
ACTORES URBANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS.
ESTRATEGIAS DE LOS MANUFACTUREROS DE LA CIUDAD DE MÉXICO
ANTE EL NEOLIBERALISMO
CARLOS BUSTAMANTE LEMUS
IIEC-UNAM/MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, MÉXICO, 2008

Federico Morales Barragán

jfmoralesb@gmail.com

PROIMMSE-IIA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PARADOJAS DE LAS POLÍTICAS MODERNIZADORAS:
POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Como señala el propio autor, el libro se ubica en la intersección entre los estudios de planeación urbana y los de política económica. Su propósito es analizar las estrategias de pequeños y medianos empresarios de la industria textil y de la confección en la ciudad de estudio, desplegadas como respuesta a la política gubernamental de desconcentración de la actividad manufacturera del periodo 1982-2000.

La argumentación desarrollada a lo largo del libro conduce a un planteamiento situado en el centro del debate contemporáneo en torno al diseño de las políticas públicas: la atención eficaz de los asuntos públicos exige la constitución de mecanismos institucionales orientados a propiciar el diálogo, la negociación y la construcción de acuerdos entre actores gubernamentales ubicados en distintos órdenes y los demás actores de la sociedad (p. 443).

El proceso social valorado por el autor revela los límites e incluso los riesgos de poner en marcha políticas concebidas desde la perspectiva de un solo actor, en este caso el gubernamental. Como evidencia Bustamante, quienes impulsaron aquellas políticas ignoraron que la exclusividad del gobierno en el diseño de políticas es una posición anacrónica; dicha exclusividad correspondió a otras necesidades cuyos orígenes se ubican en la reconstrucción iniciada al terminar la Segunda Guerra

Mundial, etapa del surgimiento de las teorías del desarrollo que en sus primeras décadas postularon el papel protagónico del gobierno en esta materia.

La política económica orientada a promover la descentralización industrial en la ciudad de México resultó ser, no obstante su pretensión modernizadora, en el mismo contexto anacrónica en los fundamentos institucionales de su diseño. No sorprende, por ello, la opinión expresada al final de la introducción. «Muchos empresarios industriales incluso consideraron que las políticas eran ajenas a sus intereses y naturaleza» (p. 23).

El libro consta de seis capítulos. Los dos primeros acercan al lector al debate que toma en cuenta la industrialización y los procesos de organización urbana, tanto en sus aspectos generales como en los referidos a Latinoamérica, México y su capital. El tercer capítulo sitúa las políticas de descentralización industrial en el marco de las políticas ortodoxas de ajuste estructural. El capítulo cuarto establece la propuesta teórica y las hipótesis. Los dos últimos capítulos las validan mediante el procesamiento de información basada en fuentes secundarias y primarias, capítulos quinto y sexto, respectivamente.

Enseguida se recuperan aspectos medulares del enfoque, argumentación y evidencias ofrecidas por el autor en este estudio acerca de la política económica y la planeación urbana en la ciudad de México.

El análisis de la actividad económica no puede dissociarse del territorio donde esta ocurre. Proposición añeja, propia de algunas contribuciones del análisis regional, cuya pertinencia nunca sobra subrayar pues todavía abundan modelos que introducen los rasgos territoriales como componentes exógenos de la actividad económica, en lugar de considerarlos como elementos constitutivos, a su vez modificados, por tal actividad. Este enfoque asumido por Bustamante le permite explorar las modalidades específicas de la retroalimentación recién señalada. Por ello, el perfil del desarrollo urbano de la ciudad de México no es incorporado como un elemento contextual en el análisis, como si fuera un simple soporte de las relaciones sociales; los rasgos de dicho perfil, por el contrario, motivan diferentes interpretaciones y en consecuencia distintas estrategias de comportamiento que inciden en aquel perfil. El territorio es construido, interpretado y vuelto a construir por sus actores; la explicación de tal proceso exige reconocer, como lo hace el autor, las tensiones y salidas, negociadas o no, de la conflictividad inherente al mismo (p. 423).

El enfoque asumido por Bustamante le permite plantear el análisis de la eficacia de las políticas en términos de «... la relación entre las expectativas de los políticos y las respuestas reales de los actores sociales afectados por dichas políticas» (p. 209). En el caso de la política de descentralización industrial impulsada en la ciudad de México, Bustamante plantea que su ineficacia obedeció a la discrepancia registrada en aquella relación. Las explicaciones en torno a dicha discrepancia se construyen atendiendo las condiciones de identificación de los problemas que originan las políticas y de los actores involucrados, también de la legitimación de aquéllas.

... las políticas gubernamentales fracasaron [al] tener una identificación sólo parcial y limitada de toda la actividad industrial de todo el país y de la Ciudad de México. Pero más que esto, los políticos y planificadores de la economía esperaban respuestas homogéneas del sector industrial en términos de orientación al mercado de exportación, integración a los mercados nacional e internacional, desconcentración de la Ciudad de México a centros o distritos más pequeños y distantes y a que no se establecieran más en ésta (p. 230).

La explicación resulta sorprendente no porque se cuestione su verosimilitud, asombra más bien la persistencia en autoridades y funcionarios gubernamentales de opiniones fincadas en modelos económicos con supuestos tan restrictivos como el de la homogeneidad de los actores.

Otra faceta que revela los riesgos del apego a aquellos modelos, manifiesto en la aplicación de políticas ortodoxas dedicadas a inhibir indiscriminadamente la inversión industrial en la ciudad de México, se expresa en la « ... ola de incrementos en los precios del uso del suelo urbano y semiurbano, en los servicios públicos y en otros insumos que afectaron los costos de producción y la operación de la mayoría de las actividades económicas en la ciudad [de México], entre ellas las de las pequeñas y medianas industrias» (p. 239).

La evidencia construida por Bustamante muestra que la aplicación de la política de desindustrialización en la ciudad de México produjo resultados contrarios a sus objetivos, o bien, propició la configuración de situaciones paradójicas.

La revisión de... cifras oficiales y técnicas del sector manufacturero para el país, y particularmente para la Ciudad de México en el largo plazo, permiten creer que es difícil que haya una decadencia de la actividad industrial en esta metrópoli. Es más realista y objetivo reconocer un comportamiento fluctuante de los

establecimientos y empleos registrados oficialmente, muchos de los cuales han respondido de manera diferente a los objetivos de las políticas de detener y controlar sus operaciones en la Ciudad de México (p. 315).

En el ámbito particular del subsector textil y de la confección, el autor da cuenta de una pérdida neta en el número de plantas establecidas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ZMCM. La reducción de las plantas ubicadas en el Distrito Federal no fue compensada por el aumento registrado en los municipios conurbados del Estado de México. Paralelamente, los establecimientos de ese subsector localizados en el Distrito Federal se concentraron especialmente en sus delegaciones centrales.

Aun cuando especialistas a favor de la descentralización presumen que en el Distrito Federal ocurre un fenómeno de desindustrialización, este estudio de caso de los textiles y del vestido es un ejemplo de la movilidad de las plantas y del empleo dentro de los distritos y colonias más densamente pobladas del centro de la Ciudad de México, pero ahora también incorporándose los municipios periféricos más cercanos del Estado de México al Distrito Federal (p. 327).

Dicha concentración obedece, según opiniones vertidas por los pequeños y medianos empresarios, a las condiciones ofrecidas por las zonas centrales de la ciudad de México en términos del acceso a los mercados de insumos y productos y también a los propios centros de trabajo (p. 383).

Esta situación destaca si se considera su coexistencia con el escenario de aquel momento caracterizado por el incremento de los precios. La explicación ofrecida por Bustamante nos muestra una más de las paradojas generadas por la aplicación de la política de desindustrialización de aquellos años.

Una de las más frecuentes estrategias para operar clandestinamente —dentro de la «informalidad»— es la estrategia de localización. Estableciéndose en viejos edificios residenciales —casas unifamiliares y multifamiliares, departamentos, accesorias de un solo cuarto, etc.— del centro de la ciudad, donde los edificios deteriorados con infraestructura obsoleta ofrecen precios bajos... De tal forma que muchos de estos industriales compran, rentan o subarriendan los viejos departamentos residenciales y casas en las partes centrales de la ciudad... (pp. 435-436).

Sobresale además la adopción de prácticas de subcontratación, lo cual ofreció a los empresarios una salida a los incrementos en los costos de producción, particularmente en lo que respecta a la compra de terrenos para sus instalaciones industriales y almacenes, así como el pago de licencias, impuestos en general y sobre nóminas, seguro social, entre otros. En relación con estas prácticas, Bustamante identifica distintas modalidades, por un lado la más tradicional y estudiada que consiste en la contratación de servicios por parte de una empresa de mayor escala, además reporta la existencia de casos en los que las pequeñas empresas subcontratan a una empresa o taller de mayor escala (p. 434).

Las indagaciones llevadas a cabo por el autor muestran una gran capacidad de adaptación de los pequeños y medianos empresarios que participan en dicho segmento de la actividad manufacturera. Esta habilidad, pocas veces reconocida por parte de muchos funcionarios y autoridades gubernamentales, bien podría potenciarse para beneficio no solo de aquéllos si el diseño de las políticas deja de ser concebido como un asunto reservado a los expertos. El estudio de Bustamante revela con claridad los límites y riesgos de este último enfoque.

Fecha de recepción: 5 de enero de 2010

Fecha de aceptación: 12 de marzo de 2010