

Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: la política de vivienda del INFONAVIT*

José Antonio Aldrete

INTRODUCCIÓN

EL INSTITUTO del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), fue fundado en 1972 con el objetivo específico de proporcionar vivienda de bajo costo para los sectores de la población de bajos ingresos. A la fecha, el INFONAVIT es sin duda el organismo de vivienda más importante en el país, tanto por los recursos económicos de que dispone, como por los mecanismos financieros creados para la apropiación y manejo de los mismos.¹ Ello ha permitido al INFONAVIT la construcción y financiamiento de un número de viviendas sin precedentes en la historia del país y con mucho superior a las construidas por

* Este trabajo nace de la necesidad de formular un marco teórico que permita entender algunos de los resultados obtenidos en la investigación que sobre la política de vivienda del Estado mexicano ha realizado el autor durante los últimos dos años.

¹ Para cumplir con su objetivo el INFONAVIT dispone de un fondo constituido con las aportaciones patronales del 5% sobre el salario del trabajador. Este porcentaje no es descontado del salario. Estas aportaciones, mismas que aumentan conforme los aumentos salariales, sumaban 19 235 millones de pesos en 1976 (Garza y Scheingart, 1975).

todos los otros organismos de la vivienda.² Sin embargo, durante los diez años de su existencia, INFONAVIT, el organismo creado para proporcionar vivienda barata a la mayoría de sus afiliados de bajos ingresos de una manera racional y eficiente, ha realizado acciones un tanto paradójicas: en primer lugar ha sustituido el "eficiente" y "justo" sistema computarizado de designación de vivienda³ por el sistema de "promociones externas". Con este último sistema, el INFONAVIT ya no construye las viviendas sino sólo aprueba y financia "paquetes de vivienda" promovidos en su mayoría por representantes del sector obrero y empresarial. Este sistema, supuestamente implantado para acercar al usuario al proceso de producción de vivienda y evitar un crecimiento burocrático desmesurado del INFONAVIT, ha propiciado, sin embargo, una multiplicación de intermediarios, misma que al favorecer la corrupción y la ineficiencia ha provocado el incremento en los costos de producción.⁴ En segundo lugar, el INFONAVIT promueve una vivienda que corresponde a criterios de estilo de vida de la clase media, cuyo alto costo reduce la cantidad de unidades que pueden producirse con los recursos limitados de que se dispone. Todo esto da como resultado una producción de vivienda limitada e inversamente relacionada con la

² El número de viviendas terminadas por el INFONAVIT durante el período 1972-1975 ascendió a 62 976 unidades. Esto constituyó el 56.5% de toda la vivienda producida por el sector público durante dicho período (INFONAVIT, *Los primeros pasos, 1972-1976*).

³ La distribución de la vivienda se realizaba inicialmente mediante un sistema de cómputo que procesaba electrónicamente los datos socioeconómicos de los derechohabientes y seleccionaba aquéllos con mayor necesidad de vivienda. Con relación a este sistema Garza y Schteingart, 1978, comentan: "Si bien este procedimiento objetivo de asignación de vivienda no puede escapar en cierta medida a manejos arbitrarios, es necesario destacar que constituye un notable paso adelante en relación a la forma discriminatoria como se hacen en general esas asignaciones en otras instituciones del Estado, donde muchas veces ha privado el peso de factores políticos" (p. 160).

⁴ Contrario a las promociones internas que el propio Instituto desarrollaba bajo su dirección y vigilancia y las cuales eran distribuidas por medio del sistema computarizado, las "promociones externas" son iniciativas obreras, empresariales o gubernamentales. En estos casos la vivienda es diseñada y construida por el promotor, en los terrenos de éste, interviniendo INFONAVIT con el financiamiento y la supervisión del proceso de construcción. Con relación a este tipo de promociones Garza y Schteingart, 1978, mencionan: "que puede afirmarse que las viviendas producidas a través de esta modalidad han resultado un 13% más caras que las promociones internas, como consecuencia de que los promotores obtienen una utilidad adicional" (p. 168).

demanda de vivienda en el país y en particular en el INFONAVIT.⁵ Más aún, la acción de vivienda del INFONAVIT contradice las recomendaciones de la comunidad internacional de proporcionar lotes con servicios o programas de mejoramiento urbano y regularización de colonias populares como las políticas más adecuadas para atacar el problema de la vivienda en países en vía de desarrollo (véase Burns y Grebler, 1977; Grimes, 1976; Abrams, 1964; y Dwyer, 1975 entre otros).

Tal parece pues, que el INFONAVIT es un organismo no sólo incapaz de alcanzar su objetivo, sino que es además ineficiente, costoso, en ocasiones corrupto y con políticas contrarias a todas las recomendaciones de los expertos en vivienda.

El caso del INFONAVIT no es único. Por el contrario, sus acciones son similares a las de muchos otros organismos de vivienda tanto en los países en vía de desarrollo como en los países desarrollados.⁶ En estas condiciones, la solución al problema de la vivienda no sólo resulta "casi imposible" (Riltel y Webber, 1973), sino realmente imposible. A lo único que se puede aspirar entonces es a mejorar las condiciones de vivienda de las grandes mayorías que en la actualidad padecen ese problema.

Con este objetivo se han realizado en el último siglo y en particular en los últimos cincuenta años⁷ un sinnúmero de estudios sobre vivienda que han generado acciones concretas y acciones que han generado estudios, todo ello en un "aparente" afán de aprender de las experiencias y de utilizar las lecciones aprendidas para mejorar las acciones relacionadas con la habitación.

⁵ Con relación a los costos de construcción, Garza y Schteingart, 1978, establecen que las casas unifamiliares tienen un costo por metro cuadrado superior al de las viviendas multifamiliares. A esto añaden, basándose en el caso del conjunto habitacional Pedregal de Carrasco que de acuerdo a su costo, el 23.9% de las viviendas son accesibles a trabajadores que perciben de una a 1.5 veces el salario mínimo y el 50.8% a trabajadores con ingresos entre dos y tres veces el salario mínimo (p. 170). Si a esto se agrega que en 1970 sólo un 5.3% de la población obtiene salarios de dos a cuatro veces el salario mínimo, vemos cómo, en general, la oferta de vivienda es inversamente relacionada con la demanda de vivienda en el país.

⁶ Hardoy y Satterthwaite (1981) concluyen en un estudio sobre la acción de vivienda de los gobiernos de los países en desarrollo que ésta "es virtualmente siempre inadecuada y con frecuencia mal dirigida".

⁷ Para un breve recuento de la evolución de las políticas de vivienda en el mundo véase Burns L. y Grebler L. *The Housing of Nations*, The Mac-Millan Press, 1977, capítulo 4.

Parece innegable sin embargo, que si bien muchos de esos estudios han contribuido al desarrollo de nuevas medidas relacionadas con la vivienda o a proporcionar una crítica de las mismas, estos en su mayoría han pasado por alto el análisis de algo por demás obvio: las burocracias que llevan a cabo los programas de habitación.

Esta omisión es importante si lo que se pretende con dichos estudios es aportar un conocimiento específico sobre la formación, naturaleza y resultados de las políticas de vivienda para mejorarlas, ya que es en el seno de las burocracias del Estado que se deciden dichas políticas y son las mismas burocracias las encargadas de llevarlas a cabo. Más aún, habría que añadir que dichas burocracias no operan en un vacío politicoeconómico, por lo que es necesario vincular este nivel de análisis al estudio de la naturaleza y acciones del Estado. La lógica de las acciones del Estado establece los parámetros de las acciones burocráticas, mismas que a su vez dan vida y moldean la lógica y naturaleza del Estado.

¿Por qué entonces la mayoría de los análisis de la política de vivienda no han incorporado un examen de las burocracias estatales que la llevan a cabo ni de su interrelación con el Estado, lo suficientemente específico para la toma de decisiones?

En forma general, podemos afirmar que el problema es teórico y metodológico y que se presenta de diversas maneras en los tres tipos de estudios más importantes sobre políticas públicas: 1) el enfoque economicista neoclásico con su fuerte tradición intelectual positivista, simplemente ignora o da por supuestos al Estado y sus burocracias; 2) el recientemente desarrollado y aún vagamente definido campo de las políticas públicas *à l'américaine*, que no se ha aplicado al estudio de la vivienda en América Latina, nos proporciona una herramienta de análisis muy elemental, demasiado circunscrita a las sociedades pluralistas desarrolladas y con una incorporación del estudio burocrático por demás instrumentalista y simplista; y finalmente 3) el enfoque marxista, que analiza las políticas de vivienda en el contexto de la estructura y funciones del Estado, como expresión de la lucha de clases, se mantiene desgraciadamente en un nivel de análisis demasiado agregado como para iluminar acciones concretas y prácticas. Cabe señalar que este último enfoque aparece como

el más valioso al señalarlos, aunque en forma general, los diversos intereses politicoeconómicos que están detrás de la formulación y de la implementación de las políticas de vivienda. Esto es crítico, ya que como lo señala Lisa Peattie (1979) “el número y la importancia de los intereses organizados en torno a la producción de vivienda asegura el establecimiento del llamado problema de la vivienda como parte de la construcción social de la realidad; si no existiera el problema lo tendríamos que inventar”.

Lo que aquí se sugiere pues, es un enfoque para el análisis de las acciones de las burocracias estatales, y en particular para aquellas de vivienda, que incorpore el estudio de las burocracias y que tenga características específicas similares a las de los estudios clásicos sobre organizaciones. Sin embargo, al reconocer que estas burocracias no existen en un vacío politicoeconómico y consecuentemente incorporan el análisis del Estado, y su mutua interrelación con las mismas, la tradicional definición de la organización como objeto de estudio y su asumida racionalidad instrumental son rechazados y redefinidos. De igual forma las burocracias y sus acciones no son simples instrumentos de un Estado administrador de los intereses de la burguesía o más o menos autónomo, sino sus acciones, nunca totalmente determinadas por la lógica del Estado capitalista, contribuyen por el contrario, a establecer la naturaleza del Estado mismo.

Así pues, el objetivo de este trabajo es presentar un primer esbozo de un marco nuevo de análisis de la acción burocrática estatal, partiendo de los supuestos antes enunciados y mostrando cómo éste difiere de los tres enfoques previamente mencionados. Para ello se revisan primeramente dichos enfoques en el siguiente orden; el enfoque economicista, el de políticas públicas *à l'américaine* y el marxista, para proceder posteriormente con nuestro objetivo. La discusión a lo largo de este trabajo se ilustra con el caso de la política de vivienda en México y en particular con el análisis de la creación y desarrollo del INFONAVIT. Más aún, se toma como punto focal de nuestra ilustración las acciones aparentemente paradójicas del Fondo, señaladas al inicio de la introducción.

Antes de proseguir cabe prevenir al lector de que este trabajo no es sobre el INFONAVIT *per se* y por lo tanto no debe esperarse obtener un mayor conocimiento sobre el mismo, que el

que los valiosos estudios sobre el tema ya han aportado.⁸ Lo que aquí se pretende es señalar una serie de cuestiones que al aclararse aportarán información adicional no sólo sobre el Fondo en lo particular, sino sobre la naturaleza de la relación entre la acción burocrática y la acción del Estado.

Se espera que todo ello, además de hacer más específica la discusión en torno al Estado y aportar otra visión sobre la teoría organizacional, nos permita entender en su dimensión histórica el proceso de formación, naturaleza y resultados de la política de vivienda del Estado en México. Es decir, que este enfoque nos permita contestar a las preguntas: por qué y cómo el Estado mexicano a través de sus burocracias ha realizado y realiza una determinada política de vivienda y qué significado tiene ésta para él y la sociedad en general. Quizás, las respuestas a estas preguntas permitan mostrar a quienes toman las decisiones la complejidad y variedad de intereses tanto del Estado como de la burocracia en torno al problema de la habitación, y con ello mejorar sus acciones. Pero si ellos no están interesados en aliviar el problema de vivienda de las mayorías de bajos ingresos o el juego de intereses no se los permite, este tipo de estudio deberá funcionar como una denuncia pública de por qué persiste el llamado problema de la vivienda y aún más, empeora.

LA VISIÓN ECONOMICISTA DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

La definición predominante del problema de la vivienda se da en términos económicos neoclásicos: esto es, en términos de oferta y demanda. El problema existe cuando ocurre un desajuste entre la oferta de vivienda y la demanda efectiva. En otras palabras, cuando no se producen el número y el tipo de viviendas requerido en el mercado. De aquí que el problema se defina con respecto al número de unidades requeridas para satisfacer la demanda existente. En la mayoría de los países y en particular en aquellos en vía de desarrollo se reconoce la incapacidad del mercado libre para llegar al punto de equilibrio entre oferta y demanda, por lo que la intervención del Estado en este

⁸ Aparte de las publicaciones propias del INFONAVIT sobre sus funciones y programas, véase principalmente COPEVI (1976), Núñez (1974, 1976), Castells (1977) y Garza y Schteingart (1978).

renglón es aceptada en mayor o menor medida. Lo que queda pues como punto de discusión es el criterio de intervención del Estado y las políticas e instituciones derivadas del mismo. En el caso de México, su intervención en la producción de vivienda se hace patente desde 1917 al fijarse en el artículo 123 de la Constitución el derecho del trabajador a una vivienda digna y decorosa. La creación del INFONAVIT en 1972 hace realidad ese mandato constitucional.⁹ El problema se define con respecto al número necesario de viviendas por reponer dada su caducidad o mal estado y con respecto al número de viviendas por construir dado un déficit acumulado o que se acumula por el crecimiento demográfico. En este contexto el INFONAVIT se plantea el objetivo inicial de construir cien mil viviendas anuales para sus miembros.

Dada esta definición general del problema, el enfoque economicista para el análisis de la acción relacionada con la vivienda, mismo que asume un modelo racional-instrumental de toma de decisiones,¹⁰ estipula que se deben establecer y examinar las varias opciones para resolverlo. Las consecuencias que se derivarían de la selección de cada una de ellas es igualmente evaluada y todas ellas comparadas entre sí. Finalmente, la opción que cumpla óptimamente el objetivo propuesto es la que se escoge.

En este proceso de decisión se usan una variedad de técnicas de análisis. Por ejemplo, análisis de costo-beneficio, investigación de operaciones, análisis de sistemas o teoría de decisiones. Estas técnicas se caracterizan por una visión de los problemas

⁹ Antes de la creación del INFONAVIT existen ya otros programas de vivienda como los del Departamento del Distrito Federal, del Instituto Nacional de la Vivienda (que se convierte posteriormente en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda) y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., entre otros. Para un análisis completo de la acción habitacional del Estado en México, véase en particular Garza y Schteingart (1978).

¹⁰ El modelo racional-instrumentalista de decisión establece que un individuo que enfrenta un problema:

- a) primero clarifica sus objetivos y valores personales, los jerarquiza y los ordena;
- b) lista después todos los medios (o políticas) posibles para alcanzar sus objetivos;
- c) posteriormente investiga las consecuencias importantes que se derivan de cada política, para compararlas posteriormente, y
- d) finalmente escoge aquella política que satisface sus objetivos.

fundamentalmente economicista y un rigor matemático que estructura la realidad social en términos del clásico modelo económico. El mito sobre estas técnicas es que ellas en sí carecen de todo contenido ideológico, lo que las convierte en herramientas "neutras" para la organización racional de ideas y conceptos. (Véase Stockey y Zeckhauser, 1978; Greenberger, Matthew y Crissey, 1976; Simon, 1959; Ackoff y Sasieni, 1968; Baumol, 1977; Raiffa, 1968; entre otros.)

Así pues, partiendo de estos supuestos, el analista de vivienda sólo tiene que conocer a fondo las características de la oferta y la demanda, lo que las condiciona y, cómo se pueden manipular para diseñar las varias alternativas, comparar éstas y encontrar la "mejor".

En un nivel de macroanálisis, los economicistas ven la vivienda tan sólo como una de las varias opciones que el país tiene para usar recursos escasos. De ninguna manera se justifica una prioridad especial para este renglón porque si bien es cierto que la producción de vivienda tiene una relación favorable entre mano de obra y capital, su relación capital y producto es poco ventajosa cuando se le compara con otro tipo de inversiones. Si la vivienda como producto es evaluada por la renta que genera, ésta muestra una alta relación entre capital y producto y consecuentemente un largo período de recuperación del capital. Obviamente, los países en desarrollo deben concentrar su capital en aquellos sectores de más alta recuperabilidad. Por lo que toca al beneficio en términos de creación de empleos derivados de la industria de la construcción, se puede argumentar que estos recursos bien podrían ser usados en otros sectores productivos, por lo que las ventajas reales de la producción de vivienda deben evaluarse en función de los beneficios no obtenidos por la no inversión en otras áreas productivas.

Más aún, desde esta perspectiva, la producción de vivienda no sólo no presenta ventajas indiscutibles como generador de empleos, sino tampoco como mecanismo redistribuidor de la riqueza. No existe evidencia de que la vivienda sea el método más equitativo o eficiente de equilibrar la distribución de la riqueza en países en desarrollo.

Sin embargo, ya que la intervención del Estado ha sido aceptada, el analista tendrá que decidir sobre qué tipo de vivienda

se debe producir y a qué costo. Brevemente, siguiendo el argumento del enfoque economicista, lo que se recomienda es la construcción de vivienda de bajo costo y consecuentemente baja calidad (véase Burns y Grebler, 1977; Grimes, 1976; Abrams, 1964; Dwyer, 1975 y Grígsby, 1967; entre otros). Así, dado el fracaso de los esfuerzos por reducir el costo de la vivienda por medio del uso de tecnología avanzada en países en desarrollo (Strassmann, 1975, 1978) una opción más realista es estimular pequeños pero continuos mejoramientos a las viviendas mediante el uso de tecnologías intermedias (Terner y Turner, 1972). Dicho de otra manera, lo que debe fomentarse no es la construcción de los tradicionales y harto imitados conjuntos habitacionales tipo europeo, sino la de los ahora bien aceptados desarrollos de lotes con servicios y programas de mejoramiento urbano y regularización de colonias populares.

Se argumenta que las bondades de este tipo de proyectos han probado ser indiscutibles. Por ejemplo, el desarrollo de estos programas genera más empleos por unidad de inversión que los generados por la construcción de vivienda de mayor costo y mejores estándares. Además, la mano de obra que se absorbe es la no calificada. De igual forma, el efecto multiplicador del ingreso producido por estos programas paralelamente al efecto multiplicador del empleo, es mayor por unidad de inversión en vivienda de muy bajo costo (Araud, Boom, Urquidi y Strassmann, 1973; Strassmann, s.f.). Más aún, la vivienda genera ingresos adicionales cuando se utiliza para actividades económicas, como sucede con frecuencia en las soluciones referidas. Y por otra parte, los programas de ahorro asociados a la compra de este tipo de vivienda usualmente tienen éxito en aumentar el volumen total de ahorro.

Así pues, si se considera que los programas de lotes con servicios y otros similares como pie de casa, etc., ofrecen todas estas ventajas, mismas que han sido ampliamente validadas tanto por organismos internacionales (Banco Mundial y Naciones Unidas) como por investigadores, tal parecería que la acción del INFONAVIT se podría considerar como un fracaso, desde el punto de vista del enfoque economicista.

Es interesante señalar que este tipo de enfoque parece llegar siempre a conclusiones similares a la anterior, como lo muestra

el estudio de Hardoy y Satterthwaite (1981) citado en la introducción. Es más, junto con este tipo de conclusiones las recomendaciones sobre qué hacer en los países en desarrollo no parecen haber cambiado significativamente en los últimos 20 años. El planificador norteamericano y consultor para las Naciones Unidas, Charles Abrams (1964), recomendaba ya a principios de los sesenta soluciones como las mencionadas previamente. Tal parece que los economicistas ofrecen soluciones aparentemente perfectas, pero misteriosamente inexplicables y que no ofrecen diagnóstico que permita aclarar este misterio.

El problema radica, como se apuntó brevemente con anterioridad, en la tradición intelectual positivista de este enfoque que, en su afán de "objetividad científica", transforma procesos en resultados y reduce realidades complejas a simplificaciones artificiales (véase Tribe, 1972, 1975; Fay, 1975, entre otros). En el caso del análisis de la acción de vivienda, la evaluación se limita a investigar si el objetivo —la construcción de vivienda barata— se alcanzó y a qué costo. No se estudian los procesos que condicionan el resultado ni tampoco las razones históricas que condicionan dichos procesos. Por consiguiente, los programas del INFONAVIT se juzgan en función de los programas recomendados y se pregunta por qué no concuerdan con esos objetivos. Por ejemplo, se podría argumentar que si se escogieron unidades de tipo clase media en vez de los recomendados, es porque los análisis costo-beneficio y la determinación del efecto multiplicador de empleos no se hicieron adecuadamente. O bien, que se suprimió el sistema computarizado de designación de vivienda del INFONAVIT, no obstante sus ventajas, porque resultó demasiado complejo para un país en desarrollo. En resumen, la explicación del fracaso se busca en la incompetencia de los usuarios de los instrumentos de decisión. Las técnicas de decisión en sí no se cuestionan.

El segundo elemento, la simplificación artificial de realidades complejas es el resultado de reducir dichas realidades a elementos fácilmente cuantificables. Por lo tanto los factores políticos de esa realidad son simplemente considerados como elementos exógenos a los procesos económicos, dada la imposibilidad de incorporarlos a los modelos econométricos utilizados. Así, la producción de vivienda y las tipologías que se van a producir, se

deciden y juzgan en términos de oferta y demanda. Los análisis de costo-beneficio determinan qué tipo de inversión en vivienda producirá mayores beneficios para la economía del país y el tipo de demanda que se ha de satisfacer. Las consideraciones socio-políticas usualmente no intervienen en este tipo de análisis por considerarse demasiado difíciles de definir y cuantificar.

El resultado final de esta metodología "objetivista" es anestesiar todo sentimiento moral convirtiendo la ansiedad, la desesperación y el potencial de violencia de los que no tienen vivienda o viven en condiciones infrahumanas, en criterios de estándares, metros cuadrados necesarios, número de viviendas, etc. Además, este enfoque deforma el papel de toda racionalidad ya que considera el análisis de valores e ideologías como más allá de todo esfuerzo sistemático de investigación.

Así pues, la aportación de este enfoque para el entendimiento de la acción habitacional de las burocracias del Estado es obviamente limitada. Su valor radica en informarnos qué hacer y cómo (planeación), dada la consideración de una serie de factores esencialmente económicos. Ello está condenado al fracaso al no considerar, por una parte, los procesos sociopolíticos que están detrás de la toma de decisiones y al no proporcionar por otra parte, los elementos de análisis suficientes para poder evaluar el porqué de un fracaso que nunca reconoce como suyo.

Lo que previamente se ha descrito y denominado un enfoque economicista del análisis de la acción burocrática estatal corresponde al tipo de análisis predominante y más tradicional de las políticas públicas. Este enfoque podría ubicarse en el extremo de un espectro de diversos modelos utilizados para el estudio de la acción del Estado, mismo que en su conjunto, se han definido como el campo del análisis de políticas públicas. Este incipiente y muy discutido campo, cuya delimitación es aún muy controvertida, tiene dos componentes principales; un modelo o modelos de toma de decisiones, y uno o varios modelos del sistema político en donde se toman dichas decisiones. En la mayoría de estos enfoques se considera a las organizaciones como meros instrumentos para la implementación de las políticas públicas.

Así, en un extremo del espectro se encuentra el enfoque economicista que adopta un modelo racional-instrumentalista de toma de decisiones y que considera que el proceso de formación de las

políticas públicas se realiza paso a paso, en el contexto de una democracia y un mercado perfectos. Las burocracias u organizaciones del Estado son simplemente herramientas ejecutoras de las decisiones de las mayorías. Hacia el otro extremo se encuentran enfoques que centran sus estudios en un cuestionamiento del modelo racional-instrumentalista de toma de decisiones. (Dror, 1864; Etzioni, 1968; Lindblom, 1959.) Otros estudios incorporan este cuestionamiento a nociones de una sociedad más o menos pluralista destacando en estas investigaciones la interrelación entre los procesos de decisión y la naturaleza del proceso político (Lindblom, 1977, 1979, 1980; Wildavsky, 1979; Lineberry, 1973). Para otros más, lo importante es sólo una etapa del proceso total de realización de las políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1973). En conclusión, todos esos autores critican el modelo racional-instrumentalista e incorporan, implícita o explícitamente, nociones de una sociedad que dista de ser una democracia perfecta o contar con un mercado que funcione idealmente. Sin embargo, su reacción contra el modelo racional es limitada, ya que su visión de modelo social es vaga o se sigue manteniendo cercana al enfoque democrático-pluralista y su tratamiento de las organizaciones puede considerarse como instrumental.¹¹ Para ellos, lo importante

¹¹ Uno de los paradigmas más importantes en el estudio de las organizaciones es el de la productividad racional de éstas o en otras palabras, de su instrumentalidad. Esta noción de racionalidad se encuentra claramente expresada en la definición de burocracia de Weber (1978). El interés de Weber en el fenómeno burocrático surge del desarrollo del capitalismo, cuyos principios se basan fuertemente en la noción de racionalidad. Las burocracias imponen orden al funcionamiento de las recién nacidas sociedades capitalistas. Estas burocracias sistematizan las actividades económicas con el propósito de hacerlas más predecibles y por lo tanto más controlables. De aquí, que la racionalidad económica de las sociedades capitalistas, misma que se apoya en el concepto del hombre económico-racional, se materializa en las nociones de burocracia y en general de toda organización.

Este concepto de racionalidad es fundamental para dos corrientes importantes de la teoría organizacional; la primera es la escuela de dirección científica (Scientific Management) que trata de hacer óptimamente racionales las etapas de producción (Taylor, 1913). La segunda corriente se deriva del concepto weberiano de dominación racional-legal o autoridad. Para Weber la forma más pura de dominación legítima se realiza por medio de las burocracias. Aunado a lo anterior, el concepto de burocracia se refiere a la división horizontal y vertical, del trabajo, a las relaciones impersonales de los burócratas, al ascenso según el mérito, a la separación del lugar de trabajo (oficina) y la vivienda; en suma, la visión de un aparato maquinista, racionalmente diseñado con el propósito último de la eficiencia. Así,

en el análisis organizacional es el que la organización alcance o cambie el objetivo establecido, el nivel de discreción en las decisiones individuales, la incertidumbre de la organización y la capacidad de "sobrevivencia" de la misma.

EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS *à l'américaine* Y LA VIVIENDA

La crítica de Lindblom al modelo racional-instrumentalista se basa en el concepto de la "racionalidad limitada" de March y Simon (1958).¹² Además, Lindblom asume que cuando varios individuos combinan su análisis en la toma de una decisión, la información limitada (de aquí el concepto de la "racionalidad limitada") que cada uno posee se complementa entre sí produciendo una decisión mejor y más racional. Más aún, este proceso de decisión "democrática", que Lindblom considera como factible sólo en sociedades pluralistas y avanzadas como los Estados Unidos y otros países similares, también asume el funcionamiento del mercado (aun si éste no es perfecto) en donde participa el individuo

detrás de las dos corrientes mencionadas, y aun de aquellos estudios que elaboran la noción weberiana (Selznick, 1948; Merton, 1949; Gouldner, 1954, entre otros) está siempre la idea de la organización como instrumento para alcanzar un objetivo. Dicho en otras palabras, en este tipo de estudio de las organizaciones parece estar implícita la tarea de que éstas hagan óptimo el proceso de producción a través de eliminar, lo más posible, toda interferencia; en particular los errores humanos como el abuso y mal uso de su poder de decisión.

Más aún, lo anterior parece ser cierto para aquellos estudios que adoptan la perspectiva organizacional que ve éstas como "sistemas naturales" (*natural systems approach*). Desde este punto de vista, las organizaciones son como organismos vivientes que se adaptan a los cambios del contexto exterior para poder sobrevivir. Así, la supervivencia de la organización se convierte en el objetivo alcanzable mediante estrategias subsidiarias que dependerán del nivel de incertidumbre del contexto exterior (Burns y Stalker, 1961; Thompson, 1967; Lawrence y Lorsch, 1967, etc.). Aunque esta perspectiva ya incluye los conceptos de la "racionalidad limitada" (March y Simon, 1958), ésta sin embargo, se basa fuertemente en la noción de decisiones racionales para la adaptación de la organización al ambiente externo.

¹² March y Simon, 1958, argumentan que quienes toman decisiones nunca poseen toda la información en torno a un problema, ni tampoco disponen del tiempo necesario para evaluar "todas" las alternativas posibles de solución, como suponen los instrumentalistas. Por ello, la toma de decisiones se hace en forma más pragmática, utilizando la información disponible y la experiencia.

economicorracional con mentalidad maximizante. En el modelo de Lindblom parece que los individuos siempre pueden llegar a un acuerdo, ya sea por medio del convencimiento o de la transacción. El conflicto irreconciliable entre intereses no aparece en su enfoque. De igual forma, desde esta perspectiva, la toma de decisiones organizacionales se da siguiendo la noción de los "ajustes" del mercado y de "incrementos de decisión". (Dahl y Lindblom, 1953.) Por lo tanto, dentro de las organizaciones como en la sociedad, el acuerdo entre individuos en la toma de decisiones siempre es posible. De aquí que como Wolf Heyderbrand (1964) señala lo que Lindblom propone, aun cuando éste haya desarrollado un modelo más complejo de "estrategias de decisión" (Lindblom y Baybrooke, 1963) según la "ciencia de la improvisación" (*science of muddling through*) (Lindblom, 1959, 1979) su modelo se mantiene no mucho más allá que el del arte de *laissez-faire*.

En el caso de Dror (1964), éste propone un modelo de toma de decisiones que aunque vago y limitado, trata de incorporar elementos de sociedades menos "pluralistas" (países en desarrollo). Las principales características de este modelo, al que Dror llama "modelo óptimo normativo para la decisión sobre políticas públicas", son las siguientes: *a*) clarificación de objetivos y criterios de decisión, *b*) identificación de alternativas con un esfuerzo consciente por incorporar otras nuevas y porque se estimule la innovación; *c*) estimación preliminar de resultados para decidir si se escoge una estrategia de mínimo riesgo o una de innovación; *d*) esfuerzo consciente para decidir si el problema es suficientemente importante como para requerir un análisis más completo, y *e*) combinación de experiencia y teoría, racionalidad e intuición en dicho análisis. Así, su énfasis en que los objetivos sean explicados y la ideología subyacente clarificada parece tratar de fomentar la participación de las bases en países en que dicha participación es limitada. Asimismo la insistencia de Dror de que, en el proceso de decisión, se haga un esfuerzo consciente por considerar nuevas alternativas y de que se estimule la creatividad e innovación, parece estar dirigida al líder-administrador de las burocracias estatales. Estos elementos del modelo de Dror no aparecen en el enfoque de Lindblom ya que en este último ello se da como resultado del proceso democrático me-

diante el cual se presentan abiertamente los diversos puntos de vista de la sociedad, mismos que se complementan y balancean mutuamente y, que generan la "mejor" solución.

Finalmente, Etzioni (1968), quien parte de la posición de Lindblom, agrega que existe la necesidad de decisiones a largo plazo para las cuales el modelo racional es apropiado. Su modelo parece tomar en cuenta que existen las llamadas economías mixtas con gobiernos centrales con la suficiente fuerza para ser capaces de ese tipo de decisiones. Así pues, ni Dror, ni Etzioni, incluyen en sus proposiciones nociones específicas del comportamiento organizacional, ni tampoco del tipo de Estado dentro del cual se da el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas. Aunado a estos enfoques sobre toma de decisiones para políticas públicas existen otros que concentran su análisis a un caso en particular de éstas o en una etapa del proceso de su realización. En la mayoría de ellos, si no en todos, se da por supuesta una sociedad plural y un proceso organizacional algo simplista que cae nuevamente en el modelo racional-instrumental de la acción burocrática. Por ejemplo, Pressman y Wildavsky (1973), en su estudio de la implementación del programa de creación de empleos en la ciudad de Oakland, California, consideran a las organizaciones burocráticas encargadas de su implementación como el centro del problema que lo llevó al fracaso. Se discute como posible solución la creación de nuevas organizaciones fuera de las existentes y el mejoramiento de aspectos de coordinación. Tal parece que los autores suponen que con la creación de una nueva organización los viejos problemas de conflicto de objetivos y desplazamiento de los mismos por intereses ajenos o de la propia organización, pudiesen ser remediados. En otras palabras, el diagnóstico se reduce a impugnar una ineficiencia que se considera soluble dado el uso adecuado de "buenas" técnicas de organización.

Presentando un argumento bastante similar al anterior, Lineberry (1973), define el proceso de implementación de políticas como la administración de las mismas; señala que la visión de la acción burocrática más generalizada en el círculo de estudios de las políticas públicas es aquella en que la burocracia estatal, aunque persigue satisfacer el interés público con sus acciones, busca también mantener y expandir su vida y campo de actividad

organizacional. Como consecuencia, gran parte de sus recursos son dedicados no al servicio del público sino a mantener, promover y expandir su propia existencia. Vemos aquí nuevamente el concepto instrumentalista-funcionalista de sobrevivencia organizacional. Desde otro punto de vista, pero compartiendo este enfoque, Wilson (1967 y 1975) argumenta que toda organización política presentará sus propias necesidades de mantenimiento y expansión de actividades como si fuesen de interés público.

Ahora bien, si aplicamos estos enfoques para el análisis de la toma de decisiones de las acciones del INFONAVIT, tendríamos que suponer que las acciones del Instituto son el resultado de un proceso participativo-democrático y, por tanto, expresión de las transacciones entre los diversos intereses en torno al Instituto, incluyendo a este mismo. Este supuesto es contrario a todo lo que sabemos sobre el Estado mexicano (Reyna, 1977). Ello nos deja con las vagas propuestas de Dror o Etzioni, teniendo que concentrar el análisis en el papel de la institución en lo particular. Si aceptamos esto como válido, son varias las interpretaciones posibles de las acciones del INFONAVIT. Por ejemplo, utilizando algunos de los clásicos enfoques racional-instrumentalistas se podría argumentar siguiendo Selznick (1949), que la vaguedad con que el objetivo se definió —construcción de vivienda para la población de bajos ingresos— ha dado cabida a diversas interpretaciones sobre el proceso de implementación, dando lugar en mayor o menor grado, a la cooptación y a la corrupción. Ello ha provocado que el objetivo inicial se haya modificado por aquél que beneficia a los grupos que constituyen la clientela del INFONAVIT y que favorecen la construcción de vivienda de un tipo que corresponde a estándares de la clase media. De igual forma se podrían tomar algunos conceptos del trabajo de Barnard (1938) y argumentar que el problema radica en la falta de liderazgo administrativo que proporcione los incentivos necesarios para que los integrantes de la organización participen en forma entusiasta en la consecución de los objetivos de la misma. Esto da como resultado baja eficiencia, apatía, demoras y por consecuencia mayores costos de construcción y administración, remplazando el objetivo inicial de construcción de casas baratas por otras de mayor costo. Finalmente, podría proponerse que el problema radica en la deficiencia en el diseño organizacional (definición de papeles, jerarquización

de funciones y toma de decisiones, etc.), resultado de la falta de conocimientos actualizados en administración empresarial, situación usual en los países en desarrollo; tales carencias provocan ineficiencias generalizadas en la institución, las cuales a su vez entrañan mayores costos por vivienda, menores niveles de producción de las mismas, etc. En conclusión, desde la perspectiva de tales enfoques, las acciones en materia de habitación del INFONAVIT se explicarían por la imprecisión en la definición de sus objetivos lo cual a su vez genera problemas de implementación, amplificadas por los vicios de fondo de una organización mal diseñada y mal administrada desde un principio.

Aunque todos estos argumentos tienen quizás algo de cierto, su poder explicativo de la acción burocrática estatal es aún limitado. Por un lado, suponer un contexto pluralista tiene poca validez tanto para México como para la mayoría de los países en desarrollo y cabe dudar que la tenga para los países industrializados (O'Connor, 1973). Por otro lado, concentrar el análisis en su contexto organizacional acarrea el problema metodológico de aceptar una visión racional-instrumental (o aun pequeñas variantes de ella) que tradicionalmente ha ignorado el contexto politicosocial de las organizaciones. Este análisis de las burocracias y organizaciones en general, se ha basado en la diferenciación de las mismas como el objeto de estudio que se va a evaluar. Así, los estudios de caso y análisis comparativos y cuantitativos de las burocracias han buscado explicaciones de este fenómeno estudiando los procesos internos de las organizaciones, consideradas éstas como entidades independientes, distintas por un lado de los pequeños grupos contenidos en ellas, y por otro, del contexto multistitucional más amplio, en donde estas burocracias se localizan. De aquí que estos enfoques atribuyan una objetividad falsa y distorsionada a aquellos elementos del contexto político-económico que son necesarios para la consecución del objetivo de la organización y de su sobrevivencia.

En forma similar, algunos atributos de las organizaciones burocráticas han sido aceptados como hechos reales indiscutidos. Tal es el caso de los organigramas o de la descripción de papeles hechos por los propios participantes. Más aún, se han buscado relaciones causales entre estos atributos como si éstos fueran objetos que se pudiesen conectar mecánicamente. También, consi-

deraciones sobre las actitudes de los participantes se han considerado como datos válidos. Con todo ello se ignora que la definición de papeles y los organigramas mismos son resultado de otros procesos sociales productores de esa realidad social llamada burocracia, misma que tiende a reproducir la realidad de la sociedad en general (Benson, 1977 y 1975; Márquez y Godau, 1983; Heyderbrand, 1977; Goldman y Van Houten, 1977; Glegg, 1975, entre otros). En síntesis, lo que se estudia en el análisis de las políticas públicas es la organización como un artefacto estructurado por un organigrama, papeles, funciones, etc., y se evalúa éste por lo que dice que debe hacer y no por lo que en realidad hace.

Así, lo que se evalúa en el caso del INFONAVIT, como se ilustró anteriormente, es la funcionalidad instrumental de algunos de sus elementos internos en relación al objetivo que el Instituto ha establecido como meta.

EL ANÁLISIS MARXISTA DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

En una discusión sobre tres estudios franceses que abordan problemas de la vivienda, Pickvance (1976) expone claramente el punto de vista marxista sobre el tema. El punto de partida, nos dice el autor, se encuentra en la teoría del capitalismo monopolista de Estado, cuyo tema principal es el cada vez más importante papel que el Estado desempeña en las economías capitalistas. Este fenómeno, que surge a partir del inicio del presente siglo, se caracteriza por una combinación entre capital monopolista y Estado, cuyo objetivo es salvar al sistema capitalista. La intervención del Estado se considera como el medio de combatir la tendencia a la disminución de la tasa de ganancia del capital por una parte y, por otra, la tendencia a la sobreacumulación. Para contrarrestar estas tendencias, el Estado invierte capital desvalorizado, o sea capital que no busca su expansión, en varios sectores de la economía v.gr. la industria de la construcción. Esto permite obtener una tasa promedio de utilidades mayor que si se hubiese invertido capital valorizado (capital en busca de utilidades). Por consiguiente, esta perspectiva interpreta la intervención del Estado como favorable a los intereses del capital monopolista.

Es en este contexto que se inserta la producción de la vivienda. Ésta tiene la única y poco usual característica, de que para generar la acumulación de capital no sólo tiene que considerarse como una mercancía susceptible de ser producida por la industria de la construcción, sino además, tiene que ser consumida para asegurar la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo.

Esta doble relación de la vivienda con el proceso capitalista de producción origina dos contradicciones básicas; una entre el capital invertido en la industria de la construcción y el capital industrial en general y otra entre este último y la propiedad privada del suelo. La primera contradicción consiste en que, por un lado, las utilidades del capital de la industria de la construcción aumentan conforme al incremento del precio de la vivienda, mientras que por el otro, las utilidades del capital industrial dependen del bajo costo de la misma ya que ésta es uno de los factores que determinan el nivel de los salarios. Más aún, visto en más detalle, el capital dedicado a la industria de la construcción es de dos tipos: uno, el capital industrial y dos, el capital circulante. El primero se dedica a la producción de la mercancía-vivienda, el segundo a su comercialización. Por ello esta primera contradicción se acentúa aún más. La vivienda como producto de la industria de la construcción tiene un largo período de producción y de circulación. Este último se debe por una parte a la durabilidad de la vivienda y, por la otra, al alto precio de la misma con relación a los salarios. Esto quiere decir que para la pronta realización del capital industrial tiene que intervenir el capital circulante cuya función es subsanar esa diferencia precio-salario mediante el otorgamiento de créditos a largo plazo. El capital circulante sin embargo, en su afán de aumentar su productividad busca incrementar la proporción del salario dedicado al pago del crédito o a una renta. Todo ello desemboca en un conflicto de intereses entre el capital industrial y el capital circulante.

La segunda contradicción, entre el capital invertido en la industria de la construcción y el invertido en la propiedad privada del suelo, se refiere básicamente a la competencia entre ambos por la apropiación de utilidades. En forma general, a mayores utilidades del primero menores utilidades del segundo, y viceversa.

Los estudios que adoptan esta perspectiva, enfocan sus análisis sobre las políticas urbanas y de vivienda que el Estado adopta hacia dichas contradicciones. Asimismo, pero en un nivel de análisis más general, el tema de estudio es la función de las políticas de vivienda en la reproducción de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, con relación a este último el mismo Pickvance (1977) discute la validez de este postulado mediante el análisis del trabajo de Pinçon (1976) sobre la distribución de la vivienda social en la región de París. El estudio de Pinçon muestra en forma general, que de los obreros manuales, aquellos que ganan menos están menos representados como beneficiarios de la vivienda social y, que los burócratas no sólo están más representados en general, sino también en comparación con los empleados del sector privado. Por otra parte, la mayor representación de obreros industriales es la de aquéllos provenientes de industrias que han experimentado mayor concentración de capital y aumento de tamaño y, en donde los niveles salariales son relativamente altos. Pinçon concluye que la vivienda social beneficia a aquellos que trabajan en los sectores más avanzados de la economía y dentro del aparato estatal; los otros obreros son menos importantes para el capital. Una de las explicaciones que da Pinçon, es que dicho proceso de distribución de vivienda es un medio para la reproducción estratégica de la fuerza de trabajo. Con relación a lo anterior, Pickvance sostiene que no existe el obrero "esencial" ya que lo que se puede considerar como fuerza de trabajo estratégica en un tiempo depende de la lucha entre capitalistas y obreros. Más aún, dice el autor, los requerimientos del tipo de fuerza de trabajo no se determinan tecnológicamente, sino resultan de la estrategia de los empresarios para combinar fuerza de trabajo con capital fijo y, de la resistencia de los obreros en contra de las mismas.

Apoyándose en Braverman (1974) y Marglin (1974) Pickvance agrega que la división del trabajo dentro del lugar de empleo es el resultado de una estrategia empresarial con dos objetivos: uno, reducir los costos totales de mano de obra mediante la fragmentación de cada tarea en diferentes operaciones sencillas realizables por obreros no calificados, y dos, mantener las relaciones capitalistas de producción. En conclusión, dice Pickvance, la explicación de la intervención del Estado en materia

de vivienda para la reproducción de ciertos grupos de la fuerza de trabajo es equivocada por las siguientes razones: *a*) el traslape entre el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo y la vivienda es limitado; *b*) el valor de uso de la vivienda está sólo marginalmente ligado al proceso de reproducción de la fuerza laboral, porque se refiere a espacios físicos mientras que el proceso de reproducción es un proceso social; *c*) para la mayoría de la población, la vivienda no es un impedimento para desarrollar aquellos aspectos del proceso de reproducción que en ella se realizan ya que los estándares mínimos han aumentado gradualmente; finalmente, *d*) la divulgación generalizada de la idea de la vivienda individual como norma ha alejado todo peligro del uso de la misma como base para la oposición política. Para finalizar su argumento, Pickvance señala que la tesis de la reproducción de la fuerza de trabajo es válida en el caso de la expansión industrial que requiere de vivienda, como en el caso estudiado por Castells y Godard (1974).

Para América Latina, existen ya un gran número de estudios que documentan desde una variedad de perspectivas teóricas (Peattie y Aldrete-Haas, 1981), la acción o no acción del Estado en materia de vivienda, sea ésta la creación de instituciones como INFONAVIT, o las políticas estatales hacia los asentamientos populares. Dentro del enfoque marxista, podemos citar los trabajos de Castells (1974), Pradilla (1974, 1977), Sánchez (1974), Schteingart y Broide (1974), entre otros. Para el caso de México y en particular para un análisis de la creación y políticas del INFONAVIT existen los ya clásicos trabajos de COPEVI (1976) (encabezado por Pricilla Connoly, Enrique Ortiz y Gustavo Romero) Núñez (1974, 1976), Castells (1977) y Garza y Schteingart (1978).

Como apuntamos anteriormente, los análisis hechos desde la perspectiva marxista, centran su estudio en la acción del Estado en materia de vivienda y, la reproducción de la fuerza de trabajo en general y, más específicamente, en las políticas públicas en torno a las contradicciones generadas por la producción de viviendas. Así, el surgimiento de una política de vivienda "audaz", como la puesta en marcha en el gobierno de Echeverría, se explica mediante "el análisis histórico de la lucha de clases, de la acumulación de capital, de la reproducción de la fuerza de tra-

bajo, de las relaciones sociales, de la dinámica del Estado y de las cambiantes relaciones de dependencia a escala mundial". (Castells, 1977.) Dicho de otra forma, el entendimiento de por qué el Estado lanza una política de vivienda "audaz" en 1972 y no antes y, más en detalle, el porqué de las aparentemente paradójicas acciones del INFONAVIT, nace del análisis del desarrollo y naturaleza del Estado mexicano y su relación con el desarrollo capitalista dependiente del país. Asimismo, estas respuestas surgen del estudio de la articulación por el Estado de los diversos y conflictivos intereses en torno a la producción de vivienda.

De aquí, que la lectura de los trabajos citados aporte valiosa información para dar respuesta, aunque parcial, a las preguntas en torno a las acciones de INFONAVIT mencionadas en la introducción. Por ejemplo, Castells (1977) ve la acción de vivienda en México del período 1970-76, en la cual se inscribe la creación del INFONAVIT, como la respuesta a una crisis de la vivienda. Esta crisis la definen Garza y Schteingart (1973) como el hecho "que tan sólo 4.6% de la población activa puede acceder al mercado privado de la vivienda y, que 17.8% adicional puede acogerse a los programas de vivienda popular suscitados por el Estado. En cambio, 71.7% restante queda excluido de cualquier tipo de programa de vivienda y entra a formar parte del sector popular". Castells relaciona la crisis al análisis de períodos anteriores, mismos que se dividen en cuatro etapas; de 1910 a 1940; de 1940 a 1963; de 1963 a 1970 y de 1970 en adelante. (Para un análisis histórico más detallado, véase COPEVI, 1976 y Núñez, 1974 y 1976.)

Castells anota que el final de la primera etapa, los años treinta, y la segunda (1940-1963) corresponden a una contradicción fundamental del Estado mexicano: por un lado, su carácter populista y la agravación de la crisis urbana provocada por la industrialización sustitutiva de importaciones reclaman una acción social sobre la vivienda. Por otro lado, el papel fundamental del Estado en la creación de condiciones generales de producción para el desarrollo capitalista obligan a concentrar los recursos en inversiones de infraestructura, energéticos y comunicaciones. Como expresión de la dominación de los intereses de la burguesía aliada a la tecnocracia del Estado, es la segunda forma de intervención la que se impone en forma casi exclusiva, mien-

tras que la vivienda social no aparece sino en forma simbólica para mantener una mínima legitimación ideológica con respecto a las capas populares.

La tercera etapa (1963-70), continúa el autor, representa la capacidad del capitalismo mexicano, fuertemente articulado a las multinacionales, para acelerar la acumulación capitalista, sostenida y estimulada por el Estado. La política de vivienda y la política urbana en general aparecen así como uno de los medios para movilizar y concentrar el capital inmobiliario y el de las empresas de construcción.

Al final de los sesenta, los tres factores de desarrollo entran en crisis: la extrema desigualdad en el ingreso restringe cada vez más el mercado interno; la crisis económica que se desarrolla en el centro del capitalismo aumenta la desocupación, disminuye el ingreso y, por tanto, restringe la inmigración y desfavorece el turismo. En fin, los intentos de controlar la espiral inflacionaria mundial llevan a una restricción de los créditos internacionales, tanto más cuanto que la deuda exterior alcanza un nivel peligroso y la estabilidad política del Estado mexicano empieza a ser puesta en entredicho.

Finalmente, concluye Castells, haciendo referencia a Labastida (1976), de las opciones del Estado ante dicha crisis se busca una que restructure la nueva dependencia del país en forma favorable para el aparato del Estado. Tal estrategia implicaba combinar la movilización integrada de las masas populares, las reformas estructurales necesarias para una reactivación del capitalismo y una estimulación general del mercado capitalista. Todo ello se define por encima de los intereses particulares a corto plazo de grupos capitalistas o de sectores de la burocracia estatal y paraestatal.

De ahí se desprende que la creación del INFONAVIT obedece a objetivos económicos y políticos. Por un lado, el Instituto, se crea como concesión a las centrales obreras en respuesta a la solidaridad de éstas en el mantenimiento de las bajas demandas salariales que se requieren para combatir la inflación en el período de Echeverría. Al mismo tiempo la creación del Instituto traería la creación de empleos no calificados mediante el desarrollo de la industria de la construcción. Por otro lado, la creación del INFONAVIT representa un esfuerzo por parte del nuevo gobierno por

restablecer su legitimidad y ganar nuevamente el apoyo de uno de sus principales pilares políticos: las centrales obreras. Como comenta Reyna, 1977:

Su objetivo fue hacer renacer las expresiones perdidas del populismo y revitalizar la alianza formal entre el Estado y el pueblo. Su imperativo político fue recuperar la legitimidad que había sido dañada por los eventos políticos del 68.

El afán de restablecer el apoyo al sector obrero es de particular importancia estratégica dado que las demandas de este sector habían sido casi completamente ignoradas durante los años del desarrollo estabilizador y en particular durante el sexenio del presidente Díaz Ordaz. Ello llevó a Echeverría a establecer un buen número de reformas conciliatorias y redistributivas, de las cuales nace la Comisión Nacional Tripartita que integra gobierno, obreros y empresarios y, el INFONAVIT, junto con otros fondos para la vivienda (véase Leal, 1975).

En resumen, vemos que los trabajos mencionados tienen como principal virtud analizar en detalle la naturaleza y desarrollo de la política de vivienda (dentro de la que se inserta la creación del INFONAVIT) como resultado de la evolución del Estado mexicano en el contexto del desarrollo capitalista dependiente del país. Con relación a las respuestas que los mismos proporcionan sobre la paradójica acción del INFONAVIT, con justicia habría que apuntar, como sus mismos autores lo hacen,¹³ que los análisis son de tipo general dada la carencia de estudios realizados sobre el tema antes de 1974, en el caso de México. Además, la mayoría de los trabajos citados son elaborados entre 1974 y 1977, es decir a escasos años de la creación de los fondos de vivienda en mayo de 1972. Más aún, no es sino hasta 1980 que se adopta completamente el sistema de "promociones externas".¹⁴

Así pues, dado el marco teórico marxista, podríamos suponer que aún si los autores llevasen sus estudios al nivel de los pro-

¹³ Véase COPEVI, 1976, p. 8 y Garza y Scheingart, 1978, p. 3.

¹⁴ Durante los últimos cuatro años el INFONAVIT ha reducido casi a cero su participación directa en la construcción de vivienda. Más aún, en una asamblea con el presidente de México, las altas autoridades del Instituto expresaron que durante 1980 y desde entonces las promociones directas se redujeron a cero. *Excélsior*, 2 de mayo de 1981, p. 18.

blemas específicos de las instituciones y programas —necesidad que señalan Garza y Schteingart, 1978— o de una definición más precisa de los intereses afectados por las políticas de vivienda (COPEVI, 1976), probablemente se adoptaran supuestos teóricos institucionales como el presente en el trabajo de Núñez (1976). En este trabajo el supuesto teórico es que “las instituciones son siempre y fundamentalmente la materialización y condensación de las relaciones de clase que produjeron su creación y que siguen ejerciéndose en su seno durante su ejercicio” (p. 153). El enfoque organizacional que se deriva de dicho supuesto es el de la burocracia como un instrumento de la clase dominante, por un lado, y por el otro, el de que su estructura organizacional expresa, mantiene y reproduce dicha situación de dominación. De igual forma, vemos que el análisis detallado del conjunto habitacional “El Rosario”, que se incluye dentro del mismo trabajo de Núñez, tiende a establecer si el Estado logra asegurar la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo. De aquí que si se tratara de explicar las acciones paradójicas del INFONAVIT, éstas ya no lo serían tanto, sino simplemente se interpretarían como la expresión de la lucha de clases y del poder relativo de las mismas.

De lo anterior se desprende que el marco teórico general esbozado al inicio de esta sección condiciona las preguntas que guían el análisis en cualquier nivel. De igual forma parece sugerirse que cualquier posible sugerencia de acción se ve condicionada por el cambio del sistema de producción y de los intereses particulares que lo mantienen. Por lo anterior, aunque este enfoque nos proporciona elementos poderosos para entender la acción burocrática del Estado, como ya se ha visto y se verá más adelante, su determinismo económico impide la observación y el análisis de experiencias particulares que ya han logrado algunos cambios que han beneficiado a numerosas familias y, de las que podríamos aprender para mejorar la situación habitacional de muchas otras, en un futuro próximo. Dicho en otras palabras, identificar los intereses particulares y su poder relativo en torno a la producción capitalista de la vivienda y concluir que lo que se requiere para “resolver el problema habitacional”, es el cambio en el balance de esas fuerzas, mismo que sólo es posible con un cambio del sistema, ignora y desprecia el esfuerzo cotidiano de individuos que luchan por mejorar su propia situación habi-

tacional o la de otros. Peor aún, tales acciones pueden interpretarse como mecanismos de refuerzo del *statu-quo*.

Aunque toda crítica es positiva *per se*, es sólo la crítica específica y constructiva la que puede dar lugar a un mejoramiento de las presentes acciones de vivienda. Tal es el objetivo del desarrollo de este nuevo enfoque para el análisis de la acción burocrática del Estado que a continuación se esboza e ilustra mediante la explicación de las acciones del INFONAVIT.

HACIA UN NUEVO ENFOQUE PARA EL ANÁLISIS DE LAS ACCIONES DE VIVIENDA POR LA BUROCRACIA DEL ESTADO

Hasta aquí hemos visto las aportaciones y las limitaciones de cada uno de los enfoques revisados sobre la acción burocrática del Estado en materia de vivienda. El tratamiento economicista del problema ofrece técnicas de análisis adecuadas para estudios de planeación en la medida que permiten cuantificar el problema de la habitación, establecer los montos de inversión por partida, cuantificar la demanda efectiva, etc. Este enfoque, sin embargo, ignora el contexto politicoeconómico y organizacional en donde los planes de vivienda se realizan. Ello deja fuera del estudio el análisis de los procesos de disposición real de los recursos a través de interacciones complejas entre los centros de poder localizados en la burocracia y los intereses ubicados en la sociedad civil. Ignorar estos procesos que no sólo moldean la implementación de las políticas, sino hasta definen los problemas que los motivan, impide entender el porqué del éxito o fracaso de las políticas de vivienda. Desconocer el trasfondo politicoeconómico de la acción del Estado imposibilita toda reflexión crítica sobre la misma, y por consiguiente, toda posibilidad de vislumbrar cambios en las acciones.

El estudio de las políticas públicas *à l'américaine* analiza la acción gubernamental como un proceso de toma de decisiones, tanto en el nivel individual como en el social y también en un contexto politicoeconómico. Contrario al anterior, este enfoque, nos provee de un marco conceptual que identifica los principales actores del proceso (grupos de interés, individuos, burocracias, etc.) y define etapas de análisis (definición del

problema, institucionalización del mismo, establecimiento de políticas, implementación, etc.) en el contexto de la sociedad. Desafortunadamente, este tipo de análisis considera en general una sociedad pluralista-democrática, o variantes de la misma, suponiendo por consiguiente procesos de participación para la definición de políticas y acciones, e incorpora una visión racional-instrumental de la acción burocrática. Esto da como resultado un tratamiento del Estado que es poco útil para la realidad corporatista-autoritaria de América Latina y, en un examen de la acción organizacional poco profundo ya superado por las recientes teorías sobre la naturaleza de las organizaciones en los mismos países industrializados.¹⁵ Más aún, dado el vacío socie-

¹⁵ En forma abreviada, los principales enfoques organizacionales que van más allá del instrumentalismo son los siguientes: una perspectiva de economía-política que ve las organizaciones como mecanismos productores de la sociedad y por lo tanto ligadas al contexto societal y con las contradicciones de la sociedad misma (Benson 1975, 1977; Márquez y Godau 1983; Heyderband, 1977; Goldman y Van Houten 1977, entre otros); las organizaciones como "basureros" donde se "tiran" problemas, individuos, situaciones y soluciones ("garbage can" approach) (March y Olsen, 1976); las organizaciones como resultado de la psicología social de grupos en el proceso de su organización (Weick, 1969); las organizaciones como respuestas caóticas a las influencias del contexto externo (Perrow, 1979); las organizaciones como agentes de acción social capaces de aprender (Argyris y Schon, 1978); las organizaciones —particularmente las organizaciones totales, v.gr. prisiones— como miniculturas (Goffman, 1968); y las organizaciones como lugares de interacción y desarrollo profesional (Van Maanen, 1977), entre otras.

Lo que caracteriza a estos enfoques, no es el que presenten perspectivas no racionales de la actividad organizacional sino que exploren otras dimensiones de las mismas cuestionando seriamente la simplicidad e instrumentalidad del enfoque de "productividad racional". Dicho en otras palabras, al incorporarse otras disciplinas al estudio de las organizaciones (antropología, psicología-social, etnometodología, ciencia política, etc.) y al explorarse otros niveles de análisis o su interrelación (dirección empresarial vs. empleados) la visión del fenómeno organizacional adquiere una complejidad que no puede ya ser explicada sólo por el modelo racional-instrumental. Es en este momento en que dicho modelo, sin ser totalmente desechado, se convierte en una dimensión más de la organización. Así, por ejemplo, el trabajo de Crozier (1964), el cual podría definirse como híbrido o semirracional, introduce la idea del conflicto entre las decisiones individuales y las de la organización; es la idea del "juego de poder" entre individuos que perjudica la capacidad de la organización de alcanzar su objetivo.

La mayoría de estos autores toman la posición de que no existe un solo objetivo organizacional sino tantos como el número de individuos que la componen. Estos subobjetivos, que con frecuencia están en conflicto entre sí, pueden ser políticos, económicos, de status personal, etc. (Van Maanen, 1977) y en su mayoría son resultado de fuerzas sociales provenientes del

tal en el cual coloca a las organizaciones la tradición racional-instrumental, queda fuera del análisis la interrelación Estado y burocracias, siendo éstas simples instrumentos para la acción del Estado.

A diferencia de los otros dos marcos conceptuales, el enfoque marxista identifica y analiza históricamente los intereses en conflicto en torno a la cuestión habitacional y su articulación por un Estado autoritario-corporatista en un contexto de capitalismo dependiente. La limitación importante de este tipo de examen es, como se apuntó anteriormente, que las preguntas que lo guían no son lo suficientemente específicas. Además, la acción burocrática prácticamente se ignora o instrumentalmente se trata de una manera similar a los casos anteriores, aunque como resultado de diferentes premisas.

En la elaboración de un nuevo enfoque para el análisis de la acción burocrática del Estado, parece más benéfico considerar las burocracias estatales como fenómenos concretos, con varios niveles analíticos y, cuyas acciones dependen en parte de los intereses e ideas de sus miembros así como de su vinculación con centros de poder en la sociedad. De aquí que la producción de la estructura burocrática en cualquier nivel no debe considerarse como una acción racional en el sentido de limitarse a metas programáticas. Como resultado, su proceso de producción parece ser menos determinista o de "acoplamiento flojo" (Weick, 1976) como se verá más adelante. Se establecen relaciones entre individuos, se adoptan papeles, se establecen redes, tanto horizontales como verticales (Lomnitz, 1981) y las instituciones —no los organigramas— se construyen gradualmente mediante los encuentros, alianzas o confrontaciones de los individuos, en encuentros y negociaciones diarias. Sin embargo, la forma organizacional resultante de estos procesos no es aleatoria, ni el único resultante de la

contexto societal (Perrow, 1979; Benson, 1975, 1977; Márquez y Godau, 1983). Con relación a la definición de objetivos, Weick (1969) argumenta que ésta es retrospectiva más que perspectiva. Es decir, los objetivos organizacionales se definen paralelamente al proceso de la formación de la organización. Aunado a lo anterior, March y Olsen (1976) establecen que no existe un objetivo racional sino que las organizaciones son simplemente una colección de decisiones en busca de problemas, intereses y sentimientos, en busca de situaciones de decisión en las cuales éstos se pueden expresar, soluciones en busca de problemas para los cuales sean la respuesta e individuos en busca de trabajo.

interacción sino que es limitada y orientada por el contexto politicosocial. Esto es, la producción de toda estructura organizacional forma parte integrante de un contexto politicosocial más amplio mismo al que dicha estructura afecta.

Dicho de otra manera, toda formación burocrática es simultáneamente resultado de una historia y está en proceso de ser. Sus características presentes no deben ser consideradas como hechos estáticos o conexiones casuales estrechas, sino como el resultado de la integración particular de intereses de grupos organizados en torno al Estado, además de los intereses internos de la organización burocrática en sí. Por lo anterior, todo análisis de la acción de las burocracias del Estado debe considerar las acciones organizacionales no sólo en sí mismas sino en su relación mutua con los diversos grupos de intereses que se articulan en torno al Estado y que lo conforman.

Esta concepción de la acción burocrática nos lleva a buscar su explicación en las observaciones o reconstrucciones de los procesos de decisión actuales y pasados, tanto en el nivel organizacional como en el global estatal. De igual forma deben explorarse en estos dos niveles las alternativas consideradas por los actores, deben descubrirse las limitaciones existentes sobre sus acciones y decisiones y deben hacerse evidentes las bases de su poder. Todo esto permite sacar a luz la naturaleza compleja de los mecanismos sociales que subyacen a la formación de las políticas públicas. En otras palabras, la investigación debe centrarse en las acciones (o ausencia de ellas) estatales y, en los procesos sociales y políticos mediante los cuales se llega a ellas, tratando de descubrir y establecer con ello la medida en que los procesos de decisión expresan la naturaleza del proceso societal en que se desenvuelven.

Este tipo de análisis y este grado de especificidad deberá proporcionar la información suficiente sobre la naturaleza y formación de las políticas públicas y su significado más amplio como para que se puedan plantear alternativas de acción. Ello nos llevaría a buscar respuesta a las acciones "paradójicas" del INFO-NAVIT, tanto dentro de la propia institución como en el nivel de la sociedad en general. Así por ejemplo, con relación a la substitución del sistema computarizado de asignación de vivienda por el sistema de "promociones externas", dos cuestiones aparecen

importantes para su adecuada explicación; primero, cuál es la naturaleza politicoeconómica del INFONAVIT como burocracia en el seno de un Estado autoritario-corporatista y, segundo, qué tanto dicho sistema se refuerza o entra en conflicto dada la naturaleza y operación del Instituto.

Como se apunta en el análisis marxista, la creación del INFONAVIT se inscribe en una serie de políticas distributivas y conciliatorias que se ponen en operación por medio de la Comisión Nacional Tripartita. Esta Comisión, dice Núñez (1976) está claramente empapada de la esencia corporativista del Estado, así como de una búsqueda de la alianza nacionalista cuyo objetivo es mediatizar la lucha de clases y el movimiento obrero (véase Leal, 1975). Así, a petición de la CTM, se convoca la intervención del gobierno y de los sectores obrero y empresarial, para buscar soluciones a problemas como el de la vivienda. El INFONAVIT resulta de esta Comisión, y el carácter corporativista de la misma se imprime en la estructura colegiada de toma de decisión que adopta el Instituto. Formalmente, la toma de decisiones reside en la Asamblea General y en el Consejo de Administración. Ambos órganos están constituidos por representantes de los tres sectores que por partes iguales tienen poder de decisión. Son ellos los que, en términos generales, establecen las políticas crediticias, financieras y de obras del Instituto. Los otros puestos, director general y subdirectores, etc., son en principio, ejecutores de dichas políticas.

En la práctica diaria del Instituto, tal parece que estos órganos colegiados carecen de poder real. Es el director general y el resto del cuerpo administrativo quienes captan las presiones que hay que tener en cuenta y las canalizan vía presidencia y delegaciones regionales. Estas presiones son las que se reflejan en las acciones, internas y externas de la institución (Núñez, 1976). De aquí la importancia de analizar las acciones de individuos en su práctica política cotidiana. Son ellos quienes, dependiendo de su posición en la organización y de sus propios intereses e ideas, generan modelos organizacionales particulares y acciones concretas de acuerdo a los mismos (Benson, 1977). El caso del establecimiento del sistema computarizado parece ser un ejemplo de esto. Fue el propio director del Instituto quien ordenó dicho sistema. Su objetivo, parece ser, fue contar con un medio de asigna-

ción de vivienda que fuese justo, eficiente y evitara la corrupción.¹⁶ Asimismo, esta acción aparentemente inocente y eficientista le permitía oponerse al cumplimiento del contrato corporativista implícito —dejar que el liderazgo obrero hiciera el reparto entre los suyos.

Así pues, la creación del INFONAVIT no puede interpretarse claramente como una concesión al sector obrero durante los primeros cuatro años del Instituto. De hecho durante ese tiempo, la CTM desencadena una campaña contra el INFONAVIT por su inconformidad con los mecanismos tradicionales del clientilismo político, expresada en el sistema de distribución de vivienda. Dicho sistema niega la importancia real del movimiento obrero organizado dentro de la estructura corporativista del Estado mexicano en el sentido de que contrapone la noción de derecho individual al sistema interno de control y recompensa administrado por las centrales obreras. La CTM, no sólo es uno de los pilares políticos del PRI en general sino que, además, en los principios de los años setenta, su poder relativo había aumentado conforme a su importancia estratégica para la estabilidad del régimen; por una parte se requería del apoyo obrero para combatir la inflación, reactivar y estimular el mercado capitalista y, por otra, el sector obrero representaba la tónica ideológica de la política populista del gobierno de Luis Echeverría. El problema es que el apoyo que la CTM puede brindar al Estado depende de su capacidad de control interno de su base, mismo que se basa en una estructura jerárquica articulada por los burócratas sindicales, comúnmente conocida con el nombre de charrismo (Leal, 1975; Basañez, 1981; Huacuja y Woldenberg, 1975). De aquí, que un sistema de distribución de vivienda que no controlaran los líderes obreros y que pudiera eventualmente asignar una vivienda a obreros o líderes disidentes contradecía claramente dicha estructura de poder. Esto a su vez, podría poner en peligro el pacto de apoyo de la CTM al gobierno de Luis Echeverría.

Cuando López Portillo asume la presidencia en 1976, la situación económica e inflacionaria del país no había mejorado. Nuevamente tiene que negociar con el sector obrero el mantenimiento de bajas demandas salariales. En este momento se hace evidente el conflicto provocado por el sistema de distribución de vi-

¹⁶ Opinión expresada por el propio director del Instituto.

vienda computarizado; para la CTM, seguir aceptando demandas salariales bajas sin perder el apoyo de las bases era posible sólo si se obtenía otro tipo de concesiones y de que éstas se pudieran distribuir estratégicamente. En tales circunstancias, el sistema "justo" y "eficiente", no era conveniente y, tenía que cambiarse por otro más adecuado para mantener la estructura del poder dentro del sector obrero.

Así pues, a partir de 1976 cuando la CTM adquiere un mayor control del Instituto, ejerce presión para sustituir el sistema computarizado; y es cuando finalmente la batalla que se había iniciado desde la creación del INFONAVIT, llega a su fin. Esta batalla fue el resultado del conflicto entre los intereses del sector obrero en torno a la producción de vivienda y las decisiones individuales dentro de la institución encargada de dicha producción. Era obvio que el INFONAVIT no era una simple herramienta para la implementación de las políticas de vivienda decididas por el Estado. Por el contrario, las acciones de la institución obedecían también a decisiones individuales y de grupos que actúan en su interior y con frecuencia en conflicto con los intereses del sector obrero. El resultado de esta confrontación fue el mayor control de la burocracia por parte de la CTM sobre la asignación de vivienda a través del mecanismo de las "promociones externas". Bajo este sistema, los líderes obreros (así como los representantes de los empresarios) promueven "paquetes de vivienda" en representación de sus agremiados para su financiamiento por el INFONAVIT. Esta modalidad, además de asegurar el control político del reparto de vivienda, crea una estructura de oportunidades que permite a estos líderes realizar transacciones de compra-venta de terrenos y participar con sus propias compañías constructoras en la producción de la vivienda. Así, esta fórmula no sólo proporciona amplias utilidades a los líderes participantes sino además garantiza que los líderes y obreros disidentes no obtengan las viviendas que son asignadas por los promotores. De aquí, que las "promociones externas" se convierten en un sistema de estricto control y recompensa, tanto de los agremiados como de sus líderes.

Esta modalidad de producción y distribución de vivienda no aparece súbitamente, ni es sólo el resultado de la lucha entre los intereses del sector obrero y los ideales y prácticas adminis-

trativas de la dirección del Instituto. Paradójicamente, esta nueva práctica se gesta a través de las acciones de individuos que luchan por una vivienda mejor, de profesionales comprometidos con esa lucha y de funcionarios de la institución interesados en mejorar la acción de vivienda del Estado en México. Tal fue el caso de la promoción y construcción de un pequeño conjunto habitacional (64 viviendas) ubicado en la colonia Vicente Guerrero de la ciudad de México, que el INFONAVIT financió. (Andrade y Zamudio, 1978; Aldrete-Haas, 1981.)¹⁷ Esta experiencia que,

¹⁷ El proyecto de la colonia Guerrero se inicia como resultado de dos eventos paralelos que la interactúan en los inicios de 1974. Por un lado, surge en esta área de la ciudad un movimiento social de inquilinos de vecindades que buscan organizarse y defenderse contra los terratenientes voraces que persiguen su desalojo mediante el deterioro y colapso de las viviendas. Por otro lado, COPEVI, una organización de servicios profesionales sin fines de lucro, ofrece promover en dicha comunidad un proyecto habitacional que permitiera a los participantes permanecer en su barrio y poseer una vivienda higiénica y decorosa. El problema principal del proyecto, como en todo caso de vivienda social, era la poca capacidad de pago y la diversidad de necesidades en espacio de los interesados. La solución que se dio al problema fue en verdad ingeniosa, económica y de alto contenido social. Ésta consistió en una combinación entre la formación de una cooperativa y la construcción de un edificio que permitiera diversas distribuciones y dimensiones del espacio en su interior.

La idea de la cooperativa tenía dos propósitos: uno, asegurar que los que participaran en la promoción tuvieran acceso a una vivienda y con ello, no se destruyera la vida de la comunidad; y dos, presentar a todos los participantes como un solo sujeto de crédito, ayudando con ello a quienes por sus escasos recursos estuvieran fuera del mercado. La idea de una estructura "flexible" permitiría a la gente decidir sobre la distribución del espacio de acuerdo a sus necesidades y sobre la cantidad del mismo en función de su capacidad de pago.

El resultado de esta experiencia fue en general altamente satisfactorio. La posibilidad que este planteamiento daba a los beneficiarios de participar en el proceso, pronto los hizo apropiarse del mismo, pasando COPEVI al papel de asesor. Los cooperativistas iban y venían, con planos y maqueta, al INFONAVIT a negociar las diferentes etapas del proceso. Así, ellos negociaron el presupuesto de construcción con la constructora y demandaron de la misma que no especulara con los materiales en esos momentos de creciente inflación. Al final de todas esas negociaciones y ya ocupado el edificio, los costos de construcción se habían reducido cuando menos en un 10%. El ahorro total, aunque no muy alto porcentualmente, fue significativo con relación a los bajos ingresos de los cooperativistas. Finalmente, como toda experiencia, ésta tuvo sus saldos negativos. Quizás el más importante fue el que no todos los que participaron pudieron conseguir una vivienda porque INFONAVIT no aceptó dar financiamiento a la cooperativa en su totalidad sino sólo a aquellos individuos que pertenecían al Instituto.

para algunos, estableció la pauta de las "promociones externas",¹⁸ representa el patrón que éstas debían haber seguido.

La segunda acción paradójica del INFONAVIT es la promoción de vivienda que corresponde a criterios de estilo de vida de la clase media, cuyo alto costo reduce la cantidad de unidades que pueden producirse con los recursos limitados de que se dispone. Esto, como se señaló en la introducción, contradice las recomendaciones en boga para los países en desarrollo. Si como hemos argumentado, las acciones del INFONAVIT no sólo responden a una lógica economicista, sino también a presiones politicoeconómicas, también debe ser posible entender esta acción en función de tales presiones.

Visto en esta perspectiva, el tipo de vivienda que promueve el Instituto, aun con su alto costo, responde claramente a los intereses de los sectores obrero y empresarial, así como del gobierno. El sector obrero por una parte, exige una vivienda higiénica, confortable y digna (en cierta medida lo más cercana al modelo de la vivienda usada por la clase media); lo cual representa la mejor recompensa de las aspiraciones de la clase obrera. Esto es, una vivienda terminada, con sala-comedor, cocina, tres recámaras y baño. Los sindicatos demandan el derecho del obrero a una vivienda que no sea diferente a la de la clase media. Existen además, otras razones para el apoyo entusiasta de este sector a este tipo de vivienda: requiere en general mayores extensiones de tierra, más insumos de la industria de la construcción y satisface más al usuario. Estos tres factores son importantes para los líderes obreros que participan con sus compañías constructoras en la producción de viviendas: ellos obtienen mayores ganancias de la compraventa de la tierra y de la construcción de las viviendas y no reciben quejas de los compradores.

El gobierno y el sector empresarial también se benefician de este tipo de vivienda. La asistencia del Estado capitalista en el proceso de acumulación del capital es imperiosa porque éste constituye una fuente de su propio poder (utilidades igual a impuestos). Por ejemplo, los recursos financieros del Instituto provenientes de las contribuciones empresariales se ven gravados nuevamente al consumidor como resultado del proceso inflacionario sufrido durante el período de Echeverría. De igual forma,

¹⁸ Opinión expresada por el director de COPEVI.

los fondos del INFONAVIT estimulan el crecimiento de la industria de la construcción y la creación de empleos no calificados. Además, el incremento moderado de salarios, negociado a cambio de un mayor control del Instituto, produce mayores utilidades y mayor acumulación del capital. Finalmente, la aparente asignación estratégica de vivienda tendiente a mantener el control interno de las burocracias laborales permite la armonía social (o por lo menos la ausencia de conflicto), requisito para la producción y la acumulación. En otras palabras, la creación del INFONAVIT y la aplicación de sus programas, tal como lo hemos discutido, contribuye a la creación y mantenimiento de las condiciones para la acumulación del capital por una parte y, para la armonía social por otra. Al apoyar la actividad económica empresarial, este sistema estimula la acumulación pero al mismo tiempo satisface las necesidades de legitimación con las cuales debe cumplir el Estado simultáneamente (Rcyna, 1977; O'Connor, 1973). Cabe señalar sin embargo, siguiendo a O'Connor (1973), que se trata de un proceso de acumulación disfrazado de justicia social en pos de una legitimación del Estado. Así, la legitimación del Estado a través de la provisión de viviendas del tipo clase media es pagada por los obreros y permite a los empresarios mostrar su simpatía social hacia sus trabajadores.

CONCLUSIONES

El objetivo del presente ensayo ha sido esbozar un nuevo enfoque para el análisis de la acción burocrática del Estado. Éste ha sido ilustrado con el caso de la política de vivienda en México y en particular con el análisis de algunas acciones del INFONAVIT. Se estableció la limitación principal de tres enfoques para el estudio de las políticas públicas: el tratamiento racional-instrumental de las organizaciones carente de un análisis de la relación entre burocracia y sociedad. Esta limitación impide entender los procesos individuales y de grupo que se desarrollan en el interior de las organizaciones y su vínculo con los intereses articulados por el Estado en torno a la producción de vivienda. Asimismo, ello impide conocer en detalle las acciones burocráticas, sus orígenes y causas y los agentes que las hicieron posibles. El enfoque marxista, en cambio, desdeña los detalles burocráticos de la acción

estatal para centrarse en la función que tienen en una formación social. En este nivel analítico, la iniciación e implementación de las políticas públicas se presenta como resultado de la contradicción entre los grandes intereses de clase y el Estado. Esto a su vez ignora la lucha cotidiana y el poder relativo de individuos e instituciones que no encajan fácilmente en tales visiones globales y reduce toda visión de la realidad a un determinismo fatalista. Esfuerzos tales como el de la comunidad de la colonia Guerrero y COPEVI con que ilustramos tales fenómenos atípicos son pasados por alto y su experiencia, de la que se pudieran aprender varias lecciones, cae en el olvido. Una tercera opción intermedia, que también analizamos, resulta del esfuerzo realizado por una escuela norteamericana de sintetizar el contexto politicoeconómico con el burocrático. Las limitaciones en este caso provienen del sesgo etnocéntrico de tales obras que se basan en supuestos de organización política incompatible con los principios de funcionamiento de sociedades dependientes gobernadas por regímenes autoritarios del tipo que se encuentra en América Latina.

Finalmente, se optó por un enfoque que trata de conciliar el detalle del análisis organizacional con la preocupación por incorporar una perspectiva societal en donde las políticas de vivienda se ven como el reflejo —mas no pasivo— de fuerzas políticas y económicas pero a la vez como modificadoras de las mismas. Esta visión sintética es la que evita simultáneamente nociones estrechamente instrumentalistas propias de la teoría de las organizaciones y del enfoque economicista y el fatalismo ante el capitalismo como *Deus ex machina* excluyente de cualquier elemento creador y actuante de este proceso.

Esta búsqueda de definición de un enfoque quedaría en el estado de mero esbozo si no se concretara en el análisis detallado de acciones estatales en materia de vivienda. Las ilustraciones con el caso del INFONAVIT en que apoyamos nuestra crítica sólo sirven de indicación de que tal estudio es factible, señalando la manera de interpretar acciones que sólo en apariencia son paradójicas o contradictorias. La referencia a la experiencia de la colonia Guerrero, por ejemplo, sugiere que el estudio de la acción del Instituto en mayor detalle nos proporcionaría un mejor diagnóstico sobre las posibilidades de cambio existentes

para aliviar la situación de la vivienda en México sin tener que esperar una revolución social, o demandas de tipo democrático por parte de los beneficiarios de la política de vivienda.

Por consiguiente, este trabajo se considera como un primer paso hacia una mayor integración y recuperación de las aportaciones de los enfoques examinados, que proporcione a la vez una visión más clara de la actuación del Estado mexicano y una guía para acciones concretas en materia de vivienda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrams, C., *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*, MIT Press, Cambridge, 1964.
- Ackoff, R. y Sasieni, M., *Fundamentals of Operations Research*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1968.
- Aldrete-Haas, J., "Supports and Housing Ideology in Mexico: The case of INFONAVIT", MIT (mimeo), 1981.
- Andrade, J. y Zamudio, "Participatory Design: La colonia Guerrero", *Industrialization FORUM*.
- Araud, Boom, Urquidi y Strassman, *Studies on Employment in the Mexican Housing Industry*, OECD, Paris, 1973.
- Argyris, C. y Schon D., *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Jossey-Bass, San Francisco, 1978.
- Barnard, C., *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1938.
- Basañez, M., *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, Siglo XXI, México, 1981.
- Baumol, W., *Economic Theory and Operations Analysis*, Prentice-Hall Inc., Englewood, N.J., 1977.
- Benson, K., "The Interorganizational Network as a Political Economy" in *ASQ* (junio de 1975), vol. 20, pp. 229-249.
- , "Organizations, a Dialectic View", *ASQ* (1977), pp. 1-22.
- Braverman, H., *Labour and Monopoly Capital*, Monthly Review Press, Nueva York, 1974.
- Burns, L. y Grebler, L., *The Housing of Nations and Policy in a Comparative Framework*, MacMillan Press, Londres, 1977.
- Burns, T. y Stalker, G.M., *The Management of Innovation*, Tavistock Publications, 1961.
- Castells, M., "Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado mexicano", *Revista Mexicana de Sociología* (1977), México, pp. 1161-1191.
- Castells, M., *Estructura de Clases y Política Urbana en América Latina*, SIAP, 1974.
- Castells, M. y Godard, F., *Monopolville*, Mouton, Paris, 1974.

- Clegg, S., "Weber and Simmel, Power, Rule and Domination" en S. Clegg (comp.), *Power, Rule and Domination*, Rutledge Regan and Paul, Londres y Boston, pp. 56-66.
- COPEVI, *Investigación sobre Vivienda*, vols. 1-4, México, 1976.
- Crozier, M., *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago, 1964.
- Dror, Y., "Muddling Through - Science or Inertia?", *Public Administration Review* (1964), núm. 24.
- Dwyer, D.J., *People and Housing in Third World Cities*, Longman Press, Nueva York, 1975.
- Fay, B., *Social Theory and Political Practice*, Holmes & Meier, Nueva York, 1976.
- Garza G. y Schteingart, M., *La Acción Habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, México, 1978.
- Goldman, P. y Van Houten, D., "Managerial Strategies and the Worker: A Marxist Analysis of Bureaucracy", *The Sociological Quarterly* (invierno, 1977), vol. 18.
- Greenberger, M.; Crenson, M.; Mathew, A. y Crissey, B., *Models in the Policy Process*, Rosell Sage Foundation, Nueva York, 1976.
- Grigsby, W., *Housing Markets and Public Policy*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1976.
- Heyderbrand, W., "Administration of Social Change", *Public Administration Review* (1964), núm. 24.
- Heyderbrand, W., "Organizational Contradiction in Public Bureaucracies: Toward a Marxian Theory of Organizations", *The Sociological Quarterly* (invierno, 1977), vol. 18.
- Huacuja, R. y Woldenberg, J., *Estado y Lucha Política en el México Actual*, Ediciones El Caballito, México, 1975.
- Labastida, J., "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", en *El perfil de México en 1980*, vol. 3, Siglo XXI, México, 1976.
- Lawrence, P. y Lorsch, J., *Organizations and Environment*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1967.
- Leal, J.F., *Estado, Burocracia y Sindicatos*, Ediciones El Caballito, México, 1975.
- Lindblom, Ch., "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* (primavera, 1959), vol. 19.
- , "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review* (noviembre, 1979).
- , *The Policy Making Process*, Prentice Hall, N.J., 1980.
- y Baybrooke, *Strategy for Decision: Policy Evaluation as Social Process*, Collier-McMillan, Londres, 1963.
- y Dahl, R., *Politics, Economics and Welfare*, Harper, Nueva York, 1953.
- Lineberry, R., *American Public Policy*, Harper and Row, Nueva York, 1977.
- Lomnitz, L., "Las relaciones horizontales y verticales en la estructura social urbana de México" (mimeo), 1981.

- March, H. y Simon, H., *Organizations*, John Wiley, Nueva York, 1958.
- Marglin, S., "What do bosses do? Origins and functions of hierarchy in capitalist production", *Review of Radical Political Economics* (verano, 1974), pp. 60-112.
- Márquez, V. y Godau, R., "Burocracia y Sociedad: Una Perspectiva desde América Latina", en Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal; enfoques críticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983 (en prensa).
- Núñez, O., "Interés de clase y vivienda popular en la ciudad de México" en Castells, M. (comp.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina*, SIAP, México, 1974.
- , "Significación social de la política de vivienda en México: El caso del INFONAVIT", UAM Azcapotzalco, México, 1976 (mimeo).
- O'CONNOR, J., *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, Nueva York, 1973.
- Peattie, L., "Housing Policy in Developing Countries: Two Puzzles", *World Development* (1979), núm. 7 pp. 1017-1021.
- Peattie, L. y Aldrete-Haas, J., "Marginal Settlements in Developing Countries; Research, Advocacy of Policy and the Evolution of Programs", *Annals Review of Sociology*, 1981, pp. 157-175.
- Perrow, C., "Why Bureaucracy?" en Perrow (comp.), *Organizations: A Critical Essay*, Scott Foresman, 1979.
- Pickvance, C.G., "Housing, Reproduction of Capital and Reproduction of Labour Power: Some Recent French Work", *Antipode* (marzo de 1976), vol. 8, núm. 1.
- , "Some Aspects of the Political Economy of French Housing or Why the Reproduction of Labour Power Theory of Housing is Invalid". Paper for conference of Socialist Economist Housing Workshop, Birmingham, septiembre de 1977.
- Pinçon, M., *Les HLM: Structure Sociale de la population logée: Agglomération de Paris, 1968*, Centre de Sociologie Urbaine, Paris, 1976, vol. 1, Study vol. 2 Tables.
- Pradilla, E., "La política urbana del Estado colombiano" en Castells, M. (comp.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina*. SIAP, 1974.
- , "La ideología burguesa y el problema de la vivienda; crítica de dos teorías", *Ideología y sociedad* (octubre-diciembre de 1976), núm. 19.
- Pressman, J. y Wildavsky, A., *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1973.
- Raiffa, H., *Decision Analysis Reading*, Addison-Wesley, Mass., 1968.
- Reyna, J.L., "Redefining the Authoritarian Regime", en Reyna, J.L. y Weinert, R. (comps.), *Authoritarianism in Mexico*, Inter-American Politics Series, 1977, vol. 2.
- Rittel, H.W.J. y Webber, M., "Dilemmas in General Theory of Planning", *Policy Sciences* (1973), núm. 4, pp. 155-169.

- Sánchez, M., "Estructura social y política de vivienda en el área metropolitana de Caracas", en Castells, M. (comps.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina*, SIAP, 1974.
- Schteingart y Broide, "Procesos sociales, política de vivienda y desarrollo metropolitano. El caso de Buenos Aires", en Castells, M. (comp.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina*, SIAP, 1974.
- Selznick, P., *TVA and the Grassroots*, 1949.
- Simon, H., "Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science", *American Economic Review* (junio de 1959), vol. 49, núm. 3, pp. 253-283.
- Stokey, E. y Zeckhauser, R., *A Primer for Policy Analysis*, Norton & Company, Nueva York, 1978.
- Strassman, W., *Housing and Building Technology in Developing Countries*.
- , "Industrialized Systems Building for Developing Countries, A Discouraging Prognosis", *ITCC Review* (enero de 1975), vol. iv, núm. 13, suplemento.
- , "Measuring the Employment Effects of Housing Policies in Developing Countries", *Economic Development and Cultural Change*, s.f.
- Terner, I.D. y Turner, J.F.C., "Industrialized Housing: The Opportunity and the Problems in Developing Areas", *Ideas and Methods Exchange*, Washington: U.S. Department of Housing and HUD, 1972, núm. 66.
- Thompson, J., *Organizations in Action*, McGraw-Hill, 1967.
- Tribe, L., "Ways Not to Think About Plastic Trees; New Foundations for Environmental Law", *The Yale Law Journal* (junio de 1974), vol. 83, núm. 7.
- , "Policy Science: Analysis of Ideology", *Philosophy & Public Affairs* (1972), vol. 2.
- Van Maanen, J., *Organizational Career: Some New Perspectives*, 1977.
- Weber, M., *Economy and Society*, University of California Press, California, 1978.
- Weik, K., *The Social Psychology of Organizing*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1969.
- Wildavsky, A., *Speaking Truth to Power; The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown Co., Boston, 1979.
- Wilson, James Q., "The Bureaucracy Problem", *Public Interest* (invierno, 1967).
- , "The Rise of the Bureaucratic State", *Public Interest* (otoño, 1975).