

Reseña

Alicia Ziccardi, *Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción*, IIS, UNAM, México, 1991

Gustavo Garza

La ciudad de México es la más prolongada, valiosa y colosal obra realizada en la historia del país. Constituye, en cierto sentido, una isla de modernidad en un mar socioeconómico típico del Tercer Mundo.

A pesar de su importancia y de ser la urbe más estudiada de la República, son muy pocas las investigaciones relevantes en materia del funcionamiento de sus sectores económicos y sobre sus políticas urbanas. En este contexto cobra triple relevancia el libro *Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción*, de Alicia Ziccardi.

El principal objetivo del trabajo es analizar la política urbana del Departamento del Distrito Federal en el periodo 1976-1982, "... a partir de la actuación de diferentes instituciones encargadas de su elaboración e instrumentación, considerando su significado para la industria de la construcción, agente encargado de la realización de las obras públicas" (p. 12). La autora desdobra este objetivo general en tres objetivos específicos: i) presentar la política urbana de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y del gobierno del Distrito Federal; ii) analizar el conjunto de políticas urbanas según sus etapas de planeación, inversión, legislación y acciones específicas por niveles de gobierno federal y local; iii) estudiar la naturaleza y el carácter de la industria de la construcción y determinar sus funciones en la elaboración y ejecución de las obras urbanas. Ante la imposibilidad de presentar en detalle cada uno de los 13 capítulos desarrollados en una extensión de 350 páginas, centraremos nuestro comentario en tres aspectos centrales.

1. En primer lugar, el libro constituye una evaluación de la política urbana del Departamento del Distrito Federal, al compararlo establecido en los planes y programas con las acciones ejecutadas. En esta dirección, llegué a la siguiente conclusión:

La planeación no parece ser un instrumento suficiente para que la instancia que la elabora esté en condiciones de negociar sus propuestas para la acción con otros actores del Estado (ej. organismos como Infonavit, IMSS, Pemex, CFE, etc.) y de la sociedad civil (partidos políticos, sindicatos) involucrados en las prácticas urbanas (p. 296).

A este problema de la desarticulación entre niveles de gobierno, que cae dentro de la teoría del procedimiento de la planeación, nosotros agregaríamos las insuficiencias técnico-metodológicas de los planes mismos, que han conducido a un callejón sin salida a los intentos de racionalizar la organización del territorio nacional y de resolver la problemática interna de las ciudades mexicanas.

Esta conclusión general se confirma para el caso del Distrito Federal, señalándose que:

La estructura del Departamento del Distrito Federal reproduce la división existente entre la planeación urbana y la acción del gobierno federal en el territorio. Es decir, su aparato planificador ofrece lineamientos generales mientras la asignación de recursos atraviesa otros canales de decisión (p. 296).

Lo que es aún más grave, agregaríamos, el gobierno del DDF ha renunciado a ofrecer los lineamientos generales y durante la presente administración no ha elaborado plan alguno.

A la inconsistencia entre la normatividad y las acciones concretas en materia de desarrollo urbano, se agrega la autonomía existente entre la planeación del desarrollo y la espacial. Así, la aplicación real de la política urbana "... escapó en consecuencia de la órbita de la principal agencia planificadora del desarrollo urbano (SAHOP) y se instaló en la agencia con capacidad para asignar los recursos (SPP)" (p. 296).

Esto parece constituir una valla infranqueable para el avance de la planeación urbano-regional en México y ante la imposibilidad de superarla se ha optado por dejar de lado los esfuerzos planificadores. El caso de la contaminación atmosférica en la ciudad de México, cuya problemática se ha venido anunciando desde hace más de 20 años, ejemplifica el precio que se paga: el riesgo real de hacerla inviable como asentamiento humano y como localización de actividades económicas.

Sintetizando, para el caso del DDF la autora concluye que:

La planeación del DDF corresponde también al objetivo de modernizar y racionalizar la gestión estatal. Pero tampoco en el caso de la política urbana de la ciudad de México la asignación de recursos se co-

responde con los lineamientos de la planeación. La normatividad contenida en los planes (de desarrollo urbano, parciales, de barrio) para la ciudad muchas veces es posterior a la acción gubernamental (p. 297).

De esta suerte:

La política urbana implementada, lejos de responder a las reivindicaciones de las mayorías se orientó a dar respuesta a las necesidades del capital, ej.: construcción de condiciones generales de la producción y la postergación en la satisfacción de bienes colectivos demandados por las clases populares (p. 297).

Resolver estas inconsistencias fundamentales de la planeación urbano-regional en México constituye verdaderamente una condición necesaria, aunque desafortunadamente insuficiente, para aspirar a elaborar una nueva generación de planes espaciales que puedan enfrentar los múltiples retos creados por el acelerado proceso de urbanización del país.

2. En segundo lugar, el trabajo incorpora un interesante análisis de la industria de la construcción, no desde el punto de vista sectorial, sino desde el universo de las empresas que participan real o potencialmente en el submercado de las obras públicas.

En este análisis, que constituye a nuestro parecer la parte más original e importante del libro, se utilizan además de las fuentes estadísticas y documentales tradicionales, la sistematización electrónica de las estadísticas de los concursos de obras registrados en la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. Esta información permite conocer quién es el agente convocante (instancias de gobierno), qué empresas disputan el concurso, quién gana, cuál es el tipo de obra, por qué monto y dónde se localiza (p. 307).

Esta información fue clasificada siguiendo una doble tipología: i) según la ubicación de las obras de la industria de la construcción en una clasificación sobre las condiciones generales de la producción, y ii) considerando la clase de vínculos entre los organismos gubernamentales encargados de las políticas urbanas y las empresas constructoras (vínculos directos, formales, indirectos e informales).

Esto permitió conocer las acciones urbanísticas de otros organismos públicos diferentes al DDF en la ciudad de México, tales como Pemex, IPN, CFE, etc. Aunque no fue posible evaluar esta información, abre la posibilidad de analizar la compatibilidad de las acciones de los organismos públicos, con los planes nacionales y

locales en la materia. En el periodo estudiado, sin embargo, se detectó que el DDF convocó a muy pocos concursos, mientras que la SAHOP realizó un número importante de obras.

El estudio de esta información condujo a una serie de conclusiones específicas que constituyen aportes indiscutibles para la comprensión de las políticas urbanas en México, o si se prefiere, para explicar sus grandes insuficiencias:

I. Los vínculos entre empresarios de la construcción y funcionarios responsables de establecer planes e implementarlos "... son centrales para comprender la orientación de la política urbana" (p. 301).

II. En el caso concreto de los empresarios de la construcción se pudo corroborar la hipótesis de que éstos han sabido

... crear una situación armoniosa con los representantes de la clase gobernante, sus principales clientes. Pero más aún se ha demostrado que algunos grupos, como es el caso de ICA en el sexenio estudiado, es un interlocutor fundamental para quienes formulan las políticas urbanas de las instancias gubernamentales; cuestión ésta que no comparte ningún otro sector empresarial y menos la ciudadanía que vive en la gran capital (p. 302).

Mantener en buenos términos esta situación es vital para la industria de la construcción pues el Estado suele ser su mejor cliente: entre 1970-1980 el sector público demandó 80% del total de obras realizadas.

III. Este estrecho vínculo ha llegado a representar cierta simbiosis en las funciones entre ambas instancias de tal suerte que

... el diseño de la política urbana en el momento de la planeación y en el momento de la realización de las obras planificadoras, lo efectúa el mismo agente privado. Tal es el caso de ISTME (Ingeniería en Sistemas de Transporte Metropolitano), una de las empresas de ICA que tuvo a su cargo la elaboración del Plan de Vialidad y Transporte del DDF —al que se hizo referencia. Luego participaron en diferentes obras del metro y ejes viales distintas empresas del grupo. ISTME cumplió labores que (corresponden al personal del Estado, a un aparato burocrático-institucional que ejerce funciones de planeación (p. 272).

3. En forma implícita, el trabajo desarrolla una serie de consideraciones en torno a la erección de las condiciones generales de la producción que son de gran relevancia para la teoría de la loca-

lización de las actividades económicas. Al ser las economías externas y las de urbanización uno de los determinantes centrales de su ubicación, es crucial dilucidar la lógica de la construcción de un vasto conjunto de obras de infraestructura para establecer una explicación histórica de la organización espacial de actividades económicas y población. Este tema, sin embargo, sólo queda sugerido entre líneas y constituye un importante tema de investigación futura.

4. Los vínculos analizados de las políticas urbanas y la industria de la construcción que anteriormente se han mencionado, evidencian que el trabajo de Alicia Ziccardi es original y relevante. Tratándose de una investigación individual y de recursos limitados, presenta indudablemente una serie de tópicos polémicos e insuficientemente desarrollados. Como resulta imposible discutirlos en esta reseña, solamente los mencionaremos: el concepto de planeación urbana versus la política urbana; la no inclusión de las finanzas locales; la restricción de limitar el análisis al Distrito Federal; el supuesto de incompatibilidad de los intereses de la industria de la construcción con las metas de la planeación urbana; el análisis insuficiente de los planes existentes; la necesidad de realizar un análisis sectorial más consistente de la industria de la construcción; su vinculación con el resto de actividades económicas, etcétera.

Más que limitaciones, estos señalamientos constituyen líneas de investigación adicionales a las planteadas por la autora al final del libro respecto a la importancia de estudiar las características de la fuerza de trabajo en la rama de la construcción. No obstante, lo realizado hasta ahora debe recibirse con el beneplácito que causa constatar avances concretos en una nueva línea de investigación, por lo que esperamos que a este libro sigan otros que continúen profundizando en el estudio de la naturaleza del vínculo entre la construcción de las condiciones generales de la producción y las políticas urbano-regionales del Estado mexicano.