

Actores urbanos y políticas públicas*

Miriam Rodríguez Armenta**

Desde mediados de la década de los setenta, la descentralización industrial de las grandes urbes ha sido uno de los temas fundamentales de los programas de ajustes estructurales. Para detener el crecimiento urbano y la concentración industrial, pero también para contrarrestar las disparidades económicas entre los espacios rurales y urbanos, la des-

centralización se plantea como una tarea impostergable para el Estado mexicano. Sin embargo, en el caso de la ciudad de México, la aplicación de los distintos programas de reorganización urbana no ha surtido los efectos esperados, por un lado, porque no se ha contenido el crecimiento urbano, y por el otro, porque si bien es cierto que las grandes empresas se han reubicado en el interior de la República, no menos cierto es que las pequeñas y medianas empresas no sólo no se han desplazado, sino que han encontrado nuevas formas de adaptación y organización proliferando en este territorio.

En este contexto se presenta el trabajo de investigación de Carlos Bustamante titulado *Actores urbanos y políticas públicas. Estrategias de los manufactureros de la ciudad*

* Carlos Bustamante Lemus, *Actores urbanos y políticas públicas. Estrategias de los manufactureros de la ciudad de México ante el neoliberalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Miguel Ángel Porrúa (Colección Jesús Silva Herzog), 2008, 458 pp.

** Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, México. Correo electrónico: roarmenta@hotmail.com

de México ante el neoliberalismo. El interés que guía al autor de esta obra es explicar los factores que han influido en el fracaso de las políticas públicas destinadas a reducir el crecimiento urbano e industrial en la ciudad de México y cuáles han sido las respuestas de los empresarios ante la aplicación de dichas políticas. Su estudio se enfoca en el análisis de las perspectivas e intereses de los actores involucrados en las políticas públicas –políticos, funcionarios del gobierno y empresarios de pequeñas y medianas empresas– con la finalidad de encontrar evidencias empíricas que den cuenta de los factores que han influido en el fracaso del gobierno para detener la expansión industrial y urbana en la ciudad de México.

Aunque el suyo es un estudio de caso de un subsector industrial, no dejan de ser relevantes los hallazgos encontrados en esta obra, pues contribuyen a una mayor comprensión de las relaciones entre las políticas públicas y los actores sociales reales.

Carlos Bustamante reconoce la complejidad que conlleva el diseño y la aplicación de políticas públicas y propone que toda política, para ser exitosa, ha de tomar en cuenta la participación real de los actores políticos y sociales involucrados.

La estrategia metodológica de esta investigación es cualitativa.

Nos ofrece un estudio de caso colectivo y fenomenológico –el del sector industrial manufacturero, pequeñas y medianas industrias del subsector textil y del vestido– entre los tres principales actores involucrados en el proceso del diseño y aplicación de las políticas públicas: 1. políticos y funcionarios del gobierno; 2. representantes de las organizaciones industriales; y 3. pequeños y medianos empresarios industriales. El objetivo del autor es presentar las expectativas tanto de los políticos al poner en marcha las estrategias de descentralización, como de los empresarios al ser objeto de dichas estrategias.

El autor plantea que no existe una concordancia entre los objetivos de las políticas gubernamentales y las respuestas empresariales frente a las mismas, pues mientras el gobierno diseña programas dirigidos para un sector homogéneo, el de los empresarios, éste se presenta como un sector complejo con intereses y necesidades diversos. Para desarrollar su planteamiento, Carlos Bustamante desarrolla a lo largo de seis capítulos el andamiaje de su propuesta teórica y metodológica.

En el primer capítulo se hace una revisión teórica sobre los debates en torno a los procesos de industrialización y sus efectos en la urbanización, así como sobre el papel del Estado en la elaboración

de políticas públicas y la participación social en las mismas. Para una mayor comprensión de los temas analizados, el autor desarrolla conceptos teóricos como *industrialización, urbanización, concentración urbana, intervención del Estado y políticas públicas*, y muestra los diferentes enfoques de los que parten los diseñadores de las políticas públicas para formular las estrategias de crecimiento de los centros urbanos y la industria.

En el segundo capítulo, el autor repasa las experiencias teóricas y empíricas de distintas megaurbes de América Latina respecto a sus procesos de descentralización industrial. El análisis se centra en las respuestas del sector industrial frente a los procesos de industrialización y urbanización antes y después de la puesta en marcha de los programas de ajustes estructurales de finales de la década de los setenta. En este capítulo se pone un énfasis natural en el proceso de crecimiento e industrialización de la ciudad de México a partir de la aplicación en 1983 del programa de reestructuración recomendado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, pero también se analiza la repercusión que las distintas políticas han tenido en diferentes periodos para controlar el crecimiento urbano e industrial en la ciudad de México.

El tercer capítulo esboza los antecedentes históricos y geográficos del proceso de urbanización industrial en la ciudad de México, así como el cambio de percepción de las autoridades con respecto al fenómeno del crecimiento urbano. En este sentido, se muestra la variabilidad de los objetivos de los programas para el ordenamiento urbano desde la década de los setenta hasta el año 2000. Se pone un énfasis particular en los efectos de la evolución de una economía basada en un modelo de sustitución de importaciones en el rápido crecimiento industrial y demográfico de la ahora zona metropolitana de la ciudad de México, así como en las transformaciones esperadas después de las reformas estructurales puestas en marcha a partir de la década de 1980.

En el cuarto capítulo, el autor analiza cómo los procesos de diseño e instrumentación de las políticas públicas tienen relación directa con las respuestas de los actores a los que van dirigidas las mismas. Sin embargo, muestra que, en el caso de las políticas encausadas para lograr la descentralización urbana e industrial en la ciudad de México, hay una falta de concordancia entre las expectativas de los diseñadores de las políticas, planificadores y políticos, y los efectos que esperaban obtener de las mismas; así como de las expectativas

y respuestas de los actores involucrados, empresarios con necesidades e intereses diversos. Esta falta de concordancia se debe a que las políticas públicas no han sido diseñadas considerando la complejidad de la población o sector al que se dirigen, a lo cual agregaríamos que, en muchos casos, son diseñadas para favorecer cierto tipo de intereses.

Para Carlos Bustamante, la participación social es el factor indispensable para que exista una correspondencia entre las respuestas esperadas y las respuestas reales de los actores a quienes se dirigen las políticas públicas. Por medio de la consulta y de la participación directa, los distintos actores sociales deben contribuir en el diseño de las políticas públicas a fin de lograr medidas eficientes que gocen de mayor legitimidad.

Éste es el capítulo central del estudio, pues el autor construye un marco teórico desde un escenario imaginario que utiliza tanto para describir los factores que influyen en la relación entre las respuestas esperadas y las reales, como para proponer una forma más adecuada de diseñar las políticas públicas por medio de la participación directa de todos los actores involucrados en las mismas.

Los capítulos cinco y seis muestran evidencia empírica sobre las respuestas de los actores empresariales frente a las políticas de

descentralización puestas en marcha en la ciudad de México, así como de las percepciones de los políticos y diseñadores de dichas políticas. Mediante una serie de entrevistas en profundidad, el autor extrae inferencias sobre las limitaciones de las políticas; sobre la incapacidad de planificadores y políticos para identificar los distintos intereses y necesidades de los industriales afectados; y sobre la adaptación de los industriales ante los nuevos escenarios.

Con base en los datos procesados, el autor infiere que el fracaso de las políticas de descentralización se debe a que los políticos mexicanos esperaban una respuesta homogénea del sector industrial, esto es, su desplazamiento hacia otras regiones del país. Sin embargo, las respuestas de los industriales no fueron las esperadas, principalmente porque no se tomaron en cuenta las necesidades particulares de cada sector y subsector industrial. Las políticas así aplicadas sólo favorecieron a ciertos grupos industriales, los de las grandes empresas, en tanto que los pequeños y medianos empresarios no sólo se percibieron como sectores desfavorecidos por las políticas aplicadas –subsídios, estímulos fiscales y distintos apoyos–, sino que en algunos casos vieron reducidas sus posibilidades de subsistencia.

El trabajo de Carlos Bustamante, como él mismo lo indica, contribuye a una mejor comprensión de las relaciones entre las políticas de Estado y el desarrollo urbano, así como entre los actores reales que hacen las políticas y quienes las reciben.

Ésta es una obra de gran utilidad para quien desea comprender los procesos de crecimiento urbano en la ciudad de México y la importancia de la industria en este proceso; pero, sobre todo, para comprender lo indispensable que

puede ser la participación social, en este caso de un sector particular, en la hechura de las políticas públicas.

Como señala Luis Aguilar, la política es el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción es resultado de las muchas soluciones e interacciones que comporta y los hechos reales que la acción colectiva produce.¹ De este modo, una política pública puede ser más eficaz y obtener mayor legitimidad en tanto sea producto de una obra colectiva.

¹ Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, p. 26.