Alba, Felipe y Bernard Jouve (2005<sup>a</sup>). "Gobernabilidad metropolitana de México, entre flujos globales y transformaciones políticas: ¿En la búsqueda de una "tercera vía"?" *Geografía Espacios y Sociedades* VOL. 1, Nro. 1, Grupo GES Open Journal System.
- De Alba, Felipe, Yanick; Noiseux, and Luzma Fabiola Nava (2005). "Neoliberalism and Water Privatization in Mexico City, Institutional and Economic Actors, One Decade After the Reforms", *Article Inedit*
- Díez-Medrano, Juan (2002). "Redefining the Territorial Bases of Power: Peasants, Indians and Guerrilla Warfare in Chiapas, Mexico" In *International Journal on Multicultural Societies* vol. 4, no. 1.
- DiGaetano, Alan and Elizabeth Strom (2003). "Comparative Urban Governance: An Integrated Approach" In *Urban Affairs Review*, vol. 38, pp. 356-395.
- Düssel, Ambrosi, Enrique (1998). "El coloquio Ética, Política y Exclusión", *Semanario de la UAM*, Vol. IV, N°. 40.
- Fleury, S. (1999). "Reforma del Estado en América Latina ¿Hacia donde?", In *Nueva Sociedad*, núm. 160.
- Garza, Gustavo (1990). "El carácter metropolitano de la urbanización en México. 1980-1988", In *Estudios Demográficos y Urbanos*. El Colegio de México, Vol. 5, N°. 1, enero-abril.
- Gleick Peter H (2001). "Making every drop count" *Scientific of American* vol 284 num 2 (febrero 2001) p. 3
- Hiernaux, Nicolas, Daniel (1999). "Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México" In *EURE (Santiago)* Vol. 25, no. 76.
- Jouve, Bernard (2003). "Gouvernance métropolitaine : vers un programme de recherche comparatif" *Politique et sociétés* 22:119-142.
- (2005). "La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté" In *Revue française de science politique*, Vol. 55:317-337.
- Le Galès, Patrick and Dominique Lorrain (2003). "Gouverner les très grandes métropoles?", In *Revue française d'administration publique*, 107:305-318.

- Livas Elizondo, Raul & Paul Krugman (1996). "Trade policy and the third world metropolis", In *Journal of development economics*, Vol. 49, issue 1, p. 137-150
- Lorrain, Dominique (2003). « Conclusions du numéro Gouverner les très grandes métropoles? » In *Revue française d'administration publique*, 107:447-454.
- Mayntz, Renate (1998). *New Challenges to Governance Theory*. Jean Monet Chair Papers No. 50, European University Institute.
- Mayntz, Renate (2004). "Los Estados nacionales y la gobernanza global", In *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 24, Caracas. 8 p. [En línea] <http://www.clad.org.ve/rev24/maynt-es.pdf> (consultado el 25 de marzo de 2008)
- Mesa, Armando (1984). "El movimiento urbano-popular en Durango" In *Nueva Antropología* núm.24.
- Messner, Dirk (2003). "La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle" *Revista Instituciones y Desarrollo*, 27 p. [En línea] [http://www.cmsconsultores.com/IMG/pdf/La\\_arquitectura\\_de\\_gobernanza\\_global\\_en\\_la\\_economia\\_globalizada.pdf](http://www.cmsconsultores.com/IMG/pdf/La_arquitectura_de_gobernanza_global_en_la_economia_globalizada.pdf) (consultado el 25 de marzo de 2008)
- Moctezuma, Pedro (1993). "Del movimiento urbano popular a los movimientos comunitarios: el espejo desenterrado", *El Cotidiano*, N°57, agosto - septiembre, 13 pp.
- Orozco, Victor (1976). "Las luchas populares en Chihuahua", In *Cuadernos Políticos*, núm.9, julio-septiembre, 1976.
- Perló, Cohen and Kaplan Schteingart, Marta (1984). "Movimientos sociales urbanos en México," In *Revista Mexicana de Sociología* número 46, p. 120.
- Rouban, L. (2003). "Réformer ou recomposer l'Etat ? Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée" In *Revue française d'administration publique* 1-2:153-166.
- Treviño, Ana Helena (1999). "Actores sociales y organizaciones por el agua", In *Ciudades* núm. 43, México.
- Ward, Peter (1998). "De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", In *Política y Gobierno*, Vol. V, Núm. 1, primer semestre de 1998 pp. 95-133 [En línea] [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_V\\_N1\\_1998/Ward.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_V_N1_1998/Ward.pdf) (consultado el 3 de noviembre de 2007)

**Tesis**

- Cortes Ocotilla, Alfredo (2004). *Análisis del impacto ambiental ocasionado por la explotación de mantos acuíferos para agua potable en la Ciudad de México y su zona conurbada*, Tesis Licenciatura (Ingeniero Civil), UNAM, México, 136 pp.
- Denton Navarrete, Talía (2003). *Régimen jurídico del agua en México*, Tesis Doctorado (Doctorado en Derecho), UNAM, México, 314 pp.
- Díaz Trenado, Juana Angélica (2005). *Disponibilidad de agua superficial en la cuenca del Valle de México*, Tesis de Maestría en Ingeniería Hidráulica, UNAM, México, 180 pp.
- Esquivel Garduño, Gabriela (2005). *Prospectiva de la demanda de agua en México 2000-2030*, Tesis de Maestría en Ingeniería Hidráulica, UNAM, México, 79 pp.
- García-López Santaolalla, Agustín (2006). *La concurrencia de los tres ámbitos de gobierno en el manejo del agua en México*, Tesis de doctorado en Derecho, UNAM, México, 206 pp.
- González Pérez, Abel (2004). *Zona metropolitana del Valle de México (ZMVM)*, Tesis Licenciatura (Ingeniero Civil), UNAM, México, 112 pp.
- Hernández Osorio, Lilian (2003). *Agua para el Distrito Federal; sed en Tlahuac: el impacto ambiental y socioeconómico provocado por la extracción de agua de los mantos acuíferos de esta Delegación Política de la Ciudad de México*, Tesis Licenciatura (Licenciado en Ciencias de la Comunicación), UNAM, México, 145 pp.
- Huamán, Elías (2005). *Entre la irregularidad y la regularización del suelo urbano, la red del intercambio institucional y las políticas territoriales en la ZMCM, 1970-2002 México*, Tesis doctoral, UAM-A. 245 pp.
- Jiménez Ríos, Elsa Mayra (2006). *La escasez de agua como problema de seguridad nacional e internacional: el caso de la frontera México-Estados Unidos*, Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 180 pp.
- López Cervantes, Karla Erika (2004). *Programa para promover conductas proambientales de ahorro de agua en amas de casa de la Cd. de México*, Tesis Licenciatura (Licenciado en Psicología), UNAM, México, 142 pp.
- López Guerrero, Flor Mireya (2006). *La construcción del espacio local y los servicios de agua y drenaje en la periferia metropolitana de la Ciudad de México*, Tesis de doctorado en Geografía, UNAM, México, 276 pp.

- Manuel Castillo, Olga (2004). *El federalismo y el agua: elementos fundamentales en la integración de México 1995-2000*, UNAM, Tesis Licenciatura (Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública), UNAM, 156 pp.
- Matías Santiago, Bernardo (2001). *Riesgos geológicos asociados a la sobreexplotación de agua subterránea en la zona centro y oriente de la Ciudad Netzahualcóyotl*, Estado de México, Tesis, UNAM, México, 123 pp.
- Méndez Mancilla, Lucia (2005). El agua como un recurso natural vital para el futuro de la Ciudad de México. Propuesta de acciones al Código penal federal y del Distrito Federal en materia ambiental 2005. Tesis Licenciatura en Derecho, UNAM. 164 pp.
- Peña García, Alejandra (2004). *Implicaciones geográficas de la privatización de agua en México*, Tesis Maestría (Maestría en Geografía), UNAM, México, 111 pp.
- Raygoza Trejo, Ángel (2007). *Uso eficiente del agua potable para una mejor distribución y suministro en el Municipio de Cuautitlan Izcalli, Estado de México*. Tesis de licenciatura, UNAM, México, 68 pp.
- Romero Gallardo, Martín Enrique (2003). *Análisis actual del mercado del agua para consumo humano en la Ciudad de México: agua potable, agua de garrafón y agua embotellada*, Tesis Licenciatura (Licenciado en Economía), UNAM, México, 132 pp.
- Salmeron de la Cruz, María Teresa de Jesús (2001). *El agua en México: situación actual y perspectivas*, Tesis, UNAM, México, 79 pp.
- Sánchez Mayoral, Flor Elvira (2003). *El uso inadecuado del agua en México*, Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho), UNAM, México, 124 pp.
- Vargas Suárez, Verónica Eugenia (2007). *Análisis del lenguaje relacionado con el agua: necesidad de un tesoro para México 2007*. Tesis de maestría, UNAM, México, 135 pp

### **Reportes o informes**

- CNA, 2000. 2001. "El agua en México: retos y avances" In *Crisis de Gobernabilidad en la gestión del agua*. Chile, México /SEMARNAP/.
- CNA. 2002. "Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a Diciembre de 2001," Comisión Nacional del Agua, México.
- Jouravlev, Andrei (2003). "Informe de la reunión sobre temas críticos de la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región", Santiago de Chile, Chile.

PRISMA. 2000. "Aportes y limitaciones de la valoración económica en la implementación de esquemas pago por servicios ambientales," Programa Salvadoreño de Investigación Sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA).

### **Publicaciones de organismos internacionales**

Aghón, Gabriel, Francisco Albuquerque y Patricia Cortés (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, CEPAL, Santiago de Chile, 333 p. [En línea] <http://www.cepal.org> (consultado el 25 de marzo de 2008)

Banco mundial (2002). *Sustainable Groundwater Management: Concepts and Tools*, Banco Mundial, programa asociado de la GWP –Asociación Mundial del Agua-, Washington D.C., EEUU. [En línea]

[http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/Resources/GWMATE Spanish BN 10.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/Resources/GWMATE_Spanish_BN_10.pdf) (consultado el 25 de marzo de 2008)

Banco Mundial (2008). "¿Qué es la globalización?", *Banco Mundial*, [En línea] <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm> (consultado el 25 de marzo de 2008)

Ruiz Caro, Ariela (2002). "Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, CEPAL, S E R I E, Gestión pública, no. 28, Santiago de Chile, 109 p.

ONU (2000). "El ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales", *Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico y Social*, [En línea] <http://www.unhchr.ch/> (consultado el 26 de marzo de 2008)

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

World Bank (1995). *Governance. The World Bank's Experience*. Washington, World Bank, 65 pp.

### **Simposios, conferencias y papers**

Bazzoli, Laure and Véronique Dutraive (2006). "Fondements Pragmatistes de l'Institutionnalisme en Économie. Théorie de la connaissance et théorie de l'action chez Veblen et Commons" edited by U. L. LEFI. Lyon, [En ligne] <http://www.idhe.ens-cachan.fr/TexteLB-VD.pdf> (consultado el 28 diciembre 2007)



- Boyer, Marcel, Michel Patry, and Pierre J. Tremblay (2001). "La gestion déléguée de l'eau : gouvernance et rôle des différents intervenants" In *Université de Montréal; École des HEC*, vol. 2006, Montréal: Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyses des organisations.
- Canet, Raphael (2004). "Qu'est-ce que la gouvernance?", Conférence prononcée dans le cadre du Séminaire Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile, organisé par le Service aux collectivités de l'UQAM, edited by E. d. f. monde. Montréal: UQAM.
- Cano, Orellana, Antonio (2000). "Las Grandes Regiones Metropolitanas: Un espacio ecológicamente insostenible y socialmente ingobernable." *Jornadas de Economía Crítica, La Fragilidad Financiera del Capitalismo. Crecimiento, Equidad y Sostenibilidad: ¿Cómo Cerrar el Triángulo?*, pp. 1-30.
- "De la exclusión a la cohesión social: hacia un programa de formulación de políticas" en la CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL realizado del 2 al 4 de marzo de 1995, Copatrocinado por el Instituto Internacional de la OIT de Estudios sobre el Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la Comisión de la Unión Europea (D.G. XII), ORSTOM (Institut Français de recherche scientifique d'outre-mer) y la Universidad de Roskilde, sede del simposio.
- Fondo monetario internacional (2002). "Hacia una globalización más integral", *Conferencia sobre la humanización de la economía mundial*, Washington, FMI, [En línea] <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/012802s.htm> (consultado el 26 de marzo de 2008)
- Holec, Nathalie and Geneviève Brunet-Jolivald (1999). "Gouvernance" Centre de documentation de l'urbanisme (CDU). [En ligne] <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/CDU/accueil/bibliographies/gouvernance/gouvernance.htm> consulté le 6 septembre 2005, Paris.
- Levine, Marc V (2002). "Metropolitan Polarization in an Era of Affluence: Income trends in Metropolitan Milwaukee since 1990", University of Wisconsin-Milwaukee, Center for Economic Development, January, 2002. [En línea] [http://www.uwm.edu/Dept/CED/publications/income\\_trends.pdf](http://www.uwm.edu/Dept/CED/publications/income_trends.pdf) (consultado el 6 de marzo de 2004)
- Le Texier, Thibault (2006). "Quand la Banque mondiale entre en politique. Outils et incidences d'une action politique déguisée ». Institut de recherche et débat sur la gouvernance. [En línea]

[gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-62.html](http://gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-62.html) (consultado el 24 de diciembre de 2007)

Moreault, Francis (2004). « Penser la démocratie dans un contexte mondialisé : la gouvernance à l'épreuve du politique », Conférence organisée par la Chaire de mondialisation, citoyenneté et la démocratie *Gouvernance et démocratie : quel avenir pour la souveraineté ?* Le 18 novembre 2004, UQAM. [En línea]. [http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/article-chairemcd.php?id\\_article=3172](http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/article-chairemcd.php?id_article=3172) (consultado el 2 enero de 2007)

Romero de Campero, Ana María (2000). Situaciones de conflicto y políticas de seguridad [En línea] [www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PonenciaSraRomero.doc](http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PonenciaSraRomero.doc) (Consultado el 2 de febrero 2008)

Sánchez Almanza Adolfo (coord.), 2000. "La Ciudad de México en el desarrollo económico nacional". En *X Seminario de Economía Urbana y Regional*, 2000, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000.

Tosini, Maria (1999). "Repensando las prácticas clientelares. Aportes para entender la relación entre organizaciones populares, líderes y partidos políticos en la transición democrática mexicana": Síntesis de la tesis de Maestría en Ciencias Sociales. FLACSO, México. Presentada en el XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) - Universidad de Concepción, Chile, 12 al 16 de octubre de 1999. 18 pp.

### **Periódicos**

Gómez, Durán, Thelma (2000). "Urbes y caos social", In *Milenio diario* México, p. 5

Gomez Mena, Carolina. "El agua, bien económico, no común: consejo consultivo", *La Jornada*, 23-02-2003, [En línea] <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/23/053n1soc.php> (consultado el 23 de febrero 2006)

Pradilla, Cobos, Emilio. 2000a. "Gobierno federal, PRI y caos urbano" In *La Jornada*. México. [En línea] <http://www.jornada.unam.mx/2000/05/24/pradilla.html> Consultado el 24 de febrero de 2006.

### **Bases de datos, Discos compactos**

Fundación Rosenblueuth 2000. *Atlas Electoral*, Base de datos con resultados electorales federales desde 1994 hasta 2000.. SESTRA. Disco compacto.

- Centro Nacional de Desarrollo Municipal. 2001. *Sistema de Información Municipal*. Secretaría de Gobernación. 2001. Disco compacto.
- GDF. *Agenda económica del Distrito Federal*, 2000. SEDECO. CIEG. Disco compacto.
- INEGI 2002 *Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana. 2002*.
- BANAMEX *México Electoral 1970-2004*. Base de datos de resultados electorales municipales. México, 2004 CEESP. Disco compacto.
- BANAMEX *México Social Cifras. 1996-1998. Cifras seleccionadas*. Banco Nacional de México. DEES. Disco compacto.. 1999.
- Revista Proceso* 1976-1988 y 1988-1996. Base de datos de la revista semanal. 1998. Dos discos compactos. México, 1998.
- Revista Nexos*, 1978-1997. Base de datos de la revista mensual. CENEDIC. Disco compacto. Universidad de Colima, México, 1999.

## ANEXO 1. Selección de artículos

### ARTICULO 1. Geopolítica metropolitana y gobernabilidad del conflicto en la metrópolis de México: seis hipótesis para discutirla

(Titre en français: "Géopolitique métropolitaine et gouvernabilité du conflit à México: six hypothèses pour en la discuter").

|             |  |
|-------------|--|
| Estado      | Publicado  |
| Autor       | Felipe de Alba (autor unico)   |
| Revue       | <i>Territorios</i> . Revista de estudios regionales y urbanos  |
| Numero      | Numero 14, febrero-julio de 2005, pp 119-142.  |
| Adscripcion | Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), de la Universidad de los Andes (Colombia). |
| Indexation  | <i>Latindex et Pubblindex</i> , bases de datos de revistas internacionales latinoamericanas.         |
| Especial    | La ciudad, los servicios y el ordenamiento urbano.   |
| Pais        | Colombia.  |
| Web         | <a href="http://territorios.uniandes.edu.co">http://territorios.uniandes.edu.co</a>                  |

Felipe de Alba

#### RESUMEN

En este trabajo se sugieren seis hipótesis para una discusión *interdisciplinaria* sobre la metrópolis 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 metrópolis 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 metrópolis 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 metrópolis 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.

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

**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 within this state of the things, the metropolis has achieved a major roll 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 social actors imaginative analysis.

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

**Keywords:** decisional crisis, governability, metropolis of Mexico, geopolitics.

## 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.

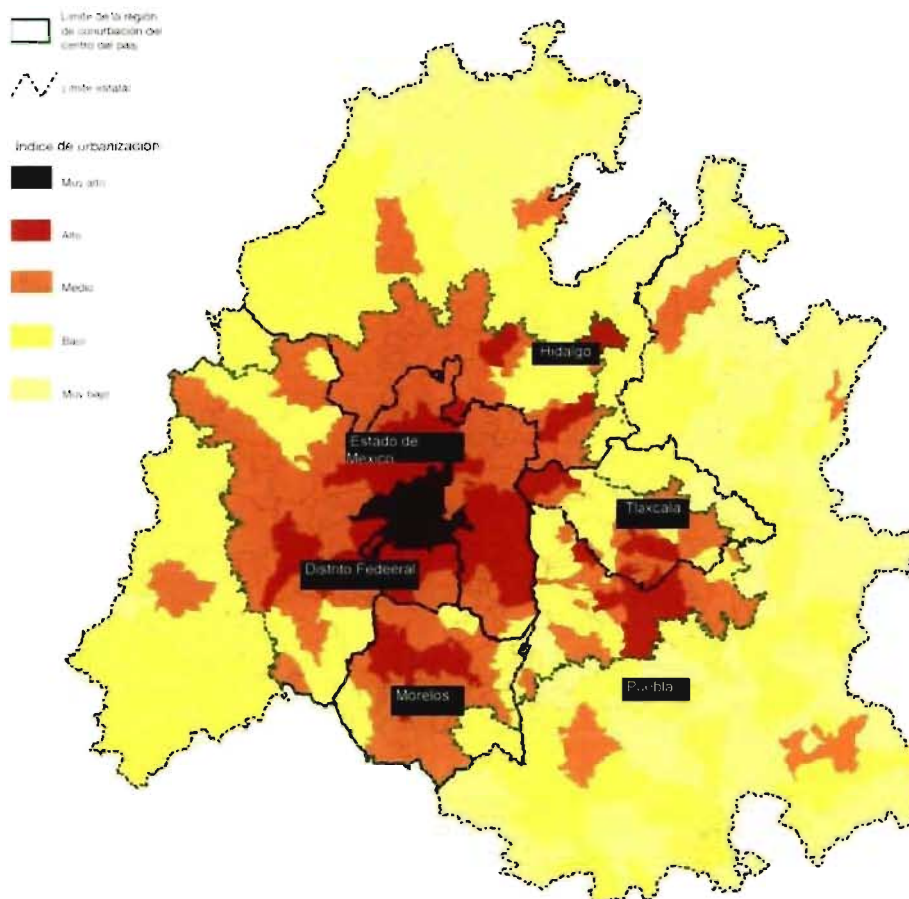
El propósito de este artículo es hacer una reflexión acerca de los elementos teóricos sobre el vínculo entre los estudios de las metrópolis y el campo de la política y lo político. Propósito que nos lleva a destacar los aspectos metropolitanos potenciadores del conflicto social las tendencias de la gobernabilidad 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 metrópolis de México: la "crisis de Texcoco", a propósito de la iniciativa fallida de construir un aeropuerto en la metrópolis y la resistencia rural-indígena 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 metrópolis desde ángulos interrelacionados: de explicarla como espacio multidimensional del conflicto socioinstitucional (desde el campo de lo social y el campo de lo político) (5). 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 que conforman esta región polinuclear (Pradilla, 2000; Eibenschutz, 1999; Garza, 2000; Iracheta, 1997, entre muchos otros)<sup>125</sup> (ver figura 1).

<sup>125</sup> 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: 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.

Ilustración 3. Megalópolis de la región centro de México y los seis estados que la conforman



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

Antes de que la metrópolis de México ostentara la importancia estratégica actual, en las últimas dos décadas, al menos, la ciudad de México (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 de la metrópolis y la problemática urbana de la capital del país y la falta de planificación. Se pretende analizar la conversión de la metrópolis 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.

1. La metrópolis 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, lleva a la "desterritorialización" o "deslocalización" de procesos económicos, sociales y culturales. Un nuevo proceso identitario aparece con nuevas formas de organización política y social. (7)

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 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 algunos aspectos de esta vinculación entre 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 metrópolis 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 metrópolis 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.

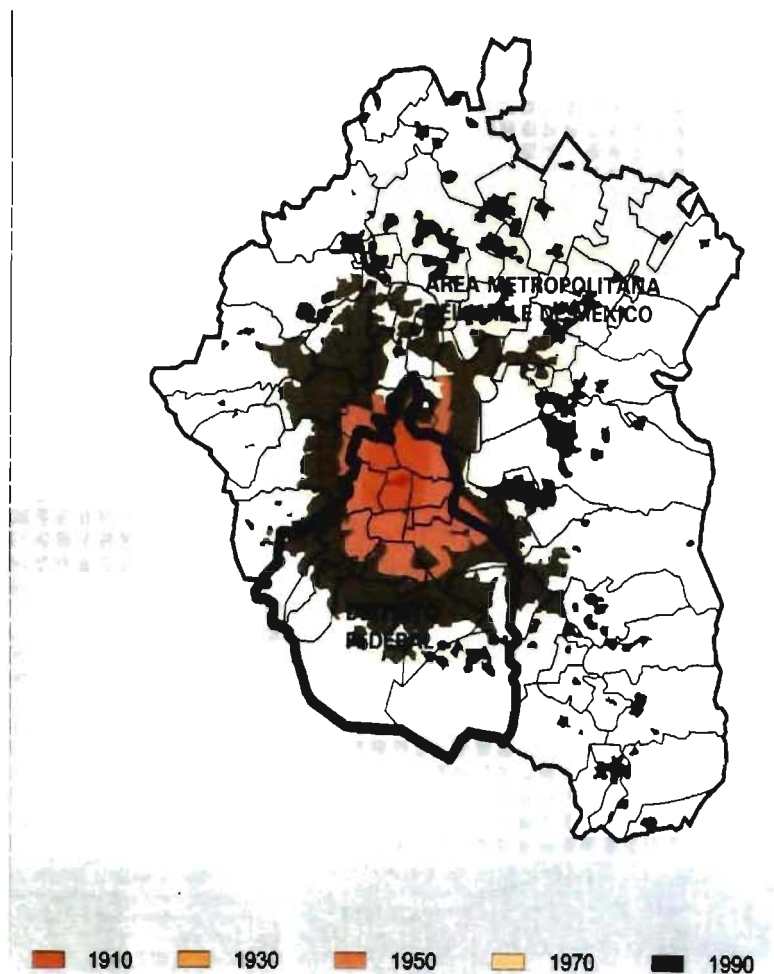
La metrópolis era el escaparate de un régimen autoritario que, sin embargo, obtuvo algunas victorias parciales, en particular en cuanto a la modernización de la base económica nacional y a la posibilidad de movilidad social, sobre todo en la capital nacional (Distrito Federal). Entonces la ilusión de 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; la "tutela" funcional establecida después por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) sobre la política macroeconómica del país, así como 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 metrópolis 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.

Ilustración 4. Metrópolis de México: crecimiento poblacional histórico (1910-1990)



**Fuente:** Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1996) (tomado de DDF, *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 metrópolis de México? Para intentar dar algunas respuestas, a continuación se presentan seis planteamientos hipotéticos a través de los cuales construimos la noción de la metrópolis política como espacio natural de conflicto en la sociedad contemporánea

## 1. 1. Las hipótesis de la metrópolis 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; 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.

Ilustración 5. Indígenas mazahuas armadas con rifles de palo en protesta por el agua (Reforma, 24, septiembre 2004)



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 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 metrópolis 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 ella 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 metrópolis 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 metrópolis<sup>126</sup>.
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 metrópolis, 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)<sup>127</sup>.  
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 metropolitana<sup>128</sup>.  
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 metrópolis. 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).
5. 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

<sup>126</sup> Este conflicto se desarrolló a partir de la decisión del gobierno federal mexicano de construir un nuevo aeropuerto en la periferia de la metrópolis, 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. Ver Felipe de Alba, "¿La megalópolis de México es gobernable? Cuando la modernidad se transforma en una disputa clientelista. El análisis de la 'crisis de Texcoco'", en. Revista Territorios, núm. 13, Colombia. 2005 pp.31-52.

<sup>127</sup> 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.

<sup>128</sup> 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 al 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 la idea de "contratar" a Rudolf Giuliani, el ex Alcalde de Nueva York, para que sugiriera medidas de "tolerancia cero" en la metrópolis de México.

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.

6. 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 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).

## 1.2. La hipótesis de la metrópolis 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 complejidad<sup>129</sup>.

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

<sup>129</sup> 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 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).

metrópolis 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 metrópolis" (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 "maquinas 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 ahora<sup>130</sup>.

En otro sentido, Knox y Taylor (1995) nos indican tres fases de dicha relación entre territorio y ciudad, y, en dicho sentido, versus la metrópolis, 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 crecimiento, como puede verse en las cifras de crecimiento poblacional, claramente desigual en la periferia (cuadro 1).

---

<sup>130</sup> 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 jurídico-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.

Tabla 5. Escenarios poblacionales de la metrópolis de México (años 2000, 2010 y 2020) según Pradilla (2000)

| ENTIDAD                  | 2000       |                   |          | 2010       |                   |          | 2020       |                   |          |
|--------------------------|------------|-------------------|----------|------------|-------------------|----------|------------|-------------------|----------|
|                          | Población  | Superficie urbana | Densidad | Población  | Superficie urbana | Densidad | Población  | Superficie urbana | Densidad |
| ZMVM <sup>1</sup>        | 18,687,202 | 171,776           | 108.8    | 20,930,688 | 202,729           | 103.2    | 22,812,188 | 238,702           | 95.2     |
| ZMCM <sup>2</sup>        | 18,240,080 | 147,928           | 123.3    | 20,404,118 | 173,315           | 117.7    | 22,225,764 | 198,703           | 111.9    |
| DF                       | 8,786,861  | 78,856            | 114.5    | 9,084,026  | 87,629            | 103.7    | 9,330,835  | 98,402            | 94.8     |
| MUNICIPIOS CONURBADOS    | 9,443,189  | 71,072            | 132.9    | 11,320,092 | 85,686            | 132.1    | 12,894,931 | 100,301           | 128.6    |
| MUNICIPIOS NO CONURBADOS | 447,142    | 23,848            | 18.7     | 526,550    | 29,414            | 17.8     | 586,404    | 40,989            | 14.3     |

Fuente: para la población: cálculos propios a partir de Conapo, 1998 y 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 proyectado en el número de viviendas 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, 1987, obteniéndose la superficie total para cada año.

1. La ZMVM comprende al DF y 59 municipios.

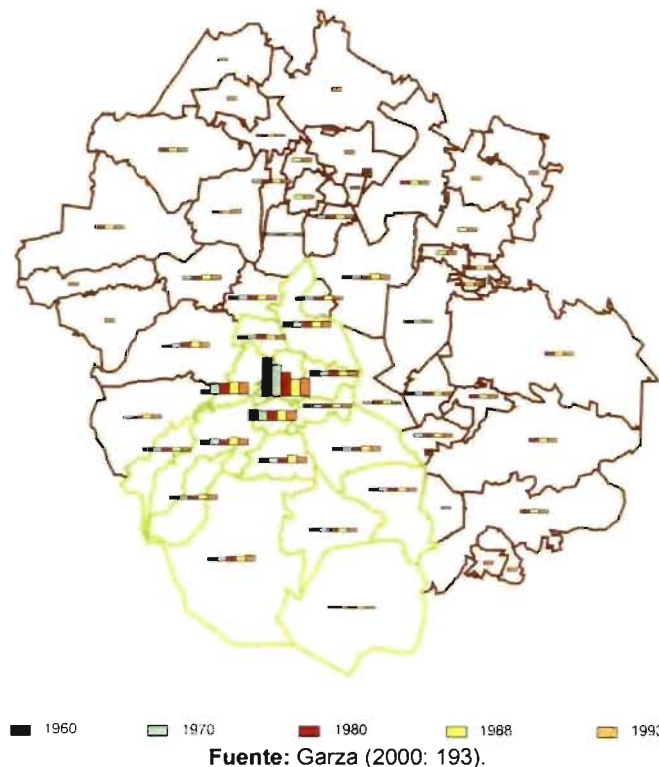
2. La ZMCM comprende al DF y los 38 municipios conurbados en 1995.

Fuente: Pradilla (2000: 253).

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 en 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 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.

Ilustración 6. Distribución intrametropolitana del PIB de servicios en la metrópolis de México (1960-1993)



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 metrópolis puede ser considerada "como zona de refugio, como medio de subsistencia, como fuente 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 metrópolis 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 metrópolis es un espacio convergente de conflictos entre las instituciones y la sociedad. De allí concluimos que en la metrópolis 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 metrópolis es un espacio integrador y estructurante: se convierte en elemento constitutivo de discursos en conflicto, que se contraponen 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 metrópolis 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 metrópolis; 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 metrópolis contiene, para nosotros, una doble contradicción: 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 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.

### 1.3. 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 fenómeno 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 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 socioinstitucionales (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 aun por hacerse, al menos en el caso de la metrópoli de México.

A continuación argumentamos a propósito de su pertinencia.

### 1.4. La hipótesis de la metrópolis 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 metrópolis 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 conceptualmente<sup>131</sup>.

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 a la disponibilidad de recursos 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.

<sup>131</sup> 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 policymakers, 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).

### 1.5. La hipótesis de la metrópolis 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 del funcionariado 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 política 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 metrópolis 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)<sup>132</sup>.

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 desarrollados en los canales de la política tradicional, que contienen rasgos corporativos.

<sup>132</sup> 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.

Tabla 6. Importancia económica del Distrito Federal y de la megalópolis 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 | 44.7 | 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 | 22.8 | 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.

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 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 geográfico<sup>133</sup>. 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

<sup>133</sup> 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.

en diferentes conocimientos científicos, con aportaciones de equipos pluridisciplinarios y multidisciplinares.<sup>134</sup>

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 grupos 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, que los países en desarrollo viven esta contradicción, denominada "modernidad incompleta", que en seguida analizamos.

### 1.6. La hipótesis de la metrópolis 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 yuxtaponen el *circuito moderno* de las actividades más contemporáneas a que aspira una sociedad capitalista [y] el *circuito 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 metrópolis, como es el caso de la de México, coexisten también espacios contruidos 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 metrópolis en conflicto permanente por sus desigualdades, su ineficacia y su difícil avenimiento, una metrópolis segregada o bien una metrópolis dividida.

Este autor sugiere también el concepto de "metrópolis 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.

<sup>134</sup> 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.

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 metrópoli 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 sobre el 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.

## 2. 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, la 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 metrópolis es el laboratorio de las alternativas de futuro nacional. Una cerrada disputa por el proyecto de país se cocina en las calles de la metrópolis 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 metrópolis 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 metrópolis 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 alternancia. 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, Ibm.
- 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, « Mégalopolis, région laboratoire », en Roncayolo, Marcel et Paquot, Thierry (eds.), *Villes et civilisation urbaine XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> 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, PUV.
- 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 gobernanza 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 *Etcetera*, núm. 354.
- Pradilla Cobos, Emilio (coord.), 2000, *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*, 1ª. ed., Mexico, 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 Settlements, 2001, *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001*, London, Earthscan Publications

**ARTÍCULO 2. Geopolítica metropolitana de México: el manejo del conflicto en el entorno de los cambios políticos nacionales y la gestión conflictiva del agua.**  
(Titre en français « Géopolitique métropolitaine à Mexico, la gérance du conflit dans le contexte des changements politiques nationaux et la gestion conflictuelle de l'eau »)

Felipe de Alba.

|             |  |
|-------------|--|
| Estado      | Publicado  |
| Autor       | Felipe de Alba (autor único)   |
| Revista     | <i>Anuario de Espacios Urbanos</i> . Historia, Cultura, Diseño   |
| Adscripción | Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)   |
| Numero      | No. 1 de l'an 2005-1 pages 57-78.  |
| Especial    | Actores sociales y espacio urbano.   |
| Pais        | Mexique  |
| indexado    | Red de revistas científicas de America Latina y el Caribe, España y Portugal<br>(Redalyc, <a href="http://www.redalyc.org">http://www.redalyc.org</a> < <a href="http://www.redalyc.org/">http://www.redalyc.org/</a> > )<br>Red Iberoamericana de Editores de Revistas sobre Globalización y Territorio (RIER). |

### Resumen

En este trabajo se sugieren algunos elementos de reflexión para una investigación acerca del carácter *multifacético* del conflicto en general metropolitano y del conflicto por el agua, particularmente en la megalópolis de México, así como su vinculación con la crisis del régimen político. Discutimos el conflicto metropolitano y su carácter *socioinstitucional*; las decisiones -su ausencia e ineficacia- en materia de políticas públicas sobre el agua.

Desde una postura *interdisciplinaria*, argumentamos que el "estado de cosas", en el manejo metropolitano del conflicto en general y en el conflicto del agua en particular, los cambios en el régimen político mexicano han jugado un rol central. Situación que ha hecho de la metrópoli un espacio privilegiado para ensayar nuevos acuerdos y nuevas regulaciones, así como para el análisis imaginativo de los actores sociales. Este ejercicio nos sirve para sostener que la metrópoli es un nuevo espacio en disputa, dada cuenta de la importancia y proyección en las elecciones de 2006 en México, pero sobre todo, es un espacio político en cuestión permanente, sujeto a diferentes presiones y al posicionamiento de la misma como un nuevo actor político que fijará algunas de las reglas principales en la configuración del régimen mexicano en el futuro.

Mots clés: Agua, Crisis, Geopolítica metropolitana, gestión, conflicto.

### Abstract

This article suggests some elements of reflection for a research work about the *multiphased* character of the general metropolitan conflict and also the water conflict. These conflicts and their relationship with the political regime crisis will be addressed within the context of the megalopolis of Mexico. Furthermore, it will be discussed the metropolitan conflict and its *socioinstitutional* character as wells

as the decision - absence and inefficiency- regarding water public policies matters.

From an *interdisciplinary* standpoint, it is argued that the "state of things" in the metropolitan treatment of the conflict in general, the water conflict in particular and the changes in the Mexican political regime have played a central function. This situation has made of the metropolis a privileged space to try new agreements and new regulations, as well as imaginative analysis of the social actors. This exercise serves to support the idea that the metropolis is a new space in dispute, given the importance and projection in the elections of 2006 in Mexico. Mainly, the metropolis of México is also a political space in permanent question, subject to different pressures and to itself positioning as a new political actor which will fix some of the main rules in the configuration of the Mexican regime in the future.

Keywords: Water, crisis, metropolitan crisis, Management, conflict.

### Presentación

Si la urbanización es la forma de asentamiento espacial habitual de la especie humana, ¿tiene sentido seguir hablando de ciudades? ¿Si, tendencialmente, todo es urbano, no deberíamos cambiar nuestras categorías mentales y nuestras políticas de gestión hacia un enfoque diferencial entre las distintas formas de relación entre espacio y sociedad?

Jordi Borja y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* p. 11.

El tratamiento de lo político y la política en las metrópolis latinoamericanas es un ángulo de estudio aún en desarrollo en el campo académico. Aun cuando después de décadas la América Latina vive un proceso de profundas transformaciones de orden demográfico, económico y sobre todo de apertura comercial y de fronteras, las metrópolis latinoamericanas, como tema político e interdisciplinario, son pocas veces un ángulo de los estudios profesionales y académicos. Más allá de las evidencias unidisciplinarias y aun cuando los ejemplos nos indican la paulatina conversión de dichas metrópolis en un *actor político colectivo* (Jouve, 2002) de alto impacto en las políticas de varios países, su uso como objeto de investigación es aun escaso.

Esta ausencia relativa de estudios en materia política es explicable. Nosotros la atribuimos, por un lado, a la debilidad institucional que enfrentaron los países latinoamericanos durante décadas para alcanzar su estabilidad y, por otro lado, a la increíble rapidez de urbanización, y entonces de la metropolización, que vivió la región en la segunda parte del siglo XX, principalmente. Aunque la comprensión del fenómeno urbano tiene ya una larga tradición (Stren 2000; Morse, Hardoy, *et al.* 1992) en la región dada la multiplicidad de problemas que

aquejan las ciudades latinoamericanas, la comprensión del fenómeno metropolitano como un fenómeno político es aún inicial.

En este artículo sugerimos algunas hipótesis en torno a dicha nueva comprensión. Discutimos el conflicto metropolitano, sus vínculos con *lo* político y *la* política de las metrópolis, hoy en la agenda nacional de varios países latinoamericanos. Al discutir el gobierno de las ciudades y los espacios de acción e influencia de sus actores sociales en las metrópolis, pretendemos incluir los servicios y su cobertura, el uso y la apropiación del territorio o espacio político. Todo ello, nos permitirá sostener la hipótesis de la metrópoli como un espacio estratégico de los cambios políticos en la sociedad contemporánea.

Destacamos también algunas problemáticas metropolitanas *potenciadoras* del conflicto social que nos conducen a sugerir las tendencias de la *governabilidad* en la megalópolis de México, particularmente en lo relacionado con los servicios públicos tales como el agua. Sin embargo, tal como veremos, no se trata de un análisis que se enfoca exclusivamente a dicha problemática. En dicho sentido, este artículo es una reconsideración general de un eje de investigación original dentro de los estudios urbanos, es decir, el estudio de los vínculos del conflicto metropolitano con los cambios del régimen político mexicano en años recientes.

Definimos la metrópoli desde ángulos interrelacionados. Se trata de explicarla como un *espacio multidimensional* del conflicto socio-institucional (desde el campo de lo social y de lo político). En un recuento de las investigaciones existentes, se desarrollaron estudios importantes que definen la problemática urbana desde la perspectiva megalopolitana, así como los análisis pormenorizados de la influencia de la metrópolis de México sobre las seis entidades federativas que conforman esta región *polinuclear* (Pradilla, 2000; Eibenschutz, 1999; Garza, 2000, Iracheta 1997; entre muchos otros)<sup>135</sup>.

Tal como lo menciona Diane E. Davis (1998), la ciudad de México, todo el tiempo sujeta al poder corporativo del régimen, fue durante años el señuelo del progreso y la modernidad. ¿Qué ha cambiado entre todo ello? Es vigente aún esta idea? En general, buscamos explorar, desde el caso de la metrópolis de México, las correspondencias entre una realidad de crecimiento demográfico incontrolado<sup>136</sup>, con una problemática urbana; con la falta de planificación de carácter metropolitano (R. Eibenschutz, entrevistado en *El Universal* 26/05/2002) y los eventos que permitieron el arribo de partidos de oposición al poder local y a nivel nacional (1997 y 2000).

## 1. ¿Una metrópoli-país? La modernidad y las tendencias de un

<sup>135</sup> Pueden mencionarse dos trabajos de reciente aparición en el análisis del fenómeno metropolitano. El primero elaborado por el Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. *La Ciudad de México Hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*. GDF, noviembre de 2000. 360 pp.; también puede consultarse la completa investigación de Gustavo Garza (coord.). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. El Colegio de México y GDF. 766 pp. Ambos trabajos, aunque con distinta orientación, cuentan con la información más actualizada sobre los distintos tópicos problemáticos de la metrópolis de México.

<sup>136</sup> Esta metrópoli ha registrado una dinámica demográfica de extensión hacia el estado de México y de disminución relativa en el futuro en el Distrito Federal. La población del Distrito Federal pasó en tan solo diez años de 8 625 720 habitantes en 1990 a 8 813 141 en el 2000. Actualmente (2005) el Distrito federal suma 8 814 797. En el mismo sentido se estima que su población disminuirá en 2025 hasta alcanzar 8 700 021. En lo que respecta al Estado de México, su población pasó de 10 624 394 en 1990 a 13 504 347 en el 2000. hoy en día, aglutina una masa poblacional de 14 672 398 habitantes y se estima que incrementara a 18 348 651 en 2025. ([www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx) visitada el 15 de enero de 2005)

## espacio político global

La modernidad de la vida actual está fundada en la naturaleza de la vida metropolitana. Esta llamada "modernidad" no es un proceso homogeneizador en su totalidad, sino que *tiende* a imponer diversas formas de organización social, de la vida y del trabajo; no de forma abrupta, sino bajo condiciones progresivas y aparentemente inexorables. En el espacio metropolitano, podríamos considerar que "este proceso tiende a predominar, estableciendo condiciones y posibilidades e inaugurando tendencias" (Hiernaux 2000:133).

En ese sentido, no tienen hoy la misma validez, por ejemplo, nuestras discusiones sobre el *apego* al territorio, el *localismo* y el *sentimiento* regional, a partir del nacimiento de las metrópolis, de la revolución de las comunicaciones, de la movilidad territorial y de las migraciones nacionales e internacionales (Jiménez, 2000). La *mundialización de la economía* es un factor de "disolución" de las fronteras, de debilitamiento de los poderes territoriales (incluidos los estados nacionales), de deterioro de los "particularismos locales" y de la supresión de las "excepciones culturales o étnicas", que han impuesto la lógica *homologante, niveladora y universal* del mercado capitalista.

Esta expresión ha sido confirmada por la ola de cambios neoliberales ocurridos en América Latina desde los años 1980 (Stren, 2000) y por una verdadera *revolución demográfica*, y entonces la creación de la metrópoli como espacio natural de la vida moderna. W. Sombart (1932) identifica la ciudad como el lugar de la aparición del espíritu capitalista y de acumulación de capital. Para él, las ciudades se dividen, de acuerdo con ideas procedentes de Max Weber, en ciudades de consumo, que reciben de otro lugar los excedentes; ciudades productivas, que intercambian con otras sus excedentes, y ciudades mixtas (Sombart, 1932:449 y ss). En dicho sentido, si se intenta un primer esbozo conceptual, el territorio es también un "lugar" global: la metrópoli, una entidad en discusión. La globalización es la "mundialización" de dicho modo de vida urbano (y entonces concebimos un *territorio vital*, la metrópoli), porque, por un lado, no tiene una sola patria de origen (*territorios de tránsito*) y por otro lado, porque se constituye a partir de centros de decisión ligados globalmente (*territorios globales*) y "se difunde de modo desigual por varias periferias clasificables según su mayor o menor grado de integración al mismo" (Jiménez 2000:19). Así, al mismo tiempo producto y efecto de la globalización, la metropolización y el arribo a escala planetaria de las megalópolis, constituyen procesos de consecuencias extraordinarias para las sociedades contemporáneas.

En otro sentido, Knox y Taylor (1995) nos sugerirían tres fases de la relación entre territorio y ciudad, y en dicho sentido, podríamos agregar *ergo* la metrópoli. 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 en la expansión de la metrópoli de México, así como los vacíos legales o los gobiernos "facilitadores" de asentamientos humanos para su crecimiento. Dos, una *fase de la nacionalización de la territorialidad*, por ejemplo, cuando se desarrolla una relación intensa entre ciudades y estados, como el ejemplo de ciudades capitales sobre ciudades industriales (las delegaciones del norte del Distrito Federal en México con el municipio de Naucalpan o con el estado de Querétaro). Tercera, la *fase del trilateralismo en las prácticas políticas*, 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, el predominio de la capital nacional sobre otras metrópolis o ciudades mexicanas.

Armstrong y McGee (1985) también consideraron las ciudades de América Latina como escenarios de acumulación de capital. Los autores comprendieron estas ciudades en un sistema económico y político mundial, donde las estructuras institucionales proporcionan un vehículo para la extensión del capital (Armstrong y McGee, 1985). Por su parte, Gilbert y Gugler (1981) calificaron el proceso de urbanización en el Tercer mundo como un desarrollo dependiente, derivado de la penetración capitalista en esta zona del mundo por parte de las economías industriales avanzadas (Gilbert y Gugler, 1981).

Es por ello que se concibe a las ciudades latinoamericanas en un proceso permanente de integración en contradicción con la modernidad. Estas contradicciones son numerosas. Las ciudades de los países latinoamericanos (las ciudades del Sur en general), en estos últimos treinta años, conocieron la evolución más espectacular (Moriconi-Ebrard 2001). Estas ciudades nos plantean cuestiones centrales en cuanto a la capacidad real de sus gobiernos para manejarlas, así como para producir políticas públicas a sus problemas mayores: el acceso al agua potable, la vivienda, la seguridad pública, el transporte, la protección al medio ambiente, la eficacia en la lucha contra la polarización socioespacial, entre muchas otras problemáticas.

En varios sentidos, estas metrópolis cristalizan tanto las tensiones sociales como las tensiones políticas e ilustran procesos de increíbles niveles de empobrecimiento. O bien, muestran los agudos signos de la mortalidad infantil, tal como lo confirma Naciones Unidas: a escala internacional, 220 millones de personas que viven en ciudades (o sea 13% de la población mundial) no disponen de acceso al agua potable, prácticamente el doble no tiene acceso a los servicios de higiene. Igualmente, tres cuartas partes de los latinoamericanos entran en la distinción "pobre" según la ONU viven en medio urbano, con un ingreso de menos de un dólar al día, lo que excluye a los millones de individuos que tienen más de un dólar al día pero que viven en una situación precaria.

Siempre en América Latina, durante los veinte últimos años, el número de pobres, definidos según la ONU, pasó de 40 a 180 millones (36% de la población de la región). De ellos, 78 millones viven en la extrema pobreza que afecta muy especialmente a los 30 millones de indígenas en los cuales el porcentaje de pobreza alcanza cifras del 80% (United Nations Centre for Human Settlements 2001 : 15-17). De allí que la vinculación entre el fenómeno metropolitano como espacio político global y su conversión en el espacio *natural* del conflicto moderno nos resulte un estudio pertinente.

En el caso concreto del México de los ochentas, la desregulación de la economía mexicana y la voluntad de dejarla a las fuerzas naturales del mercado estuvo fundada en la pretensión de inscribir a la metrópoli de México 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 megalópolis había conocido desde los años sesenta una *macrocefalia* administrativa y que fue objeto de un *control burocrático* estrecho por parte del aparato de Estado, similar a otras latitudes (Bailey, 2001; Le Galès & Lorrain, 2003;).



En esta época, la ciudad de México representaba una "joya" del régimen político mexicano (Davis, 1998) 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 importantes reservas de hidrocarburos en el Golfo de México en los años setenta, el "boom petrolero", habría confirmado la fortaleza de un tipo de Estado intervencionista<sup>137</sup> en cuanto a las políticas sociales<sup>138</sup>, y que se tenía como objetivo recuperar el retraso de desarrollo socioeconómico nacional. Por su duración, un régimen único en la historia del mundo, incluso, según algunos, más sólido que los regímenes comunistas.

No obstante, Grier y Grier (2000) reconocen que el Estado mexicano se caracterizó por una creencia histórica en la habilidad del gobierno para intervenir y regular los asuntos económicos por un mandato regulado explícitamente por la constitución. (Grier & Grier, 2000:245), una noción que es prácticamente imposible aplicar al proceso de la constitución del monstruo metropolitano de la ciudad de México.

La clave de esta dominación unipartidista será un modelo de decisiones de tipo *corporativo*. En otros términos, en nombre de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana (1910-1917), durante el periodo del Estado Benefactor, se formaron organizaciones que agruparon corporativamente a los militares, campesinos, obreros y sectores populares que evidenciaron el control político de la burocracia del partido de Estado en el poder y de los líderes "charros" (Cosío 1972). La figura del "charrismo" someterá durante décadas a los trabajadores a las reglas del partido dominante (PRI) bajo presiones y amenazas de reducciones salariales y pérdidas de empleos, crédito agrícola, tráfico con la pobreza urbana y rural, etc., como garante de una reserva importante de votantes. La ciudad de México será el crisol de todas estas tendencias.

La capital del país será durante muchos años el escaparate de un régimen autoritario. No obstante, en el espacio metropolitano, el régimen obtenía algunos éxitos, en particular, en cuanto a la modernización de la base económica nacional y la posibilidad de una movilidad social (Davis, 1998). El espejo 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.

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 "priista", que, en el fondo, estaba sujeta al recurso sistemático del clientelismo; que representaba una complejo tejido de interrelaciones entre el poder público, el sector privado y la organizaciones sociales de México (De Alba y Jouve, 2005; Ward, 1998). Un punto inicial de esta fractura se presentó con la crisis financiera

<sup>137</sup> Las políticas modernizadoras y liberadoras de la pesada carga intervencionista del Estado en la década de los 80, permitió el arreglo de la deuda pública, el equilibrio de las finanzas del gobierno, la baja de la inflación, la apertura del comercio exterior y el dinamismo consiguiente de las exportaciones. Eventos que crearon un ambiente propicio para las inversiones privadas nacionales y extranjeras dando como resultado un crecimiento constante del PIB (Calderón, 2005)

<sup>138</sup> Dichas políticas sociales estuvieron basadas en principios de universalidad, de solidaridad y de eficiencia (CEPAL, 2004:12), como se expresaría en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) Este programa incluía el compromiso del gobierno para luchar contra la inflación por medio del saneamiento de las finanzas públicas (Calderón, 2005).

de 1982<sup>139</sup>, tras la incapacidad técnica del Estado para pagar a sus acreedores internacionales, la "tutela" funcional establecida después por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) sobre la política macroeconómica del país, así como la aparición de una sociedad civil que no aceptaba ya el autoritarismo del régimen e iba a cuestionar las normas del intercambio político en la última década del siglo XX (De Alba y Jouve, 2005).

Constatamos entonces que es posible dilucidar las consecuencias del deterioro de la calidad de vida de las ciudades mexicanas (de la Ciudad de México, en particular), como un resultado de su explosión conflictiva y de la falta de planeación prevaleciente durante décadas (Eibenschutz, 1999) y que aquí sugerimos como la existencia de un vínculo "estructural" con el régimen político mexicano. En términos generales, nos preguntamos: ¿Es posible relacionar la evolución reciente del régimen político mexicano con el fenómeno del desarrollo y la insuficiente planificación de las grandes ciudades, en particular en la Ciudad de México?

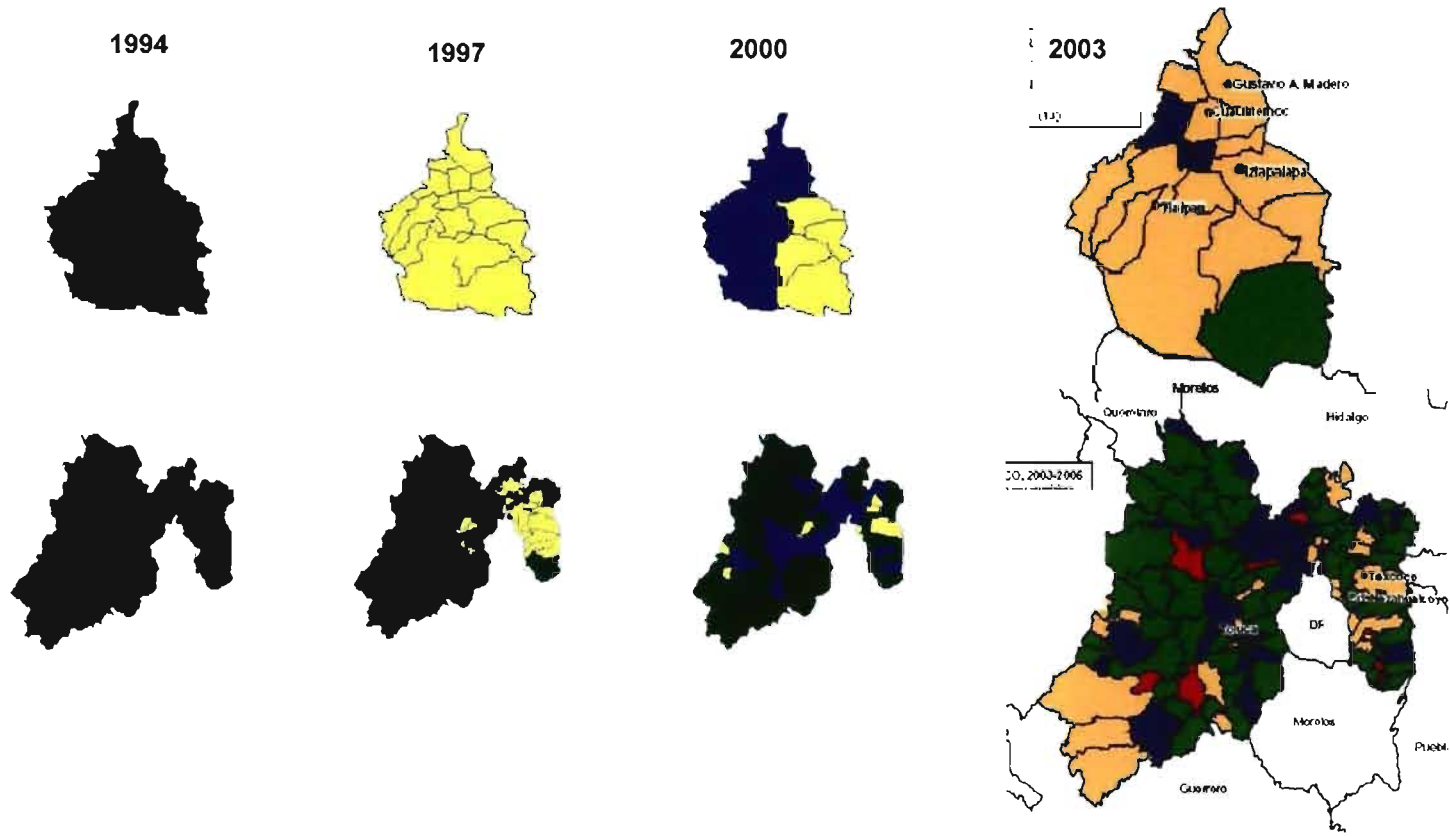
## 2. El territorio metropolitano como laboratorio político

Las reformas institucionales que derivaron en la elección del Gobierno del Distrito Federal por la primera vez en su historia (1997) fueron, según diversos autores, parte de una serie de decisiones "controladas" del régimen político (Aziz et Ziccardi, 2004; De Alba y Jouve, 2005) con el fin de administrar la situación y las demandas crecientes de democracia en el país. En un contexto de cambios sociopolíticos del régimen mexicano, los problemas de la metrópolis siguieron agudizándose, aunque la población tenía la esperanza que, gracias a un Gobierno electo y no decidido por el gobierno federal, sería posible encontrar nuevas soluciones (De Alba, 2002).

Como un proceso de *de-localización* del poder del Estado central hacia las autoridades locales, la gestión de los problemas estratégicos de la megalópolis de México se prorrogó, para dar el lugar a la "política", donde el gobierno electo jugaría un rol central. Como puede verse en los mapas adjuntos (Ver gráfico 1), se desarrolla de 1994 hasta 2003 un escenario de alta fragmentación derivada de la competitividad político-partidaria. Desde un primer ángulo de análisis, el carácter explosivo de la problemática metropolitana ha sido un obstáculo central e impulso a la vez de una insuficiente institucionalización histórica en la metrópoli, que favoreció la aparición de nuevos actores metropolitanos de características contestatarias acentuadas y entonces, dio lugar a este fenómeno de fragmentación política.

<sup>139</sup> La crisis de 1982 puede resumirse con el retiro del Banco de México del mercado cambiario. Su conversión en un organismo público descentralizado provoca el establecimiento de más controles a la importación, los precios y las tarifas públicas se elevan además de las tasas de interés, los sueldos y salarios. Escenario suficiente para acentuar aun más la quiebra de las finanzas públicas (Calderón, 2005).

Ilustración 7. Fragmentación político-partidaria de las dos entidades que conforman la metrópoli de México, según los resultados de diferentes tipos de elección de 1994, 1997, 2000 y 2003. División delegacional y municipal



**Fuentes:** Elaboración propia con información del *Atlas Electoral*, Fundación Rosenblueth, 2000; y de *México Electoral*. Banamex, 2004.  
**Notas:** el color verde representa al PRI, el amarillo al PRD y el azul al PAN. El color rojo en el estado de México es para otros partidos. Asimismo, los mapas de 1994, 1997 y 2000 representan resultados totales por partido según cada demarcación (por delegación o municipio) de la elección diputados federal, y en el caso de las mapas de 2003 se trata de resultados electorales delegaciones y municipales, en cada caso.

En segundo término, la acentuación de la conflictiva y la "reconstitución" de nuevos actores (movimientos sociales y partidos) desarrollan a su vez un nuevo tejido social así como nuevas formas políticas de la *governabilidad* metropolitana en México que dividirán ahora las zonas de influencia en la metrópoli de acuerdo a los colores partidarios. En los mapas de la competitividad político-partidaria pueden observarse al menos dos elementos de clara significación: en el norte de la metrópoli, las delegaciones y municipios con la mayor presencia industrial, el PAN tiene una fuerte influencia. En el oriente, sur y nororiente, hay, según el año de la elección, una clara presencia del PRD (1997) o se comparte con el PAN y el PRI (2000 y 2003), las zonas con más alta pobreza y tendencias de alto crecimiento demográfico.

Entonces, el *territorio político* metropolitano se divide y se polariza, con lo cual aparecerán nuevos contenidos sociales y diferentes articulaciones políticas. La hegemonía tradicional no solo está en cuestión, sino que se modifica en cada proceso electoral (debido a coyunturas específicas) como producto de las disputas por el espacio político de los actores tanto nacionales como locales. En la zona oriente y sur-oriente, se concentrarán también los mayores problemas de servicios y demográficos, en el caso que nos interesa, el problema de una fuerte carencia histórica de agua.

En tercer lugar, según diversos autores, este proceso de cambios metropolitanos se vinculó, durante las dos últimas décadas, con un *extenso* movimiento social tanto como con las consecuencias de la explosión demográfica (demandas de servicios, principalmente) (Castro, 1998; Castro, Kloster, *et al.* 2004; Iracheta & Villar 1988; Morse, Hardoy, *et al.* 1992; Perló & Schteingart, 1984) y los procesos de urbanización de la sociedad mexicana, así como la apertura del régimen y la democratización política, entre otros.

En cuarto lugar, la aparición de nuevos actores metropolitanos estuvo también vinculada, en particular, con las resistencias sociales a la aplicación de un modelo neoliberal en México o a algunas de sus decisiones más importantes en la metrópoli (Campbell, 1997), como pudimos constatar con la "crisis de Texcoco" por la instalación del aeropuerto metropolitano. Hasta aquí, la tradición de comunidades rurales y grupos desfavorecidos fueron el enclave de dichas "resistencias", a veces sin gran éxito, a las ideas de "modernización" de las elites políticas mexicanas, a través de movimientos que tuvieron la simpatía de las clases medias del país, y de los medios de comunicación (TV, radio y diarios), porque fueron los símbolos de los grupos que vivían en las peores condiciones de exclusión social, desde décadas atrás (Lomnitz, 1975). La manifestación de estas resistencias fue evidente en los momentos históricos clave o durante crisis coyunturales. Dichas resistencias se expresaron con el agotamiento progresivo de los mecanismos de legitimación política de los gobiernos de la metrópoli<sup>140</sup>.

En dicho sentido, la metrópoli se convierte en un verdadero *laboratorio*, durante los años 1980 y 1990, de fuertes transformaciones debidas a los cambios que se producían en el régimen político mexicano<sup>141</sup>. Los actores y los procesos de toma de

<sup>140</sup> La ola de privatizaciones de empresas y servicios fue relativamente común en todos los países de América Latina (Solo, 2003) y en México la privatización de algunos servicios dentro del marco de las políticas neoliberales, tales como el agua y la banca, hicieron frente a una creciente resistencia por parte de la sociedad civil y de los grupos de influencia (intelectuales y partidos políticos), lo que afectó las características del diálogo político en su conjunto) (Calvo, Goldstein, *et al.* 1996).

<sup>141</sup> Desde la administración federal de Miguel de la Madrid (1982-1998), dos transformaciones estructurales ocurrieron en el sistema económico mexicano: una, la privatización del enorme aparato paraestatal que, en cierta medida, inhibió durante años el desarrollo del sector privado produciendo todo tipo de mercancías y servicios. A ello se podría añadir un sistema proteccionista que había convertido a la

decisiones se modificaron igualmente. En general, el desarrollo de un impresionante movimiento social, innovador en sus demandas, pero sobre todo marginal del aparato corporativo oficial, fue en varios sentidos el contrapeso en la metrópoli de la mayoría de las tensiones y confrontaciones que vivió el país durante las dos últimas décadas del siglo XX.

Las expresiones de estos movimientos sociales son numerosas y difíciles de catalogar, aun cuando son ya considerables los trabajos que se proponen analizar estos movimientos, particularmente después de la elección de 1997 en la ciudad de México (Ver Garza, 2000 y Pradilla, 2000, entre otros).

En quinto lugar, estas protestas sociales recibieron apoyos por parte de los distintos actores (políticos y sociales) que han tenido, en general, una fuerte tradición de lucha política en México, sobre todo la izquierda aglutinada (o no) al PRD. Se trata singularmente de protestas *dentro* del espacio político de las ciudades (Schteingart, 2001). Así, las características principales de estas protestas son: a) sus actores no pertenecen a una única clase social aislada; b) su identidad no es "sectorial" (es decir, estaban fuera de la influencia directa del corporativismo), porque representaron, de una u otra manera la sociedad civil y sobre todo, c) se trataba de protestas con una identidad *coyuntural*, y no de largo plazo como antes ocurría, cuando los grupos que representaban se supeditaban siempre al aparato corporativo (Aguilar, 1988).

En general, sostenemos que la crisis de toma de decisiones en la metrópoli de México, puede fundarse, entre otros, en el debate alrededor del nuevo rol que desempeñan sus actores políticos (organizaciones sociales y como veremos, los partidos políticos); y el papel mismo de la metrópoli como espacio político en discusión en el proceso de transformación del régimen político.

Esa es una explicación que, según la mayor parte de autores, después de un largo proceso de crisis y de indecisiones gubernamentales, el conflicto social, entre otros, daría impulso a protestas que transformaron paulatinamente las coordinadas socioinstitucionales del campo de lo político en la metrópoli que, como se ha dicho, desembocarían en la creación de los primeros espacios de elección en la ciudad de México (desde la Asamblea de representantes del Distrito federal en 1986, hasta el gobierno electo del DF once años después, en 1997).

### 3. La hidropolítica y los cambios de la metrópoli ¿cambiar la metrópoli para cambiar el país o a la inversa?

La problemática de la metrópoli de México es abundante y diversa. Entre muchos problemas, el del agua, por sus tonalidades y repercusiones en el futuro de la ciudad, es uno de los más graves.

Por una parte, la carencia de agua tiene una enorme importancia, se considera este problema como un "fenómeno socialmente evidente" el agua que es un recurso no renovable y de un gran valor a nivel ecológico (Borja, De Alba, *et al.* 2004). Por otra parte, se observa en esta población una "inconsciencia" y un "derroche" en el consumo doméstico, el cual es fuertemente considerable en las actuales condiciones de precariedad (Cirelli & Melville, 2000; CCE, 2004).

---

industria nacional en obsoleta e incompetente en los mercados internacionales; y dos, el Pacto de Solidaridad con el cual se pretendió luchar contra la inflación por medio del saneamiento de las finanzas públicas (Díaz-Cayeros & Magaloni 2003, Kaufman & Trejo 1996).

Es importante, antes de ir más lejos, que nos detengamos para considerar la transformación "estructural" que representó la gestión del agua en el régimen jurídico político, como parte del cambio de modelo histórico.

Así, la ola de reformas del Estado mexicano, en los años 70 y 80 tuvieron siempre un fondo político, cuyo objetivo era la transformación del régimen político; se trató de una miríada de decisiones tendientes a transformar la naturaleza política de la gestión del agua. Pueden situarse desde los años 70 con la desaparición de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SARH) y de las comisiones de Cuenca (1976), que establecerían una nueva relación entre el Estado y la sociedad en torno a los aprovechamientos hidráulicos. Igualmente se pueden ubicar en 1983, bajo la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), con la modificación al artículo 115 de la Constitución, que buscó la transferencia, a los municipios, de las funciones de administración de los servicios como el agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de aguas residuales.

Mas tarde, en 1989, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad fiscal y administrativa a nivel nacional. Desde entonces, la CNA será el organismo *descentralizado* cuyo objetivo será la administración y la conservación del agua de la Nación así como para desplegar una "concientización" de la población sobre el valor vital y estratégico del recurso. Eran nuevos tiempos, un valor *económico* y *político* sería atribuido a la gestión del agua. El Estado deviene *gestor* en lugar de propietario, un gestor de servicios (Martínez *et al*, 2004: 18-19).

Este nuevo modelo de acción pretendía trasladar a la sociedad el manejo del agua, desde los aspectos técnico-operativos hasta los de desarrollo de infraestructura. De esta forma, en 1992 se modificó el artículo 27 de la Constitución<sup>142</sup> con el fin de permitir la participación de la iniciativa privada. Igualmente, fue creada la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN), como instrumento para reglamentar el artículo 27 constitucional. Esta ley tenía como objetivo « regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable» (Ley de Aguas Nacionales, 2004 :1). Se trata del interés de vincular el desarrollo con la gestión eficaz de los recursos.

Igualmente se considerará que, en casos de interés general, el Estado podría ceder la prestación de servicios públicos a través de concesiones. En este caso, estas modificaciones comprenderían la participación privada en el uso, el aprovechamiento y la explotación del agua, así como en su distribución y el control y en la preservación de su cantidad y calidad, para lograr un desarrollo integral sustentable" (Gamba, 1993 citado en Martínez *et al*, 2004:19). Dicha noción prefigura, los intentos paulatinos de la gestión privada del agua en México y para ello, en el artículo 31, cierra el círculo de dicha participación en tanto que sostiene como "una obligación de la sociedad pagar por el uso/utilización de las aguas nacionales" (*Ibid*, p. 19).

Todas estas reformas, la creación de mecanismos e instrumentos fueron la estructura sobre la cual se puso en marcha el *Programa de modernización del sector hidráulico* en 1993, concebido como "una nueva política del agua" (Martínez *et al*, 2004), dado

<sup>142</sup> Según las dos últimas reformas hechas al artículo 27: la 15ª y la 16ª realizadas el 6 y el 28 de enero de 1992 el artículo mencionado quedó en su parte central, como sigue: « La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada » (Historial de reformas a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo, 2004)

que según el artículo 115, cada Estado y municipio tendrían a partir de entonces la autoridad de administración de sus recursos. Este sería el marco de acción de las acciones para la "discreta" privatización del agua en la ciudad de México, posible años después (Bonaffe y Zentella, 2005).

En 1999, bajo la administración de Zedillo, el artículo 115 fue objeto de otra reforma<sup>143</sup>. Esta reforma permitió el aumento del margen de maniobra de los municipios los cuales podrían "coordinarse y asociarse" para la prestación de servicios públicos. De la misma manera, esta reforma incluía la necesaria concesión de funciones al sector privado para la realización de actividades ligadas a la prestación del servicio público de agua potable (Constitución Política, 2004: 64). En conclusión, en esta nueva etapa del Estado mexicano, la gestión de los servicios públicos estaría bajo la responsabilidad del gobierno pero como una responsabilidad compartida con el sector privado y supervisada a través de la contratación de servicios. La intención, quedaba claro, era dejar atrás un modelo intervencionista y sustituirlo por otro centrado en la regulación en relación con diversos grupos sociales e instituciones públicas.

La secuela de conflictos producidos por estas medidas nos sitúa en el centro del problema de la gestión del agua en los términos de una crisis decisional del Estado en México, particularmente, en la metrópoli.

Para nuestro análisis, podemos distinguir dos aspectos del problema de agua como conflicto social. Por un lado, el alto consumo de agua en la metrópoli y, por otro, las desigualdades en la distribución y en su gestión institucional (Avila, 2001, Bonaffé y Zentella, 2004). Las estadísticas de consumo diario (de 300 ó 350 litros per cápita) indican que existen diferencias notorias en el consumo de las zonas residenciales de las colonias populares. Otro problema se refiere a la mala calidad del agua (Anton, 1996), que se hace cada vez más notoria (respecto a las desigualdades sociales de la metrópoli) (Székely, 1998) como ya se ha detectado en algunas delegaciones densamente pobladas (Iztapalapa y Gustavo A. Madero) o en zonas marginales (principalmente Xochimilco y Tláhuac) y algunos municipios mexiquenses como Valle de Chalco y Nezahualcoyotl y Ecatepec, entre otros (Borja, De Alba, *et al*, 2004).<sup>144</sup>

Esta situación volvió evidentes algunos problemas de carácter institucional, político y social, que algunos denominan "guerras del agua" (Jouravlev, 2003; De la Fuente, 2000; Fernandez, 2000) en varias metrópolis de los países en vías de desarrollo (Anton, 1996). Es posible imaginar que con la persistencia de la incapacidad gubernamental para obtener mayor suministro, las autoridades del Distrito federal o del Estado de México se "acusarán" mutuamente por acciones de naturaleza *populista*, cuando enfrenten a masas urbanas "desesperadas" por la falta de agua, por la falta de estrategias a largo término en el plano metropolitano. Un caso reciente, el denominado *Ejército de Mujeres Zapatistas en defensa del Agua*, que aglutinó mujeres mazahuas del estado de México, podría evocar estos lazos de un problema social con los "usos políticos" que los vinculan con el imaginario colectivo nacional (el éxito mediático de la guerrilla zapatista), una tendencia, repetimos, en proceso de radicalizarse (*La Jornada*,

<sup>143</sup> Una 10ª reforma realizada el 23 de diciembre de 1999. (Historial de reformas a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo, 2004)

<sup>144</sup> El problema del agua es grave más allá de la metrópoli de México. Diversos países sufren penurias en relación con el agua. Según las estadísticas recientes, existen notorias desigualdades mundiales en relación con este recurso. En los últimos 70 años se ha triplicado la población mundial en tanto que el uso del agua se ha multiplicado por seis, como resultado del desarrollo industrial y de su destinación para labores de riego. Más recientemente, el uso del agua per cápita se ha estabilizado, de modo que el consumo total de agua está aumentando a un ritmo aproximadamente igual al del aumento de la población". (FNUAP, 2001:11), sin que se resuelva esta desproporción inicial.

24-25 septiembre 2004). Así, la disputa por el agua es *metropolitana* en tanto deviene un proceso estructural y estructurante; es *social* en tanto evoca los lazos y los símbolos entre los actores sociales emergentes, tanto como su historia; pero sobre todo es *político-institucional* porque nos refiere al diagnóstico de "desastre ecológico" que anuncian los especialistas en materia del agua (Perlo, 2003).

En este contexto, la gestión del agua adquiere una tonalidad "política", en el sentido que la gestión metropolitana evoluciona según los matices y los ritmos de los cambios políticos de la metrópolis de México en el últimos años (Ezcurra & NetLibrary, Inc 1999). P. A. García acuñó el término de "hidropolítica" para describir este fenómeno. Ella afirma:

The urban conflictiveness of the 1980s and 1990s in Mexico is associated with the change in the relationship between the State and the urban poor (the crisis of political clientilism and the ascendance of urban movements), new tendencies in urbanization (the growth of medium- sized cities and popular urbanization), the processes of democratization ( the incorporation of citizens' demands in urban movements), and changes in urban and environmental politics (the privatization of urban services and new regulations). At the same time, urban conflictiveness is a result of several factors, including: local history, the logic of urbanization, political culture, social movements and the urban-environmental problems of each city. Local specificities, however, mold the form in which conflicts develop and are managed: from the type of actors involved and their objectives and demands, to their methods and strategies of struggle (García, 2001 :15)

Con el concepto de *hidropolítica* se expresan las coyunturas vinculantes, donde el problema del agua (en sus características sociales o institucionales) se presenta en coyunturas electorales, por ejemplo, en un contexto metropolitano donde la "aceptación" de los candidatos partidarios es mayor si hacen propuestas "pragmáticas" (Bennet, 1997; Aguilar, 1988). Entre muchos otros, podríamos citar casos de candidatos que, durante su campaña electoral han ofrecido donar "pipas" de agua a la población necesitada (Domínguez & McCann, 1996; Bazdresch, 1994). Una práctica que, por su eficacia inmediata, parece mejor a los ojos de la población que las acciones de equipos de especialistas gubernamentales quienes sugieren soluciones "en el largo plazo" (Castillo, Ziccardi, *et al.* 1995; Coulomb & Duhau, 1993). En realidad, esto es una consecuencia social que resulta de la ineficacia política gubernamental en cuanto a la gestión del agua (De Alba, 2002).

Con toda evidencia, muchas preguntas permanecen sin respuesta: ¿Qué previsiones, cuáles planes elaboran las autoridades de la metrópolis (Distrito Federal, Estado de México y las autoridades federales), qué medidas son aplicadas actualmente para hacer frente a las posibles situaciones *políticas* de escasez de agua? Con el gobierno tradicional, encabezado por el PRI, no había acciones de largo plazo (Eibenschutz, 1999)<sup>145</sup>. Ahora, con las nuevas autoridades así como el incremento de la fragmentación político-partidaria en la metrópoli, se toman decisiones que parecen marcadas por la coyuntura política o por el corto plazo, debido a las pugnas permanentes entre los distintos niveles de gobierno y la orientación de sus partidos de origen, entre otros. Sobre el proyecto de Temascaltepec, por ejemplo, el cual reduciría ciertas carencias en los próximos años, no hay signos suficientes de una inversión

<sup>145</sup> Según Roberto Eibenschutz, ex secretario de Desarrollo urbano y Vivienda del GDF (1998-2000), las actuales instancias de coordinación metropolitana "[...] carecen de vínculos, toman solamente acuerdos de buena voluntad" y carecen de visión de Estado a largo plazo "(EL Universal, 26/05/2002)"



pública decidida. También se decidió aumentar el "intercambio" de suministro *interdelegacional* (Buenrostro, 2004), la recarga de los acuíferos o la reparación de fugas, acciones que no parecen aún a la altura de la dimensión de los conflictos sociales metropolitanos (Cynetic, 19/03/2004) y de la dimensión de conflictos por el agua (Castro, Kloster, *et al.* 2004).

En consecuencia, aunque eso aun parece extremo, ciertos elementos dejan suponer la presencia de escenarios con situaciones *políticas* de escasez general de agua (que podría acompañarse de presiones sociales de naturaleza *radical*) (Gleick 1994 ; Antón, 1996). Es decir, el inicio de un proceso de racionamiento sistemático (Osava, 2004), el aumento progresivo de conflictos entre los actores de la metrópolis (Ávila 2001; Fernández, 2000), o una mayor *necesidad* de parte de las instituciones para financiar el costo del suministro de agua y recurrir aún más a la ayuda de fondos privados (CCE, 2004). Todos ellos son elementos altamente probables de la polarización política en la metrópolis de México durante los próximos años.

## CONCLUSIONES

¿Cual es la pertinencia de sostener la hipótesis de una vinculación del conflicto metropolitano con la génesis del régimen político mexicano? En primer termino, consideramos que la conflictiva metropolitana de México es *multifacética*. De ello, aunque la explosión demográfica es un vector importante de los análisis de futuro, nos sugiere que los análisis deberán trascender las fronteras de lo social, lo económico y evidentemente, de la política y de lo político, al mismo tiempo que deberán ser *multidisciplinarios*.

En segundo término, el análisis de la geopolítica del conflicto en América Latina, a partir de las metrópolis, se constituye en un vector de ángulos nuevos en tanto que la sinergia de interrelaciones metropolitanas sustituyen y, en cierto sentido, se oponen – vía la masificación- a las prácticas autoritarias del viejo régimen, al menos en el caso de la metrópoli de México. Por la índole de sus transformaciones *socioinstitucionales*, que afectan todos los actores sociales, la metrópoli es factor de renovación e impulso de prácticas democráticas, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la intensidad de la participación ciudadana. Aunque ello no excluya retornos autoritarios, la metrópoli es un "factor" de la modernidad política de la región. Esta "modernidad metropolitana" se explicará a partir de las prácticas neocapitalistas de un mundo *all on line* y del usufructo del conflicto en la agenda política de los nuevos actores en disputa.

En tercer termino, el *territorio metropolitano* es el espacio en cuestión, que ahora será sujeto a procesos *multirrelacionales*, que nos sugiere la obsolescencia de los análisis y decisiones de corto plazo, la visión de una sociedad bipolar o bien, de los enfoques donde la práctica científica se ajusta a una especialidad. A un mismo tiempo, la metrópoli de México es campo de referencias de lo político: por un lado, en la formación y consolidación del régimen, un nuevo "centro" de la de-localización del viejo *Welfare state*; y por otro lado, en el fenómeno de la fragmentación política como signo del decline y de la recomposición de los actores políticos a nivel nacional.

En cuarto término, la problemática de la metrópoli proporciona otros elementos para el análisis de la geopolítica del conflicto. Las protestas sociales que disputan desde décadas atrás su espacio y modo de expresión en la metrópoli de México; tienen, después de las reformas institucionales de los años noventa una nueva coyuntura histórica. Pareciera que el fenómeno del arribo de partidos de oposición disminuiría los

grados de conflictividad. Aunque ello sea parte de un lastre histórico, muchas evidencias sugieren lo contrario: un proceso de agudización de la polarización social y política tiene lugar.

Entonces, ¿Qué dirección tienen los conflictos sociopolíticos en la metrópoli de México? En los últimos años, y en el caso particular de los conflictos por el agua, las organizaciones se radicalizan, las demandas tienen un hilo conector con los procesos electorales y el cambio de autoridades. Se trata de un tipo de conflicto social que trasciende su espacio natural para ocupar otro en la agenda de la política y lo político. Debido a la extrema carencia del agua, los escenarios de futuro en la metrópoli son poco optimistas. No parece viable que en el corto plazo estas protestas observen un reflujó, mas bien al contrario, el problema se agudizará tanto como el "desastre ecológico" que anuncian los especialistas para las próximas dos décadas (Perló 2001). Y ese cuadro sombrío puede establecerse aún con mayor amplitud si la conflictiva se interrelaciona con otros fenómenos tales como una mayor fragmentación política, que se evidencie con la incapacidad histórica para tomar acuerdos de orden metropolitano; o bien, con conflictos por los servicios y las condiciones de vida que acusan un constante deterioro en las metrópolis de México.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abascal y Macías, Rafael. 2000. "Reingeniería del gobierno foxista", *El Financiero*, Sábado 30 de septiembre 2000, página 31.
- Aguilar, Díaz Miguel Ángel. 1988. Movimientos Urbanos y Psicología Social. Iracheta & Villar Calvo (coord.) . Política y movimientos sociales en la ciudad de Mexico. 127-141. México, PyV. Editores.
- Alfie Cohen, Miriam. 2004. "El Agua: Reto Político-Ambiental en la Región de América del Norte", *Observatoire des Amériques, La Chronique des Amériques*, no. 37, p. 1-12
- Anton, Danilo. 1996. *Ciudades sedientas: agua y ambientes urbanos en América Latina*. Ottawa: UNESCO-CIID-Nordan.
- Armstrong, W., y McGee, T.G. 1985. *Theatres of Accumulation: Studies in Asian and Latin American Urbanization*. Londres: Methuen.
- Avila, Garcia Patricia. 2001. Urban poverty and water management in Mexico. Causing conflict: managing water services in poor urban areas and squatter settlements in Mexico. Centro de Estudios Rurales de El Colegio de Michoacan.
- Ávila, Patricia. 2001. Urbanización popular y conflictos por el agua en una ciudad media de Mexico. México, CIESAS.
- Aziz Nassif Alberto & Ziccardi Alicia, 2004. El Gobierno de la Ciudad Capital. Conferencia del Congreso "Gobiernos locales, democracia y reforma del Estado". <http://www.iglom.iteso.mx/index.html> , Consultada 3 de enero 2005.
- Bailey, Stephen J. 2001. Cities and Services : a Post-Welfarist Analysis. In *Handbook of Urban Studies*, edited by Paddison, Ronan. (Thousand Oaks: SAGE Publications).
- Bazdresch, Parada Miguel. 1994. En busca de la democracia municipal, Mauricio Merino (coord.). 25-60. México, Colegio de México.
- Bennet, Vivianne. 1997. *The politics of water: urban protest, gender and power in Monterrey, Mexico*. Pittsburgh, U.S.A.: University of Pittsburgh Press.
- Bonnafé, Juliette et Zentella, Juan Carlos,. 2005 « L'originale participation du secteur privé dans l'eau potable de Mexico » *Revue Flux*. 2005. (A apparaître).
- Borja, Jordi, Felipe De Alba, et al. 2004. *El desafío metropolitano*. 1er ed. Mexico: PUEC, ALDF, UNAM-IIS.
- Buenrostro, Irma. 2004. Agobia sequía a Iztapalapa. Afecta falta de agua a 400 mil; autoridades temen mayor impacto en época de estiaje . *El Universal Online*.
- Calderón, Francisco 1998. 25 Años de la economía nacional 1973-1998. Archivo electronico en <http://www.avantel.net/~scaldero/salinas.html>, pagina visitada el 15 de enero de 2005
- Campbell, Tim.. 1997. Innovations and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean. World Bank Discussion Paper No. 357.
- Carrion (p.75)
- Castillo, Héctor, Alicia Ziccardi, and Bernardo Navarro B. 1995. *Ciudad de México retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. 1. ed ed. México, D.F, Xochimilco: Universidad Nacional Autónoma de México. Universidad Autónoma Metropolitana.
- CCE, Consejo Coordinador Empresarial. 2004. Eficiencia y Uso Sustentable del Agua en México: Participación del Sector Privado. 24 septiembre 2004.
- CCE, Consejo Coordinador Empresarial. 2004. El Desafío del Agua en la Ciudad de México. 24 septiembre 2004.
- CEPAL. 2004. "Panorama social de América Latina", Organización de las Naciones Unidas

- Cirelli, Claudia and Roberto Melville. 2000. La crisis del agua. Sus dimensiones ecológica, cultural y política. *Revista Memoria*, no. 134.
- Consejo Nacional de Poblacion, <http://www.conapo.gob.mx> pagina visitada el 15 de enero de 2005
- Cosío, Villegas Daniel. 1972. *El sistema político mexicano*. Mexico: Joaquín Mortiz.
- Coulomb, Rene and Emilio coords Duhau. 1993. *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. Mexico, D. F. OCIM-UAM-A.
- Cynetic. 2004. El abasto de agua podría desencadenar una guerra mundial: dice un especialista. *Cynetic. El Periodico Electronico de Mexico*.
- De Alba, Felipe & Jouve, Bernard (2005) « Mexico entre flux globaux, domination politique et recherche d'une « troisième voie » ». Capitulo de libro *Flux et territoires*. Financiado por el Observatoire International de la Géopolitique (De proxima aparición).
- De Alba, Felipe. 2002. Crisis o conflicto en la urbe. Políticas públicas para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. México, D. F., UNAM.
- . 2005a. La hidropolítica en la crisis decisional de la metrópoli de México: Coyuntura o síntomas de colapso?. *Revista Ciudades*, no. 66, marzo 2005.
- . 2005b. ¿La megalópolis de México es manejable? Cuando la modernidad se transforma en disputa clientelar. Análisis de la "crisis de Texcoco". *Territorios*, no. 13. marzo-junio 2005
- De la Fuente, Manuel. 2000. La "guerra" por el agua en Cochabamba: Crónica de una dolorosa victoria. *Cuadernos del Promec//Journal "Le Devoir"*.
- Díaz-Cayeros, Alberto and Beatriz Magaloni. 2003. The politics of public spending Part II. The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico. Background Paper prepared for the World Bank World Development Report 2004. p. 42
- Domínguez, J. and J. M. McCann. 1996. *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*. MD. Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Eibenschutz, Hartman Roberto. 1999. Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. 304. Mexico, Porrúa y la UAM. Unidad Xochimilco.
- El Universal, Alberto Cuenca. 2002. Fustigan descoordinación en la zona metropolitana. *El Universal*.
- Ezcurra, Exequiel and NetLibrary, Inc. 1999. *The Basin of Mexico critical environmental issues and sustainability*. Tokyo: United Nations University Press.
- Fernández, Meléndez Jorge. 2000. Las guerras del agua. *Milenio Semanal*
- FNUAP. 2001. Huellas e Hitos: Población y cambio del Medio Ambiente. El Estado de la Población Mundial, Fondo de Población de las Naciones Unidas, ONU, New York.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2001. "Huellas e Hitos: Población y cambio del Medio Ambiente. El Estado de la Población Mundial", Organización de las Naciones Unidas, New York.
- Garza, Gustavo. 2000. *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. Mexico: Colmex y GDF. 768 pp.
- Gilbert, A., y Gugler, J. 1981, *Cities, Poverty and Development: Urbanization in the Third World*. Londres: Oxford University Press.
- Gleick, Peter. 1994. Amarga agua dulce: los conflictos por recursos hídricos. *Ecología Política X*, no. 8.
- Grier, Robin M. And Grier Kevin B. 2000. "Political cycles in nontraditional settings: theory and evidence from the case of Mexico", *The Journal of Law and Economics*, Volume XLIII (1), pages 239-263.
- Hiernaux, Nicolás Daniel. 2000. Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión. Rocio Rosales Ortega. *Globalización y regiones en México*. Coed. FCPyS--PUEC, Miguel Ángel Porrúa.

- Iracheta, Alfonso X. and Calvo coord. Villar. 1988. *Política y movimientos sociales en la ciudad de México*. México : P y V editores.
- Iracheta, Cenecorta Alonso Xavier. 1997. *Planeación y desarrollo una visión del futuro. 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. Rocío Rosales Ortega (coord.). *Globalización y regiones en México*. 5-52. FCPyS-PUEC. UNAM.
- Jouravlev, Andrei. 2003. Informe de la reunión sobre temas críticos de la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región. Organización de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.
- Kaufman, Robert R. and Guillermo Trejo. 1996. "Regionalismo, Transformación del Régimen y Pronasol: la Política del Programa Nacional de Solidaridad en Cuatro Estados Mexicanos". *Revista Política y Gobierno* 3 2):pp. :245-280.
- Knox, Paul L./Peter J. Taylor (eds): 1995. *World cities in a world system*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Le Galès, P. and D. Lorrain. 2003. Gouverner les très grandes métropoles. *Revue française d'administration publique*, no. n° 107:305-318.
- Lomnitz, Larissa. 1975. *Como Sobreviven los Marginados*. Mexico: Siglo XXI.
- Martínez Omaña, Concepción, Libreros Muñoz, Hector Vladimir, et al. 2004. *Gestión del agua en el Distrito Federal. Retos y propuestas*. PUEC 2004, México, 198 pp.
- Moriconi-Ebrard, F. (2001). *De Babylone à Tokyo. Les grandes agglomérations du monde*, Paris, Ophrys, 2001.
- Morse, Richard M, Jorge E. Hardoy, and Jordi Borja. 1992. Rethinking the Latin American City. 131-143. Washington, Woodrow Wilson Center Press, and Johns Hopkins University Press).
- Osava, Mario. 2004. America Latina: Megaciudades derrochan los recursos hídricos. *IPS NOTICIAS* .
- Perló, Cohen and Kaplan Marta Schteingart. 1984. Movimientos sociales urbanos en México. *Revista Mexicana de Sociología* número 46, p. 120.
- Pradilla, Cobos Emilio coord. 2000. *La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*. 1a. ed. Mexico: Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. GDF.
- Schteingart, Martha. 2001. La division social del espacio en las ciudades. *Perfiles Latinoamericanos* No. 19, 13-32.
- Solo, Tova Maria. 2003. "Proveedores independientes de agua potable en América Latina *El otro sector privado en los servicios de abastecimiento de agua*". Departamento de Energía y Agua Desarrollo del Sector Privado e Infraestructura, Banco Mundial. p. 34
- Sombart, W. 1932. *L'apogée du capitalisme*. Trad. franc., París, Payot, 1932, vol. 1, tercera parte, "La ville", págs. 449 y sigs.
- Stren, Richard E. 2000. *New Approaches to Urban Governance in Latin America*. Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, Canada

**ARTICULO 3. La hidropolítica en la crisis decisional de la metrópoli de México:  
¿Coyuntura o síntomas de colapso?.**

(Titre en français « L'hydropolitique dans la crise décisionnelle de la métropole de Mexico :  
conjoncture ou symptômes d'effondrement ? »)

|             |   |
|-------------|---|
| Estado      | Publié  |
| Autor       | Felipe de Alba (autor unico)  |
| Revista     | <i>Ciudades</i>   |
| Numero      | 66, de abril-junio de 2005. pp. 27-32.  |
| Especial    | Planificacion urbana.   |
| Adscripcion | Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU)   |
| Indexacion  | CLASE, base de datos de revistas internacionales latinoamericanas y<br>Base de datos <i>Latindex</i> .                |
| Web         | <a href="http://www.rniu.buap.mx/edit/revistas/revistas1.php">http://www.rniu.buap.mx/edit/revistas/revistas1.php</a> |
| Pais        | Mexico  |

Felipe de Alba

Introducción

Quizá como en ningún otro conflicto, los aspectos relativos a la planificación estratégica, la administración y el suministro del agua, son puntos neurálgicos del presente y el futuro de la ciudad de México (ZMCM), la segunda metrópoli más grande del mundo, después de Tokio. (Stren, 2000)

Si hacemos el análisis de las condiciones actuales de la gestión del agua, parece posible que las autoridades (tanto federales como estatales y municipales) tomarían a mediano plazo la decisión de *racionar* el agua, así como la de privatizar progresivamente su tratamiento con alguna participación del sector privado, sea en el tratamiento o en el suministro domiciliario, entre otras decisiones posibles. ¿Por qué es posible suponer ello? Poco parecen importar las modalidades que tomen las autoridades de la metrópoli para que ello suceda, puesto ellas se enfrentan, básicamente, a un fenómeno de severas características: basta con tener en cuenta la actual escasez, la distribución no equitativa y, en general, la aparente ausencia de visión estratégica (Biswas, 2000) que evidencian las autoridades en cuanto a la gestión del agua (Borja, De Alba, *et al.* 2004, De Alba, 2002; Ávila, 2001).

Las causas de este fenómeno no son fáciles a enumerar y quizá radica en decisiones tomadas históricamente en la composición y la permisibilidad gubernamental en el crecimiento explosivo de la metrópoli (Davis 1998) (**Grafico 1**). Muchas de entre esas causas se deben al clima político que impera en la metrópoli desde años relativamente recientes (Crespo, 1998; Székely, 1998; Coulomb & Duhau, 1993; Iracheta & Villar, 1988; Retortillo & Martín 1985), caracterizado principalmente por profundos cambios *institucionales* (Eibenschutz, 1999; Castillo, Ziccardi, *et al.* 1995) que limitan el margen de maniobra de las decisiones estratégicas a aplicar.

En este artículo nos proponemos analizar la *gestión conflictiva* del agua en la metrópoli de México en las modalidades recientes. Nuestro objetivo consiste en demostrar la hipótesis que la gestión pública del agua (hoy bajo la responsabilidad directa de Gobierno federal, y en parte compartida con las administraciones estatales) muestra serias insuficiencias (Cirelli & Melville, 2000) y que esta condición podría favorecer escenarios de alta conflictividad socioinstitucional en los años por venir.

Igualmente, podemos sostener que el abastecimiento de agua en la metrópoli de México (Distrito federal y Estado de México) no cambió en gran proporción al menos desde 1995, y, por esta razón, una crisis del líquido podría producirse en primer lugar en el Distrito federal, entidad esencialmente dependiente de fuentes externas (Ávila 2001; Anton, 1996). Si el Gobierno federal no toma decisiones al respecto, más tarde, esta crisis decisional podría suscitar presiones por parte de las autoridades de los municipios mexiquenses sobre el Gobierno estatal o de la población periférica sobre las autoridades centrales (federales).

Tabla 7. Crecimiento poblacional Distrito Federal y el Estado de México 1900-2010



NOTA: Los datos de los años 2005 y 2010 son estimaciones.

FUENTE: Elaboración propia con datos de *México social. Cifras seleccionadas 1996.1998*. Banamex.

### 1. La falta de agua en la metrópoli. ¿Cuáles son las consecuencias?

En la metrópoli de México existe una especie de "conciencia política escindida" (De Alba, 2002), como llamamos a la combinación de fenómenos tanto sociales y políticos como de orden formal e informal. Por una parte la población da a la carencia de agua una enorme importancia, considera este problema como un "fenómeno socialmente evidente": el agua que es un recurso no renovable y de un gran valor ecológico (Borja, De Alba, et al. 2004). Por otra parte, se observa en esta población una "inconsciencia" y un "derroche" en el consumo doméstico, el cual es fuertemente considerable en las actuales condiciones de precariedad (Cirelli & Melville, 2000; Iracheta, 1997; CCE, 2004).

Para nuestro análisis, podemos distinguir dos aspectos en este problema. Por una parte, el alto consumo de agua en ciertas zonas y, del otro, las desigualdades en la distribución metropolitana. Finalmente, un punto clave de este engranaje es la eficacia cuestionada de la gestión institucional (Ávila, 2001). Así pues, el consumo diario por persona (350 litros, aproximadamente y con variaciones) indican que existen diferencias notorias en el consumo de las zonas residenciales respecto a las colonias populares de la metrópoli.

Ilustración 8. Riesgos hidrológicos de la ZMCM

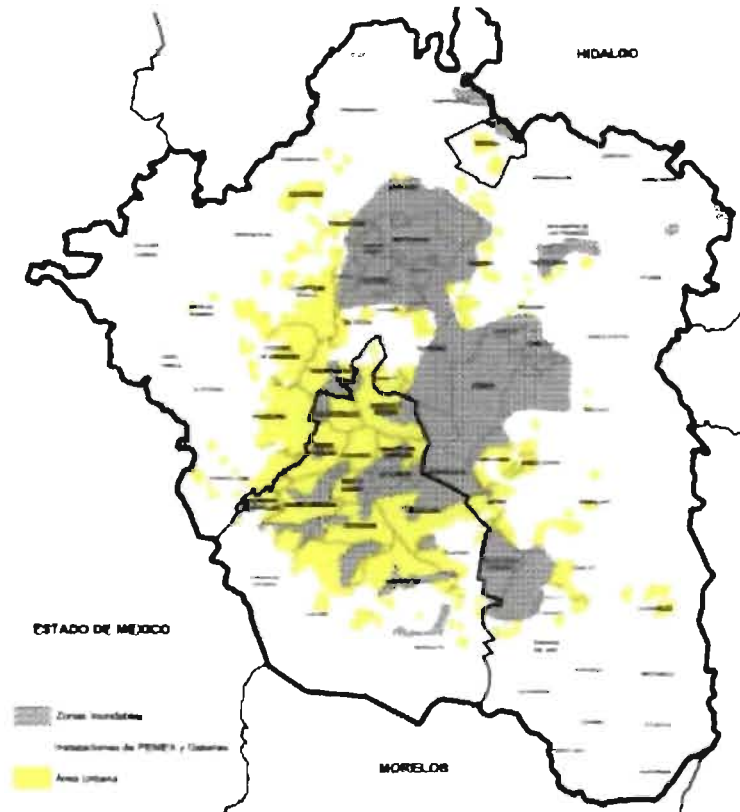
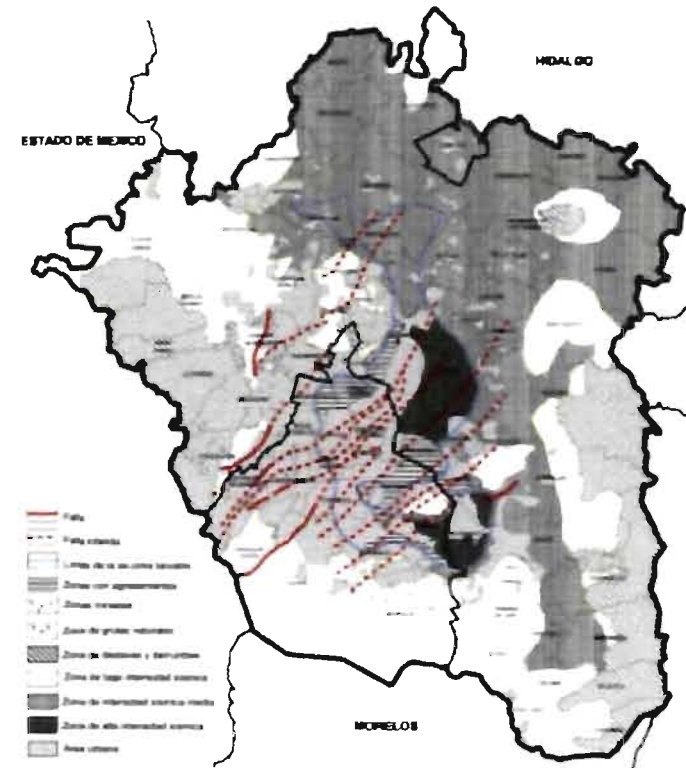


Ilustración 9. Riesgos geológicos de la ZMCM



Fuentes: Elaboración propia con información de Pradilla, 2000.



Si el análisis se aborda de manera más detallada, otro problema se refiere a la mala calidad del agua en la metrópoli de México (Anton, 1996), que es más notoria según estratos sociales, es decir, según las desigualdades sociales de la metrópoli (Székely, 1998). Este fenómeno es ya detectado en algunas delegaciones densamente pobladas (Iztapalapa y Gustavo A. Madero) o en zonas marginales (principalmente Xochimilco y Tláhuac) (Borja, De Alba, *et al.*, 2004).

En el cuadro del funcionamiento institucional de la metrópoli, esta situación volvió evidentes algunos problemas de carácter político y social, que son las llamadas "guerras del agua" (Jouravlev, 2003; De la Fuente, 2000; Fernández, 2000), un fenómeno existente en varias metrópolis de los países en vía de desarrollo (Dougherty, 2002).

Ello nos sugiere algunas interrogantes que no son fáciles a responder. ¿Qué planes para la metrópoli desarrollarán los distintos Gobiernos de México para hacer frente a situaciones posibles de insuficiencia de agua en los próximos años? Es posible imaginar que con la persistencia de la incapacidad gubernamental para obtener mayores suministros las autoridades (del Distrito federal o el Estado de México) se "acusarán" mutuamente por acciones de naturaleza *populista*, antes o después que enfrenten eventuales masas urbanas "desesperadas" por la falta de agua, por la falta de estrategias en el largo plazo.

## 2. La gestión del agua: los tonos políticos de un fenómeno estratégico.

En este contexto, la gestión del agua adquiere una tonalidad "política", en el sentido que la *gestión metropolitana* evoluciona según los *matices* y los *ritmos* de los cambios políticos de la metrópoli, registrados en los últimos años (Ezcurra & NetLibrary, Inc 1999). En un caso particular, P. A. García acuñó el término de "*hidropolítica*" para describir este fenómeno (García, 2001:5) de una tonalidad "política" a la carencia del agua. Ella afirma:

The urban conflictiveness of the 1980s and 1990s in Mexico is associated with the change in the relationship between the State and the urban poor (the crisis of political clientelism and the ascendance of urban movements), new tendencies in urbanization (the growth of medium-sized cities and popular urbanization), the processes of democratization (the incorporation of citizens' demands in urban movements), and changes in urban and environmental politics (the privatization of urban services and new regulations). At the same time, urban conflictiveness is a result of several factors, including: local history, the logic of urbanization, political culture, social movements and the urban-environmental problems of each city. Local specificities, however, old the form in which conflicts develop and are managed: from the type of actors involved and their

objectives and demands, to their methods and strategies of struggles (Garcia, 2001:15).

Este concepto es importante para expresar una coyuntura que implica la aparición de diferentes fenómenos expresados en un tiempo determinado (de tipo social, político, institucional, electoral, económico, etc.), en un contexto metropolitano donde la legitimidad de la práctica político-institucional o político-electoral es mayor si dicha práctica es acompañada de propuestas de carácter "pragmático" (Bennet, 1997; Aguilar, 1988).

Podríamos citar los casos de políticos en activo o en competición electoral que, durante la campaña electoral han ofrecido donar de "pipas" de agua a la población necesitada, por ejemplo (Anton, 1996; CCE, 2004; Cirelli & Melville 2000), como una suerte de clientelismo político derivado del "uso político" de las deficiencias de la metrópoli. Una práctica que, por su eficacia *inmediata*, parecería a veces más útil a los ojos de la población que las acciones de equipos de especialistas gubernamentales quienes sugieren soluciones "en el largo plazo", un fenómeno identificado largamente por diversos estudiosos de los servicios en la metrópoli de México (Perló 2001; Castillo, Ziccardi, *et al.* 1995; Coulomb & Duhau, 1993).

En una plano teórico, se trata de una *consecuencia* social que resulta de la ineficacia política gubernamental en la construcción y mantenimiento del servicio del agua (De Alba, 2002). Así, la legitimidad de la acción pública esta en contradicción a través de la acción política de actores determinados. La eficacia del actor institucional es confrontada con la eficacia de la acción de los actores sociales de la metrópoli. Todo ello, da por consecuencia un fenómeno permanente de una "legitimidad en cuestión" donde las mismas acciones de largo plazo son *consumidas* por el cúmulo de acciones inmediatas.

Con toda evidencia, muchas preguntas permanecen sin respuesta: ¿Qué previsiones, qué planes elaboran las autoridades de la metrópoli (Distrito Federal, Estado de México y las autoridades federales)? ¿Qué medidas son aplicadas actualmente para hacer frente a las posibles situaciones de escasez de agua? Las acciones de largo plazo en la planificación "sectorial" de la metrópoli han sido evidentes hasta hace poco (Eibenschutz, 1999)<sup>146</sup>. Las autoridades de la metrópoli continúan el proyecto de Temascaltepec, el cual reduciría las presiones durante los próximos años o bien estarían decididas a aumentar el "intercambio" de suministro interdelegacional (Buenrostro, 2004), Todo ello ocurre en medio de conflictos sociopolíticos entre el distintos niveles de gobierno de la ZMCM (Cynetic, 19/03/2004; Buenrostro 2004; Collazos, 2004; Fernandez, 2000).

<sup>146</sup> Aunque de acuerdo con Roberto Eibenschutz, ex secretario de Desarrollo urbano y Vivienda del GDF (1998-2000), las actuales instancias de coordinación metropolitana "[...] carecen de vínculos, toman solamente acuerdos de buena voluntad" y carecen de visión de Estado a largo plazo "(EL Universal, 26/05/2002)."

Ilustración 10. Conflictos por el agua y zonas de tandeo en la ZMVM



Fuente: Esta mapa fue concebida a partir de los datos de las publicaciones periódicas *El Jornada*, *EL Universal*, los diarios *Reformó* y *Millénio* del año 2001 y de los últimos meses de 2002. Del mismo modo, con la información encontrada en (Pradilla, 2000. Véase también Borja, De Alba, et al. 2004:131.

En consecuencia, aunque eso aun nos suene extremo, ciertos elementos dejan suponer la presencia de escenarios con situaciones *políticas* de escasez general de agua (que podría acompañarse de presiones sociales de naturaleza *radical*) (Gleick 1994 ; Anton, 1996; Cynetic, 2004). Es decir, en una situación prospectiva asistiríamos al debut de un proceso de racionamiento *sistemático* (Osava, 2004), al aumento progresivo de conflictos entre los actores de la metrópoli (Borja, De Alba, et al. 2004; Ávila 2001; Fernández, 2000), o una mayor *necesidad* de parte de las instituciones públicas para financiar el coste del suministro de agua y recurrir a la ayuda de fondos privados (CCE, 2004). Todos ellos son elementos altamente probables que pueden aunarse a la polarización política en la metrópoli de México, en años próximos.

### 3. La gestión ineficaz del agua ¿se debe a una incapacidad institucional o social?

En todo ello, percibimos una *incapacidad por parte de las instituciones* a obtener acuerdos, especialmente en las autoridades de la metrópoli de México (del

gobierno federal, del Distrito Federal y del Estado de México, con más detalle) (Borja, De Alba, *et al.* 2004). De estos dos últimos, las del Distrito Federal serían mayormente afectadas por una situación de incremento en la polarización política (Garza, 2000; Castillo, Reyes, *et al.* 1997; Aguilar, 1988) producida por la insuficiencia de los servicios públicos (Avila, 2001).

En este contexto, las autoridades de estas dos entidades "delegarían" probablemente el conflicto a las autoridades federales o se acusarían mutuamente, como señalamos antes. Esta estrategia está afectada, además, por la *coyuntura* de la elección presidencial de 2006 (Cynetic, 19/04/2004; Pradilla, 2000), en la cual los dos gobernadores (del Distrito federal y del Estado de México) tienen un interés personal.

Así pues, entre varios aspectos de la problemática de la gestión estratégica del agua, se puede distinguir una característica principal: los gobiernos de la metrópoli parecen evidenciar actitudes "técnicamente" *coyunturales* (Rodríguez, 2000; Eibenschutz, 1999). Del lado del DF, por ejemplo, se puede destacar el Programa de detección de las fugas de la red de suministro (con una media del 42% de fugas) de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (GDF) (Pradilla, 2000; GDF, 1999), con un reajuste actual aparente<sup>147</sup>.

En dicho contexto, el gobierno dirigido por Andrés Manuel López Obrador (2000-- ) ha mantenido una estrategia de negociación más *politizada* (en el sentido político-*electoral* del término) que una actitud meramente institucional. Según varias fuentes, el Gobierno de AMLO tiene fuertes tintes de una administración partidista que un partido a la cabeza del gobierno; esta es la razón por la que nos parece que se trata de decisiones sujetas a la *coyuntura* que producidas por la planificación estratégica (Borja, De Alba, *et al.* 2004).

En este sentido, mientras no hay visión de la problemática metropolitana (Perló, 2001; Eibenschutz, 1999), es posible que el GDF siga mostrándose incapaz para negociar con las instituciones (federales o estatales) un mayor suministro del líquido, teniendo en cuenta que ciertas de sus posiciones podrían evidenciar una tendencia a "posicionarse" políticamente (Perló, 2001). Esta limitación institucional afectará en particular la urgente necesidad de aumentar el volumen de agua necesario para el DF.

Desde 1997, el Gobierno del Distrito Federal entró en una confrontación política permanente con el Gobierno federal, aunque esto fue aventurado en la segunda administración, a partir del año 2000 (Pradilla, 2000; ver los periódicos *Milenio*, 21/09/2004 y *Reforma*, 19/02/2001), y en este periodo la posibilidad de una destitución del jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador sería el ángulo más delicado del problema, porque mostrarían con toda claridad el deterioro de los acuerdos institucionales entre los diferentes niveles de Gobierno en la

<sup>147</sup> Con la primera administración del Distrito federal (1997-2000) dirigido por un partido proveniente de la oposición (Partido de la Revolución Democrática, PRD), se empezó un proceso de mantenimiento y detección de fugas de la red de suministro de agua potable, que tuvo una muy importante difusión. Este programa está aún en vigor (2004).

metrópoli de México (*Milenio*, 20/05/2004). Así pues, la preponderancia de actitudes *coyunturales* en los procesos de acuerdo político impide en los hechos la decisión de destinar mayores recursos financieros para grandes trabajos hidráulicos necesarios en la metrópoli.

Por el contrario, el gobierno del Estado de México, dirigido por Arturo Montiel, obtendría mayores energías políticas por lo que se refiere a la gestión del agua, por ejemplo, negociando una mayor dotación de agua con el Distrito Federal (Ortiz, 2003). Esta administración parece mantenerse al margen de la atención pública y de las controversias con objeto otorgar un "rol político" a su gestión, si ello satisficiera eventuales aspiraciones presidenciales de su titular. Una estrategia de "marginación" de los medios de comunicación, no toman en cuenta el "rol social" que tienen la alta concentración que se genera en ciertos municipios del área mexiquense, con carácter explosivo (Pradilla, 2000).

Con la falta de acciones para obtener un suministro suficiente a largo plazo (o el bloqueo intermitente de esta posibilidad), las autoridades de la metrópoli podrían eventualmente iniciar, entre otras medidas posibles, la suspensión del suministro de manera sistemática en las zonas populares, (Aparentemente sin vínculos pero que muestra el carácter radical de las organizaciones metropolitanas, véase un muy reciente conflicto por el agua con las indias mazahuas, *Milenio*, 21/09/2004; *Reforma* 24/09/2004 et *Reforma* 26/09/2004).

En sentido contrario, como consecuencia de la "politización" de la gestión de servicios metropolitanos, la diferentes administraciones de la metrópolis podrían también decidir "controlar" el suministro de agua en zonas habitadas por una población con altos ingresos. No obstante, podrían también *rationar* el agua en dichas zonas, lo que justificaría la acusación de "gobiernos populistas", especialmente cuando se tratara del Distrito federal, a quien se le observa ciertas tendencias de este tipo desde el inicio de su campaña electoral, cuando afirmaba: "Por el bien de todos, primero los pobres".

Así, si la metrópoli enfrenta una situación de incapacidad en la negociación por un aumento del volumen de agua, las distintas autoridades de la ZMCM deberán buscar soluciones para el tratamiento de la carga pluvial, el tratamiento de las aguas negras o los mecanismos de renovación del manto freático, aunque exploren también nuevas fuentes de suministro, cada vez más distantes, en su máximo, aproximadamente a mil kilómetros (Pradilla, 2000). Es también posible que las autoridades del ZMCM encuentren otras opciones intermedias como la mejora de la calidad del agua, o que efectúen grandes inversiones en el mantenimiento de la red de distribución (CCE, 2004), que tiene un fuerte deterioro (Pradilla 2000).

Entre todas estas opciones, es posible aún que las autoridades del Distrito federal, especialmente, se negaran *periódicamente* a promover medidas de privatización del suministro o la distribución del agua, en despecho del aumento de los costes cada vez más elevados para las arcas gubernamentales.

#### 4. Las influencias políticas en las decisiones metropolitanas: ¿pertinentes o coyunturales?

Las autoridades de la metrópoli de México tienen distintas "opciones" de "solución" a la gestión del agua, aunque su aplicación no parece "realizable" en uno contexto profundamente influido por la *coyuntura* política. Así, una decisión sea de racionamiento o sea de suministro compartido, tanto como la decisión de privatización generalizada *sin* consulta producirían "guerras urbanas" del y por el agua, implicando acciones radicales de organizaciones sociales.

En términos prospectivos, estas decisiones producirían también aún más confrontaciones que las que existen actualmente entre las autoridades de las delegaciones (véase por ejemplo, *Reforma*, 19/08/2003) o entre las autoridades de los municipios, o de las primeras con las autoridades locales y de los segundos con las autoridades federales (véase especialmente *Reforma* 18/08/2003; *El Universal*, 26/05/2002).

Dicho de otra manera, la gestión del agua en la metrópoli de México será una *fuerza* de conflictos sociales ya acentuados, de confrontaciones agudas, especialmente en los períodos estivales. Todo ello sería una consecuencia de la crisis decisional de la *gobernanza* (gobernanza) metropolitana en México a partir de la gestión política del agua.

Nosotros podemos sostener que los trabajos sobre la gestión del agua como un fenómeno político, por la presencia de actores socioinstitucionales en paralelo con el desarrollo de movimientos sociales nuevos y con características altamente radicales es poco estudiado aún en los análisis de la metrópoli. Este elemento sugiere un ángulo de estudio de fuerte interés, que vincularía los efectos "metropolitanos" de la gestión política del agua con los efectos territoriales que tiene la extensión de la metrópoli, por el crecimiento desproporcionado que registran algunos municipios mexicanos (Pradilla, 2000; Conapo, 1998), por ejemplo.

#### A manera de conclusión

La polarización social (y política) alrededor de la gestión política del agua se añade (y vincula) a varios otros problemas metropolitanos como el empobrecimiento de algunas zonas de la misma (Schteingart, 2001; Avila, 2001; Ávila 1999; Lusting & Székely, 1998; Castillo, Reyes, *et al.* 1997; Hiernaux & Tomas, 1994; Bassols, González, *et al.* 1993; Icazuriaga, 1992), de ahí la necesidad de crear mapas donde el conflicto político está ligado claramente a los conflictos por el agua (Borja, De Alba, *et al.* 2004). Para desarrollar estos "mapas del conflicto político por el agua", el análisis de la situación de escasez de agua en la metrópoli de México como conflicto decisional, implica la incorporación de varios elementos:

1. El análisis del agotamiento de las capas freáticas y la falta de iniciativas de carácter metropolitano, por lo tanto, el predominio de medidas gubernamentales "localistas";
2. La falta de recursos financieros para las grandes obras hidráulicas; en consecuencia, una fuerte dispersión de recursos financieros, así como el deterioro de la calidad del servicio en ciertas zonas;
3. El movimiento demográfico que representa la expulsión de las poblaciones zonas centrales hacia la periferia y la consecuente demanda del agua en zonas de difícil distribución.
4. La aparición de movimientos sociales de tendencias radicales, generados por la insuficiencia de acuerdos relativos a la gestión del agua. Entonces,
5. la incapacidad gubernamental para llegar a acuerdos con interlocutores que negocien un mayor volumen de agua, entre otras medidas, lo que denominamos la crisis decisional de la gobernanza metropolitana en México.

Por último, un escenario de crisis del agua en la metrópoli de México obligaría a las autoridades a tomar decisiones en condiciones cada vez más críticas, sea como una forma de privatización *obligada* del servicio o sea como la aplicación de impuestos selectivos al consumo del agua. En todo ello, el peso de la coyuntura política y las decisiones que de ella dependen obscurece el futuro de la *gobernanza* metropolitana de México, al menos en cuanto a la gestión política del agua.

## Referencias

- Aguilar, Díaz Miguel Ángel. Movimientos Urbanos y Psicología Social. Iracheta & Villar Calvo (coord.) . Política y movimientos sociales en la ciudad de Mexico. 127-141. 1988. México, PyV. Editores.
- Anton, Danilo. 1996. *Ciudades sedientas: agua y ambientes urbanos en América Latina*. Ottawa: UNESCO-CIID-Nordan.
- Avila, Garcia Patricia. 2001. Urban poverty and water management in Mexico. Causing conflict: managing water services in poor urban areas and squatter settlements in Mexico. Centro de Estudios Rurales de El Colegio de Michoacan.
- Ávila, Garcia Patricia. 1999. La otra dimensión de la privatización: la gestión social del agua en las ciudades. *Ciudades*, no. 43.
- Bassols, Batalla Angel, Salazar Gloria González, Delgadillo Javier Macías, Universidad Nacional Autónoma de México, and Instituto de Investigaciones Económicas. 1993. *Zona metropolitana de la Ciudad de México complejo geográfico, socioeconómico y político*. 1. ed ed., *Colección La Estructura económica y social de México*. México, D.F.: Departamento del Distrito Federal. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bennet, Vivianne. 1997. *The politics of water: urban protest, gender and power in Monterrey, Mexico*. Pittsburgh, U.S.A.: University of Pittsburgh Press.
- Biswas, Asit K. 2000. Crisis de los recursos hídricos: una perspectiva global para el siglo XXI. *Revista Memoria*, no. 134.
- Borja, Jordi, Felipe De Alba, and et al. 2004. *El desafío metropolitano*. 1er ed. Mexico: PUEC, ALDF, UNAM-IIS.
- Buenrostro, Irma. 2004. Agobia sequía a Iztapalapa. Afecta falta de agua a 400 mil; autoridades temen mayor impacto en época de estiaje . *El Universal Online*.
- Castillo, García Moisés, Luján Sergio Reyes, Universidad Nacional Autónoma de México, and Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Problemas emergentes de la zona metropolitana de la Ciudad de México. 1997. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Vinculación, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Castillo, Héctor, Alicia Ziccardi, and Bernardo Navarro B. 1995. *Ciudad de México retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. 1. ed ed. México, D.F, Xochimilco: Universidad Nacional Autónoma de México. Universidad Autónoma Metropolitana.
- CCE, Consejo Coordinador Empresarial. Eficiencia y Uso Sustentable del Agua en México: Participación del Sector Privado. Pagina web visitada el 24 septiembre 2004.
- CCE, Consejo Coordinador Empresarial. El Desafío del Agua en la Ciudad de México. Pagina web visitada el 24 septiembre 2004.
- Cirelli, Claudia and Roberto Melville. 2000. La crisis del agua. Sus dimensiones ecológica, cultural y política. *Revista Memoria*, no. 134.
- Collazos, José. El mundo se queda sin agua. Lista de Informacion Cientifica y Red de Investigadores sobre y de America Latina - Ciencias Sociales y Humanas . CONDESAN - InfoAndina . 2004.
- CONAPO. 1998. *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010.*: Consejo Nacional de Población.



- Coulomb, Rene and Emilio coords Duhau. 1993. *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. Mexico, D. F. OCIM-UAM-A.
- Crespo, José Antonio. 1998. *Tiene Futuro el PRI? : Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*. Mexico: Grijalbo.
- Cynetic. 2004. El abasto de agua podría desencadenar una guerra mundial: dice un especialista. *Cynetic. El Periodico Electronico de Mexico*.
- Davis, Diane E. 1998. *El Leviatán Urbano. La Ciudad de México en el siglo XX*. México: Edit. FCE.
- De Alba, Felipe. Crisis o conflicto en la urbe. Políticas públicas para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. 2002. México, D. F., UNAM.
- De la Fuente, Manual. 2000. La "guerra" por el agua en Cochabamba: Crónica de una dolorosa victoria. *Cuadernos del Promec//Journal "Le Devoir"*, 2000.
- Dougherty, Jon. 2002. 'Guerrilla warfare' over flow of water? Environmentalist says Mexicans could battle one another for H2O in drought-plagued area . *WorldNetDaily.com* .
- Eibenschutz, Hartman Roberto. Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México. 304. 1999. Mexico, Porrúa y la UAM. Unidad Xochimilco.
- El Universal*, Alberto Cuenca. 2002. Fustigan descoordinación en la zona metropolitana. *El Universal*.
- Ezcurra, Exequiel and NetLibrary, Inc. 1999. *The Basin of Mexico critical environmental issues and sustainability*. Tokyo: United Nations University Press.
- Fernandez, Melendez Jorge. 2000. Las guerras del agua. *Milenio Semanal* , 2000.
- Garza, Gustavo. 2000. *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. Mexico: Colmex y GDF.
- GDF, CGPDyM. Gobierno y administración en grandes ciudades del mundo. 1999. Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos, GDF, 1999. GDF.
- Gleick, Peter. 1994. Amarga agua dulce: los conflictos por recursos hídricos . *Ecología Política X*, no. 8 .
- Gomez, Leyva Ciro. 2004. Por qué López Obrador no va a perder hoy. *Milenio* .
- Hiernaux, Nicolas Daniel and François Tomas. 1994. *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades el caso de la Ciudad de México.*, Colección Ceta Azul. Mexico City, Coyoacán, D.F: IFAL. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Icazuriaga, Carmen. 1992. *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*. 1. ed ed. Tlalpan, México, D.F: Ediciones de la Casa Chata. CIESAS.
- Iracheta, Alfonso X. and Calvo coord. Villar. 1988. *Política y movimientos sociales en la ciudad de México*. México : P y V editores.
- Iracheta, Cenecorta Alonso Xavier. 1997. *Planeación y desarrollo una visión del futuro. Una visión de futuro Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el estado de México* . México: PyV.
- Jouravlev, Andrei. 2003. Informe de la reunión sobre temas críticos de la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región. ONU (Organizacion de las Naciones Unidas), Santiago de Chile, Chile.
- Lusting, N. and M. Székely. Economic trends, poverty and inequality in México.

POV-103. 1998. Washington, DC, United States, Inter-American Development Bank. 14 juillet, 2004.

*Milenio*. 2004. Garantiza GDF abasto de agua. *Milenio*.

Osava, Mario. 2004. America Latina: Megaciudades derrochan los recursos hídricos. *IPS NOTICIAS*.

Perló, Cohen Manuel. 2001. Gobierno mediocre: Cárdenas en el DF: promesas incumplidas, pragmatismo, ausencia de proyectos, fracasos. *Etcetera*, no. 354.

Pradilla, Cobos Emilio. 2000. Gobierno federal, PRI y caos urbano. *La Jornada*.

Pradilla, Cobos Emilio coord. 2000. *La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*. 1a. ed. Mexico: Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. GDF.

*Reforma*. 2001. Provocan deudas conflicto. *Reforma*.

*Reforma*, Ortiz Francisco. 2003. Estrena Edomex Alcaldes: Peleará agua potable. *Reforma*.

Retortillo, Baquer and Sebastián Martín. 1985. Descentralización Administrativa y Organización Política. *Revista de Administración Pública, Descentralización*, núms. 63-64 :139-156.

Rodríguez, Araujo Octavio. *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. 647-651 pp. 2000. Mexico, Colmex y GDF.

Schteingart, Martha. 2001. La division social del espacio en las ciudades. *Perfiles Latinoamericanos No. 19*, 13-32.

Székely, Alberto. 1998. *Desafío del nuevo escenario político para una participación social en la gestión del medio ambiente urbano en México*. Mexico, D.F.: UAM-X.

Ávila, Patricia. Urbanización popular y conflictos por el agua en una ciudad media de Mexico. 2001. Mexico, CIESAS.

## ANEXO 2. Gestion del agua en México

En este anexo se presenta un análisis general de la gestión del agua en México con énfasis en la metrópoli de México para completar la discusión que se desarrolla en esta tesis. En primer lugar, presentamos algunas características de la gestión en terminos de responsabilidades y funciones: abundamos sobre el marco jurídico, las instituciones y las tendencias de privatización, así como la creación de las instituciones locales, en los últimos años. En segundo lugar, tratamos elementos generales de la gestión del agua en el Distrito Federal, la forma mixta de su gestión, las modalidades de pago y las desigualdades que tienen lugar en su seno. En tercer lugar, presentamos cifras del consumo del agua para sustentar el argumento también de las desigualdas que ocurren en su gestión. En todos los casos, y en concordancia con la discusión que se presenta en esta tesis, la información privilegia las cifras sobre el servicio del agua en el Distrito Federal.

### A. La gestion del agua en México

#### A.1 Marco jurídico de la gestión del agua

Desde la década de los años 1980 y 1990, en diversas ciudades del país<sup>148</sup> se implementaron formas cuasi privadas en la prestación de servicios, particularmente en la gestión del servicio del agua. Este proceso progresivo de conceción del servicio tenía como destinatario a empresas nacionales y multinacionales, que los respectivos gobiernos municipales o estatales les han otorgado. Ello ocurría a partir de la ola de reformas jurídicas para dotar de más facultades a los estados como a los municipios entre los cuales destacaron la facultad de los municipios de otorgar al sector privado responsabilidades relativas a dicho servicio.

El *marco normativo* que permite actualmente la gestión 'privada' del agua responde a la relación de costo-beneficio del Estado y además a la 'necesidad' de reducir la carga administrativa y financiera que el aprovisionamiento y el saneamiento del agua le implicaba. El Estado y sobre todo aquellos gobiernos estatales y municipales que cedieron algunos servicios al sector privado, justifican esta decisión dada la necesidad de concienciar a la sociedad del 'valor' estratégico del recurso tiene.

1. En 1983, bajo la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), el artículo 115 de la Constitución fue enmendado para dar la siguiente reforma: "Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales" (Constitución Política de los

<sup>148</sup> En 1989, fueron otorgados contratos para la gestión 'completa' del servicio público del agua en Aguascalientes. Más tarde, en 2003, Cancún, Isla Mujeres, Navajoa, Saltillo optaron por el mismo mecanismo. En Cancún por ejemplo, el grupo Aguakán, (integrada por Industria Peñoles y Bal Ondeo) procura el servicio a 134 mil consumidores. En 2005, se pusieron en practica otros proyectos de gestión privada en Acapulco, Colima, Guadalajara, Puerto Vallarta, Puebla, Morelia y Los Cabos (Noiseux, 2005: 200-223; De Alba, Noiseux et al, 2007).

Estados Unidos Mexicanos. CPEUM, 2005). Como consecuencia, cada municipalidad tuvo las capacidades constitucionales para ser la responsable ante la sociedad (manejar, cobrar por) de la prestación de los servicios públicos del agua.

2. Bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el artículo 27 fue enmendado dando pie a futuros intentos para hacer privada lo que era hasta entonces la gestión pública del recurso. El mencionado artículo quedó como sigue: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" (CPEUM, 2004:14)

#### A.2 Creación de la CNA

3. La creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad fiscal y administrativa del agua a nivel nacional permite creer que esta "tendencia" de privatización se consolidaba. La CNA fue creada como un organismo descentralizado "con la finalidad de promover el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidráulico; el desarrollo del subsuelo de agua potable y alcantarillado; el saneamiento, el tratamiento y la reutilización del agua; la expansión del drenaje y la construcción y operación de obras hidráulicas ; el mejoramiento de la administración del recurso, facilidad para la coordinación entre dependencias de los ámbitos federal, estatal y municipal, así como ampliación de los esquemas de descentralización y concertación" (Martínez *et al*, 2004 : 18-19).
  - a. Con la creación de la CNA, el gobierno puso en práctica un 'mercado del agua' dado que se permitió la gestión privada del recurso. Esto es, la implicación del sector privado en la gestión de los servicios públicos del agua.
  - b. Paralelamente, la CNA favoreció el establecimiento de los mecanismos institucionales en las municipalidades para la asignación de los recursos y el establecimiento de las condiciones y políticas favorables a la inversión privada.

#### A.3 Reformas jurídicas en vías de la "mercantilización" del agua

4. En 1992 se promulga la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN) que se trata de una Ley reglamentaria al artículo 27 y cuyo objetivo es "regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable" (LAN, 2004:1).
5. Las disposiciones generales de la LAN están fundamentadas en los artículos 28, 31 y 115 constitucionales.
6. El artículo 28 constitucional menciona que "el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado » (CPEUM, 2004:).
7. El Estado podría 'conceder' la prestación de servicios públicos. En este caso. La LAN consentiría "la participación privada en el uso, el aprovechamiento y la explotación del agua, así como en su distribución y

el control y en la preservación de su cantidad y calidad, para lograr un desarrollo integral sustentable” (Gamba, 1993).

8. En este caso, “el Estado, [...], podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos[...] Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficiencia de la prestación de los servicios[...]” (LAN, 2004)

#### A.4 Conversion del agua a bien económico

9. Por otra parte, el artículo 31 constitucional estipula que una de las obligaciones de los mexicanos es la de “contribuir para los gastos públicos[...] de manera proporcional y equitativa[...]” (CPEUM, 2004: 20-22). En este caso, la LAN establece la obligación ciudadana de pagar por la prestación de los servicios públicos del agua.
10. En 1993, puesta en marcha del *Programa de modernización del sector hidráulico*: nueva política del agua que [tuvo] como objetivo el aprovechamiento de los recursos; el fortalecimiento de la capacidad de regulación gubernamental de una sola entidad como autoridad reguladora del agua (Martínez *et al*, 2004 :18)
11. Paralelamente este programa incluyó “la introducción de los mecanismos de mercado tales como precios de agua e incentivos económicos para inducir la eficiencia en el uso de la misma y la responsabilidad ambiental de los usuarios[...] y la descentralización[...] de responsabilidades[...] y la mayor participación[...] de la sociedad[...]” (Martínez *et al*, 2004:18).
12. En 1999, bajo la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) el artículo 115 es reformado nuevamente: “Los municipios[...], podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación para los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan[...]”. (CPEUM, 2004). Además esta reforma reforzó la necesidad de conceder al sector privado actividades relacionadas con la prestación de los servicios públicos del agua (CPEUM: 2004:64)

#### A.5 La gestión del agua en el Distrito Federal

Bajo este contexto, en el Distrito Federal, ciudad central de la metrópoli de la ciudad de México, la gestión de los servicios públicos del agua funciona según las siguientes disposiciones:

1. En 1992, después de la creación de la CNA y de la promulgación de la LAN, se crea en el DF, la *Comisión de Aguas del Distrito Federal* (CADF).
2. La CADF, es el “organismo operador único responsable de la provisión y prestación del servicio del agua potable en la Ciudad de México [y fue creada para] prestar por cuenta propia o a través de terceros el servicio público del agua potable [...]; prestar el servicio de drenaje y tratamiento de aguas residuales; administrar y conservar la infraestructura hidráulica [...] y fomentar una nueva cultura del agua” (Martínez *et al*, 2004 : 20).

#### A. 6 Creación del SACM

3. En enero 2003, por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, entró en funcionamiento el *Sistema de Aguas de la Ciudad de México* (SACM), con un carácter de organismo público descentralizado, Esto consistió en la fusión de lo que fuera

- entonces la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) y la Comisión de Aguas del Distrito Federal (CADF).
4. A partir de 2006 la SACM cambió de adscripción de la Secretaría del Medio Ambiente a la Secretaría de Obras Públicas.

## B. La gestión del agua en el Distrito Federal

### B.1 Organización y funcionamiento del servicio del agua

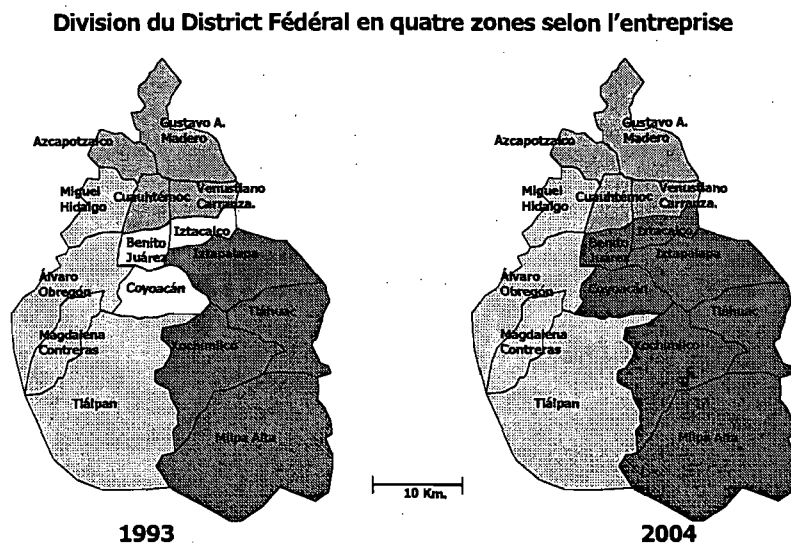
Desde 1993, la gestión del agua en el DF fue dividida en cuatro zonas cada zona a cargo de una empresa privada o consorcios (Ver **Ilustración 12**). Según Martínez, esta división ha servido al gobierno local, por un lado, para comparar el desempeño de los consorcios e identificar las problemáticas propias de cada zona y, por otro lado, en caso de imposibilidad técnica de una de las empresas privadas que integran el consorcio, el resto puede efectuar las tareas que ésta tenía previstas en la región indicada (DDF, 1997).

Para el GDF, la correspondencia entre zona-sector privado, es necesaria puesto que con ello se evita la creación de monopolios y también se disminuyen las posibilidades de fracaso en la intervención privada (Martínez, 2004).

Los contratos a cada consorcio son especificados en términos de actividades por realizar durante un periodo de 10 años. Por ejemplo en 2004 fueron renovados los contratos que habían sido firmados en 1993 con los cuatro consorcios bajo la modalidad de "concesión de servicios" (Bonafé et Zentella, 2005).

A continuación, presentamos la correspondencia entre el territorio y la implicación de los consorcios entre a partir de la puesta en marcha del *Programa de modernización del sector hidráulico* en la ciudad de México en 1993 y hasta 2004.

Cuadro 5  
Ilustración 11. División territorial de la metrópoli de México según consorcio, 1998-2000





**SAPSA (Servicios de Agua Potable, intégrée par Ingenieros Civiles Asociados, Banamex et Générales des Eaux): 298 557 prises**



**IASA (Industrias del Agua, intégrée par Seven Trend et un groupe de Monterrey): 257 825 prises**



**TECSA (Tecnología y Servicios de Agua, intégrée par Bufete Industrial, Lyonnaise des Eaux-Dumez, Anglian Water et Bancomer): 327 408 prises**



**AMSA (Agua de México, intégrée par Gutsa et North West Water International): 263 789 prises**

---

Fuente : Ver Bonnafé et Zentella.2005.

### *B.2 Un tipo mixto de gestión del agua*

Según lo afirma Manuel Perló, "la transformación institucional de gestión hidráulica en el Distrito Federal tiene una particularidad respecto al resto del país: manejar el servicio de agua como una empresa pública y no como llano organismo operador dependiente de la estructura administrativa del gobierno local (Perlo citado en Martínez, 2005).

Dicha gestión se define por tres objetivos básicos: un sistema de facturación basado en el consumo real; la rehabilitación de las redes secundarias de distribución y de infraestructura; así como la promoción de la intervención del sector privado. Este último punto se promueve a partir de la firma de contratos especificando las actividades a llevar a cabo.

Por tanto, si se habla de una "nueva" gestión –tal y como lo concibió la Comisión de Aguas del DF (CADF) cuando fue constituida– es una responsabilidad *compartida* entre el gobierno del DF y el sector privado. Es decir, el GDF es el responsable del aprovisionamiento y de la definición de tarifas, así como de las normas de funcionamiento del servicio. Mientras que el sector privado participa, a través de contratos de servicios, en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica, tanto como en la instalación de medidores a domicilio, de su reparación y de la detección de fugas de la red (Bonnafé et Zentella, 2005). No obstante, a la vista de los usuarios, el responsable del servicio es el gobierno.

En 2007, según declaraciones de la Secretaría del Medio Ambiente del GDF las concesiones serían "revisadas" con el objetivo de hacer una "evaluación rigurosa de la forma en que participan las empresas privadas". Al mismo tiempo, la funcionaria anunciaba que se debía "incentivar el mercado del agua tratada en la ciudad" con la "participación de la empresa privada en el tratamiento del agua, pero que tengamos la claridad de que el agua como servicio tiene que ser de responsabilidad pública". CIMAC, "Entrevista a la licenciada Martha Delgado, secretaria del Medio Ambiente del GDF" En línea [www.agua.org.mx](http://www.agua.org.mx) Consultado el 16 de abril de 2007.

### B.3 Programa de modernización del sector hidráulico

Algunos expertos mencionan que la ejecución del Programa de modernización del sector hidráulico en la ciudad de México (1997?), fue concebido sobre la base de dos principios fundamentales: la prestación del servicio a un bajo costo así que la satisfacción y la racionalización de la demanda de la población (Bonnafé et Zentella....Autres!!).

En mayo 2003 entra en vigor la *Ley de Aguas del Distrito Federal* que define al agua como "un bien social, cultural, ambiental y económico" y por lo tanto reconoce el "valor económico del recurso". La LADF propone además la creación de mecanismos fiscales y financieros para fomentar la inversión privada (LADF, 2003: 4-10).

### B.4 Formas de gestión del agua

Hasta antes de 1994, en el Distrito Federal existía un sistema de facturación de tarifa única (Guerrero, 1995). Esto significa que la tarifa del servicio era la misma para cualquier hogar, independientemente del nivel de consumo del líquido, lo que generaba una práctica de consumo claramente desigual y nociva para la salud de las finanzas públicas. Ello afectó la solvencia de la gestión pública y su capacidad de aprovisionamiento.

Actualmente, el precio del metro cúbico es de 8 pesos (Martínez et al, 2004: 37) (lo que equivale a casi 0.80 centavos de un dólar canadiense). La combinación de estos elementos permite comprender la situación del recurso hídrico en la ciudad de México y la lógica que sigue el gobierno en lo que respecta la puesta en marcha de los principios *Programa de modernización del sector hidráulico 1997-2000*.

5. En el Decreto de la LADF de 2003 se incluía también la adopción de dos grandes acciones: por un lado, implantar universalmente un *sistema de cobro basado en consumos medidos*, así como rehabilitar las redes de distribución, sus accesorios e infraestructura; y, por otro lado, propiciar la participación de empresas de la iniciativa privada.
6. El objetivo fue crear los mecanismos que permitiesen mejorar la gestión del servicio público del agua y de modernizar sus procedimientos. Precisamente, el SACM coordina las instituciones y organismos implicados, como el sector privado, en materia hidráulica, además planea, instrumenta y coordina acciones que conduzcan a lograr el uso eficiente del agua en el Distrito Federal.



**Tabla 8.** Estructura tarifaria para el cobro del agua GDF, 2008

| Consumo en M <sup>3</sup> |                 | Nueva Tarifa |   |
|---------------------------|-----------------|--------------|---|
| Límite Inferior           | Límite Superior | Cuota Mínima | Cuota Adicional por m <sup>3</sup> excedente al límite inferior |
| 0                         | 10              | \$15.64      | \$0.00  |
| Mayor a 10                | 20              | \$15.64      | \$1.79  |
| Mayor a 20                | 30              | \$33.54      | \$3.38  |
| Mayor a 30                | 50              | \$67.34      | \$6.65  |

Fuente, SACM, 2008. [En línea <http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/atencion/tarifas.htm>]

Página visitada en enero de 2008

Nota" cifra en pesos corrientes, enero 2008.

### C. Cifras sobre el consumo del agua

Según el Gobierno del Distrito Federal, un habitante consume 351 litros de agua/día, mientras que el consumo promedio de los habitantes de países desarrollados es de 200 litros/día (DDF, 1994). Este nivel de consumo es aun más importante cuando se piensa en los 8 829 423 habitantes (Conapo, 2008) de la ciudad central de la metrópoli.

Además, los habitantes de la ciudad de México, reciben 33,300 litros/segundo de agua a través de aproximadamente 13,352 mil km de tuberías. En condiciones normales, el 98 % población cuenta con el servicio, mientras que el resto es abastecido por pipas e hidrantes públicos (Sistema de Aguas de la Ciudad de México, <http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/sacm/historia.htm> Página consultada el 2 de febrero de 2007)..

**Tabla 9.** Ingresos brutos por derechos de agua potable en la metrópoli de México, 1995-2000.

| Entidad   | Año<br>(Millones de pesos corrientes) |         |         |         |
|---|---------------------------------------|---------|---------|---------|
|   | 1995                                  | 1998    | 1995    | 2000    |
| Municipios conurbados   | 62,5                                  | 208,4   | 221,3   | 95,7    |
| Distrito Federal  | 768,5                                 | 3 711,1 | 4 335,7 | 2 394,2 |
| ZMVM  | 830,7                                 | 3 919,5 | 4 557,0 | 2 489,9 |
| Ingreso por Habitante / Derechos de Agua potable (pesos corrientes) |                                       |         |         |         |
| Municipios conurbados   | 7,5                                   | 23,4    | 24,3    | 10,4    |
| Distrito Federal  | 90,5                                  | 203,9   | 246,6   | 278,2   |
|   |                                       |         |         |         |

Nota: incluye solo 34 municipios del Estado de México

Fuente: Tomado de Iracheta, 2004: p. 170 Véase también INEGI 2000-2000 Finanzas públicas estatales y municipios (1995-1998), (1996-1999), (1997-2000) GDF, 2001. Informe de avance programático presupuestal (enero-diciembre de 2001).

Tabla 10. Destino del agua en la metrópoli de México, 2000.

| Concepto              | M <sup>3</sup> /seg | (%)    |
|-----------------------|---------------------|--------|
| Consumo humano        | 23,44               | 37,80  |
| Fugas                 | 22,94               | 37,00  |
| Industria y servicios | 11,72               | 18,90  |
| Agricultura           | 3,90                | 6,30   |
| Total                 | 62,00               | 100,00 |

**Fuentes:** Tomado de Iracheta, 2004 p. 168 con información del Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad, 1999. La ciudad de México en el siglo XXI. Castelán Enrique, 2000. *El manejo del agua en la ZMVM: la forma difícil de aprender.*

Tabla 11. Consumo y costo del agua en la metrópoli de México, 2000

| Entidad               | Consumo/hab/día (M3) | Consumo/hab/bimestre | Costo/ M3 (pesos corrientes) | Costo/ hab/día (pesos corrientes) | Costo/ hab/bimestre (pesos corrientes) | Consumo (M3/ día) | Costo/ día (pesos corrientes) |
|-----------------------|----------------------|----------------------|------------------------------|-----------------------------------|--|-------------------|-------------------------------|
| Distrito Federal      | 0,351                | 21,06                | 4,35                         | 1,53                              | 91,61                                  | 3 024 000         | 13 154 400                    |
| Municipios conurbados | 0,253                | 15,18                | 4,10                         | 1,04                              | 62,24                                  | 2 332 800         | 9 564 480                     |
| ZMVM                  | 0,301                | 18,06                | 4,24                         |                                   |  | 5 356 800         | 22 718 880                    |

Nota\* incluye sólo 34 municipios del Estado de México  
**Fuentes:** Tomado de Iracheta 2004 p. CAEM, 2001. *Sistema estatal de información del agua.*  
 INEGI. *Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana*

Tabla 12. Tomas de agua registradas en la metrópoli de México, 1998-2000

| Año                           | Distrito Federal | Municipios conurbados | Metrópoli | Nacional   |
|-------------------------------|------------------|-----------------------|-----------|------------|
| 1998                          | 1 255 961        | 1 391 249             | 2 647 210 | 14 126 291 |
| 1999                          | 1 256 245        | 1 445 773             | 2 702 018 | 14 694 525 |
| 2000                          | 1 256 245        | 1 466 015             | 2 722 260 | 15 155 134 |
| Incremento de tomas 1998-2000 |                  |                       |           |            |
| Numero de tomas               | 284              | 74 766                | 75 060    | 1 028 843  |
| (%)                           | 0,02             | 5,37                  | 2,84      | 7,28       |

Nota: Adiciona tomas domésticas, industriales, comerciales y de uso no doméstico de servicio medido, destinadas a riego de parques y jardines, mercados y otros.

2 Incluye solo 34 municipios conurbados del Estado de México.

**Fuente** Iracheta, 2004: 167 con información de INEGI, 2002 Anuario de estadísticas por entidad federativa.

### C.1 Conflictos relacionados con el servicio del agua según otros autores

En el Distrito Federal, algunos autores han señalado ciertas diferencias en las problemáticas relacionadas con el servicio del agua potable, tal como se presenta en la Tabla 13, enseguida.

**Tabla 13.** Porcentaje de colonias afectadas por tipo de problemas relacionados con los servicios de agua potable y drenaje.

| Delegación          | sin servicio | pipas  | tandeo  | Serv.intermitente<br>o falta de agua | baja presión | alta presión | fugas   |
|---------------------|--------------|--------|---------|--------------------------------------|--------------|--------------|---------|
| Álvaro Obregón      | 3 424        | 7 319  | 0       | 30 798                               | 14 000       | 0            | 86 510  |
| Azacapotzalco       | 936          | 2 943  | 0       | 46 713                               | 95 898       | 0            | 40 350  |
| Benito Juárez       | 884          | 712    | 0       | 0                                    | 17 006       | 27 006       | 27 157  |
| Coyoacán            | 784          | 2 606  | 0       | 202 892                              | 116 065      | 0            | 0       |
| Cuapitlalpa         | 1 771        | 3 696  | 0       | 0                                    | 0            | 0            | 0       |
| Cuauhtémoc          | 695          | 2 242  | 0       | 250 059                              | 301 614      | 0            | 84 485  |
| Gustavo A. Madero   | 6 662        | 9 383  | 0       | 168 208                              | 303 558      | 0            | 87 532  |
| Iztacalco           | 376          | 1 790  | 0       | 226 666                              | 193 043      | 0            | 153 573 |
| Iztapalapa          | 21 172       | 24 570 | 335 834 | 0                                    | 0            | 0            | 664 539 |
| Magdalena Contreras | 1 900        | 4 052  | 0       | 14 700                               | 2 200        | 0            | 67 804  |
| Miguel Hidalgo      | 682          | 1 353  | 0       | 0                                    | 0            | 0            | 158     |
| Milpa Alta          | 6 134        | 5 737  | 0       | 96 773                               | 39 255       | 0            | 59 314  |
| Tláhuac             | 2 396        | 4 772  | 46 602  | 0                                    | 29 186       | 16 148       | 218 006 |
| Tlalpán             | 53 113       | 11 709 | 0       | 254 803                              | 109 441      | 0            | 459     |
| Venustiano Carranza | 608          | 1 395  | 0       | 0                                    | 80 601       | 80 601       | 50 600  |
| Xochimilco          | 19 487       | 13 526 | 13 697  | 47 650                               | 19 356       | 0            | 0       |

Fuente Tomado de Martínez, 2005: p. 82.

### ANEXO 3. Tipología de actores entrevistados

Estas entrevistas semidirigidas fueron realizadas entre los meses de febrero y marzo de 2006. Sólo en uno o dos casos se trata de grabaciones de conferencias o discursos públicos en eventos específicos, siempre en el entorno de la realización del *World's Waters Forum 2006*.

#### 3. Representantes político o asesores de ellos

1. Silvia Oliva Fragoso, diputada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (local).
2. Martha Delgado diputada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (nivel local)
3. Livia Diaz, asesora de la diputada Beatriz Zavala (PAN)<sup>149</sup> en la Camara de Diputados (Nivel federal).

#### 8 Funcionarios de diferente nivel (delegación, estatal o federal)

4. Cesar Buenrostro, titular de la Secretaría de Obras Públicas (SOP GDF).
5. Claudia Sheimbaum Pardo, secretaria del Medio Ambiente (GDF)<sup>150</sup>.
6. German Santoyo, director general del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM GDF).
7. Mauricio Garcia subdirector de Proyectos del SACM-GDF.
8. Ulises Ruiz, director general de Gobierno, adscrita a la secretaría de Gobierno del GDF (SG-GDF).
9. Maria Ines Muñoz, directora de área de la Concertación Ciudadana, adscrita a la secretaría de Gobierno (SG-GDF).
10. Alfonso Hernandez Lopez director general de Desarrollo Urbano Delegación Izpatalapa (GDF).
11. Enrique Provencio, Director de Protección Civil (GDF)<sup>151</sup>

#### 2 leaders de mouvements sociaux et 4 des groupes demandeurs de l'eau

12. Silvia Oliva Fragoso, diputada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (local) y ex-lider de movimientos urbanos en Iztapalapa.

<sup>149</sup> Diputada fue nombrada Secretaria de Desarrollo Social por el presidente electo Felipe Calderon. Renunció en diciembre de 2007 en medio de polémicas por aparente ineficacia.

<sup>150</sup> Grabación de la intervención en el Coloquio paralelo sobre el Agua, organizado por el GDF durante el Mes de Marzo, mes del agua en la Ciudad de México. 2006.

<sup>151</sup> Grabación de la intervención en el Coloquio paralelo sobre el agua, organizado por el GDF durante el mes de marzo, Mes del Agua en la Ciudad de México. 2006.

13. José Jiménez, organización Pancho Villa, Iztapalapa.

**3 Especialistas de instituciones univeritarias o medios.**

14. Blanca Jimenez, Instituto de Investigaciones sociales.

15. Mauricio Guzmán, analista en temas políticos, UIA.

16. Antonio Contreras, analista de medios, *La Jornada*.