

DINAMICAS TERRITORIALES Y PERIFERIA METROPOLITANA: EL CASO DEL VALLE DE CHALCO

Daniel Hiernaux Nicolas¹

Introducción²

El objetivo de esta ponencia, es presentar algunos resultados de una investigación en curso sobre el caso de la periferia de la Ciudad de México, destacando, en primera instancia algunas hipótesis que guían al análisis de un caso particular, el Valle de Chalco, a partir del reconocimiento de diversas modalidades de articulación entre el centro y la periferia; asimismo, se pretende reconocer el papel de las políticas públicas y del entorno socioeconómico sobre la misma formación de la periferia.

El caso del Valle de Chalco, proceso de periferización que se inició a fines de los setentas, demuestra dichos planteamientos y permite además, caracterizar el papel que asume el Estado mexicano, como nuevo mediador de las relaciones sociales, a partir de la franca puesta en práctica de un modelo neoliberal.

La periferia como forma territorial

Las relaciones centro - periferia han constituido un aspecto esencial del estudio del crecimiento urbano por diversas disciplinas. Tanto desde enfoques sociológicos como desde económicos, se ha destacado la relación de continuidad entre los espacios centrales y periféricos, resaltando en cierta manera, que la periferia no es más que la antesala del centro. Estudios como los de Santos³ o diversos trabajos sobre barrios periféricos, han demostrado la existencia de diversos mecanismos de formación de la periferia, tanto desde la perspectiva de la constitución del mercado de suelo, como bajo el estudio de las relaciones económicas que se establecen en el seno de la periferia y en su articulación con las áreas centrales.

Estudios recientes sobre el caso mexicano⁴, también ponen en evidencia la presencia de relaciones cada vez más estrechas entre segmentos territoriales de

¹ Investigador titular de la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, México y del Centre de Recherches et Documentation de l'Amérique Latine, C.N.R.S., Paris, Francia.

² Este trabajo forma parte de una investigación colectiva, dirigida por Daniel Hiernaux y titulada "Crecimiento periférico y Desarrollo Regional: el caso de Valle de Chalco", cuyos resultados estarán por publicarse a la fecha de presentación de esta ponencia.

³ Santos, Milton (1975): *L'espace partagé*, M.T. Génin, Paris.

⁴ Véase Hiernaux, Daniel (1985): *Desarrollo urbano y autoconstrucción de vivienda en Tijuana*, Centro de Ecodesarrollo, México
legorreta, Jorge (1984): *La urbanización de las ciudades petroleras*. Centro de Ecodesarrollo, México.

la periferia, tanto en lo relativo al origen intraurbano de los nuevos colonos, como en lo que toca a las relaciones económicas.

La hipótesis central de este trabajo, es que la periferia constituye una forma territorial articulada con las áreas centrales, pero que en su propio seno, se desarrollan relaciones horizontales de articulación desigual o complementariedades. Bajo este enfoque, la periferia no es una forma insuficientemente consolidada de la forma territorial central, una suerte de 'espacio transicional', sino una forma territorial semi-autónoma, con características propias, que explica su producción inicial, su funcionamiento como forma territorial particular, y su reproducción constante en espacios diferentes, a medida que evolucionan diversos aspectos de la periferia, como es la legalidad de la tenencia de la tierra y la accesibilidad, por medio del transporte.

Por otra parte, la forma territorial 'periferia', con el paso de las décadas, se ha vuelto la forma territorial dominante de las grandes ciudades del Tercer Mundo y muy especialmente de América Latina, no sólo en extensión geográfica, sino porque constituye el mayor receptáculo de población, así como, y sobre todo, porque la periferia es una modalidad de reproducción societaria adecuada a las transformaciones sociales, económicas y políticas propiciadas tanto por la crisis de la fase anterior del capitalismo, como por la reconstrucción actual del proceso de acumulación bajo modalidades diferentes y, en términos generales, a la recomposición de las formaciones socioeconómicas, a la luz de los cambios en la función del Estado.

En este trabajo, se hará referencia exclusivamente a la modalidad de producción de la periferia por la intervención de agentes sociales que producen el suelo, bajo la forma de fraccionamientos clandestinos. No se estudia la periferia generada por la invasión de grupos organizados.

La forma territorial 'periferia', en buena medida se origina por las contradicciones en la propiedad de la tierra, y las carencias de mecanismos de control social sobre la misma. Dicha falta de control no puede ser interpretada como el producto de una insuficiente planeación, sino como una estrategia destinada a sustentar una forma particular de acumulación para diversos sectores de la sociedad.

En otros términos, la producción inicial de la periferia es un acto voluntario de ciertos grupos sociales, más que una carencia de medidas para evitar su constitución. Los estudios más recientes permiten entender el papel de funcionarios públicos y de miembros de partidos políticos, como garante y agentes claves para el proceso de formación periférica⁵.

⁵ Hiernaux, daniel: "Poder local en el Valle de chalco", capítulo tercero de Hiernaux, Daniel: "Crecimiento urbano periférico y oder local en el Valle de Chalco", Instituto Latinoamericano de Estudios Trasnacionales, memeo, p.94.

La constitución de la periferia es un mecanismo de acumulación, muy comprensible en sociedades fuertemente marcadas por la cultura de la renta en vez de la cultura de la producción. La caracterización del espacio resultante, entonces depende de los modelos ideológicos-urbanísticos de los 'promotores clandestinos', copiados en su momento de los modelos urbanos de la clase media. El fraccionamiento horizontal de parcelas individuales con vías para la penetración de automóviles.

También es significativo, que el traspaso de una modalidad de ocupación del suelo -generalmente agrícola o ganadera- a otra, la urbana-periférica, se realiza bajo las mismas premisas que en caso de la propiedad legalmente constituida. En otros términos, el mercado del suelo periférico es, antes que todo, un mercado paralelo, sujeto a reglas de operación muy similares, y a una promoción también muy parecida a la 'legal'.

Uno de los factores más relevantes en la constitución del espacio periférico, es la accesibilidad, ya que es evidente que el funcionamiento del nuevo espacio, requiere de la articulación con el espacio central de la ciudad, pero también con otras periferias, por ejemplo las zonas industriales, que constituyen un mercado laboral importante para la población activa de los nuevos asentamientos.

Es particularmente notorio que la accesibilidad no se genera por la extensión de la red formal de transporte, sino mediante la construcción o la extensión de la transportación informal, aunque tolerada por las instancias oficiales, tanto por la función social que desempeñan, como por las posibilidades de acumulación rentista que su funcionamiento significa para algunos agentes sociales oficiales⁶.

Las formas espaciales resultantes de la intervención del transporte informal, son determinadas por las condicionantes de la rentabilidad y de las posibilidades técnicas de este tipo de transporte. Por ello, el espacio se va produciendo progresivamente desde varias instancias, en primer lugar los agentes del mercado del suelo y, articulados con estos, los agentes que determinan la accesibilidad de la periferia; de esta manera se valorizan ciertos subespacios en detrimento de otros.

Así, desde la misma constitución de la forma territorial 'periferia', se presentan elementos de segregación y articulaciones espaciales desiguales del territorio, que redundarán en la posterior producción de la forma territorial específica 'periferia'.

La construcción de la economía local constituye otra de las facetas más significativas e ilustrativas de la forma territorial 'periferia'. Si bien un sector importante de la población activa mantiene o inicia su integración en la producción de bienes y servicios que ocurre en el espacio central, otro porcentaje establece

⁶ Legorreta, Jorge (1989): Transporte y medio ambiente en la ciudad de México, Centro de Ecodesarrollo, México.

una relación inter-periferia o, en su caso, se emplea en la misma zona de residencia.

La construcción de la periferia en el Valle de Chalco.

La construcción del espacio periférico del Valle de Chalco, se inicia a fines de los setentas, con las primeras desincorporaciones de terrenos ejidales, transferidos ilegalmente por los ejidatarios a promotores clandestinos (véase los mapas 1 y 2 de localización y estructura interna del Valle). Anteriormente, éstos habían desarrollado otros fraccionamientos en Ciudad Nezahuatcáyotl y otras zonas periféricas, por lo que poseían una notoria capacidad de negociación con el partido oficial y las autoridades locales, en el marco del clientelismo que caracteriza a estas instancias del poder. En fechas recientes, se ha observado que una sola lidereza y fraccionadora había llegado a disponer de 5000 lotes en el municipio vecino a Chalco, Ixtapaluca⁷.

Cabe señalar que el crecimiento del Valle de Chalco, se inscribe en un movimiento progresivo de periferización de la Ciudad de México, que, de aceptar los resultados del reciente Censo de Población y vivienda de 1990, ha implicado una pérdida de densidad de la población de las zonas centrales, y un desplazamiento progresivo del centro a la periferia, dándose en la actualidad, una transferencia entre periferias (29% de los habitantes de Chalco proviene de Nezahuatcáyotl). Lo anterior se explica por el empobrecimiento progresivo de la población como consecuencia de la crisis iniciada a principios de los ochentas, y por las políticas de control del espacio central, tanto en el marco de una administración más rígida de los usos del suelo en las zonas céntricas, como también por la integración progresiva del espacio periférico de más vieja constitución, a los patrones de controles oficiales vigentes. Es el caso de ciudad Nezahuatcáyotl, y de los espacios periféricos del Este de la capital, cuya integración a un modelo de espacio más formal, se inició desde los setentas.

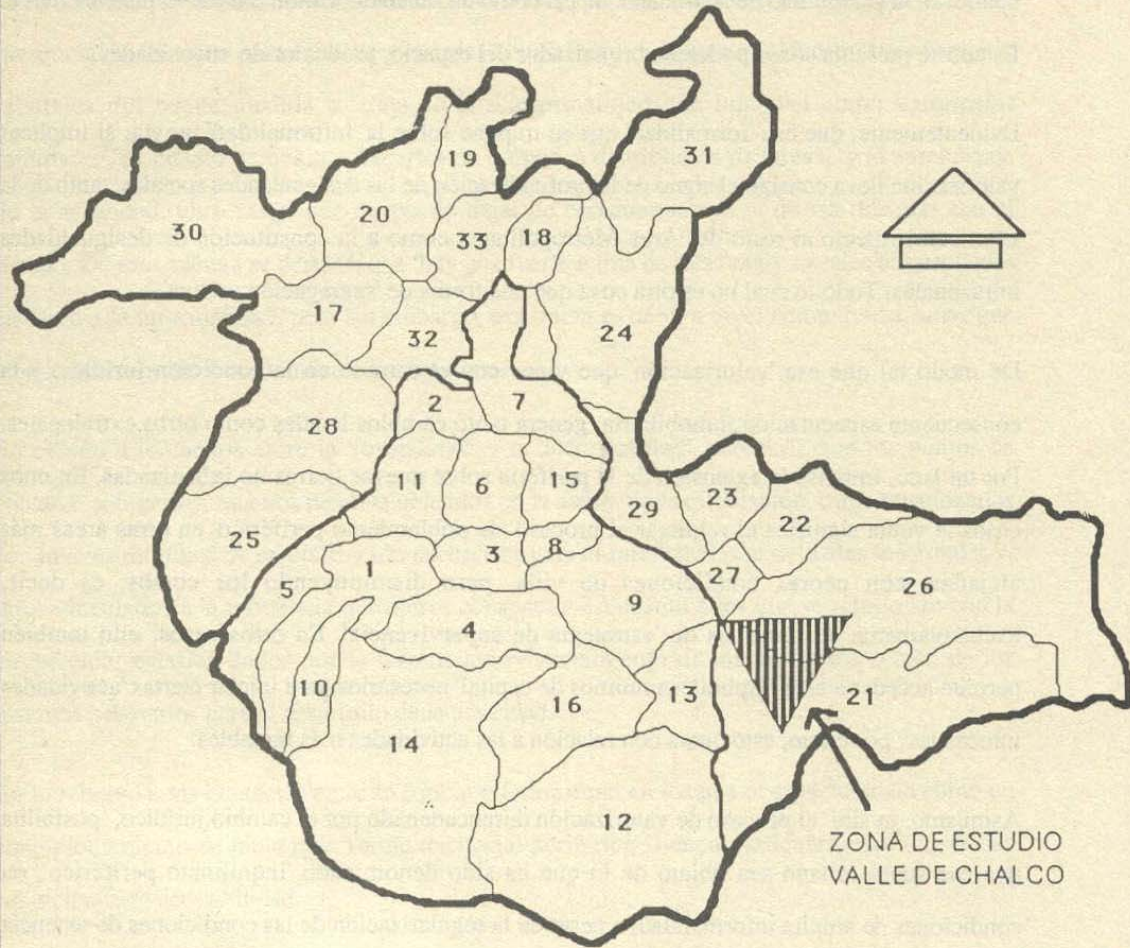
Todo lo anterior plantea la potencialidad de la demanda, pero no explica las condiciones de la oferta. Esta sólo se entiende como la consecuencia de la acción conjunta de diversos agentes sociales, fraccionadores, ejidatarios y autoridades.

La primera fase del crecimiento periférico tuvo lugar entre 1979 y 1984, durante la cual se ejercieron las mayores desincorporaciones de tierras ejidales y el fraccionamiento de grandes parcelas. Una política temporal de aumento de los controles y la toma de algunas medidas coercitivas como el encarcelamiento de algunos líderes-fraccionadores, marcó un freno al avance del proceso de urbanización, aunque en los años posteriores, los mismos ejidatarios se volvieron los agentes protagónicos del proceso de crecimiento de la periferia, ocupándose directamente de la desincorporación, sin pasar por la mediación clientelista de los líderes locales.

⁷ El Excelsior, noviembre 1990.

MAPA 1

AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO



DISTRITO FEDERAL

- | | |
|---------------------|------------------------|
| 1 Alvaro Obregón | 9 Iztapalapa |
| 2 Azcapotzalco | 10 Magdalena Contreras |
| 3 Benito Juárez | 11 Miguel Hidalgo |
| 4 Coyoacán | 12 Milpa Alta |
| 5 Cuajimalpa | 13 Tlóhuac |
| 6 Cuauhtémoc | 14 Tlalpan |
| 7 Gustavo A. Madero | 15 Venustiano Carranza |
| 8 Iztacalco | 16 Xochimilco |

ESTADO DE MEXICO

- | | |
|-------------------------|------------------------|
| 17 Atizapán de Zaragoza | 25 Huixquilucan |
| 18 Coacalco | 26 Iztapaluca |
| 19 Cuautitlán | 27 La Paz |
| 20 Cuautitlán Izcalli | 28 Naucalpan de Juárez |
| 21 Chalco | 29 Netzahualcoyotl |
| 22 Chicoloapan | 30 Nicolás Romero |
| 23 Chimalhuacán | 31 Tecamac |
| 24 Ecatepec | 32 Tlalnepantla |
| | 33 Tultitlán |

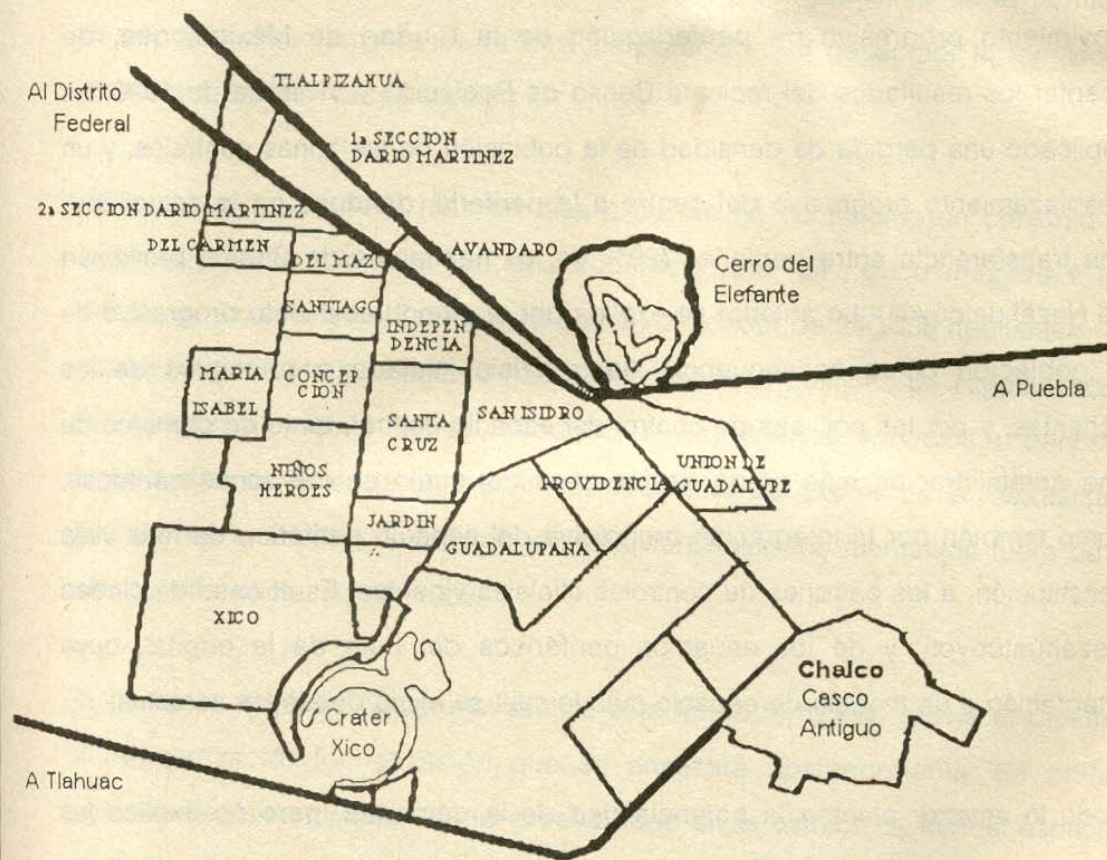
Proyecto: Crecimiento periférico y desarrollo regional: el Valle de Chalco.

MAPA 2

MAPA DE IDENTIFICACION DE COLONIAS



VALLE DE CHALCO



Proyecto: Crecimiento periférico y desarrollo regional: El Valle de Chalco.

Así en el lapso de poco más de diez años, se han constituido un conjunto de cerca de veinte colonias, con una superficie total de poco más de 2,100 hectáreas, y con una población estimada en alrededor de 240,000 habitantes. Es notable que

mientras el Estado mexicano desarrolló políticas de regularización de la tenencia de la tierra, introducción de algunos servicios urbanos y construcción de vivienda de interés social en diversas partes de la República e inclusive en la Ciudad de México, el Valle de Chalco fue mantenido fuera de la intervención oficial hasta 1989.

Se destacan algunas características de esta forma territorial, previa al proceso de regulación-formación que se analizará posteriormente. En primer lugar, es decisivo el papel de la accesibilidad en la estructuración del espacio; de tal forma, las colonias cercanas a la autopista Puebla-México, se constituyen en las de mayor precio del suelo, con densidades superiores y la aparición de numerosas actividades económicas formales e informales. Así, esta autopista se constituye en el principal eje de penetración de los productos, de circulación de las personas y de transformación de un espacio periférico transicional (de baja densidad y poca actividad económica), a lo que sería el prototipo de la colonia popular periférica, con variedad de comercio y servicios, tráfico más intenso, mayores densidades de población y actividad, y en términos generales, con un perfil más nítidamente urbano que el resto de las colonias.

Para ello, el transporte informal adquiere un papel protagónico; mientras las autoridades correspondientes tienen registradas muy escasas rutas de transporte colectivo, se observa que los medios de transporte público del Distrito Federal extienden ilegalmente sus actividades al Valle, ubicado en el Estado de México, es decir fuera de su jurisdicción administrativa; por otra parte, se constituye una red de rutas de taxis colectivos no registrados, pero con actuación abierta, ello significa que en cierta medida es ilegal aunque no clandestina. Modulan su actividad según la demanda, diseñando nuevas rutas, determinando paradas fijan tarifas, contribuyendo así a la accesibilidad de la población a las fuentes de trabajo y a la determinación de corredores preferenciales de circulación y desigualdades entre áreas, conforme a su posición en el patrón de accesibilidad. Es significativo que la intervención del transporte informal, asimismo es un acelerador de las desigualdades espaciales: en efecto, la cercanía a la autopista o a la carretera Chalco – Tlahuac, constituye un factor decisivo de la accesibilidad y, por ende, de los precios del suelo y de la distribución de actividades económicas o urbanas entre las colonias. Se consuma así un proceso de segregación progresiva, producto, no de la actividad planificadora del Estado, sino ⁸del libre juego de las fuerzas del mercado y en consecuencia de los agentes que detectan mayor poder, ya se local, o de otras esferas pero de injerencia local.

Sin embargo, las posibilidades de desarrollo de esta forma territorial resultaban reducidas hasta 1989, por la carencia de los servicios urbanos elementales, que condicionaba negativamente la posibilidad de desarrollar la mayor parte de los

⁸ A este respecto, la polarización del espacio por las vías de comunicación, ha conducido ya a fuertes diferencias en densidades, tipo de vivienda, localización de comercios y servicios, etc. Véase Hiernaux, Daniel: "Crecimiento urbano periférico y poder local en el Valle de Chalco", Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, mimeo, p. 94, específicamente el capítulo I.

negocios y generaba deficientes condiciones de vida⁹. A este respecto, existen datos suficientes para determinar que las condiciones de salubridad están muy por debajo de los promedios registrados en colonias populares, por la contaminación del agua, la presencia de fuertes tolvaneras en temporada seca por la erosión eólica y la falta de pavimentación, la carencia de desagües sanitarios y pluviales apropiados, entre otros¹⁰.

De esta forma, se puede afirmar que la forma territorial primaria que se desarrolla en la periferia, en el Valle de Chalco, constituye una alternativa 'barata' para el Estado, que, por la crisis, no tendría los recursos para atender a la demanda correspondiente. Cabe subrayar una vez más que el crecimiento del Valle de Chalco, más que el resultado del crecimiento de la ciudad (según el Censo, es inferior a la tasa de crecimiento natural de la población), es producto de un reacomodo de población metropolitana raíz de la crisis y, además, consecuencia de las políticas oficiales al respecto¹¹.

La legalización y las nuevas articulaciones

En mayo de 1988, el entonces candidato presidencial Carlos Salinas de Gortari, pronunció un discurso de gran trascendencia sobre la política social a seguir por su régimen. A partir de esa fecha, el Valle de Chalco entró en la esfera de la intervención pública directa. Se pueden destacar algunos aspectos esenciales de ésta:

La carencia de una política muy clara en materia de usos del suelo o de ordenamiento urbano en general. Si bien existe un Plan de Desarrollo Urbano del Valle, encargado por el municipio, la intervención iniciada a partir de 1989, no se ajusta a éste, y plantea como principales prioridades, la regulación de la tenencia de la tierra, la introducción de servicios y diversas obras de equipamiento, aunque sin un esquema directo. De tal suerte, la intervención con la cual el Estado se legitima localmente, avala el papel 'ordenador' desempeñado por los fraccionadores, para evitar cualquier acción que lleve a enfrentamientos con la comunidad.

La intervención pública no se ejerce desde las esferas locales, sino a través de un programa presidencial llamado Programa Nacional de Solidaridad, que recoge los planteamientos y las prácticas públicas en materia de lucha contra la pobreza urbana y rural.

La intervención pública, a través de la regularización y la dotación de servicios y equipamientos urbanos, integra el espacio previo a la normatividad de la

⁹ Véase el texto de Alicia Lindón, presentado a este mismo Encuentro.

¹⁰ Martínez, Carolina: "Primera aproximación al panorama de daños a la salud y recursos para la atención médica en el Valle de Chalco", Proyecto Valle de Chalco, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, p. 40.

¹¹ Véase Delgado, Javier: "La estructura segregada de la ciudad de México: 1979-1986", en Benítez Zenteno, Raúl y José Benigno Morelos, compiladores (1988): Grandes problemas de la ciudad de México, Plaza y Valdés, México, p. 185-211.

'formalidad', lo que constituye un cambio sustancial en las condiciones económicas, sociales y territoriales del Valle.

Las características anteriores, son el resultado de la aplicación de un nuevo marco de intervención urbana del Estado mexicano, que no corresponde a un incremento de rezagos por falta de recursos, sino esencialmente a un nuevo planteamiento de intervención estatal¹². En el marco del modelo neoliberal actual, el Estado mexicano ha optado por concentrar sus recursos en áreas prioritarias de intervención y en sitios claves para la reactivación económica. A este respecto, la ciudad de México constituyen un espacio no privilegiado, ya que la modernización y reactivación económica se hace funcional en un redistribución territorial del crecimiento económico y demográfico, que posiblemente se oriente hacia las otras metrópolis nacionales (Guadalajara, Monterrey) y las llamadas 'ciudades medias'¹³.

Sin embargo, la intervención oficial en la capital no se detiene, sino que se centra en actividades y zonas prioritarias. De esta forma, el Estado apoya abiertamente la accesibilidad del conjunto del espacio urbano, con la previsión de la ampliación de las vías de comunicación y los sistemas de transporte colectivo hacia la periferia. Por otra parte, algunas zonas claves, se constituyen en espacios privilegiados de la inversión pública, como por ejemplo, el Centro Histórico, la zona de Santa Fé y Xochimilco, entre otros. De esta manera, el Estado intenta construir espacios de alta calidad de vida, servicios adecuados y una fuerte potencialidad para acoger las actividades productivas o reproductivas del llamado 'sector moderno' de la economía, que, si bien muy posiblemente se ubique parcialmente en ciudades secundarias, también contará con ramas y centros de gestión en la capital.

La intervención en la periferia, constituye la segunda vertiente de esta intervención, y demuestra que el Estado pretende mantener condiciones mínimas de supervivencia del sector no moderno, informal¹⁴. Lo anterior se basaría en dejar intervenir el 'libre juego del mercado' para la determinación del crecimiento y de la estructura de la forma territorial periférica, interviniendo posteriormente para 'luchar contra la pobreza' urbana.

Conclusiones preliminares

De esta manera, al buscar la integración del área en el circuito urbano 'formal', el Estado desencadena mecanismos que no controla, y que conduce entre otros a un

¹² Las observaciones anteriores se presentan en forma detallada en Hiernaux, Daniel y Alicia Lindón: "Las políticas territoriales en la recomposición de la relación Estado-Sociedad", Revista *Ciudades*, por publicarse, primavera 1991.

¹³ El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990 – 94, plantea el apoyo a ochenta ciudades medias en todo el país.

¹⁴ Lo que se ha llamado el 'piso social básico' que considera mínimos de bienestar en alimentación, salud, recreación y vivienda. Véase consejo Consultivo del Programa nacional de Solidaridad (1990): *El combate a la pobreza*. Ed. PRONASOL - El Nacional.

cambio de población¹⁵, a una mayor expansión de la mancha urbana¹⁶ y a la potencialización de la periferia para nuevas actividades¹⁷. La integración puede conducir de esta forma, a la pérdida de un asentamiento estable para la población actual del Valle y a un proceso continuo de periferización de la ciudad de México.

La nueva modalidad de intervención del Estado en la periferia, demuestra serias contradicciones en cuanto a las condiciones de vida de la población en la metrópoli. Sin embargo, no deja de constituirse en un mecanismo 'racional' en el marco de la lógica renovada de la nueva intervención neoliberal en los ámbitos urbanos. Las contradicciones son múltiples, destacando dos esenciales: la articulación desigual de dos circuitos económicos territoriales (los circuitos inferior y superior, que propone Santos) que profundiza las desigualdades sociales y las hace permanentes e inherentes al modelo modernizador; la aparición de un modelo, una forma social 'periferia' que, en sus vertientes económicas, sociales políticas y territoriales, constituye el modo de vida y la estrategia de subsistencia de las mayorías en las grandes ciudades del Tercer Mundo. La esperanza del 'progreso' y de la calidad de vida, en este contexto, se tornan un sueño irrealizable.

¹⁵ Este proceso ya se advirtió en pocos meses después del inicio de la 'regulación', por el fuerte incremento en los precios del suelo y la sustitución de usos habitacionales por usos comerciales del suelo.

¹⁶ En la actualidad, la formateritorial periférica, ya se constituye progresivamente en la dominante en los pueblos aledaños al Valle del Chalco, como Amecameca, y se encuentra favorecida por las medidas de extensión del transporte público... ¡de propiedad estatal!

¹⁷ La introducción de la red eléctrica potencializó inmediatamente la aparición de nuevas actividades económicas, que sin embargo tienen dificultades para subsistir por la intervención paralela del Estado normativo, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras dependencias oficiales.