

**REPORTE DE INVESTIGACIÓN DEL PROYECTO REGISTRADO CON EL NO. 514
“ACTORES SOCIALES Y POLÍTICAS HABITACIONALES EN EL ESTADO DE
MÉXICO”**

PROFRA. ROCIO CORONA MARTINEZ

**ABORDAJE TEORICO-CONCEPTUAL DE LAS POLITICAS VIVIENDISTAS
ESTATALES Y, DE LOS AGENTES SOCIALES INVOLUCRADOS**

En el presente reporte de investigación revisamos los aspectos teórico-conceptuales de las políticas viviendistas y los agentes sociales involucrados. Hacemos un breve recorrido por el corporativismo y el surgimiento de la burocracia sindical.

La identificación de los conceptos manejados en cualquier investigación, tienen una importancia relevante para comprender las bases sobre las cuales fue desarrollada. Es por esto que consideramos que el primer capítulo de este trabajo estuviera integrado por la explicación de dichos conceptos.

Retomando algunas ideas de Priscilla Conolly (1988). Se observa que desde principios de la década de los setenta el estudio empírico de la situación habitacional en México, por lo general parte de un sistema de agrupamiento o sectorización de los tipos de vivienda existentes en donde el sistema clasificador más común es la división de tres sectores el "público", el "privado" y el "popular" o (en los últimos años) el social. Este esquema tri-sectorial trata de dimensionar empíricamente el problema de la vivienda dentro de un marco teórico referido a los procesos generales de su producción, sin embargo este esquema en realidad se refiere, explícita o implícitamente, a una o varias características relacionadas con su circulación, pero sobre todo con su consumo e intercambio.

a) El "sector público"

En este sector la oferta de vivienda se refiere a las que se han construido gracias al financiamiento otorgado por diversos organismos públicos o paraestatales; este cubre las dos fases de circulación: el crédito puente que significa el adelanto del capital necesario para la construcción, y los créditos al consumidor-adquiriente (préstamos hipotecarios o similares). En estas dos fases, pero sobre todo en la última, los créditos son sujetos a un alto grado de subsidio por las bajas tasas de interés cobradas³ La intervención de los organismos públicos involucrados con la construcción de vivienda no es puramente financiera, si no que también en muchos casos tiene que ver con la provisión de terrenos para la construcción y con la determinación de las características de la vivienda producida. Pero no la producen, como en el caso de México, en donde la industria de la construcción es privada ya que se contrata a empresas particulares para la edificación, urbanización y diseño para la llamada "vivienda pública".

En el otorgamiento de la vivienda financiada por organismos públicos existe una diferenciación que beneficia exclusivamente a la población de ingresos medios en particular a aquéllos que perciben entre dos y cinco veces el salario mínimo. Esta relación de niveles de ingreso y cajones financieros ha dejado de lado los factores de la producción, pues sólo se interesa en la realización de la mercancía, es decir la vivienda en el mercado.

b) El "sector privado"

Este tiende a definirse en términos del mercado y su demanda está constituida por la población de ingresos superiores a la anterior. Cuando se hace referencia a este sector se mencionan a los tipos de empresas capitalistas específicos: constructoras, inmobiliarias y propietarios del suelo.

c) El "sector popular"

Para la definición de este tipo de vivienda, en un estudio realizado en 1974 (Ver Connolly, Ibid. 7-8) se calculó la producción habitacional restando la suma de los resultados obtenidos para los sectores "público" y "privado" del incremento del número total de viviendas

³ Tal es el caso de los créditos hipotecarios ofrecidos por INFONAVIT y FOVISSSTE que no requieren pago inicial o "enganche", los intereses son del 4% sobre el préstamo que equivale al precio de la vivienda en el momento de su adquisición.

en el país registradas en los censos 1950, 1960, 1970 y estimaciones hasta fechas recientes. Esta definición se utiliza tanto para conocer la demanda y la oferta; se trata de una categoría residual que alude a un sistema de clasificación basado en la forma de circulación de la vivienda.

Este sector para 1983 se institucionaliza como "sector social", a partir de la reformulación de los artículos 25 y 26 constitucionales y se le considera que junto con los sectores "público" y "privado" "concurrirán al desarrollo nacional". Esta nueva categoría ha tenido mayor aceptación por la empresa sindical, ya que representa en el ámbito político una mayor posibilidad de negociación entre el gobierno y el movimiento obrero, principalmente con la Central de Trabajadores de México (CTM).

Problemas del esquema tri-sectorial de vivienda

El problema principal de este esquema tiene que ver con el énfasis excesivo que se hace a la circulación de la vivienda ya sea en el consumo o tenencia, o en el intercambio sin entrar de lleno en la política habitacional. Connolly propone que se elimine la barrera divisoria entre "la vivienda pública" y la "privada". Con ello, desaparece también la llamada vivienda "producida por el Estado" y el grupo de población considerada apta para ser beneficiario de dicha vivienda, particularmente los pobres. De esta manera ya no se pensaría en la intervención estatal para dar solución a las deficiencias del "sector privado" en el aprovisionamiento de vivienda para los de bajos ingresos, con ello ya no se criticaría a las instituciones encargadas de la política habitacional por no cumplir con dicha tarea.

En lugar de esta visión sectorializante, el panorama se compondría, por un lado, de un conjunto amplio de grupos, sectores e individuos con distintos y divergentes intereses particulares en la producción, financiación, comercialización y consumo de la vivienda, en la venta de tierras, en el diseño y planeación, en la producción y comercialización de materiales, además de los múltiples mecanismos políticos relacionados con la vivienda. Por el otro lado se vería el Estado con sus múltiples instituciones e instrumentos que fomenta, apoyan u obstaculizan el desarrollo de uno u otro de estos intereses económicos y políticos. Bajo esta perspectiva sería

más fácil identificar a los distintos beneficiarios de tal o cual intervención estatal en materia de vivienda (Ibid: 11).

Un ejemplo de la acción financiera de organismos estatales es que ellos además de las funciones que ya se mencionaron, les compran y pre-financian su producto a las constructoras. Por eso, la demanda de vivienda estatal contribuye en gran medida en los negocios privados involucrados en esta actividad. Por otro lado el que algunos líderes sindicales o funcionarios estén inmiscuidos en el negocio de inmobiliarias o en la especulación del suelo etc., no les resta el carácter privado a los mismos.

El hecho de que los organismos públicos financieros de vivienda se vinculen a ciertos tipos de empresa privada y sean los beneficiarios particulares de la política habitacional estatal, no tiene porque considerarse anormal o condenable, pues en esta sociedad para producir vivienda es necesario recurrir a mecanismos mercantiles en donde los intereses privados resultan beneficiados. (Idem). Este vínculo resulta evidente en el ámbito de las demandas políticas, puesto que los principales demandantes de una mayor intervención gubernamental en el financiamiento habitacional, han sido los intereses privados representados por los arquitectos y sobre todo las empresas constructoras.

Al respecto señala Donoso (1989) , que "las carencias habitacionales y de servicios en las ciudades y en el campo no son un hecho nuevo, al igual que la especulación con el suelo urbano, han existido siempre. "Me parece que estas necesidades son construídas, es decir, se 'hacen visibles' aparecen en el debate público a partir de la denuncia social, proveniente de diferentes sectores que rara vez es el de los afectados" (Ibid:8). Así podemos ver que, las agrupaciones populares o el sector obrero, hasta hace muy poco tiempo representaban una escasa demanda para la creación de programas gubernamentales de financiamiento habitacional, tal es el caso de los ferrocarrileros en la década de los cincuenta, el sindicato mexicano de electricistas y el de los petroleros, en los que la prestación habitacional ha estado presente en sus contratos colectivos. Una vez aceptados los sistemas y mecanismos de financiamiento habitacional resultaban piezas claves para las relaciones políticas, tal es el caso del INFONAVIT para la CTM.

En resumen, uno de los principales efectos del esquema tri-sectorial de vivienda, es entonces, el de enmascarar la compleja convergencia de intereses políticos y económicos detrás de cada tipo concreto de vivienda; y hay más de tres tipos de vivienda. Por un lado al identificar una oferta de vivienda `del sector público´se tiende a perder de vista la presencia necesaria del Estado en casi todas las formas habitacionales inimaginables. Por otra parte, limitar la búsqueda de la ganancia como motor de la producción habitacional a las promociones de las empresas inmobiliarias, es claramente una falacia. El motivo de lucro también está presente de alguna manera a lo largo del espectro de las tipologías habitacionales. En realidad, podríamos hablar de un solo sector habitacional, el privado, que se desarrolla por múltiples vertientes caracterizadas entre otras cosas, por sus relaciones con el Estado (Connolly, op.cit.:13).

Otro estudioso aclara que:

El hecho de concentrarse en los aspectos del consumo y la asignación de la vivienda no es, en sí mismo un error, pero el abordar tales aspectos como teóricamente escindibles de las relaciones sociales más amplias presentes en el aprovisionamiento de vivienda de las cuales constituyen sólo una parte, puede conducir a una inadecuada interpretación de las causas de los problemas estudiados (Ball, 1987: 71).

Lo que implica la perspectiva orientada hacia el consumo, señala Ball, es un intento de analizar el problema de la vivienda en términos del modo en que éste se presenta como cuestión política.

A partir de la segunda guerra mundial, el involucramiento del Estado en la provisión de vivienda ha aumentado en forma sustancial. ... Los estudios de vivienda, mostraron entonces su relevancia política en el hecho de que se correspondieron, y ayudaron a fortalecer una ideología específica de la

intervención del Estado en la esfera de la vivienda. En los discursos políticos de las décadas de 1940 y 1950, la disponibilidad de vivienda suficiente y los costos de la misma respecto de los ingresos eran los elementos que definían el problema de la vivienda. ... Todos los demás aspectos del aprovisionamiento de vivienda eran considerados en la medida que se los percibía como impedimentos temporales y aislados a las metas de consumo definidas. Esta perspectiva ha perdurado hasta la actualidad (Ball, *Ibid*: 74).

En contraste con dichas perspectivas, ... el cambio más adecuado para explorar las relaciones sociales constituídas en torno al aprovisionamiento de vivienda, es reconocer la existencia de conjuntos específicos de agentes sociales involucrados en la producción, intercambio y consumo de vivienda (*Ibid*: 72).

En este sentido se entiende como problema de la vivienda, a una relación social vinculada a otros problemas sociales tales como: el mercado del empleo y el de la vivienda. No es solamente una carencia material, ni una necesidad básica; pues no se reduce al problema del espacio físico que constituye la casa en que se habita o se quiere habitar⁴. Por ello su análisis es más complejo de lo que usualmente se supone y por lo regular se evade el complejo entramado social y político que subyace en el análisis de este problema.

Por otra parte tomando la definición de Edmond Preteceille, el consumo de la vivienda es entendido como el proceso social de apropiación de una mercancía (en este caso, la vivienda). En consecuencia, el análisis del consumo aborda la relación entre la vivienda (como producto de base de la organización cotidiana del consumo familiar) y los obreros que de acuerdo a nuestras premisas son los agentes consumidores (Patiño, 1982:124).

⁴ Engels (1978) afirma que para terminar con el problema de la vivienda "no hay más que un medio : abolir la explotación y la opresión de las clases trabajadoras por las clases dominantes"(Engels, 1978: 18) Considera que, este problema es consecuencia del traslado de gran número de personas a las grandes ciudades -esto se da todavía en la actualidad, aunque no es el único factor que propicia el problema de la vivienda- que tiene que ver directamente con el modo de producción capitalista. "La forma en que una revolución social resolvería esta cuestión no depende solamente de las circunstancias de tiempo y lugar , si no que, además, se relaciona con cuestiones de mucho mayor alcance, entre las cuales figura, como una de las más esenciales, la supresión del contraste entre la ciudad y el campo" (*Ibid*: 35).

Para Rubén D. Utría.(1975), las condiciones habitacionales que determinado país tiene no surgen de manera independiente si no que tienen que ver directamente con otros factores tales como, los niveles de producción, el ingreso real, etc. y básicamente de tres requisitos; a) la capacidad económica de un país para crear el número adecuado de bienes y servicios que requiere la vivienda; b) la capacidad real de la población para adquirir dichas viviendas; c) la eficiente organización operativa del mercado de la vivienda que enlace la capacidad de compra y demanda de la población.(418-419)

Enseguida nos referiremos a varios conceptos y perspectivas teóricas que determinan el desarrollo nuestra investigación.

1.1. Políticas Estatales.

Uno de tantos elementos específicos de la política urbana (ver anexo definición de términos) es la vivienda.

Para los objetivos de esta investigación conviene subrayar la ausencia de una centrales obreras en la elaboración y aplicación de determinadas políticas habitacionales, y sus efectos sociales. El análisis debe considerar otros agentes no claramente visibles: los involucrados en la práctica planificadora y los actores sociales de una lucha por orientar la políticas urbanas.

Partimos de la idea de que las políticas e intervenciones estatales no poseen una explicación a priori⁵ en términos de intereses de clase (Azuela y Duhau, 1987: 49). Pues "No parece haber razones necesarias para que políticas estatales causadas por la acción de fuerzas políticas de clase funcionasen siempre a favor de los intereses de largo plazo de una de las clases" (Op. cit., citando a Saunders, p. 45). Por ello, habrá que distinguir entre las causas de las intervenciones estatales y las funciones de dichas acciones.

⁵ De acuerdo a la perspectiva teórica sistémica y neoweberiana de "que la compatibilidad entre la lógica no capitalista del estado y la lógica del capital, sólo puede darse de modo precario y contradictorio, es decir que no está garantizada por ninguna identidad a priori entre las necesidades de la acumulación de capital y la acumulación del estado" (Azuela y Duhau, 1987: 50). Con ello no se trata de negar la relación dada entre políticas estatales y acumulación capitalista, "pues esto supondría ignorar que, `...el poder del estado depende de un proceso de

Por lo tanto, en nuestra investigación, se trata de problematizar un conjunto de procesos sociales. Es decir, una visión que concibe el aprovisionamiento de vivienda como un proceso dinámico circunscrito en la crisis económica y su repercusión en la industria de la construcción, en el desempleo en general y las huelgas en particular. Ante todo tratando de considerar que

el Estado, como objeto sociológico, está constituido por un conjunto de instituciones -aparatos- cuya fragmentación convierte en problemática la presunta unidad de las políticas estatales, y con ello, su funcionalidad respecto de la lógica de la acumulación capitalista o de cualquier otra lógica que se postule. (...) Dicho carácter sólo se hace manifiesto al considerar las múltiples inconsistencias que presentan las diferentes formas de intervención estatal, sino también al diferenciar los efectos sociales de dichas formas de sus orígenes en los aparatos estatales. (...) Cuando esta distinción se establece con claridad, no resulta difícil percibir que necesariamente entre estos diferentes momentos de las políticas estatales se interpone un conjunto de procesos sociales. Dichos procesos suelen hacer impredecibles para todos los actores involucrados (públicos y privados) no sólo los resultados de una política dada, sino también su grado de éxito así como las interferencias que en el interior de los propios aparatos estatales sufrirá su puesta en práctica. (...) al menos en el caso mexicano, las evidencias empíricas muestran un proceso constante de formación de nuevas políticas y de transformación de las existentes (Ibidem. p.65).

Con respecto a esto último, cabe hacer énfasis que se considera no como producto de personas y hechos coyunturales, sino más bien como procesos históricos y sociales.

A nadie escapa que, al menos en las ciudades mexicanas de mediados de los ochenta, los actores sociales, las prácticas de los órganos gubernamentales y los cargos jurídicos a los cuales ambos están asociados, ofrecen una perspectiva de las políticas urbanas muy distinta a la de las décadas anteriores. La matriz capitalista de la sociedad y de la urbanización permanecen, pero sin duda muchas cosas han

acumulación cuya organización se encuentra más allá de sus posibilidades', sino de reconocer el carácter

cambiado, tanto en el estado como en la sociedad civil. Una Sociología que se precie de tal debería intentar explicar qué cosas y cómo han cambiado (Ibid.:67).

Quizá los resultados de nuestra investigación que aportan elementos relacionados en tres problemáticas particulares (las instituciones gubernamentales de vivienda, las organizaciones sindicalizadas ligadas al partido gobernante y las empresas constructoras) contribuyan a elucidar problemas generales tales como: la elaboración de las políticas estatales, sus vínculos con las clases y fracciones involucradas en estos procesos sociales o la presencia de intereses inmediatos y estratégicos en el juego de la acción estatal. (Ziccardi, 1991: 28)

1.2. Política habitacional del Estado.

Ahora bien, retomando el hilo conductor, "la política habitacional del Estado que interviene en la determinación de las exigencias de la reproducción de la fuerza de trabajo⁶, no puede ser considerada, exclusivamente, como una respuesta a las necesidades del capital o como una concesión espontánea a las necesidades de los trabajadores. Por el contrario, está determinada por la lucha de clases, cuya base es el ahondamiento de las contradicciones del modo de producción capitalista y por las condiciones históricas de esa lucha, ella misma crea las condiciones de nuevas luchas y evoluciona por ese proceso" (Magri, 1979: 132).

Por consiguiente, las políticas de vivienda no corresponden a un conjunto coherente y homogéneo de acciones gubernamentales, sino que uno de los rasgos más significativos de este campo de acción gubernamental o de intervención pública, es la extrema parcialización de las políticas habitacionales, lo cual ha dado lugar a varios sistemas de intervención (Cfr. Azuela y Duhau, 1987: 51).

problemático de la complementariedad entre las políticas estatales y la lógica capitalista". (Idem.)

⁶ En cuanto a la reproducción de la fuerza de trabajo, Topalov menciona que las exigencias objetivas de ésta que son negadas por el capital o que no son reconocidas y por lo tanto incluídas en el salario, son las que el denomina "necesidades disociadas" (la vivienda, la educación, etc.). Por consiguiente, los trabajadores desarrollarán reivindicaciones a nivel del salario "pero también reivindicaciones en cuanto al reconocimiento social directo de los bienes estructuralmente excluídos del valor del intercambio de la fuerza de trabajo, es decir el reconocimiento social directo de las necesidades disociadas. Esta exigencia es el motor de la aparición de un sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo [mediante] ...el suministro directo de valores de uso: ...vivienda y transportes públicos, etc." (Topalov, 1979: 61). A la vez, este autor llama reivindicaciones "a la expresión colectiva de las exigencias objetivas de la reproducción. Esta forma de expresión depende de gran parte de las formas de organización colectiva de los trabajadores, de las estrategias de sus organizaciones, etc." (Ibidem. p. 55).

Al respecto, Azuela (op. cit.) señalan que el INFONAVIT, con sus fondos para la vivienda popular, es un organismo de vivienda aún descentralizado, y se rige bajo líneas del Estado. Pero no es un instrumento del Estado. "Mas que como un órgano del Estado, el INFONAVIT debe ser visto como un sistema de relaciones políticas en las que el gobierno, las centrales obreras y los representantes empresariales, negocian el destino de una masa de recursos en programas habitacionales.⁷ Lo anterior significa al mismo tiempo, que INFONAVIT no es una rama de la política de vivienda del estado mexicano, sino el rubro vivienda de las relaciones entre el estado y el 'movimiento obrero organizado'. Por tanto, está más sujeto a la lógica de estas relaciones que a la de la crisis en el consumo urbano de ciertos sectores del proletariado". (Ibidem.: 54)

Lo anterior nos orilla a retomar algunas ideas de Topalov, las cuales señalan que "el estado cuenta con aparatos encargados de la elaboración de la política de vivienda y produce un discurso que establece y legitima dicha política, contra las cuales diversas organizaciones definen sus posiciones. Esto sucede, en consecuencia, sin decir que la política de vivienda existe, que se trata de un objeto no cuestionado. (...) una vigilancia epistemológica mínima requiere de nosotros cuestionar la naturaleza de aquello que el estado bautiza como política de vivienda, ¿Qué son exactamente esas prácticas y cómo operan? ¿Qué son si no son lo que la ideología oficial proclama? ¿Que son si dejáramos de trabajar dentro de los límites decretados por el Estado?". (citado por Ball, 1987: 87)

Pradilla (1987), plantea que las políticas de vivienda del Estado -específicamente los latinoamericanos- están dadas por diversos factores que contienden en un punto determinado y

⁷ El INFONAVIT tiene autonomía con respecto al Gobierno Federal y se manifiesta no sólo en el ámbito de lo jurídico. "Los hechos lo demuestran a las claras: por un lado, el enfrentamiento, entre la Dirección General y el Sector Obrero entre 1974 y 1976, con un resultado favorable a dicho sector. Por el otro, la respuesta del INFONAVIT a las necesidades de vivienda surgidas a raíz del sismo de 1985. Aunque una gran parte de la población damnificada era aportante al fondo, las centrales obreras se negaron a una reorientación sustancial de los recursos del mismo hacia la zona de desastre. No es difícil suponer que el obstáculo para una redefinición de programas hayan sido los compromisos adquiridos con las organizaciones sindicales de diversas regiones del país, los cuales eran 'difícilmente renegociables'. El resultado fue que el Gobierno Federal tuvo que recurrir al endeudamiento externo para financiar una parte importante del Programa de Renovación Habitacional en el centro de la capital" (Azuela y D., op. cit.: 54).

que dependen directamente del grado de desarrollo interno que tiene cada país en una situación coyuntural, para esto él distingue como factores principales los siguientes:

a) la composición del bloque en el poder y las distintas concepciones del problema de vivienda y de la intervención del Estado en él; b) la fracción hegemónica en él y su concepción del papel del Estado en el proceso de la vivienda; c) las exigencias concretas del proceso de reproducción del capital y su correlato, la de la fuerza de trabajo en su conjunto; d) las exigencias de la reproducción del capital involucrado en el proceso de vivienda; e) la presión ejercida por las diferentes clases sociales y, particularmente, por las explotadas, sobre el Estado en relación con los componentes del proceso de la vivienda (Pradilla, 1987: 103).

Existen pues, diferentes intereses que tiene que resolver el Estado mediante acciones y formas específicas que se unen en el proceso de vivienda, pero esto responde realmente a:

La necesidad que tiene el Estado de legitimar su propia acción a ojos de todas las clases, pero fundamentalmente a los de las clases explotadas, a fin de mantener las relaciones de dominación político-ideológicas, de hacer que las clases explotadas reconozcan como suyos los intereses de las clases dominantes garantizados por las políticas del Estado burgués, determinan que toda su política se presente bajo la forma de un discurso ideológico conciliador (Pradilla, Ibid.: 104).

El funcionamiento 'natural' del capitalismo determina las acciones del Estado y no a la inversa (Idem).

Por otra parte esta teoría también plantea que los programas de vivienda han servido últimamente para el fortalecimiento de la economía en tanto que, en la producción de vivienda convergen diversos elementos que se ven beneficiados en el proceso de la construcción como son: la utilización de un alto número de mano de obra no calificada, que se refleja en el empleo; el uso de poca maquinaria de importación y la demanda potencial de los materiales que se

requieren en dicho proceso generando un monopolio y la elevación de los precios de los materiales. (Pradilla, Ibid.: 115). De tal manera que,

Como políticas coyunturales anticíclicas, las de la construcción de vivienda tienen un efecto limitado en el tiempo y se dirigen más que todo a sacar del estancamiento a los sectores de capital involucrados en el proceso (Idem).

1.3. El aprovisionamiento de vivienda como un proceso dinámico, y los agentes sociales involucrados.

Para poder abordar este tema, es necesario que la acción y la estructura se conjuguen, es decir, elaborar un modelo sintético que de cuenta de la interrelación entre acción y estructura, sustentado en procesos dentro del sistema más amplio. (Cfr. Alexander, 1988: 261 y 292)

Entonces pues, la teoría estructuralista no es suficiente si no se le liga con otra teoría, centrada en la capacidad transformadora del sujeto. Por lo tanto, "...debemos establecer, como punto de partida, que todos los paradigmas ⁸ son mediados por otros". (Giddens, 1976: 146)

Las estructuras no deben conceptualizarse simplemente como imponiendo coerciones a la actividad humana, sino en el sentido de permitirla. Esto es lo que llamo la dualidad de la estructura (...) Indagar en la estructuración de las prácticas sociales es tratar de explicar cómo son constituidas las estructuras mediante la acción, y de modo recíproco, cómo la acción es constituida estructuralmente (Alexander, Ibid.: 292).

Los fenomenologistas, Smith y Molotch, demuestran en sus aportes cómo las prácticas constitutivas "están estructuradas por un contexto organizacional y por la distribución del poder". (Citados por Alexander, Ibid.: 293)

La estructura se concibe como un conjunto de reglas de que disponen los individuos de una sociedad determinada para pensar y orientar su acción, y es también un conjunto de prácticas

⁸ También los denomina "juegos de lenguaje". (Cfr. Giddens, 1976: 146)

que involucra las reglas y los recursos de que disponen los sujetos o individuos. Estas prácticas son reconocidas y legitimadas, y dan cuenta en gran parte de la acción de los individuos y de los sujetos sociales. (Durand y Cuéllar, 1989: 23-24)

La estructura cambia por la acción individual de los sujetos ya que ellos tienen la capacidad de pensar su acción, sus prácticas e incluso las reglas lo cual sustenta su reacción crítica para proponer nuevos principios y luchar por ellos, que se resume en el concepto de flexibilidad, aportado por Durand y Cuéllar. (op.cit.:25)

Si bien es cierto que existe una relación directa entre estructura, sistema institucional y orden social, es necesario distinguirlas entre sí. Entendamos entonces por sistema institucional al conjunto de reglas formalizadas jurídicamente, "o por la tradición que norman campos específicos de las prácticas sociales, estableciendo posiciones de dominación, definiendo papeles, atribuyendo derechos y obligaciones y estableciendo las reglas del juego de todos los miembros involucrados en dichos campos. Por orden social entendemos la estructura más el conjunto de los sistemas institucionales que regulan los distintos campos en los cuales se desarrollan las prácticas, es decir, una sociedad concreta. Esta distinción es fundamental para entender la dinámica social pues la relación entre la estructura y los individuos está mediada por los sistemas institucionales y por el orden social, es decir, nunca esa relación se da en forma directa." (Ibid: 26)

Ahora bien, como señala Ball, para analizar los aspectos sociales del aprovisionamiento de vivienda es preciso abarcar las relaciones sociales del aprovisionamiento de vivienda. Así que el análisis de cualquier aspecto relacionado con el aprovisionamiento de vivienda tendrá que tomar en cuenta a los agentes sociales involucrados. De tal forma que el análisis de las políticas estatales, las luchas políticas en torno a la vivienda, etcétera, tendrán que considerar las estructuras de aprovisionamiento⁹.

⁹ Obviamente, dentro de las estructuras reales de aprovisionamiento probablemente se darán diversas relaciones de poder y de dominación y subordinación. Los productores capitalistas de vivienda, al igual que cualquier otro productor capitalista, explotan trabajadores, pero la construcción puede o no estar organizada sobre bases capitalistas. [Por lo tanto] ...resulta también imposible determinar a priori cuál de dichos agentes es dominante. (...) Lo mejor es evitar tales suposiciones" (Ball, 1987: 88).

Las estructuras de aprovisionamiento de vivienda surgen

del desarrollo histórico de las relaciones sociales y de las luchas de clase con ellas asociadas que son específicas de cada país en particular. (...) El aprovisionamiento de vivienda es un proceso dinámico. Las estructuras de aprovisionamiento de vivienda nunca son estáticas en las sociedades de clases, sino que al contrario, están permanentemente sujetas a las presiones que tienden a su transformación. Esas presiones pueden adoptar una forma económica y aparecer como el producto de fuerzas de mercado impersonales, como en el caso de la inflación de precios de la vivienda. O pueden adoptar una forma política y conducir posiblemente a cambios en la legislación. Al mismo tiempo que están sujetas a cambios de origen interno, ninguna forma de aprovisionamiento de vivienda se encuentra aislada de la sociedad dentro de la cual existe; y en cambio resultará afectada por presiones sociales más amplias así como por agentes e instituciones involucrados directamente en el aprovisionamiento de vivienda. A fin de comprender las razones de los cambios en una estructura de aprovisionamiento en particular, deben ser considerados sus vínculos con el contexto social general. Más aún, el cambio puede resultar en el colapso de una forma de aprovisionamiento cuando la misma ya no puede ser sostenida, ya sea debido a las contradicciones internas, ya sea a causa de la acción política (Ball, 1987: 89).

Siguiendo estas ideas, se plantea que la mayoría de las estructuras de aprovisionamiento contienen contradicciones y tensiones que provocan cambios. Así que para poder comprender los problemas de la vivienda con claridad, es necesario ubicarlos en el contexto de esas contradicciones y tensiones.¹⁰

Estructura de aprovisionamiento. Para dar su definición, Ball (1987) menciona que "Una estructura de aprovisionamiento de vivienda describe un proceso históricamente dado de provisión y reproducción de la entidad física vivienda, centrando el análisis en los agentes sociales fundamentalmente involucrados en tal proceso y las relaciones entre los mismos. (...) En ausencia del conocimiento sobre los agentes involucrados y del análisis de sus interrelaciones, es imposible especificar si un aspecto particular de una estructura de aprovisionamiento domina sobre los restantes.

¹⁰ Al respecto, comenta Ball que "Para los marxistas, la orientación hacia el consumo ha conducido también a una tendencia a concebir la lucha de clases y el conflicto social como existentes fuera de la esfera de la vivienda, en vez

La clave en la definición de una estructura de aprovisionamiento es mostrar que la misma posee efectivamente una dinámica interna. A fin de lograrlo y evitar caer en explicaciones que remiten al todo social, es necesario ser muy precisos acerca de qué agentes sociales se encuentran realmente involucrados en una forma particular de aprovisionamiento ¹¹ (Ball: *Ibid.*, p. 90).

Los elementos cuya inclusión es problemática y contingente son las formas de financiamiento y el Estado. Al respecto resulta problemático porque el Estado interviene -nos dice Ball-, en todas las estructuras de aprovisionamiento de vivienda de una u otra forma¹².

Así pues, las instancias estatales pueden estar involucradas en los procedimientos de planeación y en el gasto de infraestructura y combinarse con intereses privados con el fin de abrir terrenos para el desarrollo habitacional (por lo general en beneficio, en términos de ganancia, de los intereses privados). Y alternativamente, el suelo puede ser propiedad del Estado. En dichos casos, los aparatos gubernamentales directamente involucrados forman parte de la estructura de aprovisionamiento. Pero dependiendo del contexto, la intervención del aparato estatal puede adoptar solamente la forma de intervención político-jurídica (Cfr. Ball, *Ibid.*: 92).

de reconocer que las luchas sociales dentro de las estructuras de aprovisionamiento son fundamentales en la determinación de la naturaleza de una forma dada de aprovisionamiento" (Ball, *op. cit.*: 89).

¹¹ Ball afirma que el aprovisionamiento de vivienda "es un proceso físico de creación y transferencia de una construcción a sus ocupantes, su uso subsecuente y su reproducción física y, al mismo tiempo, un proceso social dominado por los intereses económicos involucrados. Sin embargo, a pesar de tal dominación, los factores físicos influyen obviamente en la naturaleza del aprovisionamiento: se requiere suelo con una localización específica, la construcción debe efectuarse y las edificaciones deben ser efectivamente útiles a sus compradores" (Ball, *op. cit.*: 90).

¹² "La forma de intervención varía considerablemente, desde la constitución de un marco legislativo al control total de la propiedad y de todos los aspectos del aprovisionamiento (esto último jamás ha ocurrido en ningún país capitalista avanzado). Por lo tanto, en ciertos casos, el estado forma parte de las estructura de aprovisionamiento y en otros constituye una influencia externa fundamental. (...) Una situación obvia donde los aparatos estatales se encuentran involucrados en las estructuras de aprovisionamiento, es aquella donde la vivienda es efectivamente provista por el estado, (...) Aún en este caso la estructura de aprovisionamiento supone relaciones sociales que no forman parte del estado, en particular, en tanto se encuentran involucrados en el financiamiento y producción agentes capitalistas. La provisión de vivienda municipal, por lo tanto, posee una dinámica sobre la cual las instancias estatales poseen sólo un control parcial. Las presiones dentro de dichas instancias promueven reacciones específicas sobre el estado, como lo han comprobado a su costo, sucesivos políticos reformistas [en el caso de la vivienda municipal de Gran Bretaña] y administraciones gubernamentales locales" (Ball, *Ibid.*: 91-92).

Dos tipos de acción estatal, muy poco estudiados, en el aprovisionamiento de vivienda son la legislación fiscal y la laboral. Con respecto a esto, Ball menciona la importancia de la imposición fiscal sobre la tierra y su incremento significativo debido a la expansión del gasto estatal en infraestructura a partir de la Segunda Guerra Mundial. En cuanto a la legislación laboral, nos dice que es la expresión jurídica del involucramiento estatal en la lucha entre los constructores capitalistas y los trabajadores de la construcción. "Los trabajadores de la construcción residencial tienden a ser uno de los sectores más débiles de la fuerza de trabajo en términos de la lucha organizada de clase.¹³ La intervención política por parte del Estado ha colaborado en la reproducción de tal situación, lo que ha alentado a los empleadores para extraer una plusvalía absoluta mayor -con implicaciones respecto de las condiciones de trabajo, los métodos constructivos y los costos de la vivienda"¹⁴. (Op. cit.: 93)

Debe señalarse que el caso de la vivienda financiada por el Estado y otorgada a los trabajadores que participan en los fondos habitacionales constituye un universo de análisis [peculiar]. Es este caso, el Estado es un intermediario, un administrador que promueve la producción de un bien que con posterioridad pertenecerá en propiedad privada a familias de trabajadores. (...) El tipo de producto, las empresas constructoras, las relaciones entre los fondos institucionales y las firmas, y las formas de financiamiento presentan características distintivas que permiten identificar un submercado de estos bienes inmuebles (Ziccardi, 1991.:37-38).

¹³ El bajo nivel de capacitación que existe en gran parte de los trabajadores de la construcción "los hace susceptibles a elevadas tasas de explotación. Influyen otros factores como el carácter temporal de la contratación de mano de obra en la industria, que dificulta la organización sindical. Asimismo, las cadenas de subcontratos dificultan, la identificación por parte de los obreros, del verdadero patrón, pues las relaciones se establecen únicamente con el jefe de obras del subcontratista. Estos obstáculos a la lucha obrera posibilitan el mantenimiento de un nivel salarial muy bajo en la industria de la construcción, lo que incrementa las ganancias de los empresarios de este sector. El sindicalismo en los obreros de la construcción de edificios es el principal componente del sindicalismo en la industria de la construcción. Se trata de un movimiento fragmentado, mal organizado, con una clientela extremadamente inestable que se caracteriza por un bajo nivel de instrucción y conciencia sindical. Los sindicatos de la construcción en la metrópolis generalmente están afiliados a la Central de Trabajadores de México (CTM). En realidad no son organismos de masas, puesto que su control efectivo no se extiende más que sobre una minoría de los obreros de la construcción. Esto es producto de las grandes fluctuaciones en el número de efectivos. (...) Las empresas de la construcción en México aplican muy ampliamente la subcontratación y el trabajo a destajo" (Iracheta, 1984: 226).

¹⁴ "La vivienda en cuanto mercancía genera tales problemas no simplemente debido a sus elevados costos, sino también por la importancia de su localización en el espacio social y físico" (Ball: op. cit.: 94).

En su producción participan numerosos agentes sociales, entre ellos los principales son, por un lado, el Estado -considerado en estricto sentido como gobierno- a través de un conjunto de instituciones promotoras de la producción de estos bienes y, por otro, los sindicatos a través de las centrales obreras, y la industria de la construcción encargada de realizar el proceso productivo.

En cuanto al aprovisionamiento de "vivienda de interés social", se observan contradicciones en relación con las formas en que se han desarrollado las estructuras correspondientes de aprovisionamiento -de acuerdo a lo que menciona Ball- en la mayoría de los países capitalistas avanzados. Sin embargo, creemos que estas contradicciones también se manifiestan en nuestro país, por las evidencias empíricas obtenidas para el presente trabajo.

Las necesidades y aspiraciones habitacionales de los estratos cruciales de la población a la cual la vivienda social está dirigida como forma de consumo de vivienda, pueden entrar en conflicto directo con las restricciones impuestas por las relaciones sociales de financiamiento y de producción [capital constructor]. Aquí las esferas de consumo y la asignación (i. e. el intercambio modificado administrativamente) entran en contradicción con la otra cara de la relación de intercambio y la esfera de la producción. Esta contradicción no puede ser resuelta mientras la vivienda social permanezca atrapada en tales estructuras de aprovisionamiento. Del lado del consumo, la vivienda social no puede satisfacer las necesidades habitacionales a bajo costo, ni evitar las limitaciones del autoritarismo burocrático y el control social. El resultado es que el papel de la vivienda social en la reproducción de las relaciones sociales más amplias se encuentra siempre en entredicho, particularmente dentro de la esfera política, en lo que hace al reforzamiento de la ideología de un reformismo social exitoso. Este, para obtener credibilidad, requiere de la virtual negación de las restricciones impuestas por las formas en el aspecto 'social' de la vivienda social resulta sólo temporal y depende de la existencia de un descontento político masivo expresado en formas particulares de carácter coyuntural. Por otro lado, la vivienda social no puede nunca satisfacer adecuadamente los requerimientos impuestos por las

relaciones sociales de producción e intercambio en ella involucrados. El criterio de 'financiamiento sano' impondrá el otorgamiento de un subsidio mínimo y rentabilidad económica, mientras que el capital constructor requerirá contratos de construcción de estilo corporativo, seguros y redituables (y a la vez los trabajadores de la construcción tendrán demandas diversas) (Ball, op.cit.: 94-95).

1.4. La intervención Habitacional del Estado en México.

Aldrete-Haas (1991), sugiere sustituir el concepto de vivienda popular o de política de vivienda, por el concepto de la intervención estatal en materia de vivienda. Ya que el intervencionismo estatal no sólo se da en la construcción de casas, sino que también se encarga de muchos otros aspectos relacionados con la vivienda: emite y promulga legislaciones, crea y transforma, e incluso desmantela, instituciones, y les asigna o retira recursos humanos y económicos, además de poner en marcha varios programas habitacionales. (Cfr. Aldrete-Haas, 1991: 15)

Este concepto de intervención resulta amplio, pues para cada una de las tres categorías - legislación, instituciones y programas- hay toda una serie de tipos de intervención.

Los diferentes tipos de intervención atraen y afectan a diversos grupos de intereses en la sociedad de trabajadores que buscan adquirir vivienda subsidiada. "Alguien se verá afectado con las acciones que el Estado mexicano emprenda o deje de emprender." (Ibid. p. 16)

Además de las tres categorías de intervención con sus diversos tipos,

...se distinguen dos niveles principales de análisis en los que se sitúan dichas categorías: uno es el nivel social, que incorpora tanto las legislaciones¹⁵ como la creación, la transformación o el desmantelamiento de instituciones, el otro, es el nivel institucional, que integra las acciones de éstas y los factores específicos que conforman el establecimiento de programas. En cada nivel, los actores que

¹⁵ "La discusión sobre la legislación de la vivienda incluye grupos sociales amplios como los trabajadores sindicalizados, los funcionarios públicos, los campesinos, el sector privado y las clases medias, de ahí que las leyes se vean como resultado de la interacción entre estos grupos". (Aldrete-Haas. 1991: 16)

intervienen, (...) adoptan diferentes rostros, por así decirlo, según las necesidades de análisis de cada nivel (Idem).

En el marco conceptual, se deben de tomar en cuenta los factores que restringen o facilitan la capacidad del Estado de emitir y poner en práctica políticas sobre la vivienda.

...con objeto de explicar la `fortaleza` y la `debilidad` del Estado, se requiere de una conceptualización de nivel medio sobre la naturaleza del Estado que no brindan ni estructuralistas ni instrumentalistas, ni aquellos que adoptan el punto de vista opuesto de la autonomía relativa del Estado. Lo que se necesita es un punto de vista que integre el nivel social y el institucional.

Cabe mencionar que, las instituciones constituyen tanto el espacio en el que confluyen Estado y sociedad, como también el lugar donde ocurren los conflictos intraburocráticos. En el nivel social se da la interacción entre los grupos sociales,¹⁶ mientras que en el nivel institucional, los organismos gubernamentales se convierten en parte del aparato administrativo del Estado. El cual se transforma en un conglomerado de diferentes instancias junto con el partido y la institución presidencial. Pero también en este nivel los grupos sociales ya no se consideran en general, sino que se articulan en torno a camarillas o individuos que influyen sobre el comportamiento de dichos organismos.

La atención del Estado se concentra aquí en el grupo de administradores públicos que toman las decisiones en la fase de ejecución. Aparecen aquí otros grupos sociales beneficiarios de los programas y también actores que tienen interés en el resultado de los programas, esto es, funcionarios públicos, compañías constructoras, dirigentes sindicales, etcétera (Ibid., p. 17).

¹⁶ Para Aldrete-Haas, "considera a las organizaciones como un fenómeno social específico, producto de la interacción y el poder relativo de los grupos e individuos que operan tanto en el nivel institucional como en el social, y cuyas acciones tienen efectos sobre ellos mismos y sobre la sociedad en su conjunto. De manera más específica, se considera que las organizaciones son el resultado de un `acuerdo` entre los actores sociales y el Estado, o bien entre los actores gubernamentales. La estructura formal de la organización y los objetivos que esta persigue en el momento de su creación constituyen la `concretización del acuerdo`, acuerdo que limita la toma de decisiones por parte del administrador. No obstante dichos límites pueden `transgredirse`, dependiendo de la capacidad de decisión de los funcionarios". (1991: 16-17)

Estos dos niveles, el social y el institucional, no constituyen dominios separados, por el contrario, se encuentran estrechamente relacionados. Esto significa, que:

El campo de acción de la institución se define de acuerdo con el poder relativo del administrador frente a otros funcionarios estatales y a otros grupos sociales. Es frecuente que el poder de los administradores se derive de alianzas con grupos externos a la institución y al Estado. Así, en contradicción con todas aquellas concepciones que aíslan a las organizaciones de un contexto social más amplio, éstas se entrelazan con la estructura social de poder (ver Anexo Definición de Término) y constituyen los puntos de unión entre los niveles social e institucional (Idem).

Ahora bien, para el caso mexicano se analiza principalmente el comportamiento institucional del INFONAVIT. Se escogió esta institución por una serie de razones entre las que destaca el que sirve de modelo a las demás instancias federales para la vivienda en México. Si bien el INFONAVIT es una institución similar a Fovissste (Fondo para la Vivienda para los Trabajadores del Estado) y al Fovimi (Fondo para la Vivienda para los Militares), creadas también durante el sexenio de Echeverría, la diferencia reside en la población a la que están dirigidas. Mientras que el INFONAVIT atiende a los trabajadores de empresas privadas, las otras dos se ocupan de los trabajadores del Estado. Los tres organismos financian casas terminadas con recursos provenientes de un impuesto con cargo a la nómina de salarios, sin embargo en el caso de los dos últimos, dicho impuesto proviene del presupuesto del gobierno y no del sector privado.

Puesto que esta institución tiene características especiales, el análisis de ella ilustra diferentes aspectos de la forma en que funciona internamente el aparato administrativo, dimensionándose en el estrecho lazo que existe entre dicho aparato y el partido, que constituye una de las características del Estado mexicano.

De acuerdo con Aldrete-Haas (1991: 11), para el caso mexicano el Estado ha hecho siempre un uso político de la cuestión de la vivienda, la ha utilizado para atraer, recompensar y

controlar a los grupos sociales, organizados y no organizados, "con objeto de llevar a cabo su propio proceso de formación y consolidación".

Lo que ha determinado el tipo de respuesta por parte del Estado al problema de la vivienda, ha sido su poder relativo con respecto a los grupos organizados, según el grado de organización de éstos y las circunstancias políticas y económicas predominantes. Cabe señalar que Aldrete se refiere, más que al movimiento obrero, al movimiento de las organizaciones populares.

Por consiguiente se requiere investigar el aumento del tamaño de la importancia política cada vez mayor del sector obrero en el momento en que la crisis económica y política ha disminuído la capacidad de respuesta del Estado.

Es preciso pues, preocuparse por presentar una explicación que escape a la dicotomía de los enfoques centrados en la sociedad o centrados en el Estado.

La historia de la intervención del Estado en materia de vivienda desde 1917 presenta ejemplos que no corresponden completamente a la caracterización del Estado mexicano como autoritario y hegemónico (Ibid.: 12).

Los enfoques tradicionales que analizan los mecanismos gracias a los cuales el Estado ha mantenido la paz social y la hegemonía política, no explican de manera satisfactoria las situaciones en las cuales se notan resultados contradictorios.

Para comprender el caso de las políticas de vivienda en México se requiere una conceptualización del Estado que muestre que la burocracia es mucho más permeable a los intereses sociales, pues estos están inmersos de manera mucho más profunda en el Estado de lo que se creía anteriormente. Señala Aldrete-Haas (Ibid.: 25-26), que esta conceptualización nos permitirá escapar de la visión unilateral del Estado autónomo e incorporar la capacidad que tienen las fuerzas sociales para ejercer un poder efectivo frente al Estado.

Por ello, el análisis de lo que el Estado hace en materia de vivienda permite registrar sus cambios. En los cuales, la ejecución de los programas vivendistas no se considera como un "proceso separado", sino que se concibe como parte del proceso de la política o del proceso de intervención, el cual se caracteriza por ser

un `proceso analítico y político extremadamente complejo en el que no hay un principio o un final, y cuyos límites resultan inciertos. Con frecuencia la intervención misma es producto de coaliciones y negociaciones políticas entre los participantes, ninguno de los cuales se plantea con claridad cómo se solucionará qué cosa con una acción determinada. En ocasiones, las políticas y las acciones surgen de las oportunidades que se presentan más que de problemas específicos, y en ocasiones la implementación de una política es producto no de una decisión sino de un hecho que sucede´ (Lindblom, 1980, citado por Aldrete-Haas, 1991: 18).

Así la vivienda, de uno u otro modo, ha quedado siempre incluida en la "canasta de beneficios sociales" que (como veremos en nuestro capítulo II), el Estado ha utilizado para atraer y conservar el apoyo de grupos sociales o bien para controlarlos y evitar que realicen grandes movilizaciones en su contra. Algunos autores (Ibid.: 19.20), piensan que este uso de la vivienda contribuyó al proceso de creación, formación y consolidación del estado, a la formación de la `estructura del poder´ de esta entidad: la cuasincorporación de los grupos sociales a la organización sectorial del PRI, y la correspondiente estructura interna de control de estos grupos, estructura jerárquica y patrimonial.

En el caso mexicano, como veremos en el capítulo II, casi todos los presidentes a partir de 1917 han procurado intervenir de algún modo en la cuestión de la vivienda para cumplir con los principios sociales de la Constitución y legitimar así al Estado.

se establece que el tipo de intervención elegida -legislación, creación de instituciones, establecimiento de programas, o bien una combinación de éstos- se basó no en consideraciones sobre la situación de la vivienda para la población,

aunque ello nunca se haya excluido del todo, sino en la obtención máxima de ganancias políticas y económicas con la menor inversión (Ibid.: 20).

Esta situación perduró hasta fines de los años sesenta en que el Estado pudo intervenir en el rubro de la vivienda, según lo consideraran necesario las diversas administraciones, para ganar o mantener el apoyo de los grupos en el proceso de constituir y consolidar el Estado. Pero ha sido desde principios de los setenta hasta los noventa, en que el Estado se ha visto cada vez más presionado para intervenir en formas que le resultan más costosas, con mayor inversión de recursos y negociaciones políticas. Dicha presión es resultado de la mejor organización lograda por algunos grupos, en conjunción con circunstancias político-económicas que los han favorecido, en un ambiente en el que se pretende acelerar el proceso de democratización. (Idem.)

Por lo tanto José Antonio Aldrete insiste en que, si bien es cierto que existen varios estudios que han abordado la vivienda en los últimos cincuenta años, estos han dejado de lado el análisis de las burocracias del Estado que llevan a cabo los programas habitacionales, siendo que al interior de estas se deciden dichas políticas y las realizan. Por consiguiente es necesario conocer su interrelación con el Estado para la toma de decisiones.

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 (Aldrete,1983:320).

Lo anterior se debe a problemas teórico-metodológicos en las formas de abordar las políticas públicas viviendistas. Según Aldrete existen tres enfoques:

- 1) El economicista que ignora o da por supuestos al Estado y sus burocracias, apoyándose sobre todo en el análisis de costo-beneficio. Considera a la producción de la vivienda como no generadora de empleos ni como mecanismo redistribuidor de la riqueza en países en desarrollo, por lo que recomienda la construcción de vivienda de bajo costo y baja calidad. Tampoco considera los procesos sociopolíticos que están detrás de la toma de decisiones.

2) El análisis de políticas públicas a l'américaine el cual sólo se puede aplicar en sociedades pluralistas y avanzadas como los Estados Unidos y otros países similares; se basa en 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. Lo que da como resultado un tratamiento del Estado que es poco útil para la realidad corporatista ¹⁷ autoritaria de América Latina.

3) El enfoque marxista, que analiza las políticas de vivienda en el contexto de la estructura y funciones del Estado, como resultado de la lucha de clases, señalando los intereses político-económicos que están detrás de la formulación e implementación de las políticas habitacionales. Se caracteriza por una combinación entre capital monopolista y Estado, para el cual su objetivo es salvar al sistema capitalista y reproducir la fuerza de trabajo. Los estudios que adoptan esta perspectiva, enfocan su análisis sobre las políticas urbanas y de vivienda (la competencia por la apropiación de la ganancia entre la industria de la construcción y la propiedad privada del suelo), que el Estado adopta en sus contradicciones; su determinismo económico impide la observación y el análisis de experiencias particulares.

Ante esto Aldrete propone un nuevo enfoque para el análisis de las acciones de vivienda por la burocracia del Estado. Considera a las burocracias estatales como fenómenos concretos, con varios niveles analíticos, cuyas acciones dependen en parte de los intereses e ideas de sus miembros y de su vinculación con centros de poder en la sociedad. Por lo tanto no debe considerarse su acción como algo muy racional en el sentido de limitarse a metas programáticas. Si no que hay que considerar el establecimiento de relaciones entre individuos que adoptan papeles, que establecen redes, y las instituciones se construyen

gradualmente mediante los encuentros, alianzas o confrontaciones de los individuos, en encuentros y negociaciones diarias. ... la forma organizacional resultante de estos procesos... es limitada y orientada por el contexto político social (Ibid: 344).

Toda formación burocrática por lo tanto es el resultado de la integración particular de intereses de grupos organizados en torno al Estado, además de los intereses internos de la

¹⁷ En el siguiente inciso, veremos con más detenimiento el corporativismo mexicano.

organización burocrática en sí. En este sentido, la investigación debe centrarse en las acciones estatales (o ausencia de ellas) y en los procesos sociales y políticos mediante los cuales se llega a las mismas, tratando de ver en qué medida las decisiones se relacionan con el proceso social en que se desenvuelven. Por ejemplo, con INFONAVIT la asignación de vivienda permite la armonía social o por lo menos la ausencia de conflicto en tanto que es un proceso de acumulación disfrazado de justicia social en pos de una legitimación del Estado. (Ibid: 351) En síntesis, las políticas de vivienda debemos observarlas como un resultado de la relación de las fuerzas políticas y económicas, que a su vez son modificadas por las mismas.

1.5. El corporativismo, la CTM, y el Congreso del Trabajo.

Preparamos este subapartado con el fin de rastrear cómo se da, al interior del corporativismo mexicano, la burocracia sindical.

1.5.1. El corporativismo.

Al respecto, brevemente veremos su conceptualización y posterior manifestación en el caso de México.

Arbós y Giner, nos señalan lo que entienden por sociedad corporativa, aquella en la que los modelos de estructuración fundamentales, los de conflicto social (clasista, ocupacional, étnico) y los de poder y prestigio se ejercen a través de corporaciones.

Pero el corporativismo es más que un patrón peculiar de articulación de intereses, según Gerhard Lehmbruch (1992: 177), antes bien, es un patrón institucionalizado de formación de políticas, un sistema integrado de "guía social".¹⁸

¹⁸ "...en que grandes organizaciones de intereses cooperan entre sí y con autoridades públicas no sólo en la articulación (o hasta 'intermediación') de intereses, sino -en sus formas desarrolladas- en la 'asignación autoritaria de valores' y en la implementación de tales políticas. Precisamente por causa de la íntima penetración recíproca de las burocracias estatales y las grandes organizaciones de intereses, el tradicional concepto de 'representación de intereses' se vuelve totalmente inapropiado para un entendimiento teórico del corporativismo."

Charles W. Anderson (1992: 264), también coincide en que el término de corporativismo es propiamente aplicado a la representación estructurada de intereses funcionales en el proceso de formación de políticas.

Para Schmitter (citado por Anderson, *Ibid.*), el corporativismo es definido como:

un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado y que han recibido un monopolio representativo deliberado dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre su selección de dirigentes y la articulación de demandas y apoyos.

En relación a la representación, Matilde Luna (1992: 269-270) distingue cinco formas principales de ésta: la corporativa, la clientelista, la pluralista, la partidaria y la directa, en este caso se refiere a la inserción de miembros del empresariado como funcionarios del gobierno, que simultáneamente conjugan su posición económica con una posición política en el gobierno. Apoyándose en la diferenciación que hace Schmitter, considera que el clientelismo se refiere a individuos o grupos económicos con posiciones estratégicas en la estructura económica o política en un momento dado, que por lo general negocian con el gobierno apoyos económicos a cambio de apoyos políticos. En cambio, el pluralismo:

...alude a grupos de interés o grupos de presión, o incluso a organizaciones y asociaciones, que no necesariamente tienen una posición estratégica y que compiten con otros grupos u organizaciones para tutelar los intereses que representan, los cuales pueden llegar a articularse en torno a demandas de carácter económico muy específicas (por ejemplo, frente a una política fiscal) de carácter social (frente a la educación pública o en contra del aborto) o político (como el

respeto al voto) y tienen por ello una base social compleja (es decir, no exclusivamente empresarial).

Para poder analizar las relaciones corporativas, Luna recurre a algunos subtipos que señala Schmitter. Retoma la diferencia entre un corporativismo estatal (impuesto desde arriba y con un grado relativamente alto de control gubernamental), y uno social o liberal, el cual "emerge desde abajo con el consentimiento voluntario de las categorías de interés involucradas" y que sin estar sujeto a reglas gubernamentales goza de un amplio reconocimiento público. Retoma también la distinción entre un corporativismo tripartita (en el que el gobierno, los trabajadores y los empresarios están representados sobre bases paritarias), y otro bipartita (con representación solamente empresarial y gubernamental). También distingue entre un macro-corporativismo (el cual se asienta en acuerdos de carácter nacional "que involucran la coordinación de políticas a través de múltiples sectores económicos y campos de políticas públicas" y que con frecuencia adoptan la forma de "pactos sociales"), un meso-corporativismo (que "opera a nivel de sectores específicos y también de regiones"), y un micro-corporativismo (que "alude a la concertación de intereses organizados a nivel de empresas o comunidades locales"). Y por último, la distinción entre un corporativismo económico, centrado exclusivamente en demandas relativas al ámbito de la producción, y un corporativismo político, que además de otras características, incluirían la de tener una relación orgánica con los partidos políticos y el planteamiento de demandas estrictamente políticas que se suman a las económicas.

El término corporativismo, señala Manuel Camacho (1993), ha sido usado como un modo de vinculación entre el Estado y la sociedad, vinculación definida como el tipo de representación social no competitiva que integra verticalmente a los gremios y a las clases subordinándolos al Estado. Pero, el carácter no competitivo de la representación social y su integración vertical son en la realidad mexicana más plurales que en el planteamiento clásico de Schmitter. Por ello, sugiere, es mejor tomar el término como una "forma de representación o de política

gubernamental". También sugiere tomarlo no como perspectiva teórica ni explicación última sobre todo de los procesos políticos latinoamericanos, sino sólo en su uso instrumental, como "un término útil para denominar ciertos tipos de orientación política y de representación gremial inducida o controlada por el Estado. Por último, considera pertinente (pp. 25-26) utilizar el término de semicorporativismo:

El corporativismo, como política gubernamental, proviene de (y corresponde) a una orientación ideológica estatista (organicista) y se ejecuta en la forma de decisiones con el propósito de facilitar el predominio estatal y disminuir la fuerza y los proyectos de la sociedad civil. Como representación social, el corporativismo es el medio para mantener divididas a las fuerzas sociales al mismo tiempo que se les supedita ideológica y organizativamente al Estado. (...) en el caso del corporativismo, por no tener otro término nos quedamos provisionalmente con el de *semicorporativista* para expresar la idea de un modelo corporativista incompleto.

Sin embargo, creemos que es pertinente mencionar que en torno al término corporativismo existe un gran debate.

1.5.1.1. Debate sobre el corporativismo.

Ya Salvador Giner (1987: 104-106) desde mediados de los ochentas mencionaba que existía un intenso debate sobre el desarrollo del corporativismo, en cuyo seno las posiciones sobre la naturaleza del fenómeno diferían, pero la mayoría lo veía confinado a un proceso triangular entre gobierno, sindicatos y empresarios. Observa que para los que están de acuerdo en este consenso, son cuestiones decisivas la intervención e intermediación estatal entre trabajo y capital, así como la inversión estatal en la economía capitalista.

El sociólogo francés Raymond Aron señala que la operación del aparato estatal nunca es independiente de las clases sociales, pero sin embargo no queda adecuadamente explicada por el poder de una sola clase.

La 'clase política' es una 'estrecha minoría que ejerce realmente las funciones políticas del gobierno. (...) 'clase gobernante' es una redefinición dirigenal del concepto para denotar a 'las personas privilegiadas que, sin ejercer funciones políticas reales, influyen en quienes gobiernan y en quienes obedecen, en virtud de la autoridad moral que poseen, o de su poder económico y financiero' (Citado por Robert Ardfoord, Idem.).

Para el sociólogo alemán Ralf Dahrendor, la "clase gobernante", es la de "los grupos dominantes en los conflictos políticos". (Citado por Ardfoord, Ibid.: 202)

Para teóricos pluralistas como Samuel Huntington, el estado está sujeto, no a contradicciones externas, sino sólo a la tensión interna de lograr un equilibrio entre su función consensual y su función representativa (Ibid.: 203).

Para Lorenzo Meyer (1989: 21),

el corporativismo resulta en la práctica, un arreglo político ideal para la creación y sostenimiento de un sistema autoritario, como ha sido el caso mexicano.

Para Juan Felipe Leal (1985: 20-21), el término corporativismo denota:

A) la representación de intereses profesionales mediante una compleja red de organizaciones públicas, que buscan hacer más sencillo y al mismo tiempo más representativo el proceso de toma de decisiones; b) la estructura política corporativista tiende a reducir la competencia por el poder y a acentuar las relaciones conciliatorias entre las diversas clases y grupos sociales, mediante su articulación vertical o subordinada al aparato estatal.

Y señala, que de esta forma, el modelo corporativo promueve la institución de un sistema político fundado en la representación corporativa, que reemplaza -total o parcialmente- al sufragio político sobre base territorial.

1.5.2. Antecedentes organizativos en México.

Este inciso es básico para poder conocer posteriormente, el surgimiento de la burocracia sindical.

Al reconocerse, en 1917, el derecho que asiste a los trabajadores para asociarse sindicalmente, se abre una nueva etapa, que se extiende hasta 1928; y que de acuerdo a Juan Felipe Leal (1985: 81), puede resumirse en los siguientes puntos: 1) Se produce una formalización de las agrupaciones sindicales de los trabajadores, que supone la existencia de una representación de orden permanente y de un aparato funcional. 2) Si bien los sindicatos de corte gremial siguen siendo los más numerosos, se observa un incremento, proporcionalmente mayor, de los sindicatos por empresa. 3) Se observa el despunte de la asociación centralizada de los trabajadores en federaciones por regiones o por rama industrial. 4) Surgen las primeras confederaciones nacionales. 5) Se establece, por vez primera, la distinción entre la acción económica y la acción política; entre el sindicato y el partido político.

El que los aparatos burocráticos de los sindicatos lograran expandirse en el periodo 1917-1928, se debe al desarrollo alcanzado por las propias agrupaciones sindicales, y como producto del estatuto que dichas asociaciones adquieren en el proceso de redefinición de las relaciones entre el sistema económico, la sociedad y el Estado.

Con esos añadidos en la Constitución del 17, se sanciona el sistema de relaciones laborales y a la vez contempla la fiscalización estatal mediante los siguientes mecanismos (Cfr. Leal, op.cit.: 84): el registro de las asociaciones sindicales -obreras y patronales-; una legislación que califica los conflictos y las huelgas; comisiones mixtas, obrero-patronales, -por fábrica, distrito industrial, región, o plano nacional y convenciones -también mixtas-, que constituyen órganos corporativos no permanentes, y por último las Juntas de Conciliación y arbitraje.

Para esto, ya las estructuras y las funciones de las agrupaciones sindicales requieren de la presencia de una extensa y diferenciada capa de funcionarios permanentes. Pero además, como

señala Leal (1984), requieren de una burocracia administrativa conformada por empleados de intendencia, secretarías, gestores, asesores jurídicos y económicos, etc. Algunas de estas ocupaciones suponen un conocimiento técnico y altamente especializado, que con frecuencia convierte a este tipo de empleados en personas que ejercen una gran influencia en las agrupaciones. Esto incluye también el caso de los gestores, encargados de ciertas tramitaciones, quienes aprovechan en ocasiones el conocimiento de las relaciones inherentes a sus tareas, para situarse en posiciones destacadas -aunque informales- dentro de la agrupación sindical (Idem.). La burocracia administrativa aumenta vertiginosamente, y cumple un papel de enlace informal entre la burocracia sindical y los socios de base de la agrupación. De esta manera la ampliación de funciones de los aparatos burocráticos de las agrupaciones sindicales, obedece ya en este periodo, tanto a las necesidades de las propias organizaciones cuanto a los intereses de la burocracia sindical; claro está, en combinaciones muy diversas, pero haciendo manifiesta la presencia del fenómeno del burocratismo.

Con la Confederación General de Trabajadores ya derrotada, sometida y corporativizada, se inicia la era del auge de los sindicatos nacionales de industria; de la hegemonía de la Confederación de Trabajadores de México (CTM); de la institucionalización del movimiento obrero; de las relaciones entre el capital y el trabajo mediadas por el Estado a través de la Junta de Conciliación y arbitraje. Así en 1932 se firma el primer contrato colectivo entre el Sindicato Mexicano de Electricistas y la Compañía de Luz. En 1934

la cláusula de exclusión, aparece constantemente en los contratos colectivos, convirtiéndose en una poderosa herramienta para despedir trabajadores, librando a la patronal de toda responsabilidad (Robles y Angel. 1995: 56).

Es así, que el charrismo sindical surge en 1948 como

dirigencia sindical impuesta, con anuencia estatal y/o empresarial. Su función consiste en controlar -por los medios necesarios- la incorfomidad de los trabajadores (Ibid.: 69-70).

Esta manifestación es sólo una parte del corporativismo sindical en México, que consiste en darle sustento al régimen, marcando hitos importantes a lo largo de su historia. Al respecto, cabe recordar la resolución de la crisis laboral de 1947-1951 que resulta favorable para la CTM, así como también la restauración de la unidad del movimiento obrero en los años cincuenta y sesenta que consolidaron el pacto social posrevolucionario entre el movimiento obrero organizado y la élite política gobernante (Middlebrook, s/f, 305-307). Los términos de esta alianza nunca fueron tan explícitos después de los años cincuenta como lo fueron en el acuerdo secreto negociado en 1929 entre la CROM y Obregón, en relación al apoyo obrero para el conato presidencial.

El pacto social posrevolucionario consistió en un arreglo general sobreentendido referente a los términos de colaboración entre el gobierno y los obreros. Las administraciones presidenciales sucesivas proporcionaron un amplio rango de subsidios políticos, financieros y legales al movimiento obrero progubernamental y, según el caso, cuando fue necesario, usaron la fuerza para derrotar a los movimientos políticos y obreros opositores que amenazaban a las organizaciones establecidas "oficialmente" y a sus líderes.

Pero por otro lado, la organización obrera recibió también gran variedad de beneficios económicos y sociales, incluyendo vivienda subsidiada por el gobierno, servicio médico, bienes básicos y una cantidad legal de utilidades de las industrias privadas. Por ello, el acceso preferente a estos beneficios se convirtió en una importante base para la legitimidad de los líderes obreros progubernamentales al interior de sus propias organizaciones.

De esta forma, el movimiento obrero subsidiado por el Estado ofreció apoyo crucial al régimen durante las principales crisis políticas. Por añadidura al menos hasta los años ochenta, los sindicatos "oficiales" proporcionaron una base viable de apoyo electoral al partido gobernante y sus candidatos. La capacidad de los sindicatos progubernamentales para movilizar a sus miembros en apoyo al PRI varió de una organización y región a otra, aunque generalmente constituyeron la base más importante para los candidatos del partido gobernante en las áreas urbanas e industriales. Además, la voluntad de liderazgo obrero "oficial" y su capacidad para contener las demandas salariales de las bases y bloquear la movilización obrera permitieron a los

dirigentes del gobierno controlar la inflación durante los periodos de inestabilidad económica (Middlebrook, op. cit.: 305-307. Las negritas son nuestras). El acuerdo de la CTM para limitar los aumentos salariales fue vital para el éxito de los programas gubernamentales de estabilización económica que siguieron a las crisis de devaluación en 1954, 1976-1977 y después de 1982.

Sin embargo, en 1983 y 1984 la administración de De la Madrid se apoyó en el proceso de registro de sindicatos para debilitar a la CTM que estaba protestando contra la inclemente política de austeridad provocada por la crisis de la deuda externa de 1982. Las autoridades laborales favorecieron a las confederaciones rivales (especialmente la CROC y la CROM) en sus esfuerzos de sindicalización y, a cambio, estas organizaciones se opusieron al llamado de la CTM a una huelga general, aceptaron incrementos salariales menores que los exigidos por ésta, y apoyaron abiertamente el programa de austeridad económica del gobierno. De esta forma, en el contexto de una crisis económica nacional que de por sí redujo la capacidad de negociación del trabajador, las divisiones internas resultantes impidieron que el movimiento obrero organizado presentara un frente unido en las negociaciones con la administración de De la Madrid (Ibid.: 384-385).

1.5.3. Burocracia sindical.

Aunque ya hemos venido señalando cuándo surge y cómo se constituye en México la Burocracia Sindical, es pertinente retomar su naturaleza y funciones de mediación que Juan Felipe Leal (1985:35-38) enuncia en doce puntos, y que a continuación podemos resumir algunos de ellos:

-La burocracia sindical establece su nexo fundamental con la clase trabajadora a través del aparato sindical. Pero goza de una autonomía relativa respecto de la clase obrera, misma que le permite desarrollar intereses propios, por más que éstos sean de calidad distinta de los de las clases sociales.¹⁹

¹⁹ "...sin que ello modifique, sustancialmente, su naturaleza y sus funciones. Ciertamente, la autonomía relativa de la burocracia sindical, que incluso le permite actuar, hasta cierto punto, en contra de tal o cual interés de sus representados y, desde luego, hacer valer sus intereses, tiene por lítite el carácter clasista de la organización que

- Los integrantes de la burocracia sindical son reclutados de las filas de los propios trabajadores organizados, y si contratan empleados manuales y administrativos estos suelen ser antiguos socios o familiares de los socios de la organización. Pero si se trata de empleados especializados, señala, Leal (Ibid. 35), provienen, las más de las veces, de otros orígenes sociales. El ingreso a la burocracia sindical se da a través de la elección entre los socios de la organización.

Normalmente, la ocupación de un cargo de representación sindical se ajusta a la conducta meritoria de la persona en cuestión y no obedece, necesariamente, a su calificación profesional. Los funcionarios sindicales son retribuidos con sueldos fijos -cubiertos con las cuotas de los agremiados o, lo que es más común, con fondos provenientes de las empresas, obtenidos en negociaciones entre éstas y los sindicatos bajo la figura de las llamadas licencias- y ejercen los deberes inherentes a sus cargos como su principal ocupación.

- La burocracia sindical está investida de una autoridad legal y legítima, en la medida en la que su existencia, sus funciones y sus acciones están avaladas en los estatutos y en los hábitos establecidos por la propia organización.

- La burocracia sindical labora en un ámbito conflictuado económico y políticamente, en el que se realizan intereses clasistas. En este terreno, los sindicatos obreros pueden ser concebidos como organizaciones sociales estratégicamente ubicadas en el punto en que se unen el sistema económico, la estructura social y la realidad estatal.

En esta perspectiva la burocracia sindical se sitúa en tres esferas operativas distintas, cruzadas, todas ellas, por la lucha de clases; a saber: a) la del procesamiento, la gestión y la satisfacción de los intereses de sus representados; b) la de las mediaciones entre la organización que encabeza y otras instancias,

personifica. De esta forma, dependencia y autonomía relativa de la burocracia sindical respecto de los asalariados que representan, forman parte de una unidad contradictoria". Juan Felipe Leal, 1985: 35.

económicas, sociales y políticas, y c) la de la realización de sus intereses particulares.

- Por consiguiente, la actividad de la burocracia sindical no gira en el vacío, sino que se engarza de manera dinámica, y por tanto cambiantemente, con las necesidades, reivindicaciones y demandas de los asalariados que representa. Por eso, su función primordial consiste en procesar y procurar satisfacer los intereses de sus representados, para ello debe movilizar los recursos de la organización, perfeccionar la estructura y el funcionamiento de la misma, promover alianzas, aceptar o rechazar enfrentamientos con fuerzas sociales movidas por intereses antagónicos, etc. (Leal, 1985: 37) De no hacer todo esto, la burocracia sindical corre el riesgo de volverse prescindible y, con ello, ser reemplazada por otra.

- Entre las funciones que debe cumplir necesariamente la burocracia sindical están: a) las que resultan de los esfuerzos de las propias agrupaciones obreras por coordinar y unificar sus acciones, que conducen a la integración de federaciones y confederaciones de dichas asociaciones, ya sean: locales, regionales, nacionales e internacionales. b) las que se originan de las relaciones que llegan a establecerse entre los sindicatos y los partidos políticos. c) las que derivan del reconocimiento del conflicto obrero-patronal por parte del Estado, que conduce a la instauración de mecanismos jurídicos y de órganos administrativos para su regulación.

- Pero también la burocracia sindical se convierte en un "grupo de presión", que reivindica su posición de poder:

su propia expansión, la legítima aplicación de recursos en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades o privilegios, o el impulso a iniciativas que consolidan o extienden su autonomía operativa, resultan ser expresiones divorciadas del interés de sus representados (Leal, op. cit.: 38).

- Y como último punto, la facultad que posee la burocracia sindical y la obediencia de sus mandatos no se instituyen siempre y exclusivamente en códigos racionales o legales, elevados sobre un conjunto de ordenamientos estatuidos. Sino que es muy común -sobre todo en

sociedades como la nuestra con fuertes componentes agrarios- que dicha racionalidad esté sobrepuesta, en mayor o en menor grado, con otra, de carácter tradicional. En esta perspectiva, la autoridad y la legitimidad de la burocracia sindical suelen sostenerse, al menos en parte, en el patrimonialismo, patrocinio, el clientelismo, la corrupción y la violencia.

Pero si bien, el aparato burocrático sindical está fuertemente vinculado al Estado, también tiene sustentos propios y, sobre todo, está cubierto por la sombra que le ofrecen los vacíos de poder que resultan de nuestro peculiar sistema político. Por ello, no habrá voluntad política que pudiera sustituir de golpe al aparato burocrático (Camacho, Manuel: 1976:524).

1.5.4. El Congreso del Trabajo.

Como ya lo mencionó Leal (op.cit.: 53-55), el Congreso del Trabajo es una "organización techo", montada sobre la estructura organizativa y de gobierno de todas y cada una de las agrupaciones que lo integran. Este esquema garantiza , a la vez la coordinación del sindicalismo oficial y el mantenimiento de los feudos de las burocracias de las disímiles agrupaciones sindicales que conforman al Congreso del Trabajo.

Manuel Camacho (1976: 496), señala que el papel y la importancia de las burocracias sindicales frente a sus base, frente al grupo gobernante, a los empresarios y a sí mismas, se encuadraron en el Congreso del Trabajo, como nuevo espacio político por excelencia del movimiento obrero organizado en el que se vinculaban las prácticas del "control corporativo" del sindicalismo del PRI..

Desde la crisis política de 1958-1959 las relaciones entre la clase trabajadora, la burocracia sindical y el grupo gobernante, se modificaron radicalmente. La salida a la crisis fue notablemente violenta y marcó una nueva etapa de relaciones entre los actores, cuyas manifestaciones se presentaron durante la década de 1960. Con ello la memoria política del grupo gobernante tenía un nuevo motivo de reflexión: la experiencia de 1958-1959. Las respuestas gubernamentales a partir de los enfrentamientos ocurridos serían otras: ampliar las políticas de seguridad social y entrar en una nueva etapa de negociaciones entre capital y trabajo. Hubo un incremento progresivo de instituciones para el fomento de la vivienda como el instituto

Nacional de la Vivienda, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el Indeco, el Fovissste, y, en fin, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Las organizaciones encuadradas en el Congreso del Trabajo, a pesar de sus diferencias particulares, son generalmente intermediarios entre una masa obrera organizada y controlada desde arriba y un Estado con el cual negocian y al que respaldan. No sólo constituyen asociaciones que persiguen influir en las decisiones gubernamentales sino que además contribuyen a mantener el orden social interno, obteniendo a cambio posiciones políticas, recompensas económicas o pasando simplemente a compartir el poder (Ibid.:496-497).

1.5.5. ¿Crisis del corporativismo en México?

Así pues, el sindicato corporativo de la revolución mexicana, que De la Garza (1989) ha definido como un sindicato circulatorio en las grandes negociaciones estatales y patrimonialista en las relaciones dentro de las fábricas, ha entrado en contradicción ante el rumbo actual de la acumulación y ante la redefinición de la función estatal en este patrón de acumulación.

Esto se hizo evidente durante el sexenio de De la Madrid pues en términos reales, más allá del parapeto institucionalizado que aún hoy en día permanece como la Comisión de Salarios Mínimos o las Comisiones de Seguimiento de los pactos recientes, no se ha podido impedir que disminuyan enormemente las capacidades de las centrales sindicales oficiales de influir en las políticas salariales y de aquellas que repercuten sobre el empleo.

Por consiguiente, De la Garza (Ibid.: 10-12) manifiesta que el futuro del corporativismo sindical está en función del patrón de acumulación que se imponga en el futuro.

El conjunto de bienes económicos ofrecidos por el Estado a las representaciones corporativas no pudo mantenerse, y de hecho empezó a reducirse sensiblemente, sobre todo a partir de la administración de Miguel de la Madrid. El empleo, los salarios y las prestaciones no

sólo se estancaron sino que decrecieron vertiginosamente (Casar, María Amparo, Nexos: 49-50), como veremos más adelante en nuestro estudio.

Desde De la Madrid, se pueden constatar las siguientes tendencias:

1) El sindicalismo corporativo ya se ha convertido en una estructura limitada. (...) el sindicalismo tradicional ya no es capaz de aglutinar y representar a todos; por esta razón se promueven cambios en la estructura y en los liderazgos; 2) el sindicalismo centralizado, ya no representa para el Estado, una garantía de control y dominación política, la CTM y el CT ya no representan las únicas opciones políticas para el Estado; 3) en los 90, el sindicalismo oficial recurre más frecuentemente a la fuerza con el objeto de mantener su influencia laboral y política; el Estado ha apoyado sin duda al sindicalismo oficial y 4) pretende un sindicalismo que ya no influya en las propuestas económicas nacionales. 5) Se pretende un sindicalismo vinculado más directamente a las empresas: con una acción más laboral o gremial que política; que no presione al Estado, que promueva la productividad y la calidad en la planta productiva, que se restrinjan al ámbito productivo y de gestión laboral. (Aguilar, Javier, 1995:59)

Por ello, se puede predecir lo siguiente:

En los métodos cotidianos del quehacer sindical, no se preveen cambios en sí mismos; en gran medida han continuado y continuarán los métodos verticales, coercitivos, autoritarios, sobre los trabajadores organizados. En los liderazgos sindicales, se buscará sustituir a los dirigentes más desgastados, que ya no tienen capacidad de dominación, también se presionará a los líderes que no acepten los proyectos del gobierno o de las empresas. (Ibid.: 59-60)

Pero también -y esto quedó demostrado-, se elimina a los líderes que pretenden caminar por cuenta propia o que se oponen a los proyectos gubernamentales. Sin embargo, a pesar de lo

señalado anteriormente, se nota una crisis estructural del corporativismo sindical, misma que se evidencia al recurrir a la violencia y a todos los recursos que le puede ofrecer el aparato estatal. (Ibid:60)

La crisis de representación de las dirigencias obreras conlleva a una crisis del corporativismo mexicano. Todo esto como resultado de la poca eficiencia del sindicalismo oficial para defender los intereses obreros, lo cual ha llevado a una crisis de representación de las organizaciones y dirigencias sindicales, así como de algunas instituciones laborales.

La CTM ocupó durante décadas el papel de negociadora a nivel nacional de los salarios y las prestaciones; orientando con ello, la política social del Estado Mexicano al definir los gastos de vivienda, salud, educación, en todos los ámbitos de nuestro país.

En 1983, la política anticrisis del Estado afectó a la CTM, pues a sus líderes se les fue desbancando tanto de la política del gasto social, de la negociación real de los salarios, así como tampoco se les consultaba ya para tomar decisiones en el espacio del poder político. (Ibid:62)

Con Salinas de Gortari se evidenciaron algunas cosas, y que sintetizo (Idem):

- 1) El Poder Ejecutivo Federal interviene abierta o encubiertamente en la vida sindical;
- 2) elimina a los líderes con amplio poder económico y/o político; suprime a los líderes más desgastados y a los que se oponen a la modernización.
- 3) Al reagruparse a los líderes se rearticulan las alianzas con el Estado,
- 4) renovar al personal del corporativismo sindical para beneficio del propio Estado.
- 5) al gobierno le interesa renovar el corporativismo del PRI y adaptarlo a la estrategia de la modernización.

Pero a final de cuentas los trabajadores y sus sindicatos se encuentran sin representaciones nacionales que los defiendan verdaderamente ante los patrones y el Estado, Aguilar señala que esto tal vez se deba crisis de liderazgo y crisis de representatividad.

Con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se impulsó una política económica y laboral muy similar a la de De la Madrid. Y fué en el área sindical (Ibid. 63) donde se practicaron algunos de los aspectos más novedosos de su política. Al vincular la idea de la modernización económica con la modernización sindical se ha justificado una intervención mayor del Estado en las estructuras y dirigencias sindicales. Al respecto, la CTM demostró tolerancia y pasividad, a la política estatal claramente más cercana a sus intereses.

La cúpula sindical no acepta que ya no funciona aquel histórico pacto social (suscrito en 1917 y 1938). De lo contrario, implicaría para la vieja dirigencia, asumir una actitud de lucha, que hoy por hoy, carece de nuevo proyecto político y social para el conjunto del movimiento obrero (Ibid. 64); así que mientras se conforma un nuevo proyecto sindical, las clases trabajadoras seguirán resistiendo los efectos de la crisis y la modernización.

En el presente capítulo revisamos los aspectos teórico-conceptuales de las políticas vivandistas y los agentes sociales involucrados. Efectuamos un recorrido por el corporativismo y el surgimiento de la burocracia sindical.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar, García Javier (1995). "La modernización y el corporativismo sindical en México" en Revista Acta Sociológica. FCPYS. UNAM. Núm. 14. Mayo-Agosto.

Aldrete-Hass (1991). La deconstrucción del Estado Mexicano. Políticas de vivienda, 1917-1988. Alianza Editorial, México.

Alexander, Jeffrey C (1988). "El nuevo movimiento teórico", en Revista Estudios Sociológicos, COLMEX, vol. VI, núm. 17, mayo-agosto.

Anderson, Charles W. (1992). "Diseño político y representación de intereses", en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coords). Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado. Alianza editorial. México.

Ardford, Robert, Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia. Ed. Manantial, México.

Azuela, Antonio y Duhau E. (1987). "De la Economía Política de la Urbanización a la Sociología de las Políticas Urbanas". Revista Sociológica, año 2, núm. 4, UAM-A. México.

Ball, Michael (1987). "La Cuestión de la Vivienda. ¿Hacia una Revisión Teórica?". Revista Sociológica, año 2, núm. 4, UAM-A, México.

Camacho, Manuel (1976). "Control sobre el movimiento obrero en México". Revista Foro internacional. Núm. 64 Vol. 16. El Colegio de México. Abril- Junio.

Casar, María Amparo. "¿Qué será del corporativismo mexicano", en revista Nexos. Núm. 22 México.

Connolly, Priscilla (1988) "Sector popular de la vivienda: una crítica al concepto", en Revista Medio ambiente y urbanización. Septiembre año 7. CLACSO, Buenos Aires.

Donoso, Roberto (1989). "¿Existen los Movimientos Sociales Urbanos?", (Mimeo).

Durand Ponte, Victor Manuel y Cuéllar Vázquez Ma. Angélica (1989). Clases y sujetos sociales: un enfoque crítico-comparativo. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Engels, Federico (1978). "Las grandes ciudades", en El problema de la vivienda y las grandes ciudades. Ed. Gustavo Gili. Barcelona.

Garza, Enrique de la (1989). "Paraestatales y corporativismo", en Revista El Cotidiano. Núm. 28. Marzo-Abril.

Giner, Salvador (1987). Ensayos civiles. Ed. Península, Barcelona.

Guiddens, Anthony (1976). Las nuevas reglas del método sociológico. Amorrortu, Argentina.

Iracheta, Alfonso (Coord.) (1984). El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano, Gobierno del estado de México-UAEM, Toluca, México.

Leal, Juan Felipe (1985). Agrupaciones y burocracias sindicales en México, 1906-1938. Ed. Terra Nova/Pinem. México.

Lehmbrach, Gerhard (1992). "Corporativismo liberal y gobierno de partidos". En Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbrach (coords.), Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado. Alianza editorial, México.

Luna, Matilde (1992). "La estructura de representación empresarial en México. La década de los noventa y los cambios en las estrategias corporativas", en Puga, Cristina y Tirado Ricardo (coords.). Los empresarios mexicanos, ayer y hoy. UNAM/UAM/COMECO/El Caballito, México.

Magri, Susana (1972). "Necesidades sociales y política habitacional del Estado", en Necesidades y consumo en la sociedad capitalista, Grijalbo, núm. 31, México.

Middlebrook, Kevin J. (s/f). La organización obrera y el Estado. s/ed. Cap. I y IV.

Patiño, Elsa (1982). "La vivienda obrera en Puebla y Apizaco: el método y la correlación de información", en Investigaciones Universitarias de Urbanismo. Memoria de la 1era. Mesa de trabajo. Universidad Autónoma de Puebla, DIAUC-ICUAP.

Pradilla, Emilio (1987) Capital, Estado y vivienda en América Latina. Fontamara. México.

Robles, Jorge y Luis Angel Gómez (1995). De la autonomía al corporativismo. Memoria cronológica del movimiento obrero en México, 1900-1980. El Atajo ediciones, México.

Topalov, Christian (1979). La urbanización capitalista, Edicol, S.A., México.

Utria, Rubén D. (1975). "Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina", en Desarrollo urbano y regional en América Latina. Coords. Unikel, Luis y Necochea, Andrés. Fondo de Cultura Económica. México.

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