



TM  
HM6  
.S6  
P6  
C.1



1080077996

UNIVERSIAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

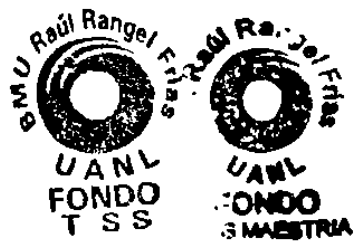
ESTRUCTURA, SISTEMA DE INTERACCION Y SUJETOS SOCIALES:  
APLICACION DE UN ESQUEMA TEORICO-METODOLOGICO A UN ESTUDIO  
DE CASO.

TESIS QUE PARA LA OBTENCION DEL GRADO EN METODOLOGIA DE LAS  
CIENCIAS PRESENTA:

MARIA DE LOS ANGELES POZAS GARZA  
MONTERREY, N.L. ABRIL DE 1991

Asesor de tesis:  
JOSE MARIA INFANTE BONFIGLIO

T  
H M 63  
P 6



"escritor, o pensándome tal, continúo  
engañándome sobre los efectos del lenguaje"  
Roland Barthes

"formular una teoría explicativa del dato  
observable, significa descubrir una realidad  
más profunda que proporcione su explicación"  
Alexander Koyre

A Jaime Felipe, Rocío, Cristina, Alejandra  
y Jaime Fernando.

## AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mi profundo agradecimiento a mi maestro y amigo José María Infante quien acompañó y orientó mi formación profesional, al mismo tiempo que me inició en la lectura de la filosofía de la ciencia.

Deseo también muy especialmente agradecer al Lic. Bernardo Flores, director de la Facultad de Filosofía y Letras, por el apoyo y estímulo prestado a mi actividad como investigadora y maestra de esta institución.

Agradezco a todos mis maestros y compañeros por el privilegio de haber coincidido con ellos durante el desarrollo de mis estudios y mi actividad profesional, especialmente a Mario Cerutti, Víctor Zúñiga, Humberto Salazar, Martha Casarini, Ricardo Villarreal, Miguel González, Minerva y José Javier Villarreal, Emilia Rubanova y Aida O'Ward entre otros más.

## INDICE

	PAG.
PRESENTACION	3
PRIMERA PARTE: EL ESQUEMA TEORICO	
INTRODUCCION	5
ESTRUCTURA	12
INTERACCION	27
El carácter significativo de la Interacción	27
La construcción del Orden Moral	29
Las relaciones de Poder	30
ACCION Y SUJETOS SOCIALES	39
SEGUNDA PARTE: EL SISTEMA DE INTERACCION DE LA BUROCRACIA	
INTRODUCCION	55
METODOLOGIA	58
EL PROGRAMA DE VIVIENDA	61
LA BUROCRACIA	66
La burocracia en FOMERREY	66
La burocracia en los departamentos de una Secretaría de Gobierno	71
CONCLUSIONES	85
BIBLIOGRAFIA	87



## PRESENTACION

Este trabajo se inscribe dentro de las reflexiones e investigaciones que se vienen haciendo dentro de la sociología en las dos últimas décadas. La preocupación por establecer correctamente la relación entre sujetos sociales y estructuras sociales ha venido en aumento, en un intento por superar las limitaciones de los esquemas exclusivamente interaccionistas por un lado, o las pretensiones pan-explicativas<sup>1</sup> de las concepciones estructuralistas por el otro.

Muchas son las preguntas que dan pie a esta reflexión; por un lado, las que se relacionan con las características mismas de lo real, por ejemplo: ¿Cómo se forman las grandes estructuras económicas, políticas y culturales que caracterizan a las sociedades actuales? ¿Qué papel juegan los sujetos sociales en la constitución de tales estructuras? ¿Son los individuos entes pasivos determinados por las condiciones socio-históricas en que viven?; y por otro lado, las preguntas vinculadas a las posibilidades que tiene la ciencia social para conocer lo real: ¿Son las estructuras construcciones teóricas realizadas por los científicos sociales a posteriori o son representaciones de la forma en que se organiza lo real? ¿Puede la sociología partir de

---

<sup>1</sup> Este término es utilizado por Emilio Duhau, Lidia Girola y Antonio Azuela en su artículo "Sujetos Sociales y Explicación en Sociología" Sociológica Núm. 7/8 UAM 1988

las informaciones que le proporcionan los sujetos sociales o éstos no son capaces de comprender su propia realidad?, ¿Cómo incorporar en un sistema explicativo coherente las dimensiones histórica y estructural y la de los sujetos sociales que producen y reproducen dichas estructuras?

Para abordar esta problemática el trabajo se divide en dos partes: En la primera se hace un análisis de los planteamientos relacionados con el tema, esencialmente a partir de las aportaciones de teóricos como Weber, Giddens, Boudon, y Habermas entre otros. Sin embargo, la manera en que se organiza e interpretan sus ideas, es el resultado de los intentos de aplicación de sus planteamientos a las investigaciones empíricas que, desde hace algunos años, venimos realizando. Por lo tanto en este trabajo no se pretende hacer un análisis exhaustivo de sus obras, sino por el contrario se trata de una selección muy particular de los elementos que de alguna manera se relacionan con los problemas que en el transcurso de la investigación se nos fueron planteando.

En la segunda parte se intenta aplicar el esquema teórico desarrollado en la primera parte, a un estudio de caso, para lo cual se eligió el análisis de la forma en que opera el sistema de interacción de un sector de la burocracia en Monterrey, y de las dificultades que ha tenido para implementar algunas obras de bienestar social.

El planteamiento esencial es que las características del sistema político mexicano, han generado un tipo de relaciones o interacciones al interior de su sistema burocrático, que a su vez inciden sobre los resultados de sus acciones. Pero que al mismo tiempo, el propio sistema político se ha ido configurando en la práctica como resultado de la permanente negociación y conciliación de los intereses de los actores individuales y colectivos que se relacionan con él.

La realización de la segunda parte se basa en la investigación llevada a cabo en los diferentes departamentos de la Secretaría de Desarrollo Urbano del estado de Nuevo León así como en el organismo de vivienda, FOMERREY, además de las encuestas y observaciones realizadas en la colonia popular San Bernabé, lugar en donde se lleva a cabo un importante programa de desarrollo urbano y de vivienda. Esto último con el objetivo de observar los resultados de las acciones gubernamentales.

PRIMERA PARTE  
EL ESQUEMA TEORICO

INTRODUCCION

Hace ya varias décadas que los teóricos de la sociología se refieren a ella como una ciencia en crisis. El estado de la cuestión en México, se ejemplifica entre otros en los trabajos de Fernando Castañeda<sup>2</sup> por un lado y Emilio Duhau, Lidia Girola y Antonio Azuela<sup>3</sup> por el otro, quienes plantean que la etapa de las teorías globalizadoras, que pretendieron reconstruir el sistema social en su totalidad van perdiendo vigencia.

Los acontecimientos de los últimos años, ocurridos tanto en Europa del Este, como en la propia Latinoamérica, vienen a profundizar la brecha abierta entre las imágenes que las grandes teorías ofrecían como explicaciones y tendencias del desarrollo social, y las transformaciones que en los hechos se estaban y se están produciendo.

Si en algún momento de la historia, la aparición del Estado Benefactor puso en crisis las explicaciones funcionalistas, al requerir, como señala Gouldner, "una ciencia social menos

---

<sup>2</sup> Castañeda, Fernando "La crisis de la Epistemología" en Revista Mexicana de Sociología, Enero-marzo de 1987 UNAM

<sup>3</sup> Cfr. Duhau E. et al. op. cit

preocupada por el equilibrio y más crítica..."\*, hoy parece ser la crisis del propio Estado Benefactor, que se vive tanto en los países socialistas como en los capitalistas, lo que pone en entredicho los fundamentos de una ciencia inevitablemente comprometida con los procesos sociales.

La nitidez que ofrecía al observador sociológico un mundo con economías e ideologías claramente definidas, un mundo dividido en donde las tendencias conservadora y progresista podían ser fácilmente diferenciadas, se enturbia para dar paso a la confusión que provoca la aparición de movimientos sociales que, como señala Habermas, "se caracterizan por no corresponderse con los signos políticos tradicionales; movimientos que se manifiestan tanto en contra de políticas liberales y socialdemócratas, (como la política educativa) cuanto en contra de políticas conservadoras, como la nuclearización y el armamentismo" =

La sociología como forma de representación de lo social, reflejó a su vez esta confusión. Problemas nuevos para los que no existían soluciones evidentes, tuvieron su contraparte en la teoría social, que se vió obligada a revisar sus fundamentos, tanto en el plano de la epistemología de lo social, como en el

---

\* Cfr. Gouldner, A. La crisis de la sociología occidental Ed. Amorrortu Buenos Aires 1979. (citado por Fernando Castañeda)

= Habermas, J. Toward a rational society Ed. Heineman Londres 1971 (citado por Fernando Castañeda op. cit. pág.24)

plano de los esquemas explicativos que proporcionaban las grandes teorías: marxismo, estructuralismo, funcionalismo etc.

En el plano epistemológico, la ciencia social se hizo eco de los cuestionamientos introducidos por Karl Popper en cuanto a los alcances del conocimiento científico, y las dificultades para establecer criterios de demarcación, echando por tierra las aspiraciones de racionalidad y verdad absoluta heredados por la Ilustración y el positivismo. Los planteamientos Popperianos fueron llevados al terreno de las ciencias sociales a partir del debate que éste sostuvo con W.T. Adorno y cuyas conclusiones Fernando Castañeda sintetiza de la siguiente manera:

"Tres elementos caracterizaron el debate epistemológico: 1) una oposición y crítica a las ciencias sociales académicas de base empirista, 2) una referencia permanente a problemas práctico-políticos y cuyas consecuencias posteriores serían de gran importancia 3) un intento por resolver las cuestiones históricas (sujeto) en el plano epistemológico."<sup>6</sup>

De estos elementos queremos destacar el segundo, que muestra que en estos años, la relación entre la política y la ciencia social se consideraba esencial, poniendo de manifiesto el papel que, desde Marx, venía jugando en general la sociología como ciencia subordinada a las doctrinas y proyectos políticos. La teoría social como "Teoría Crítica", implicaba asumir una

---

<sup>6</sup> Castañeda, Fernando op. cit. pág.18

posición de denuncia, misma que sólo podía hacerse a partir del análisis de las grandes estructuras y procesos socio-históricos.

Por otro lado, el rechazo a las "ciencias sociales académicas de base empirista", representadas por la microsociología, eran consideradas como incapaces de rebasar el ámbito del aquí y ahora, produciendo explicaciones aisladas de procesos aislados, y alcances limitados.

La segunda parte del debate epistemológico se desarrolló entre el propio Popper y T.S. Kuhn, cuyas consecuencias no han sido del todo asimiladas por la epistemología, pero que entre otras cosas introducen el principio de que "las condiciones en que la ciencia se desarrolla y la forma en que se aceptan y rechazan las teorías, no puede ser explicada por consideraciones estrictamente lógico-metodológicas"<sup>7</sup>

En el ámbito de las ciencias sociales esto ponía de manifiesto que su crisis no se resolvería a nivel de la epistemología general, ya que se vinculaba a la práctica de la teoría es decir a sus formas de intervención en la realidad. Para las ciencias sociales se hizo evidente que la fundamentación de su conocimiento estaba íntimamente relacionado con el problema del sujeto.

---

<sup>7</sup> Fernando Castañeda op. cit. pág. 26

Los intentos por reestructurar la teoría social se han multiplicado, (este es el caso de los trabajos de Habermas, Giddens, Boudon, Offe, Touraine etc.) sin embargo, en términos generales el retorno al sujeto parece ser el común denominador de todos ellos. Es desde esta perspectiva que habría de iniciarse la revisión de las grandes teorías que en general habían descuidado el papel que los sujetos o actores sociales desarrollan en la producción social de la realidad.

De una manera o de otra, el estructuralismo, presente en la mayor parte de las grandes teorías, carecía de los instrumentos teóricos y metodológicos que permitieran vincular explícitamente las estructuras con los sujetos sociales. Esta carencia, dió como resultado una serie de problemas en los análisis sociológicos contemporáneos, que se relacionan con una aproximación confusa a la vinculación existente entre sujetos sociales y estructuras, instituciones y otras entidades abstractas<sup>®</sup>.

Entre estos problemas nos interesa destacar las dificultades para definir a los sujetos sociales y sus acciones, atribuyéndose a organismos e instituciones cualidades sólo propias de individuos, así como la suposición de un proyecto social global, dirigido por alguien (podría ser el Estado o las clases

---

<sup>®</sup> Para un análisis detallado de estos problemas ver el artículo de Emilio Duhau, Lidia Girola y Antonio Azuela, citado anteriormente pág. 93



dominantes) al cual se subordinarían todas las acciones sociales de manera maquiavélica e intencional.

En términos generales en el paradigma estructuralista los sujetos, actores sociales concretos, no pueden modificar los factores estructurales representados ya sea por valores, normas, y patrones, o bien por relaciones sociales de producción:

"La pregunta fundamental es siempre una pregunta por la estructura. Lo social es el resultado de una lógica global que trasciende a los sujetos, que opera a sus espaldas, que se les oculta y se les impone. Las prácticas sociales son una mera manifestación de la estructura. Y ésta se distingue sobre todo por su carácter constrictivo"\*

De entre todas las manifestaciones del estructuralismo, es quizás la antropología estructural quien más elementos rescatables proporciona para la reestructuración de la teoría social, al haber desarrollado una verdadera semiótica de los sistemas sociales, ya que aunque no resuelve tampoco el problema del sujeto, sí establece las bases para el análisis de las estructuras como marcos de significación, que en el desarrollo actual de la sociología adquieren primordial importancia.

Según Duhau, teóricos como Habermas y Offe, han a su vez tratado de rescatar el paradigma materialista "procurando mostrar cómo, si bien es en el nivel del dominio técnico de la naturaleza

---

\* Duhau, E. et al. op. cit. pág.90

-la acción estratégica- donde se definen los problemas sistémicos, es sin embargo en los ámbitos de la interacción, las normas y la cultura, que tales problemas pueden encontrar alguna respuesta o solución".<sup>10</sup>

Tradicionalmente el problema del sujeto había sido abordado por la filosofía, esencialmente por la fenomenología y la hermenéutica (de Husserl y Dilthey respectivamente) entre otras, que tenían en común su preocupación por la relación intersubjetiva a través del lenguaje. Estas tradiciones filosóficas serán rescatadas por los sociólogos que aplican esquemas explicativos de tipo interaccionista interesados en el carácter intersubjetivo del mundo social, así como en su carácter simbólico.

El problema es que este tipo de esquema explicativo, olvida el resultado objetivo de las relaciones intersubjetivas, dejando de lado precisamente las estructuras que dichas interacciones generan, tales como las instituciones entre otras, eliminando la dimensión histórica y estructural de la realidad social.

Por lo tanto el principal problema que se plantea actualmente a la sociología, es cómo incorporar en un sistema explicativo coherente, la dimensiones histórica y estructural y la de los sujetos sociales que las producen y reproducen?

---

<sup>10</sup> Duhau y otros op. cit. pag. 95

Dicho en palabras de los sociólogos mexicanos que venimos comentando: "Si la sociología pretende ocupar el espacio que divide a la filosofía de la historia, de la microsociología interaccionista, el primer problema que debe resolver es el de la relación entre las estructuras sociales y la acción social"<sup>11</sup>. Es en el ámbito de esta problemática que se inscribe este trabajo.

---

<sup>11</sup> Emilio Durkheim y otros. op. cit pag. 97

## ESTRUCTURA

La polisemia del concepto de estructura ya ha sido anotada por algunos autores<sup>12</sup>, pero en términos generales está asociado a la idea de totalidad, a la de sistema en cuanto que implica una serie de relaciones y transformaciones entre elementos dentro de un conjunto y a la idea de autorregulación, entre otras.

Sin embargo, en este momento nos interesa destacar uno de sus aspectos: su función como principio ordenador de las relaciones sociales, en cuanto que es determinante de comportamientos. Este aspecto es lo que ha hecho asociar las estructuras, sobre todo en la tradición funcionalista, a las instituciones u organizaciones sociales, pero como señala Giddens "una estructura no es un grupo ni una colectividad ni una organización: estos tienen estructuras"<sup>13</sup>

Las estructuras aparecen a los individuos como preexistentes a ellos mismos, como algo que se les impone. El carácter coercitivo de las estructuras es uno de los factores a que se alude con más frecuencia cuando se habla de la configuración estructural de la sociedad, sin embargo Giddens anota además su carácter permisivo como veremos más adelante.

---

<sup>12</sup> Cfr. con Raymond Boudon Para que sirve la noción de estructura Ed. Aguilar, Madrid 1972

<sup>13</sup> Giddens A. Las nuevas reglas del método sociológico Ed. Amorrortu Buenos Aires 1976 p. 122

Lo importante por ahora es señalar que la necesidad de un ordenamiento se halla en el fundamento de la existencia misma de la sociedad. A esto se refiere Levi-Strauss cuando señala: "esta exigencia de orden se encuentra en la base del pensamiento que llamamos primitivo pero sólo por cuanto se encuentra en la base de todo pensamiento"<sup>14</sup>. La necesidad de establecer relaciones entre los elementos de la naturaleza y de la vida social lleva a los individuos a construir estructuras, es decir, sistemas de relaciones significativas: "la puesta en estructura poseería entonces una eficacia intrínseca, cualesquiera que sean los principios y los métodos en los que se inspira", sigue diciendo Levi-Strauss<sup>15</sup>, estas alusiones parecen sugerir que este autor considera a los individuos como autores directos de las estructuras y los órdenes que determinan su comportamiento social, sin embargo en otra parte considera que el sistema de parentesco, (o la estructura del parentesco) es "determinante de comportamientos, aunque inconsciente para los sujetos"<sup>16</sup>.

Surge así, uno de los puntos esenciales de divergencia entre la forma en que el problema de la estructura es abordado en las diversas tradiciones del estructuralismo y las más recientes elaboraciones que intentan vincular sujetos y estructuras. Ya que

---

<sup>14</sup> Levi-Strauss C. El pensamiento Salvaje FCE México 1964 p.25

<sup>15</sup> Levi-Strauss 1964, op. cit pag. 28

<sup>16</sup> Levi-Strauss C. Antropología estructural Ed. Eudeba Buenos Aires 1968

aunque no se puede meter en el mismo saco, ni a todos los autores que han sido considerados estructuralistas, ni tampoco todas sus ideas, la ausencia explícita del sujeto como elemento activo en la constitución de lo social, parece ser común denominador de esta forma de análisis. Si elegimos algunos textos de Levi-Strauss, es porque estos nos sugieren ciertas ideas que, vinculadas a los elementos que se encuentran actualmente en debate, permiten una lectura diferente de sus textos.

Dentro del programa de reestructuración de la teoría social que parece estar llevándose a cabo, la participación activa del sujeto en la estructuración de los diversos ámbitos de la vida social, es una preocupación esencial, sin embargo el problema no ha sido resuelto del todo. ¿Son los sujetos conscientes de las estructuras en que se encuentra inserta su interacción?

En la concepción de Levi-Strauss, una de las formas de la estructura, sería la representación simbólica (en el plano del conocimiento) de las formas en que se organiza lo real, y por lo tanto su descubrimiento sería objeto y función del científico. Esta incapacidad de los individuos comunes para percibir las estructuras subyacentes a su actividad, se vincularía al carácter constrictivo de las mismas. Su reproducción aparecería como un proceso mecánico, lo que volvería difícil explicar el cambio, a

no ser por la "explosión demográfica que puede hacer estallar la estructura..."<sup>17</sup>

Pero, si consideramos a las estructuras además como permisivas, se impone la necesidad de suponer que los sujetos sociales son capaces de percibir las estructuras e interpretar la forma en que estas funcionan. La posibilidad de la interacción social, reside entonces, en el carácter permisivo de las estructuras que al definir formas de comportamiento, permiten a los actores suponer o esperar respuestas específicas, al mismo tiempo que saber lo que se espera de ellos en cada circunstancia. De esta manera, las estructuras se reproducen. Sin embargo, para que este ciclo comprensivo se lleve a cabo, intervienen dos aspectos que debemos considerar: en primer lugar, el hecho de que la producción de relaciones estructurales se realiza de una manera intersubjetiva (producto de la comunicación), en segundo lugar, que esta comprensión nunca es instantánea ni perfecta, sino que se encuentra sujeta a la interpretación de los actores.

Debido a que en dicha interpretación intervienen una diversidad de factores, desde el conocimiento y la experiencia previos, hasta las motivaciones inconscientes, la definición de las características de la relación de los individuos con las

---

<sup>17</sup> Levi-Strauss C. 1964 op cit pag. 106

estructuras es aún, una cuestión polémica. Algunos investigadores<sup>10</sup> consideran que es erróneo suponer que los individuos o actores sociales, tienen un conocimiento correcto de la realidad que los rodea, por el contrario, sus cogniciones estarían saturadas de contradicciones que serían incapaces de percibir, así como determinadas por su interés privado, mismo que a su vez se definiría por una problemática inconsciente. Esta situación dejaría al sujeto total y pasivamente expuesto a las determinaciones de su inconsciente y a las fuerzas sociales que externamente se le imponen.<sup>11</sup>

Por otro lado, Giddens parte de un punto muy distante, él sugiere que la sociedad es producto de la destreza de sus miembros, por lo tanto el actor social es un individuo competente que funciona y sabe como funcionar en su medio social y que de esta manera reproduce cotidianamente y hace subsistir el mundo social. La versión de Giddens, se inclina a considerar que los individuos perciben correctamente las demandas del medio ambiente tanto natural como social, y que en general responden en forma adecuada a ellas, lo que, como señalamos, los vuelve actores sociales competentes.

---

<sup>10</sup> Cfr. Infante, José María. "Epistemología de lo social" Tesis de maestría en Metodología de las Ciencias UANL. Monterrey 1989

<sup>11</sup> Infante José Ma. op cit.



Ambas versiones, parecieran responder a un aspecto de la realidad, sin embargo, la solución que se da a este problema tiene trascendentales consecuencias para la metodología de la ciencias sociales. La primera postura, nos llevaría a pensar que la única forma de conocer la realidad social, a partir de las informaciones de los sujetos, sería penetrando en sus motivaciones inconscientes: "las corrientes hegemónicas en ciencias sociales se han limitado a expresar la cuestión en el marco de lo consciente, dejando de lado -olvidando, negando- lo inconsciente o la conciencia alienada"<sup>20</sup>, sin embargo, evidentemente este tipo de indagación pertenece al terreno del psicoanálisis, o al menos de la psicología social. Consideramos que sin negar la importancia de los conocimientos que estos campos proporcionan, la sociología responde a otra forma de abordar el problema de lo social y cubre por tanto otra área del conocimiento social.

Por otro lado, suponer que los individuos tienen acceso a un conocimiento exacto de la realidad, ha llevado a la elaboración de instrumentos (como cierto tipo de encuestas utilizadas por el sociólogo), con las cuales "sólo se obtiene lo obvio"<sup>21</sup>.

Por consiguiente es necesario ubicarse en un punto intermedio: evidentemente los actores sociales perciben las

---

<sup>20</sup> Infante, J.M. op. cit

<sup>21</sup> Infante J.M. op cit.

estructuras, y tienen un cierto conocimiento de la realidad social que los rodea, diferente al del científico social. Lo importante es determinar las características de esta forma de conocimiento, a fin de poder definir dónde y cómo observarlo. Curiosamente es de nuevo un texto de Levi-Strauss, el que nos proporciona elementos para reflexionar respecto a este punto: "existe un intermediario entre la imagen y el concepto -dice- es el signo, puesto que siempre se le puede definir... como un lazo entre una imagen y un concepto, que en la unión así realizada, desempeña respectivamente los papeles de significante y significado". Más adelante señala refiriéndose al "ingeniero" y al "bricoleur": "...el primero (el ingeniero que utiliza conocimientos científicos) opera por medio de conceptos y el segundo (el bricoleur) por medio de signos" <sup>22</sup>.

En este sentido consideramos válido suponer que el sujeto c individual común, percibirá la existencia de estructuras y las reglas de su funcionamiento a través de signos. Esto significa que no necesariamente tendrá que verbalizar o conceptualizar las relaciones de esta manera establecidas. La racionalización del propio comportamiento se realiza generalmente a posteriori, y más como una necesidad de justificación, que como algo que se requiera para concretar la interacción.

---

<sup>22</sup> Levi-Strauss C. 1964 op cit. pag. 37

La percepción de las estructuras se realizaría por tanto, a través de la mediación del significado, "de tal manera, el concepto se nos manifiesta como el que realiza la apertura del conjunto con el que se trabaja, y la significación como la que realiza su reorganización: no la extiende ni la renueva, y se limita a obtener el grupo de sus transformaciones"<sup>29</sup>

En este sentido, los marcos de significado, los que permiten la comprensión necesaria para la interacción cotidiana, aparecerían como las estructuras más próximas a la realidad inmediata de los sujetos sociales. Marcos de significado que, a pesar de encontrarse subsumidos en estructuras más amplias, son delimitables como estructuras que implican unas determinadas reglas del juego generalmente implícitas, y que varían de un ámbito a otro de la vida de los actores: vida familiar, trabajo, diversión, religión etc., cada una de estas realidades, con sus propias reglas y relaciones significativas. Sin embargo, como bien señala Giddens, no se debe suponer que la mayoría de los sistemas de reglas son tan precisos y claros como en el juego, en realidad son "menos unificados; están sujetos a crónicas ambigüedades de interpretación de modo que su aplicación o uso se discuten, constituyen una cuestión de lucha; y se encuentran constantemente en proceso, sujetos a continuas transformaciones

---

<sup>29</sup> Levi-Strauss C. 1964 op. cit. pag. 40

en el curso de la producción y la reproducción de la vida social"<sup>24</sup>

La posibilidad para la ciencia social, de reconstruir estos marcos de significado, o lo que podríamos llamar estructuras de primer orden, requiere necesariamente basarse en la información que los propios actores sociales pueden proporcionar. En este sentido, la importancia de lo que podríamos considerar como sus prejuicios, se vuelve evidente. Gadamer enfatiza este aspecto cuando señala: "Mucho antes de que nosotros nos comprendamos a nosotros mismos en la reflexión, nos estamos comprendiendo ya de una manera autoevidente en la familia, la sociedad, y el Estado en que vivimos...por eso los prejuicios de un individuo son, mucho más que sus juicios, la realidad histórica de su ser; (incluso) el sentido de la pertenencia... se realiza a través de la comunidad de prejuicios fundamentales sustentadores"<sup>25</sup>,

El prejuicio no significa necesariamente juicio falso, sólo posteriormente se le puede valorar positiva o negativamente. Pero a diferencia del científico social, que como actitud metodológica debe poner en suspenso por completo sus propios prejuicios, la actitud del actor común tiende a ser la contraria: suspende toda

---

<sup>24</sup> Giddens A. op. cit. pág. 125

<sup>25</sup> Gadamer "Fundamentos para una teoría de la experiencia hermenéutica"

duda, confiando plenamente en sus prejuicios, es por eso que éstos constituyen su forma particular de percibir la realidad.

La necesidad de crear instrumentos que, más que "corregir las informaciones de los actores", las recuperen en toda su riqueza y a partir de su propia lógica y racionalidad, es una de las tareas de la sociología contemporánea. Pero el análisis de las estructuras de primer orden, que surgiría de esta indagación, no sería la simple descripción de las relaciones de interacción que componen las organizaciones o colectividades, sino sería necesario descubrir los "sistemas de reglas y recursos generativos"<sup>26</sup> para ello, tendríamos que actuar a la manera de Levi-Strauss y analizar las estructuras de significación como sistemas de reglas semánticas. Como veremos más adelante, además de marcos de significación, las estructuras se constituyen como sistemas de dominación y de legitimación. Mas por el momento nos interesa seguir profundizando en el primero de sus elementos constitutivos.

Giddens considera que sólo en este aspecto, es decir en el análisis de las estructuras como marcos de significación, se puede establecer una analogía entre la forma en que opera el lenguaje en relación con el habla, y la forma en que operan las estructuras en relación con los sujetos. El lenguaje es dominado, y hablado por los actores; es empleado como medio de comunicación

---

<sup>26</sup> Giddens A. op. cit. pág. 128

entre ellos; y forma una estructura que en cierto sentido está constituida por el habla de la comunidad de lenguaje o colectividad. Bajo el aspecto de su producción el lenguaje es:

"a) una destreza, o un conjunto muy complejo de destrezas, que posee cada persona que conoce el lenguaje; b) utilizado para conferir sentido, literalmente, como un arte creativo de un sujeto activo c) algo que es hecho, realizado por el hablante, pero no con pleno conocimiento de como lo hace<sup>27</sup>

Pero además como medio de comunicación, el lenguaje va más lejos aún ampliando sus esquemas interpretativos para entender no sólo lo que otros dicen sino lo que se proponen expresar, es decir se produce permanentemente la constitución del sentido como una realización intersubjetiva del intercambio continuo. Finalmente, como estructura, el lenguaje constituye un conjunto de reglas que no se aplican mecánicamente, sino que se emplean de una manera creativa y generativa.

En el planteamiento de Giddens, es esta capacidad creativa y reproductiva de los actores sociales, la que da origen a las estructuras a través de lo que el llama el proceso de estructuración. La estructuración, como la reproducción de las prácticas, se refiere abstractamente al proceso dinámico mediante el cual las estructuras llegan a existir. Este proceso, como señalamos, es posible debido al doble carácter de las

---

<sup>27</sup> Giddens A. op. cit. pág 105

estructuras, tanto por su aspecto coercitivo como por el permisivo, esto es a lo que Giddens llama la dualidad de estructura que además significa que las estructuras son constituidas por la actividad humana, y son, al mismo tiempo, medio mismo de esta constitución.<sup>20</sup> Dicho en otras palabras, las estructuras son constituidas mediante la acción y, de modo recíproco, la acción es constituida estructuralmente.

Una conclusión que podemos obtener de esta lectura es que el proceso de estructuración, implica una interrelación de significados, normas y poder, que nunca se reproduce de manera idéntica, introduciendo pequeñas modificaciones que a la larga pueden producir efectos macrosociológicos. En este sentido las estructuras serían el resultado no intencional de acciones intencionales.

Sin embargo, hay un aspecto que en la propuesta de Giddens no parece suficientemente claro, ¿cómo es que una multiplicidad de acciones individuales adquieren a nivel macrosociológico la fisonomía de un sistema coherente? En los análisis estructurales del mito que realiza Levi-Strauss encuentra que "siendo arbitrario a nivel de los términos, el sistema se torna coherente cuando se contempla en su conjunto... Los términos jamás poseen significación intrínseca; su significación es de posición, función de la historia y del contexto cultural, por una parte y,

---

<sup>20</sup> Giddens A. op. cit. pag. 123

por otra parte, de la estructura del sistema en el que habrán de figurar"<sup>29</sup> Si las grandes estructuras sociales serían, según Boudon, una combinación compleja de estructuras de combinaciones simples,<sup>30</sup> ¿cuáles serían los lazos que permitirían encontrar entre sus elementos relaciones lógicas?

Por otro lado, las estructuras no son sistemas cerrados ni pueden ser aisladas. Cada una, por más simple que sea, está constituida por una diversidad de dimensiones, cuyas significaciones pueden a su vez tener origen en momentos históricos distintos (la gran variedad de las costumbres es un interesante ejemplo) y que por consiguiente responden a lógicas polivalentes. Evidentemente, los sistemas sociales estarán plagados de contradicciones que los individuos comunes, tienden a suprimir en el momento de la percepción<sup>31</sup> Incluso los científicos sociales deben consciente o inconscientemente hacer una selección de los elementos significativos a riesgo de perder el control sobre su propio sistema de análisis. A esto se refiere Levi-Strauss cuando señala: "cuanto más se acumulan nuestros conocimientos, tanto más se oscurece el esquema de conjunto, porque las dimensiones se multiplican y porque el acrecentamiento de los ejes de referencia, más allá de un determinado umbral,

---

<sup>29</sup> Levi-Strauss 1964 op. cit. pág. 86

<sup>30</sup> Boudon R. La lógica de lo social Ed. Rialp Madrid 1981 pág. 49

<sup>31</sup> Infante, J.M. op. cit. pág. 25



paraliza los métodos intuitivos: no se llega a imaginar un sistema, una vez que su representación exige un continuo de más de tres o cuatro dimensiones<sup>22</sup>

Pero si las grandes estructuras son realmente representaciones de la forma en que se organiza lo real, y son capaces de ordenar las relaciones sociales, es porque necesariamente éstas cuentan con mecanismos autorreguladores que operan a través de los actores. Como señalamos, la estructura no es tan coercitiva como se ha supuesto, de hecho existe porque permite las acciones, la satisfacción de las necesidades de los individuos, el funcionamiento del mundo. Por tanto, será reproducida por los actores en la medida en que satisfaga sus necesidades en orden de prioridades.

A pesar de la tendencia del individuo a rechazar inconscientemente la contradicción, como mencionamos antes, estos muestran una gran capacidad para tolerar muchas situaciones que sí les son evidentes, y que con frecuencia van en contra de sus valores, o del orden jurídico y moral prevaleciente. Si ante estas situaciones los miembros de una sociedad se limitan, por ejemplo, a criticarlas, sin realizar ninguna acción efectiva al respecto, es porque de todas maneras el sistema satisface las necesidades que, en la jerarquía del individuo, se encuentran por encima de las que él percibe como violentadas. Sólo cuando se invierte esta situación aparece la disposición real del

---

<sup>22</sup> Levi-Strauss C. 1964 op. cit. pág. 133

individuo, el grupo, o una parte importante de la sociedad, para subvertir el orden establecido.

Pero esto significa que las acciones y actitudes son, en efecto, racionales. Racionalidad ejercida en base a una percepción más o menos adecuada de la realidad, y al balance de prioridades que hace el individuo, aunque todo esto no sea necesariamente verbalizado. Los motivos de las prioridades, pueden permanecer a nivel del inconsciente, o variar de un individuo a otro, la prioridad puede ser "no ser reprimido", "no perder el trabajo", "no estar sólo", "no hacer el ridículo" etc. etc.

## INTERACCION

La producción y reproducción de las estructuras se vincula profundamente, como hemos visto, a las formas de interacción de los miembros de una sociedad y a sus acciones. Con fines analíticos, la producción de la interacción se puede dividir en tres elementos fundamentales: "su constitución con carácter significativo; su constitución como un orden moral; y su constitución como la operación de relaciones de poder"<sup>22</sup>. Estas cualidades de la interacción tienen su contrapartida en las estructuras, así mientras que la comunicación, el poder y la moralidad son elementos integrantes de la interacción, la significación, la dominación y la legitimación son en cambio sólo propiedades analíticamente separables de las estructuras<sup>24</sup>.

### El carácter significativo de la Interacción

La posibilidad de que la interacción se constituya con carácter significativo, tiene que ver con ese ciclo comprensivo, analizado antes, que implica la capacidad para saber lo que los otros hacen, por qué lo hacen, y qué es lo que se espera de cada uno en una situación específica. El lenguaje es evidentemente el principal vehículo de dicha comunicación pero no es el único. En este proceso intervienen todos los medios con que el individuo

---

<sup>22</sup> Giddens A. op. cit. pág. 106

<sup>24</sup> Ibid pág. 124

cuenta, tanto para comunicar, como para ocultar sus intenciones, ya que incluso en este último caso se requiere un conocimiento y manejo de la situación. El punto de partida de este intento comunicativo son los esquemas interpretativos, (tipificaciones) que pueden considerarse analíticamente como una serie de reglas generativas que permiten la producción y reproducción continuada de significados.<sup>25</sup>

Además del conocimiento mutuo que los actores requieren para llevar a cabo la interacción, estos acuden a otras formas de conocimiento, desde el sentido común, y los conocimientos fundados, que la sociedad les proporciona a través de sus aparatos educativos, hasta el conocimiento científico, que algunos poseen. En el caso del sentido común, éste se refiere a "un cuerpo más o menos articulado de conocimientos teóricos al que es posible recurrir para explicar por qué las cosas son lo que son u ocurren como lo hacen en el mundo natural y social"<sup>26</sup> en esta forma de conocimiento, se filtran o permean los conocimientos producidos por los científicos. En otras palabras, no importa si estas formas de conocimiento resisten un exámen de coherencia lógica o validez científica, lo importante es que la colectividad cuenta con un conocimiento acumulado, producido de manera intersubjetiva, y por consiguiente más o menos compartido,

---

<sup>25</sup> Cfr. a Giddens, A. op. cit. y Berger P. y T. Luckmann La construcción social de la realidad Ed. Amorrortu Argentina 1976

<sup>26</sup> Giddens, A. op. cit. pág. 116

que permite su interacción. A esto se refiere, Winch cuando señala que: "las relaciones sociales de un hombre con sus semejantes se ven afectadas por sus ideas acerca de la realidad". "Pero afectadas -sigue diciendo- apenas si es una palabra suficientemente enérgica: las relaciones sociales son expresiones de ideas acerca de la realidad"<sup>27</sup> De ahí la insistencia de Giddens, en señalar que el científico social no debe corregir, las informaciones de los sujetos, sino partir de ellas para reconstruir las relaciones sociales.

Es por esto que la actividad del científico social se expresa en una doble hermenéutica, en primer lugar debe penetrar y captar los marcos de significado involucrados en la producción de la vida social, para después reconstruirlos en unos marcos de significado diferentes, proporcionados por sus esquemas teórico-conceptuales dando lugar así a la explicación sociológica.

#### La constitución del orden moral

En un apartado anterior, sugeríamos que los individuos comunes, constituidos como actores sociales, perciben las estructuras a través de signos, en lo que podría ser definido como una forma de conocimiento intuitivo. Concretamente, nos referimos a su capacidad para comprender las reglas del juego, a pesar de que

---

<sup>27</sup> Winch, P. La idea de una ciencia social y sus relaciones con la Filosofía Ed. Amorrortu Buenos Aires

éstas pueden ser distintas en cada uno de los ámbitos de su vida social; así como a su capacidad para desplazarse de una esfera a otra, utilizando una serie de mediaciones, que le permiten suprimir o tolerar las contradicciones (que con frecuencia se producen) en los marcos de significado que rigen cada una de estas realidades múltiples, a través de las cuales el actor transita.

Pero, como también señalamos, estas reglas del juego no están exentas de ambigüedades sujetas a la interpretación de los actores, por lo que las conductas que norma, no están rígidamente establecidas. En la sociología tradicional, se ha utilizado el término roles o papeles para definirlos, sin embargo, Boudon especifica que dicha acepción sólo sería válida en un contexto en el que exista una organización explícita de las relaciones entre los actores, por lo que se hace imposible representar los sistemas sociales como sistemas de roles, o como sistemas de organizaciones <sup>28</sup>

Sin embargo, por el momento haremos uso del término para referirnos al conjunto de conductas tipificadas que acompañan a la denominación de una función social, (padre, madre, hijo, maestro, alumno, jefe, etc) dentro de una institución u organización claramente delimitable como tal (familia, escuela, empresa, etc.), es importante recordar que dichas organizaciones

---

<sup>28</sup> Boudon, R. op. cit paginas de la 88 a 90

no son estructuras sino que tienen estructuras, en otras palabras, las características de las relaciones que se establecen al interior de ellas, son variables, y están sujetas al contexto histórico y cultural, además de que deben ser continuamente reproducidas para subsistir. Esta situación es usufructuada por los actores en interacción, quienes tratan de aprovecharse de la variabilidad de su rol, para interpretarlo del modo en que más convenga a sus intereses.

Por consiguiente, la estabilidad y permanencia del sistema, requiere de un mecanismo objetivo de regulación, que sirva como marco de referencia a la negociación y conciliación de los intereses divergentes. De aquí la necesidad de un orden al que podemos llamar moral siguiendo a Giddens, u orden jurídico, de acuerdo a Weber o que incluso puede corresponder al sistema de valores aludido por Parsons. Cada una de estas acepciones implica formas distintas de delimitación, pero todas ellas tienen en común la función que se les hace jugar en el sistema social.

Para Giddens, la constitución de la interacción como orde moral puede entenderse como la actualización de derechos y la imposición de obligaciones<sup>29</sup>, sin embargo, a diferencia de lo que dice Parsons, una pretensión normativa puede ser reconocida como obligatoria, no porque un actor al que se aplica como obligatoria acepte necesariamente tal obligación como un

---

<sup>29</sup> Giddens A. op. cit. pág. 109

compromiso moral, sino porque prevee y quiere evitar las sanciones que le serán aplicadas en el caso del no cumplimiento. En este sentido, el actor puede calcular los riesgos involucrados en un acto particular, en función de la probabilidad de escapar de la sanción.<sup>40</sup> El nexo entre derecho y obligación se rompe o cesa, si una obligación no se reconoce o no se cumple y no se puede aplicar eficazmente una sanción. Así, en la producción de la interacción, todos los elementos normativos tienen que ser tratados como una serie de pretensiones cuya realización exitosa depende de la respuesta de los otros participantes.

De aquí la importancia de examinar la organización de los recursos que en el nivel de la interacción, los actores pueden utilizar como sanciones, y que se vinculan estrechamente con la tercera propiedad constitutiva de la interacción: el poder íntimamente unido a la prosecución de intereses y que a nivel de la estructura aparece como una relación de dominación.

La existencia de este elemento en la interacción, otorga al orden moral o jurídico una segunda función como mecanismo de legitimación. Si como marco de referencia facilita la comunicación y la negociación de intereses, cumpliendo una función permisiva, como legitimador del poder y las relaciones de dominación, muestra su vertiente coercitiva.

Según Weber, "para que la sustancia básica del poder se eleve a dominación y obtenga obediencia social sin resistencia, hay que

---

<sup>40</sup> Giddens, A. op. cit. pág. 110



fabricar razones socialmente aceptables"<sup>41</sup> en este sentido, en la base de todo poder se encuentra la capacidad de convencer a los otros de que realmente se le tiene, de ahí la necesidad constante de legitimación. La creación de marcos de significado se halla por lo tanto mediada por las diferencias de poder que los actores son capaces de aportar en el momento de la interacción. Es por esto que Giddens considera que la dominación introduce una distorsión en el acto de la comunicación.<sup>42</sup>

#### La relaciones de Poder

La dominación como cualidad de la estructura, se relaciona con una posición dentro de la misma que permite a los individuos que la ocupan, por ese simple hecho, gozar del ejercicio del poder. Este último por tanto, es una cualidad de la interacción que puede tener o no su origen en la organización estructural, pero que siempre es ejercida por los individuos y que implica una relación asimétrica.

El poder puede asumir la forma de la autoridad, en cuyo caso no necesariamente es el resultado de un acto de sumisión y de abdicación de la razón, sino un acto de reconocimiento y de conocimiento<sup>43</sup>, es entonces que hablamos de una autoridad moral, que puede provenir precisamente del reconocimiento de cualidades morales superiores en el otro (conocimiento, talento,

---

<sup>41</sup> Weber, M. Economía y Sociedad Ed. FCE México 1974

<sup>42</sup> Castañeda F. op. cit. pag. 29

<sup>43</sup> Gadamer H. op. cit. pág. 347

sabiduría, experiencia etc.), sin embargo, como relación de dominación, el ejercicio del poder implica que el dominador posee el control sobre los intereses prioritarios de los dominados a través del control sobre los objetos de su necesidad o deseo. Si posición de poder se sostiene, por tanto, en la medida en que obliga a los dominados a jugar con las reglas del juego que él impone, mismas que tienen vigencia en tanto son aceptadas por los dominados en el entendido de que de esta manera serán satisfechas sus necesidades prioritarias.

Como señalamos antes, sólo cuando los dominados invierten la prioridad de sus intereses, o cuando, como dijera Marx, "ya no tienen nada que perder", esta situación se transforma. Un ejemplo reciente, lo proporcionan la caída de las dictaduras de oriente y occidente (la de Cheresescu y Pinochet entre otras), en estos casos el temor a la represión (aunque la posibilidad de ésta seguía siendo real), pasó a un segundo término. La población consideró de pronto su deseo o necesidad de libertad como prioritario. Estas transformaciones probablemente se producen con frecuencia a nivel de las relaciones personales (mujeres e hijos que se emancipan de la dominación del marido, del padre o la madre por ejemplo), pero para que adquieran el carácter de rebelión colectiva, deben ser producto de una experiencia común. La población expuesta a una experiencia límite, como el hambre o la represión masiva, o bien pueden ser el resultado de un importante cambio de tipo cultural que introduzca elementos de reflexión

alterando colectivamente el orden de prioridades. Este parece ser el caso del papel que juega la Perestroika en Europa del Este.

Dentro de la concepción marxista, el problema de la dominación se halla íntimamente ligado al problema de las clases sociales, y la subversión es explicada a partir de las contradicciones estructurales que, tarde o temprano, llevan a la transformación de las relaciones de dominación. Sin embargo, la teoría marxista de la revolución nunca se desarrolló en la historia, tal como había sido propuesta. No fueron los países en donde el mayor desarrollo de las fuerzas productivas llevara a una contradicción con las formas privadas de la producción, en donde se produjeron, sino en países atrasados. Esta situación, y los resultados reales de las revoluciones socialistas, nos llevan a repensar la forma en que actúan esas fuerzas sociales, y nos remiten nuevamente al problema de la configuración de las grandes estructuras como los sistemas económicos entre otros

## ACCION Y SUJETOS SOCIALES

Max Weber, en su clásico estudio sobre la acción, hace la siguiente clasificación: a) acciones orientadas hacia un fin b) acciones orientadas por la creencia en valores absolutos c) acciones orientadas por las pasiones y emociones y d) acciones determinadas por las costumbres. En esta clasificación sólo las del primer tipo merecerían el calificativo de racionales.

La racionalidad o irracionalidad de la conducta social, ha sido tradicionalmente punto de interés de la sociología como veremos más adelante, pero antes es necesario adoptar una definición de acción social que sea capaz de dar cuenta de la diversidad y complejidad de las actividades que los individuos desarrollan. En términos generales, los científicos sociales parecen coincidir en considerarla tácita o explícitamente como el "movimiento emprendido para realizar ciertos fines"<sup>44</sup> Sin embargo, Giddens, sustentándose en la producción de algunas escuelas filosóficas<sup>45</sup> que en otro momento se ocuparon de este problema, empieza por aproximarse a la forma en que dicha actividad realmente aparece a los ojos de cualquier observador: "la acción es un flujo continuo de experiencia vivida; su categorización en sectores discretos o partes depende de un

---

<sup>44</sup> Boudin R. op. cit. pág. 35

<sup>45</sup> La filosofía del segundo Wittgenstein, la fenomenología de Husserl y la Hermenéutica de Dilthey.

proceso reflexivo de la atención del actor, o de la consideración de otro"<sup>46</sup>.

Posteriormente Giddens hace una distinción entre acción (o actividad) y actos. Estos últimos serían los movimientos específicos observables o identificables (subir y bajar una escalera, abrir una puerta etc), las acciones en cambio se caracterizarían precisamente por su carácter intencional como movimientos orientados hacia la consecución de un fin, y estarían constituidas por una serie de actos no necesariamente continuos, pero vinculados entre sí por el fin que los orienta. Dicho de otro modo, la acción sería una "corriente de intervenciones causales, reales o contempladas ...en el proceso en marcha de eventos en el mundo."<sup>47</sup>

La intencionalidad sería el común denominador de todas las acciones, no es siquiera importante que los sujetos involucrados en procesos interactivos sean conscientes de sus motivos, para que la acción esté socialmente orientada y tenga un significado<sup>48</sup>. De hecho, la noción de motivación se encuentra estrechamente vinculada a elementos afectivos de la personalidad,

---

<sup>46</sup> Giddens A. op. cit. primera parte

<sup>47</sup> Giddens A. op. cit. primera parte

<sup>48</sup> Duhau E. et al., op. cit. pág. 90

no necesariamente accesibles a la conciencia del actor, pero que se expresan en forma de necesidades que incitan a la acción.<sup>49</sup>

Por otro lado, la acción social se produce en un marco de interacción que involucra la participación de diversos actores, provocando una trabazón o entrelazamiento de diferentes propósitos o proyectos, algunos de los cuales pueden ser contradictorios y obstaculizarse mutuamente. Incluso en el mismo actor, su acción puede relacionarse con varios propósitos o intenciones. De hecho un propósito corporiza toda una variedad de modos intencionados de actividad.<sup>50</sup>

Sin embargo, no todas las acciones están ubicadas en el mismo nivel, aunque todas ellas estén cargadas de significado y orientadas por una intención: tenemos en primer lugar el gran número de acciones cotidianas realizadas de manera rutinaria, cuyo sentido se presupone como conocido, y que no requieren justificación. Se aprenden en el proceso de socialización, reproducen conductas tipificadas generalmente relacionadas con aspectos culturales, y tienen un carácter pre-reflexivo. Berger y Luckmann llaman a este tipo de acciones, hábitos, y les asignan una función positiva en la vida social, ya que eliminan la angustia permanente que produciría en el individuo tener que decidir reflexivamente a cada momento, liberando de esta manera

---

<sup>49</sup> Giddens, A. op. cit primera parte

<sup>50</sup> Giddens A. op. cit. primera parte

su potencial creativo, o guardando sus energías para realizar acciones o tomar decisiones de más trascendencia. De hecho este tipo de acciones cubren la mayor parte de la corriente de acción que se desarrolla en la vida social.

Como señalamos, en este primer tipo de actividad se expresan importantes aspectos de las estructuras culturales en forma de costumbres y de hábitos; por consiguiente, es el que permite la reproducción de la sociedad y de la cultura desde su base, desde la cotidaneidad. En este nivel se producen y reproducen los roles de las instituciones universales: familia, comunidad, país, se constituyen las formas de vida social en sus aspectos más ampliamente compartidos (en la cultura occidental, por ejemplo, la forma de construir sus ciudades, sus viviendas, hábitos alimenticios, costumbres sexuales, sistemas de parentesco). Aunque las variaciones pueden ser importantes, nunca llegan al grado de volver incomprensibles las acciones a los extranjeros, lo que garantiza la adaptación y la comunicación básica entre la mayor parte de los seres humanos.

Es por eso que el sociólogo generalmente da todo esto por supuesto. Este tipo de acciones rara vez son su objeto de estudio, sin embargo, Agnes Heller señala que las grandes variaciones estructurales se manifiestan primero en los cambios

de rutina de la cotidaneidad, mucho antes de que puedan ser percibidos en forma de cambios a nivel de las estructuras.<sup>51</sup>

El segundo tipo de acción implica una anticipación reflexiva de futuros cursos de acción, que se expresan en forma de proyectos y presupone cierto conocimiento, por eso Giddens la vincula a la idea de praxis.

Los proyectos pueden ser individuales o colectivos, y ser analizados desde dos perspectivas: en primer lugar como mecanismos de legitimación, (proyectos colectivos) o de justificación racional (proyectos individuales) y en segundo, como referentes efectivos de la acción. En el primer caso, es a partir de la práctica de la invocación<sup>52</sup> que el proyecto adquiere existencia objetiva, con frecuencia estos permiten un amplio margen para legitimar prácticas distintas y hasta contradictorias dado que es común que se expresen de una manera general y ambigua. En el segundo caso, los proyectos permiten orientar las acciones a largo y mediano plazo, manifestando una racionalidad que permite a los actores cierto control de sus acciones y la previsión de futuros cursos de acción.

---

<sup>51</sup> Heller, A. Sociología de la vida cotidiana Ed. Península Barcelona 1977

<sup>52</sup> Duhaun E. et al. op. cit. pág. 98



Sin embargo, las relaciones sociales asimétricas, que se manifiestan en forma de relaciones de poder a nivel de la interacción y como relaciones de dominación a nivel de las estructuras, hacen indispensable la legitimación de las acciones a partir de racionalizaciones. Estas se expresan en general en el orden moral y jurídico, y en forma específica en proyectos. Estos se materializan en programas, declaraciones, principios, leyes etc.

Pero como señalamos, además de su función legitimadora, los proyectos pueden funcionar como referentes de la acción. En ellos se refleja una concepción de la realidad, de lo que se considera como deseable o necesario en un momento específico. Los proyectos permiten la unificación de percepciones y la organización de acciones colectivas, aunque no sean exactamente las previstas por el proyecto ni los resultados sean siempre los esperados o imaginados. Además debe considerarse la capacidad de los sujetos sociales para redefinir permanentemente los proyectos.

Por otro lado, la condición de reflexividad e intencionalidad de la acción, se vincula al problema de su racionalidad. Para abordararlo, debemos en principio partir de la proposición hermenéutica que considera que la idea de una razón absoluta no es una posibilidad de la humanidad histórica: "para nosotros la razón existe como real e histórica, esto es, la razón no es dueña

de sí misma sino que está siempre referida a lo dado en el cual se ejerce"<sup>53</sup>

En la polémica en torno de lo que es la acción racional, Pareto distingue entre acciones lógicas (hoy diríamos racionales) y no lógicas (irracionales), estas últimas serían las acciones que escapan a la lógica experimental, es decir al dictado de que tras haber recogido la información necesaria, se obtenga la mayor satisfacción al menor costo posible<sup>54</sup>.

Sin embargo Boudon introduce una diferencia entre racionalidad a corto plazo y racionalidad a largo plazo: "una acción puede ser racional en lo inmediato, pero implicar unos efectos diferidos indeseables"<sup>55</sup>, lo que puede significar una contradicción entre ambos tipos de racionalidad. Por lo tanto, con Boudon "no se puede definir la noción de irracionalidad en general, sino tan sólo en el interior de contextos de acción (de interacción) particulares"<sup>56</sup> En este mismo sentido, Habermas considera que la racionalidad no es monológica sino dialógica, es decir la racionalidad no puede ser planteada en términos de un sujeto abstracto y su acción estratégica, sino en términos

---

<sup>53</sup> Gadamer, H. op. cit. pág. 343

<sup>54</sup> Boudon, R. op. cit. pág. 16

<sup>55</sup> Boudon, R. op. cit. pág. 19

<sup>56</sup> Boudon, R. op. cit. pág. 21

comunicativos, como resultado del diálogo.<sup>57</sup> Por consiguiente, para el observador una acción o conjunto de acciones pueden aparecer como irracionales, en la medida en que no comparta los parámetros construidos de manera dialógica (intersubjetivamente), el grupo en interacción.

Para Giddens, el contenido intencional de la acción cotidiana consiste en el control continuado y exitoso de su propia actividad por el actor, este es índice de dominio causal del curso de los eventos cotidianos que los hombres dan normalmente por supuesto. Sin embargo, dice Giddens, "puesto que no hay dos juegos independientes de eventos o estados, o sea razones y acciones, no puede plantearse cuestión alguna sobre la existencia de alguna especie de relación causal positiva que las vincule: La causalidad del agente no presupone leyes de conexión invariantes sino más bien la conexión necesaria entre causa y efecto y la idea de eficacia causal"<sup>58</sup>

Por consiguiente, inquirir sobre la racionalización de la conducta es inquirir sobre: a) la conexión lógica entre diversas formas de actos o proyectos intencionales, b) la fundamentación técnica del conocimiento que es aplicado como medio en los actos intencionales para asegurar resultados particulares, c) Preguntar

---

<sup>57</sup> Cfr. Habermas, J. op. cit.

<sup>58</sup> Giddens, A. primera parte

por la interacción lógica y el contenido empírico del control de sus actividades.<sup>59</sup>

Esto no necesariamente puede y debe ser verbalizado por el actor, el dará a otros o se dará a sí mismo razones, esencialmente en el caso de acciones o proyectos trascendentes. Por consiguiente, las razones pueden definirse como "principios fundamentales de la acción, con los que los agentes se mantienen en contacto como elementos de rutina del control reflexivo de sus conductas"<sup>60</sup> Pero ¿se puede calificar de racional una conducta que, a largo plazo, produce efectos no deseados?

El análisis de los resultados no esperados o efectos no deseados de las acciones, también tienen que ser referidos al nivel en que éstos se manifiestan. Para el individuo que actúa, las consecuencias no deseadas de actos intencionales pueden adoptar diversas formas: cuando el suceso deseado no se logra y en cambio la conducta del actor produce otro resultado, que puede sobrevenir ya sea porque el conocimiento que aplica como medio es erróneo o inadecuado para tal resultado o porque está equivocado acerca de las circunstancias que a su parecer reclaman el uso de este medio<sup>61</sup>; o bien cuando se obtiene el resultado esperado, pero se desatan al mismo tiempo una serie de

---

<sup>59</sup> Giddens, A. op. cit. primera parte

<sup>60</sup> Giddens, A. op. cit. primera parte

<sup>61</sup> Giddens, A, op. cit. primera parte

consecuencias no previstas. En ambos casos el problema se relaciona con un error de evaluación y la consiguiente elección de medios inadecuados.

Esta evaluación incluye el conocimiento de las normas estructurales a que aludimos antes, es decir, los aspectos coercitivos de la realidad social y los límites que impone. El éxito de una acción depende también de la habilidad que el actor tiene para negociar sus intereses en el marco significativo y normativo en el que ésta debe desenvolverse. De hecho, ciertas situaciones no sólo son estructuralmente ambigüas, sino que constituyen verdaderas trampas para el actor social.<sup>62</sup> La ambigüedad puede provenir precisamente de la ausencia de un marco claro de referencia para la negociación. En una estructura social caracterizada por relaciones de dominación, la ausencia de una normatividad precisa, favorece la discrecionalidad del poder en perjuicio del débil.

Por otro lado, para un sujeto que se incorpora a un nuevo sistema de interacción, la comprensión de las reglas del juego, o la anticipación de la conducta de los otros, suele ser (por no decir que es generalmente) parcial e incompleta cuando no falsa o deformada. Para cuando el sujeto comprende, puede ser muy tarde. En la mayoría de los casos, la entrada a un sistema de interacción es reversible, pero otras es irreversible o los

---

<sup>62</sup> Boudon, R, op. cit pág. 18

costos de salida son muy gravosos<sup>62</sup>, pudiendo producirse el conformismo como respuesta. A esto se refiere Hommans al decir: "cuando un grupo tiene la facultad de infligir a un individuo unos costos de salida importantes, sus miembros tienden a utilizar la estrategia del conformismo (sobre todo cuando los costos de la protesta son elevados). Y la adopción generalizada de la estrategia del conformismo tiene el efecto de reforzar aun más los costos de la protesta"<sup>64</sup>

Para la comprensión sociológica de las acciones de los individuos, es por consiguiente necesario acudir al contexto social en cuyo interior se sitúan, es decir a la estructura del sistema de interacción en el cual participan <sup>63</sup>.

Sin embargo, los efectos no deseados que más interesan a la sociología, son lo que se reflejan a nivel de las estructuras. Según Boudon, la combinación de elecciones individuales puede producir un efecto macrosociológico emergente<sup>66</sup>. Estos surgirían esencialmente en los sistemas que él llama de interdependencia, caracterizados por ser sistemas de interacción

---

<sup>62</sup> Boudon, R. op. cit. pág. 86

<sup>64</sup> Cfr. George Hommans, Social behavior: its elements and forms Londres, Routledge and Kegan Paul. Citado por Raymond Boudon, op. cit. p. 47

<sup>63</sup> Boudon, R. op. cit. pág. 35

<sup>66</sup> Boudon, R. op. cit. pág. 59

en donde las relaciones sociales no están explícitamente organizadas, por lo que se pueden analizar sin referirse a la categoría de roles. Para Boudon, por consiguiente, el efecto de agregación o efecto emergente es un efecto que no había sido buscado especialmente por los agentes de un sistema y que resulta de su situación de interdependencia, "en ciertas situaciones, los agentes sociales pueden tener conciencia de que provocan efectos indeseables, aunque sean incapaces de evitarlos" <sup>67</sup>.

En este punto es necesario hacer una aclaración: consideramos que no todos los efectos emergentes son indeseables, de hecho este podría ser el mecanismo que produce el cambio estructural, a condición de que en el análisis se incorporen otros factores que influyen sobre la combinación de elecciones individuales a que alude Boudon.

La característica del análisis de los efectos emergentes que propone, se sustentan en lo que él mismo llama individualismo metodológico, sistema de análisis que considera a los actores individuales incluidos en un sistema de interacción, como las unidades elementales de análisis y no a las clases, grupos o naciones, ya que un grupo sólo puede ser considerado como un actor colectivo, cuando está organizado explícitamente y provisto de instituciones que le permitan emitir decisiones

---

<sup>67</sup> Boudon, R. op. cit. pág. 96

colectivas.<sup>62</sup> En este sentido, el analista supone que los actores tratan de optimizar sus decisiones con respecto a las coerciones definidas por el sistema.

Son estas coerciones las que tendrían que analizarse como los factores estructurales que inciden sobre las decisiones individuales; corresponden al análisis de las condiciones macrosociales que dentro de los estudios marxistas se consideran como explicaciones de la evolución histórica. El problema de los análisis marxistas, no reside en la identificación de dichos elementos, sino en el papel que asigna a los actores sociales, sustituyéndolos por entidades abstractas como estado o clases sociales, y presuponiendo sus respuestas en función de unos intereses abstractos y demasiado generales. En esta línea es muy esclarecedor el análisis que hace Furet de la revolución francesa:

"Vale más que si nos atenemos a la noción de revolución burguesa...no hacer de ella sino la punta de un movimiento más vasto...que abarca un conjunto de condiciones...tales como el crecimiento de la economía en términos cuantitativos, los progresos de la comunicaciones y el intercambio, el retroceso de la mortalidad, el embellecimiento de las ciudades y del arte de vivir, la modernización, la unificación del reino por la acción del Estado. (El historiador), se ve conducido a renunciar a la idea de que existe, para explicar 1789, una via real en torno a la cual se ordenarán todas las series causales, de las cuales, la burguesía, actor central del movimiento de la sociedad civil, constituiría el eje... La revolución francesa no

---

<sup>62</sup> Boudon, R. op. cit. pág. 63



pierde nada de su dignidad histórica... al dejar de ser el gesto de una clase"<sup>89</sup>

Esta idea de una "vía real" a la que se refiere Furet, pareciera ser el resultado de la forma en que fué interpretado el marxismo, en donde los actores sociales fueron prácticamente eliminados, o convertidos en sujetos pasivos de las fuerzas histórico-estructurales. La lección que nos deja este fin de siglo, es que los individuos parecen haberse rebelado contra dichas fuerzas, en lo que Furet llama "la venganza de lo real sobre la idea".

El análisis de los efectos macrosociológicos emergentes, tendría que hacerse, por tanto, observando las combinaciones reales de las acciones individuales, para insertarlas en las condiciones macrosociales en que se producen. ¿Pero cómo realizar esto? El descubrimiento y la reconstrucción de las grandes estructuras son sólo función del científico social. Al actor común se le escapa necesariamente la percepción de estas estructuras y la forma en que influyen sobre sus vidas. La estructura de clases, por ejemplo, es una realidad que se impone al individuo afectando sus relaciones con la sociedad. La estructura de clases implica una forma diferenciada de distribución de beneficios y oportunidades sociales. No importa si un hombre sabe o no conceptualmente a qué clase pertenece, esta pertenencia determinará para él una serie de condiciones

---

<sup>89</sup> Furet, Francois "1879: La invención del antiguo régimen y la revolución" en Vuelta Vol. 14 Núm. 160 marzo 1990 pág. 10

objetivas, (como el acceso o no a la educación, a cierto tipo de empleo o nivel de ingreso etc.), que a su vez se expresarán en una serie de símbolos (como el vestido, el habla, las costumbres), que serán interpretados por la sociedad, reproduciendo de ésta manera las clases sociales como estamentos diferenciables.

Lo que Marx hace, es analizar la estructura de clases su origen y las características de las clases esenciales en los diferentes modos de producción. El problema empieza cuando, de esta misma manera, y en el mismo nivel de abstracción, se pretende definir lo que estas clases piensan y sienten, así como lo que les conviene. La gran heterogeneidad de actores sociales e incluso grupos que quedarían incluidos dentro de cada clase, vuelve ilegítimo este tipo de interpretación.

La definición de los sujetos sociales es por consiguiente un problema esencial para la sociología. Como señalamos antes, sólo en el caso de existir formas colectivas explícitas para la expresión de opiniones o para la toma de decisiones, se puede hablar de actores colectivos, representados por organizaciones o grupos. Sin embargo, a partir del principio del individualismo metodológico, se puede generalizar cierta comunidad de ideas, actitudes o comportamientos, para individuos que están expuestos a experiencias comunes y por consiguiente presuponer respuestas más o menos semejantes. Sin embargo, esta interpretación implica

partir inicialmente de los actores mismos y tratarlos no sólo como actores constituidos sino constituyéndose

Lo que corresponde al sociólogo es acudir a esa doble hermenéutica de que hablamos antes, para captar y penetrar primero los marcos de significado de grupos de actores específicos, y reconstruirlos luego como explicación, dentro de esa otra estructura significativa, constituida por sus marcos teórico-conceptuales, que incluirían el análisis de las condiciones macrosociales, desarrollado por la historia y la economía, "situarse en el terreno donde las proposiciones teóricas se articulan con las evidencias empíricas, es decir en el terreno de la explicación sociológica"<sup>70</sup>

El movimiento de la comprensión, según Gadamer, va constantemente del todo a la parte y de ésta al todo. La tarea es ampliar la unidad del sentido comprendido en círculos concéntricos. El criterio para la corrección de la comprensión es siempre la congruencia de cada detalle con el todo. Cuando no hay tal congruencia significa que la comprensión ha fracasado<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Duahu, E. et al. op. cit. pág. 92

<sup>71</sup> Gadamer, H. op. cit pág. 361

## SEGUNDA PARTE

### EL SISTEMA DE INTERACCION DE LA BUROCRACIA

#### INTRODUCCION

El sistema político mexicano, se ha caracterizado por la generalidad y ambigüedad del sistema que norma su aparato burocrático, lo que contribuye a la indefinición de las funciones y favorece la discrecionalidad y concentración del poder. Esto contribuyó históricamente a la consolidación de un Estado fuerte, que puso fin al caos y confusión post-revolucionario, ya que le permitió negociar con gran flexibilidad con todos los sectores de la sociedad. Pero, por otro lado, las características del sistema (que tiende a organizar todas las acciones en torno de las necesidades de reproducción de la estructura misma del poder), produjo una serie de costos sociales o efectos no esperados entre los que nos interesa destacar la ineficacia en la solución de los problemas sociales, debida aparentemente a la administración ineficiente de los recursos humanos materiales y financieros con que cuenta el país. Esto ha dado pie a la hipótesis de que la política social del Estado, expresada en forma de proyectos y programas de diverso tipo, es un mero discurso legitimador, sin que exista en realidad la voluntad o el propósito de resolver los problemas sociales que

agobian al país. Sin embargo, nos inclinamos más a pensar que Boudon tiene razón cuando expresa:

"allí donde el agente social tiende a explicar la aparición de estados fácticos socialmente indeseables por la conspiración de grupos sociales cínicos y todopoderosos, el sociólogo suele descubrir (a condición de que se esfuerce por librarse de sus propias pasiones) un resultado no intencional de acciones intencionales"<sup>72</sup>.

Sin embargo, para poder considerar que los resultados concretos de la acción estatal son el producto inintencional de acciones intencionales, debemos analizar el sistema de interacción en que se producen, siempre en el marco de las características estructurales del sistema político mexicano, y dando por supuestas las causas históricas que dan lugar al mismo.

---

<sup>72</sup> Boudon, Raymond op. cit.

## METODOLOGIA

Para el análisis de las posibilidades de aplicación del esquema metodológico analizado en la primera parte, se eligió a un sector de la burocracia con el objetivo de reconstruir su sistema de interacción, y observar de que manera sus características determinaban los resultados efectivos de sus acciones. Por consiguiente, era necesario delimitar en lo posible el sistema. Se eligió al sector de la burocracia relacionada con el desarrollo de los programas de vivienda popular, y se utilizó un programa específico como laboratorio para la observación de las acciones realmente emprendidas, y de sus resultados concretos. El análisis parte de la constatación empírica de que, a pesar de la planeación, en la práctica se produjeron una serie de efectos no esperados, dando resultados muy distintos al proyecto original.

Para realizar la investigación se consideró a los actores involucrados en el proceso: a la burocracia responsable de la ejecución de la políticas de vivienda en la ciudad de Monterrey, a los líderes (en este caso de las centrales obreras oficiales) que servían de intermediarios entre el gobierno y los destinatarios de los terrenos y viviendas; y por último a los pobladores mismos, para lo cual se eligió a los beneficiarios de un extenso programa que desarrolla actualmente la Dirección de Vivienda de la Secretaría de desarrollo Urbano en el estado de Nuevo León.

El sistema de interacción que será núcleo del análisis, lo constituye, como señalamos, la burocracia vinculada a los procesos de planeación, dirección y producción de fraccionamientos para los sectores populares en el Área Metropolitana de Monterrey.

Uno de los primeros problemas metodológicos a que se enfrenta este tipo de análisis, es la definición y delimitación de los sujetos o actores sociales. En nuestra investigación se agrupó a los individuos en tres clases de actores: la burocracia, los líderes y los pobladores, sin embargo, hay diferencias esenciales entre ellos que debemos considerar:

a) La burocracia, al pertenecer a una institución formal, permitiría el análisis en base a roles o papeles a que Boudon alude<sup>73</sup>, las características de los miembros de la burocracia, pueden definirse en base al puesto que ocupan: directores, empleados de confianza, profesionistas, empleados de base etc. y aunque carecen de un órgano colegiado que les permita tomar decisiones colectivas (los sindicatos de burócratas estatales carecen de fuerza y autonomía), la coincidencia cotidiana en el lugar donde laboran, los somete a condiciones y experiencias semejantes según su categoría, lo que permite agruparlos y hace razonablemente válida la generalización al grupo, de los resultados de las entrevistas clave realizadas en cada categoría,

---

<sup>73</sup> Ver primera parte

sobre todo porque estas se relacionan directamente con su trabajo.

Sin embargo, en este tipo de análisis se hace además necesaria la observación y si es posible la participación en el medio, a fin de captar los elementos significativos comunes, que posteriormente permitan analizar el discurso de los actores. Pero, por último, es igualmente importante para el investigador tener conocimiento de las características estructurales del sistema político en México, como referente permanente de la interpretación que, si bien -como señala Boudon- pueden ser dados por supuestos en el momento de la exposición y reconstrucción del sistema de interacción, son indispensables para la segunda fase del ciclo hermenéutico a que alude Gadamer, es decir para la reconstrucción de los marcos de significación de los miembros del sistema estudiado, en otros marcos de significación constituidos por los esquemas teóricos del investigador.

b) Los líderes, específicamente los pertenecientes a las centrales oficiales, son un segundo grupo de actores, que a diferencia de la burocracia, no está delimitado por una actividad cotidiana conjunta en un lugar específico. Sin embargo, en este caso el sentimiento de pertenencia es incluso más fuerte que el de la burocracia, ya que se funda en una afiliación político-ideológica que contribuye a generar símbolos y conductas comunes.



Aún cuando en las entrevistas realizadas encontramos una gran diversidad de actitudes (desde las líderes que se mostraron amables y agradables en la entrevista, hasta aquellas que fueron hostiles, agresivas), los valores y las normas a que aludieron fueron muy semejantes, así como el tipo de relación que mantenían con los pobladores y las prácticas que realizaban, incluyendo cierto grado de corrupción.

c) Por último, los pobladores forman un grupo relativamente homogéneo, pero su extensión, y la imposibilidad de encerrar su sistema de interacción en un compartimento estanco, implica una compenetración mayor con el sistema a través de la observación participante, a fin de detectar los elementos significativos y en todo caso, construir un instrumento de medición adecuado que permita establecer generalizaciones válidas.

Sin embargo, el objetivo de este trabajo tiene como centro el sistema burocrático, los otros dos grupos de autores se incorporan al análisis sólo en la medida en que se relacionan con la burocracia.

## EL PROGRAMA DE VIVIENDA

Antes de abordar el análisis del sistema de interacción, es necesario sintetizar las características del programa de vivienda que, como señalamos, sirve como elemento de contrastación para observar los resultados de la acción estatal.

En 1987 la Dirección de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano del estado, inicia el proyecto llamado: Desarrollo Urbano Integral San Bernabé, destinado a desarrollar un fraccionamiento para familias con ingresos no mayores de dos veces el salario mínimo. Para su realización se aprovechó la existencia de una gran reserva territorial (473 Has.) en el norponiente de Monterrey.

El diseño urbanístico que proponía el proyecto, que lleva implícita una nueva concepción de barrio pobre, en realidad era un intento por hacer llegar la racionalidad urbana a los asentamientos de bajos ingresos. Para su realización se plantearon los siguientes objetivos: lograr un desarrollo armonioso del fraccionamiento definiendo áreas adecuadas para equipamientos colectivos completos; proporcionar apoyo técnico y financiero a la autoconstrucción de las viviendas; coordinar a las distintas instancias a fin de hacer coincidir sus servicios en el tiempo y el espacio en que se fueran requiriendo (prever

por ejemplo las necesidades de escuelas); y fomentar actividades de integración y mejoramiento ecológico.

En la implementación del proyecto, intervinieron diversas dependencias vinculadas a distintas secretarías, además de FOMERREY, institución que fracciona y vende los terrenos. Para su coordinación se constituyó un Consejo Técnico que se reuniría periódicamente para conocer del avance del poblamiento y de los servicios que este iba requiriendo de cada dependencia. El diseño contemplado por el Plan Maestro suponía el desarrollo de barrios autónomos en torno de áreas municipales, que concentraran los equipamientos colectivos, y constituyeran los centros de actividad de la comunidad, con sus parques, canchas deportivas, escuelas etc. Para el logro de sus objetivos el proyecto se dividió en siete subprogramas, vinculados a cada área del plan.

Además del diseño y dirección del proyecto, la principal función de la Dirección de Vivienda consistía en la coordinación de las dependencias, con el objetivo de garantizar a tiempo la introducción o prestación de servicios, y de esta manera reducir el largo y penoso período de consolidación por el que pasan las

colonias de urbanización progresiva<sup>74</sup> Al mismo tiempo esto suponía una optimización de recursos.

Sin embargo, después de tres años de puesto en marcha el proyecto, el proceso fué mostrando una descoordinación creciente, tendiendo a caer en la misma dinámica de los fraccionamientos desarrollados por FOMERREY que carecen de un plan maestro, y que se desenvuelven sin ninguna concepción sobre la distribución del espacio.

Las reuniones del Consejo Técnico se suspendieron un año después de iniciado el Programa (principios de 1988) al parecer debido a la falta de interés de los responsables de las otras dependencias, ya que "ese no era el lugar donde realmente se tomaban las decisiones"<sup>75</sup> Las reuniones eran repetitivas debido a que cambiaban constantemente los representantes asistentes, y por consiguiente la información no tenía continuidad y no trascendía a los responsables directos de la ejecución en las dependencias representadas.

---

<sup>74</sup> Las colonias de urbanización progresiva, donde se desarrolla principalmente autoconstrucción, pasan largo períodos, que van de 10 a 20 años aproximadamente, en que la comunidad carece de los servicios y equipamientos colectivos básicos, ya que éstos se van introduciendo lentamente como resultado de las presiones y negociaciones de líderes y pobladores frente a las autoridades y dependencias responsables.

<sup>75</sup> Entrevista a funcionario de Fomerrey

El programa de experimentación y difusión del adobe como material de construcción, también fué suspendido por razones múltiples, entre las que destaca el rechazo o escaso interés de los pobladores, la falta de apoyo de autoridades superiores y los intereses creados en torno de la distribución y venta de paquetes de materiales para la construcción. El impacto del programa de asesoría técnica a la autoconstrucción, fué prácticamente nulo: en la encuesta realizada en 1989 entre los pobladores utilizando una muestra representativa, el 92.7% de los encuestados, dijo no haber recibido ninguna asesoría. El programa de arborización funcionó sólo en algunos sectores. En cuanto a los equipamientos, ha habido descoordinación; en ciertos sectores no se respetaron los sitios establecidos por la Dirección de Vivienda para su instalación, además de que no se logró ofrecerlos en forma paralela a las necesidades del poblamiento. Los líderes y pobladores han acudido a las tradicionales formas de presión para adquirirlos.

El basurero municipal, que se encuentra justo en el centro de la colonia, sólo recientemente ha empezado a removerse después de 3 años de iniciado el proyecto, período en que el fraccionamiento se fue poblando en torno de la basura; de hecho éste es uno de los problemas principales que enfrenta. Al parecer se trata de un problema técnico, ya que nunca se desarrolló correctamente el

relleno sanitario, lo que ahora hace difícil la habilitación de este terreno.<sup>76</sup>

Por otro lado, en el proyecto, según vimos, intervienen diversas dependencias no todas especializadas en vivienda o urbanización, éste es el caso de la Secretaría de Educación Pública, El DIF, etc. Su participación inicial en el Consejo Técnico, y su inclusión dentro del Plan Maestro, se relaciona con el objetivo mencionado de lograr la coordinación entre las instituciones cuyos servicios se iban a requerir. Esta coordinación era punto central del proyecto, ya que la asignación de terrenos se produce en forma masiva. La colonia se divide en 15 sectores, cada sector se entrega completo al mismo tiempo, lo que significa que de un día para otro, cerca de 3 mil personas llegan a vivir a un lugar que carece prácticamente de todo.

Sin embargo, como señalamos, este objetivo no se logró, la coordinación entre las dependencias para su acción conjunta no parece ser una experiencia que haya sido desarrollada anteriormente. De hecho no existe ninguna dependencia con la autoridad suficiente para lograr tal coordinación (excepto el gobernador del Estado, quien se limitó a recomendar a las

---

<sup>76</sup> Para una descripción más detallada de las características y de los resultados del programa cfr. Pozas, M. A. "La burocracia y la acción estatal en Monterrey" en Medio Ambiente y Urbanización Año 7 Sep. 1988 CODEUR-CLACSO Buenos Aires

diferentes dependencias que cooperaran con la Dirección de Vivienda).

Un desarrollo urbano integral involucra diferentes secretarías que tienen por consiguiente el mismo status dentro del organigrama gubernamental; por lo que un programa surgido en una de ellas, sólo puede esperar que los otros funcionarios actúen coordinadamente a través del convencimiento, sin embargo, la toma de decisiones en la burocracia parece funcionar más bien a través del establecimiento de redes, tanto horizontales como verticales, que propician encuentros, alianzas, o confrontaciones entre los individuos que las componen<sup>77</sup>, por lo que un Consejo Técnico de éste tipo, estaba destinado al fracaso.

Sin embargo, no debemos pensar que la existencia del proyecto San Bernabé no ha dado ningún resultado, por el contrario, la zona ha recibido permanente atención en el discurso político de las autoridades locales y en la prensa; se ha convertido en punto clave del desarrollo urbano hacia el norte de la ciudad (la construcción de la primera línea del tren ligero parte de esta colonia) y reciente mente, en visita presidencial, se anunció una importante aportación del PRONASOL<sup>78</sup> para el desarrollo de dicho sector.

---

<sup>77</sup> Cfr. Aldrete José Antonio Estudios Sociológicos COLMEX

<sup>78</sup> Programa Nacional de Solidaridad implementado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari

Esto nos sugiere que el proyecto como tal, no logró los objetivos específicos que se había propuesto, pero obtuvo otro tipo de resultados. En otras palabras, el proyecto ha funcionado de alguna manera como referente de la acción, sólo que no de la manera esperada. Este refleja una manera de concebir el problema y de lo que se considera como deseable y necesario en este momento. Después de un largo periodo (en el que el proyecto fue calificado por algunos funcionarios de utópico e inviable), han empezado a unificarse criterios y organizarse acciones colectivas.

La práctica de la invocación, aunque ha sido efectivamente un medio de legitimación y justificación de prácticas diversas, también ha significado un compromiso creciente de las autoridades; la legitimación requiere además de resultados visibles. En este sentido, las propuestas originales del proyecto se consideran aún como válidas, y con ciertos ajustes y modificaciones siguen siendo el referente de las acciones.

Evidentemente el proyecto no logrará convertir esta colonia (que muy pronto estará totalmente poblada y dará albergue a diez mil familias), en el lugar de armonía y confort urbano que se había propuesto, hay muchos factores que lo impiden, al parecer, la evaluación de las condiciones en las que deberían desenvolverse las acciones para la ejecución del proyecto no fué correcta. Consideramos que ésto se debe en parte a que este tipo



de programas es desarrollado por profesionistas y especialistas con un criterio racional-instrumental que no funciona en las condiciones reales determinadas por las características del sistema que debe ejecutarlas.

La planeación racional-instrumental parece ser más adecuada y viable para otro tipo de organizaciones sociales (empresa privada por ejemplo) o para una burocracia de tipo racional, como la que Weber tipificó, sustentada en la profesionalización de las acciones. En este sentido, la forma en que funciona la burocracia en México, se asemeja más a lo que Weber llamó dominación tradicional, caracterizada por el desarrollo de relaciones donde el poder queda depositado en una persona quien en realidad define las formas internas que asume el sistema y en donde, por consiguiente, funciones derechos y obligaciones no están claramente establecidos, lo que, como señalamos, favorece la concentración del poder y la discrecionalidad en su ejercicio.

Es difícil decir si la planeación racional-instrumental, puede ajustarse a estas condiciones incorporando algunos elementos al análisis, también es difícil asegurar que existe otra forma de organización de la acción estatal o de planeación más efectiva en las condiciones actuales, lo que sí podemos afirmar es que la comprensión por parte de los mismos actores, de los determinantes de sus acciones, puede contribuir a incrementar su control sobre los resultados de las mismas.

## LA BUROCRACIA

El sector de la burocracia elegido para el análisis, es exclusivamente el relacionado con la producción de fraccionamientos populares, sin embargo, este grupo se debe dividir en dos, ya que las características del sistema de interacción desarrollado en la Secretaría de Desarrollo Urbano, son muy diferentes de las que existen en FOMERREY.

Esta diferencia se relaciona con la forma en que surgen dichas dependencias. La creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano en 1982, a que está adscrita la Dirección de Vivienda, es el resultado de la tendencia modernizadora del país, que buscaba incorporar la planificación en los procesos de administración del espacio urbano. Esto dió lugar a la incorporación de un contingente de profesionistas, con frecuencia vinculados al medio universitario, que vinieron a insertarse en la estructura burocrática tradicional, representada por los funcionarios de alto nivel de la misma Secretaría. Por consiguiente, en este sistema conviven dos tipos de actores y dos concepciones en torno de la forma en que deben hacerse las cosas.

### a) La burocracia en FOMERREY

Por otro lado, FOMERREY es una institución fundada en 1973, y surge como respuesta a las presiones que las invasión masiva de tierras y la politización de las organizaciones de los

poseionarios, ejercieron sobre el gobierno<sup>79</sup>. Por estos motivos, FOMERREY aparece más como una respuesta política, que social y administrativa al problema de la vivienda, que además buscaba reforzar las debilitadas formas tradicionales de control y negociación entre sectores populares y gobierno. Es por eso que se otorgó a las centrales CTM, CROC y CNOP, la facultad de intervenir en la asignación de los lotes, convirtiéndolas en el nexo indispensable entre los pobladores y la institución.

La propia estructura organizativa de FOMERREY, descansa en la práctica, aunque no formalmente, en la participación de los líderes de dichas centrales, quienes se encargan de asignar, tramitar, y organizar la entrega masiva de terrenos y posteriormente encabezan la gestión de los servicios.

Las características de la institución, así como el tipo actores con quien mantienen relaciones (los solicitantes de terrenos y los líderes de las centrales), configuran a su vez un tipo particular de relaciones al interior del sistema de interacción: las reglas del juego que tácitamente se establecen, implican tolerar, y en algunos casos participar, de ciertas formas de corrupción o al menos de una utilización extremadamente flexible de la propia normatividad formal de la institución. Según el reglamento por ejemplo, si un terreno no es ocupado por

---

<sup>79</sup> Cfr. Pozas, M.A. "Land Settlement by the poor in Monterrey" en Land Housing in Urban Mexico Monograph Series 31 Center for U.S-Mexican Studies University of California S.D. 1989

la familia a quien se le asigna en un plazo de 30 días, ésta pierde el derecho y se le devuelve el enganche que pagó. Esta medida se tomó como un medio de evitar el acaparamiento de terrenos baratos. Sin embargo, en la práctica tal consigna no se cumple, ya que un gran número de familias no pueden cambiarse en un tiempo tan corto, sin embargo, la existencia de esta norma es utilizada de muy diversas formas por la institución y por los líderes. En el primer caso, la institución ejerce una fuerte presión sobre los compradores, corriendo rumores de que perderán su terreno si no los ocupan. Esto da origen a la aparición de viviendas totalmente provisionales, hechas algunas de láminas, cartones y hasta cobijas, propiciando una penosa situación inicial para las familias.

En el caso de los líderes, estos provocan invasiones en los terrenos que no se ocupan rápidamente. Cuando el dueño original aparece, FOMERREY debe resolver el conflicto otorgando un terreno adicional, que con frecuencia debe sustraer del área municipal, destinada a equipamientos colectivos.

Esta tolerancia de la institución a los líderes, no significa necesariamente que los funcionarios se encuentren personalmente involucrados en estas formas de corrupción, sino que se debe al hecho de que sin ellos, los costos de operación de la institución se elevarían considerablemente. En este sentido es revelador lo que nos dice uno de los responsables de asignaciones:

"Aunque sabemos que en algunos casos existen problemas de corrupción en la relación que los líderes entablan con los solicitantes de terreno, la institución difícilmente podría funcionar sin ellos. No tendríamos personal suficiente para localizar a los solicitantes. Sobre todo porque la gente tiene un gran temor de seguir los trámites establecidos por la institución, creo que no saben cómo, no entienden bien. Además los líderes nos organizan la entrega masiva de los terrenos, se encargan de localizar y avisar a la gente de la fecha de entrega y algunas veces hasta de llevarlos"

Así, aunque la corrupción implica un costo social que en algunos casos deben pagar los propios pobladores<sup>60</sup>, además de la manipulación que lleva implícita, debe considerarse que es la forma en que se ha ido configurando una red para la satisfacción de las necesidades de vivienda y servicios. Generalmente, cuando un sistema social no tiene instituidos formalmente los mecanismos para la satisfacción de las necesidades de sus miembros, aparecen en los intersticios del sistema todo un conjunto de personajes que se convierten en los canales informales de transmisión

En este sentido, como ha señalado Esteva "la supuesta manipulación (de los pobladores) encubre un complejo proceso de negociación que relaciona una forma de participación política con las necesidades, expectativas y exigencias de estos grupos, por

---

<sup>60</sup> En el departamento jurídico de FOMERREY se registran un gran número de quejas de solicitantes que dieron una cantidad de dinero a algún líder y que después no volvieron a ver. Además se consignan los casos de las invasiones a terrenos ya asignados que aun no habían sido ocupados.

lo que la manipulación, si así tuviese que llamarse, se realiza en ambos sentidos" <sup>21</sup>

Esto significa, que las formas de operar de la institución, se van configurando en la práctica como resultado de la permanente negociación y conciliación de intereses, que van dando lugar a soluciones generales a los problemas comunes. Es quizás de esta manera, que el sistema va adquiriendo esa coherencia lógica que presenta el conjunto. Si después se pretende modificar una práctica específica, sin entender el papel que juega en el sistema, se pueden desencadenar toda una serie de consecuencias no previstas.

Por tanto, los intentos de reforma de las instituciones, tendrían que empezar por hacer una evaluación de los costos sociales que implica mantener la vigencia del sistema. Sólo cuando éstos son mayores que los beneficios, se justifica una transformación radical, que por cierto, generalmente se produce en estos casos por sí misma. El problema es que si no se analiza y se reflexiona sobre los elementos y las características que constituían el sistema anterior, este tenderá a reestablecerse, sobre todo porque generalmente incorporará a los mismos actores, acostumbrados a cierto tipo de prácticas, concepciones y valores.

---

<sup>21</sup> Esteva G. "Los tradifas" mimeo 1981 pág. 45

La comprensión de todos los elementos que configuran el sistema de interacción, permitiría por otro lado, introducir pequeñas reformas que eliminaran los aspectos más negativos del sistema y que a su vez podrían desencadenar efectos positivos.

#### B) La burocracia en los departamentos de la Secretaría de Desarrollo Urbano

Como señalamos, el segundo sistema de interacción que analizaremos, está constituido por los organismos adscritos a la Secretaría de Desarrollo Urbano del estado, relacionados con la cuestión de la tierra urbana y la vivienda. El nivel que estas dependencias ocupan, al interior del organigrama gubernamental, las vincula más estrechamente al sistema de interacción constituido por todo el aparato gubernamental que ha sido llamado la familia revolucionaria, y que, aunque ha sufrido profundas modificaciones en su composición desde su formación post-revolucionaria, mantiene las características de un grupo cerrado, de una verdadera élite del poder. Este hecho ha determinado históricamente que el objetivo no explícito pero esencial de todas las acciones gubernamentales, se pliegue prioritariamente a las necesidades de la circulación y distribución del poder en el interior del sistema político.

Por consiguiente, el análisis del sistema de interacción burocrático, implica un análisis de los recursos con que el poder cuenta para su ejercicio al interior mismo del aparato de Estado,

ya que éste es el espacio inmediato en donde se reproduce y se legitima. El mecanismo por el cual se ha logrado mantener esta situación atraviesa, como señalamos, por la indeterminación de las funciones que favorecen la concentración del poder y la discrecionalidad en su ejercicio. Pero que además otorgan una gran flexibilidad al sistema, que le permite negociar con todos los sectores y en todos los términos. Por consiguiente, el rejuego político al interior del aparato de Estado, refleja a su vez el rejuego de los grandes intereses que se mueven en el país así como de las fuerzas políticas. No es nuestro objetivo en este momento analizar los costos sociales de esta forma de operar, sino el tipo de sistema de interacción a que da lugar.

Las atribuciones y obligaciones de la autoridad que emana del puesto que se ocupa, no son suficientemente claras, no porque no exista un estatuto jurídico que las definan, sino porque no parecen existir mecanismos eficaces para que estas se cumplan en la forma en que están estipuladas. Así, "el nexo entre derecho y obligación se rompe o cesa, si una obligación no se reconoce o no se cumple y no se puede aplicar eficazmente una sanción"<sup>22</sup>. Esto significa que en realidad las atribuciones se definen en la práctica de acuerdo al poder que la persona que ocupa el puesto, logra acumular, por lo que éste es importante ya que legitima el ejercicio del poder pero no lo garantiza. Es por eso que consideramos que el poder es una cualidad de la interacción y no

---

<sup>22</sup> Giddens A. op. cit.



de las estructuras. El ejercicio del poder implira por tanto, no sólo un reconocimiento del mismo de parte de los subordinados, sino contar con los recursos para imponerlo.

Una de las formas que permiten a los individuos acumular poder dentro del sistema burocrático, es la red de relaciones verticales y horizontales que entablan y que funciona con un sistema al que podemos denominar de favores. Más que los canales institucionales, las relaciones entre dependencias gubernamentales se desarrollan a partir de negociaciones personales que hacen aparecer cualquier tipo de servicio o apoyo, como un favor, mismo que será cobrado en algún otro momento, o que a su vez está pagando un favor anterior. No es que se piense que esta forma de interacción humana no esté generalizada a diversas áreas de la vida social, sino que en este caso, sustituye las vías formales e institucionales, por lo que al convertirse en la única vía para conseguir lo que se necesita, se convierte en un mecanismo de acumulación de poder.

En este sentido, el curso normal de trámites, es actividades técnicas y legales, desarrolladas por las distintas dependencias, suele ser intencionalmente entorpecido, con el objetivo de obligar al interesado a buscar la negociación directa con el funcionario en cuestión y dejar de esta manera claramente establecido el favor que se recibe. Esto es lo que expresa el siguiente comentario de uno de los entrevistados:

"El jefe dice a veces -detengan esto hasta que él venga personalmente a hablar conmigo-. Pero además ésta es la manera en que se puede beneficiar a ciertos grupos, pueden retrasarse o acelerarse trámites por ejemplo, o en algunos casos, autorizarlos con anomalías, favorecer ciertos intereses económicos o conseguir que alguien que se 'perfila' para algún puesto, quede debiendo un favor. Esta situación puede darse y se da en todos los niveles"

De este juego participan a su vez, los clientes habituales de la dependencia en cuestión: "que el servicio es un favor que el funcionario concede, se prueba enviándole un regalo, cuyo valor será proporcional a la importancia del favor recibido o al rango del funcionario".

Lo interesante de este sistema, es que funciona como un efectivo medio de conciliación de intereses. Es decir, el orden del derecho no deja en ningún momento de operar, al grado tal, que todo funcionario cuidará excesivamente la forma legal, para protegerse públicamente. Pero los trámites legales, se pondrán en marcha sólo después de realizada la negociación a nivel personal. La complejidad de los trámites burocráticos, se relaciona con esta necesidad permanente de protección. Cuando en un sistema estos funcionan como medios efectivos de solución de problemas, no se requieren formas muy complicadas, pues se diseñan en función de las necesidades reales, mientras que en el caso de la burocracia, el objetivo de la multiplicación del papeler y del trámite burocrático, es mostrar que se está actuando correctamente dejando constancias en todos lados.

Por otro lado, el sistema de favores permite conciliar los intereses políticos de las facciones y grupos que se mueven al interior de la burocracia. De hecho la proyección o la realización misma de los proyectos, no es sólo la manera de justificar la existencia del puesto o del departamento, sino la forma de fortalecer o debilitar a los grupos que compiten por el poder al interior del sistema. Es por eso que con frecuencia éstos se obstaculizan intencionalmente, para evitar que algún grupo o individuo se fortalezca en detrimento de otro.

Pero lo más importante es que la forma en que el sistema opera, permite que el orden del derecho se ajuste a las necesidades e intereses económicos de los grupos poderosos en la sociedad, vinculados en este caso a la propiedad de la tierra urbana, al uso del suelo, o a la construcción de vivienda y de fraccionamientos: lo que no puede resolverse estrictamente por la vía legal, puede lograrse por la vía de la negociación, no sin corrupción de por medio.

De hecho tendría que hacerse un estudio que permita visualizar el peso de las grandes fraccionadoras y constructoras sobre las decisiones de normatividad urbana reflejadas en los planes directores. El largo período transcurrido entre el desarrollo del primer plan director en 1968 que al igual que los que le siguieron, nunca fué aprobado, hasta la aprobación por primera vez en 1988 del último, es un extraordinario ejemplo de

las fuerzas contradictorias que hubieron de conciliarse antes de considerar a dichos planes realmente como directores del desarrollo urbano. La ubicación de áreas habitacionales, industriales y de reserva ecológica, tuvieron que ajustarse a las previsiones e inversiones ya realizadas por los grupos económicos fuertes, además de los intereses de los funcionarios que en el momento ocupaban puestos clave. La burocracia, por lo tanto se encuentra además sujeta a las presiones externas al sistema, como nos lo explica uno de los funcionarios menores:

"Resulta prácticamente imposible sustraerse de la vinculación que existe entre los grandes fraccionadores y las dependencias gubernamentales de desarrollo urbano. Si llegas a ocupar un puesto de decisión, ya de antemano sabes que estarás al servicio de las grandes fraccionadoras. Nadie se atrevería a rechazar un proyecto de fraccionamiento aunque se presente con irregularidades, si está respaldado por el gran capital, o por alguna relación de parentesco con políticos importantes"

Además de este sistema de sistema de favores que permite ascender en la escala o acumular poder, las características de la forma en que se organiza la estructura laboral, es otro recurso con el que el sistema de relaciones de poder, cuenta para reproducirse y preservarse. Empezando por el sistema de salarios: el diseño corresponde a las necesidades de afirmación de la estructura política ya que define las categorías salariales de modo muy general; clasifica a técnicos y profesionistas de distinto nivel (tipo A, B, C) pero sin definir los criterios para la adscripción a uno u otro. En este sentido, los sueldos de los puestos específicos (como jefe de departamento por ejemplo) no

están tipificados, sino que se pagan a través de compensaciones<sup>33</sup>, estas no están establecidas en nómina por lo que pueden desaparecer en cualquier momento. Además de que el sueldo nominal es tan bajo, que lo realmente significativo lo constituyen dichas compensaciones.

Este sistema permite premiar o castigar al empleado en forma subjetiva, haciendo depender su salario de la apreciación que haga el jefe del producto de su trabajo, o incluso en algunos casos, de los servicios de diverso tipo que le preste. Al mismo tiempo se puede forzar al empleado a renunciar sin tener que indemnizarlo, suprimiendo simplemente todas las compensaciones. "Solos se van" se nos decía en una de las entrevistas<sup>34</sup>. Por tanto, las interacciones que se desarrollan en el sistema, están sustentadas en relaciones personales y sujetas al grado de poder que el jefe o los superiores logran acumular en el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, nos interesaba conocer la forma en que los actores perciben la estructura que de alguna manera determina sus

---

<sup>33</sup> Nombre con que se identifican en la jerga oficial las cantidades que exceden lo estipulado en la nómina, y que son pagadas a los empleados por diversas causas.

<sup>34</sup> Tenemos conocimiento de que no en todos las oficinas gubernamentales los jefes ejercen este tipo de control sobre la situación laboral de sus empleados, debido a que estos cuentan con un sindicato federal que los introduce en otro tipo de relación. Pero los sindicatos de burócratas del estado, carecen de fuerza en el estado y han permanecido tradicionalmente bajo control.

acciones, sobre todo, considerando que estos departamentos están integrados esencialmente por profesionistas, la mayor parte ingenieros o arquitectos. El tiempo de trabajar de los entrevistados, oscilaba entre 1 y 12 años predominando la gente con no más de tres años de trabajo. La mayor parte de ellos eran jóvenes que veían en este trabajo, un medio de obtener experiencia y relacionarse. Los salarios nominales iban del mínimo hasta poco más de dos salarios mínimos, además de las compensaciones. Los que tenían menos de dos años de trabajar no recibían ningún tipo de compensación.

En general, los entrevistados describieron las condiciones de trabajo como difíciles, no sólo por los bajos salarios, sino porque hay mucha competencia entre iguales. "Todos quieren obtener el reconocimiento del jefe, pero éste no depende de que hagas muy bien tu trabajo, sino en que tan dispuesto estés a hacerle algunos favores, o que tan bien te lleves con él". Evidentemente, ellos conocen bien las reglas del juego de un sistema que se basa en la acumulación de poder personal, y en donde la eficacia y capacidad se reconocen en la medida en que beneficia esta acumulación:

"Cuando es políticamente importante que las cosas se hagan, ya sea porque hay presión social o por la necesidad de lucirse ante superiores, o bien para venderles alguna idea y obtener recursos, el trabajo se realiza con mucha rapidez, pero esto significa invertir una gran cantidad de horas extras que no se contabilizan para la categoría de los profesionistas. Además, los trabajos creativos que se realizan son presentados como obra del superior, pocas veces se reconoce al empleado de base su trabajo"

Tampoco en este nivel las responsabilidades de cada puesto o categoría están definidas con precisión. Esto da pie a que el empleado considere que con frecuencia se le asignan tareas que no le corresponden.

"Sólo en los departamentos muy especializados o técnicos, se desarrollan actividades fijas, en los demás simplemente se atiende lo que es necesario en ese momento, presentar un reporte o reunir alguna información que le piden al director por ejemplo. Con frecuencia se interrumpe el trabajo para resolver algo urgente que llega, muchas cosas quedan inconclusas. Además se invierte una gran cantidad de tiempo, en este tipo de oficinas, en la organización de eventos o exposiciones que alteran las actividades habituales de todo el departamento. La demonstración es más importante que los resultados mismos, de ahí dependen los recursos para el proyecto"

Otra de las observaciones que es recurrente en las entrevistas realizadas, es un sentimiento generalizado de inseguridad laboral, ya que por las condiciones señaladas, el despido o la remoción resulta fácil para el sistema. También este hecho parece responder a las necesidades del sistema político, ya que esta movilidad interna permite que, al finalizar cada sexenio, cuando se redistribuyen los puestos de decisión, el nuevo funcionario quede en libertad de decidir sobre sus colaboradores.

Por su parte, los funcionarios de más alto nivel, parecen seguir un doble criterio en la contratación y conservación de sus empleados. Por un lado, cada nuevo director formará su equipo,

incluyendo, como es natural, gente de su confianza, pero además deberá satisfacer los requisitos necesariamente adquiridos en el proceso de ascenso. Esto significa, en opinión de algunos entrevistados, un número aparentemente importante de personas poco capacitadas para el desempeño de las tareas que les corresponden. En este sentido el segundo criterio es la necesidad de conservar a ciertas personas clave que constituyen el acervo del conocimiento técnico y operativo, y que garantizan el funcionamiento de la dependencia.

A pesar de esto, los empleados de mayor antigüedad sienten que cada cambio administrativo significa empezar prácticamente desde cero, con la consiguiente pérdida de recursos, duplicación de estudios ya realizados, proyectos inconclusos, y repetición de experiencias fallidas, además del tiempo necesario para que los nuevos funcionarios desde el más alto nivel, aprendan y conozcan las características del campo, con frecuencia nuevo, en el que habrán de desarrollarse.

Ante estas condiciones nos interesaba saber las razones que aducían los propios profesionistas para seguir trabajando dentro de estas dependencias. Encontramos varios tipos de respuesta:

"El trabajo en gobierno es sólo una actividad secundaria que te permite contactar trabajos por fuera, los arquitectos e ingenieros por ejemplo, pueden obtener contratos de construcción, o de proyección de fraccionamientos, de topografía, de a escuría etc. además adquieren experiencia"



Esto nos pareció sumamente interesante, por dos razones. En primer lugar, de alguna manera confirma que el actor social evalúa su situación en función de los intereses que él considera prioritarios, independientemente de si la evaluación que hace es correcta o no. Segundo, que los entrevistados parecían no haber reflexionado sobre sus razones, hasta el momento de la entrevista, lo que parece indicar que dicha evaluación no se verbaliza, sino que se hace de manera intuitiva. Al principio, veían y decían no saber por qué continuaban ahí después de describir tan malas condiciones de trabajo, pero luego encontramos gran coincidencia en el tipo de razones que esgrimieron. De cualquier manera, en los que dieron este tipo de respuesta, predominaba la idea de que el trabajo en gobierno sólo era un medio para obtener cosas que eran más importantes y significativas para ellos. Evidentemente todo esto redundaba en la calidad de su trabajo, y explica en parte la proverbial ineficacia de la burocracia.

El segundo tipo de respuesta, estaba mucho más orientada al interés de participar efectivamente del sistema. "El trabajo en gobierno abre la posibilidad de obtener ascenso si sabes relacionarte, se puede incluso desarrollar una carrera política, aunque al final eso depende de la lotería sexenal". En estos casos los empleados buscarán competir con sus pares y acumular favores que quizás en algún momento podrían significar un punto de importancia.

Por último, encontramos los casos de abulia o indiferencia, sobre todo en aquellos que tienen años de trabajar sin recibir ningún tipo de ascenso ni aumento salarial significativo. Tal vez en estos casos es aplicable la explicación que da Hommans al conformismo citada en la primer parte: "cuando un grupo tiene la facultad de infligir a un individuo unos costos de salida importantes, sus miembros tienden a utilizar la estrategia del conformismo, sobre todo cuando los costos de protesta son elevados"<sup>85</sup>

Por otro lado, las respuestas dadas por funcionarios de más alto nivel, tienen que analizarse en relación con lo que Giddens llama responsabilidad moral: "El dar razones se entrelaza íntimamente con la evaluación de la responsabilidad moral por los actos, y por consiguiente se presta fácilmente al disimulo o al engaño... lo que no significa que todas las razones son meramente 'explicaciones de principio'..."<sup>86</sup> Aunque en efecto, la mayoría de las respuestas en este nivel parten de un discurso vinculado a la idea de servicio a la sociedad y bien común, de acuerdo a la concepción explícita que el Estado tiene de sus funciones, fué interesante encontrar que varios de los entrevistados, reconocían que "las decisiones se toman en función de ciertos intereses, los proyectos que uno tienen son a veces bloqueados por que piensan que uno persigue algún puesto y quiere lucirse"

---

<sup>85</sup> Hommans op. cit primera parte

<sup>86</sup> Giddens, A. op. cit. pág. 115

En nuestra investigación, encontramos que los integrantes del sistema en este nivel no sólo tienen conciencia de las condiciones reales que prevalecen al interior, sino que tienen además disposición a describirlas y externar su propia interpretación, como si estas les fueran totalmente ajenas e impuestas por las circunstancias. En este sentido, algunos de los funcionarios de nivel medio y de dirección, mantienen proyectos de reforma y su concepción particular de los cambios que habría que introducir, y aparentemente luchan por implementarlos aunque en los hechos, desarrollen las mismas prácticas que venimos describiendo.

La interacción en estos niveles, se encuentra además cubierta por un elaborado protocolo, mismo que aumenta su sofisticación en la medida en que se asciende en la escala gubernamental. Dicho protocolo incorpora de una manera singular el discurso ideológico del Estado en general y del gobierno en turno en particular, sirviendo como vehículo de difusión y asimilación del proyecto político vigente en ese momento, y saturado de las justificaciones de servicio y bien común a que aludimos antes. Pero además el protocolo involucra todo un sistema de respeto y reconocimiento de la autoridad, que en la práctica legitima el poder, y por consiguiente garantiza en forma velada el cumplimiento de las reglas no escritas.

Como pudimos observar, las consecuencias de la forma en que opera el sistema, aunque útiles para la reproducción y el mantenimiento de la estructura política, se reflejan en la implementación de los proyectos en forma de un retraso considerable respecto de lo programado, y en una pérdida de la calidad del producto en relación al proyecto original, cuando no en una cancelación o en una interrupción del mismo como resultado de cambios en la administración.

Por otro lado, en la observación de la forma en que este sistema entra en contacto con los otros sistemas de interacción, tales como el grupo de pobladores o FOMERREY mismo, pudimos encontrar una profunda incomprensión de sus respectivas formas de operar. En el primer caso, el contacto directo lo tuvieron los profesionistas (esencialmente arquitectos), vinculados a los subprogramas de asesoría, experimentación etc. Las actitudes de los pobladores frente a sus propuestas les parecieron irracionales, y sus esfuerzos por mostrarles los beneficios del uso del adobe o las dimensiones correctas de sus casas, fueron infructuosos. Pero más evidente aún fueron los problemas en la relación que la Dirección de Vivienda estableció con FOMERREY, ya que los cursos de acción que el proyecto definía, chocaban frontalmente con las formas de operar de esta institución.

## CONCLUSIONES

Tendríamos que reflexionar sobre el tipo de organización estatal o burocrática que las condiciones sociales y económicas actuales del país parecen exigir. Si en algún momento la estructura política fué más o menos acorde con las necesidades económicas, sociales y sobre todo políticas del país su propio desarrollo y los cambios ocurridos incluso en el ámbito internacional han profundizado el desfase entre estructura política y necesidades socio-económicas. La percepción de esta contradicción por parte de los gobernantes, se refleja, como señalamos, en su proyecto modernizador.

Pero el problema de las iniciativas desarrolladas con este fin, provienen precisamente del hecho de que se ubican como problemáticos, aspectos aislados, sin analizar realmente el sistema de interacción y el papel que juegan dentro de éste. Es decir, la interpretación que se hace de la causa estructural de los problemas, no considera las condiciones reales en que el sistema opera.

Por consiguiente, los intentos de reforma administrativa que ha realizado el Estado, parten de un diagnóstico basado en los síntomas visibles, en las consecuencias más que en las causas. Si se diagnostica uso irracional de los recursos, la respuesta es la planificación, si se diagnostica ineficiencia de la burocracia,

la respuesta son reformas organizacionales y cursos de inducción y desarrollo, si se diagnostica corrupción, la respuesta es una ley de responsabilidades, mecanismos todos que hasta el momento parecen dejar intacta la estructura que venimos analizando.

Por otro lado, la acción estatal se produce en un marco de interacción que involucra la participación de diversos actores, colectivos e individuales, provocando una trabazón o entrelazamiento de diferentes propósitos o proyectos algunos de los cuales son contradictorios y se obstaculiza o anulan mutuamente.

Por lo tanto, las acciones de la burocracia enfrentan una contradicción entre: a) el tipo de racionalidad que sirve de base al desarrollo de la planificación, b) la racionalidad que determina la toma de decisiones y c) la forma de las interacciones al interior de la burocracia responsable, racionalidad esta última que responde más bien a las necesidades de la circulación y distribución del poder al interior del sistema político.

## BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, T. La disputa del positivismo en la Sociología Alemana Ed. Grijalbo, México 1973
- ALTHUSSER, L. La revolución teórica de Marx, Ed. Siglo XXI México 1977
- BACHELARD, G. La formación del espíritu científico Ed. Siglo XXI 1987
- BERGER, P y T. LUCKMANN La construcción social de la realidad Ed. Amorrortu, Argentina 1976
- BOUDON, R. ¿Para a qué sirve la noción de estructura? Ed. Aguilar, Madrid 1972
- La lógica de lo social Ed. Rialp S.A. Madrid 1981
- CASTAÑEDA, F. "La crisis e la Epistemología" en Revista Mexicana de Sociología Enero-Marzo 1987 UNAM México
- DUHAU, E. L. GIROLA y a. AZUELA "Sujetos Sociales y Explicación en Sociología" en Sociológica Núm 7/8 Año 3 UAM-Azcapotzalco Mayo-Dic. 1988
- FRANCOIS, F. "1879:La invención del Antiguo Régimen y la Revolución" en Vuelta Vol. 14 Núm. 160 marzo 1990
- GADAMER, H. "Fundamentos para una teoría de la experiencia hermética"
- GIDDENS, A. Las nuevas reglas del método sociológico Ed. Amorrortu Buenos Aires 1976
- GOULDNER, A. La crisis de la Sociología Occidental, Ed. Amorrortu Buenos Aires 1979
- HABERMAS, J. Toward a rational society, Ed. Heineman Londres 1971
- HELLER, A. Sociología de la vida cotidiana Ed. Península Barcelona 1977
- HOMMANS, G. Social Behavior: its elementary forms Routledge and Keagan Paul Londres

