

GESTIÓN SOCIAL Y CLIENTELISMO EN ZACATECAS: ORGANIZACIONES SOCIALES EN PROGRAMAS FEDERALES DE APOYO A LA VIVIENDA URBANA Y RURAL

Dr. José Roberto González Hernández¹

Dra. Guadalupe Margarita González Hernández²

Introducción

En este trabajo se analizan los casos de dos programas federales cuyo objetivo es apoyar a las poblaciones marginadas en la construcción y mejoramiento de sus viviendas: *Tu Casa y Vivienda Rural*. Ambos normados por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y operados por la Secretaría de Desarrollo Social y en donde organizaciones campesinas de presencia estatal y nacional se convirtieron en intermediarios a causa de la revelación de la demanda y distribución de los subsidios.

La operación de estos programas en el estado de Zacatecas permitió la participación de algunas organizaciones campesinas cuyas tareas de intermediación pueden identificarse más con trabajo clientelista que con gestión social. El objetivo de la investigación es analizar la intervención de estas organizaciones sociales y determinar los elementos económicos, sociales e institucionales que dan pauta a su práctica clientelar.

Las conclusiones apuntan a que la debilidad institucional del gobierno federal, estatal y municipal para operar estos programas es una de las razones más importantes por las que organizaciones sociales y campesinas son indispensables en su operación.

Otros problemas relevantes originados por la acción de las redes clientelares en los programas estudiados son la restricción de los subsidios a sus membrecías y la merma de su impacto en la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios. Al ser capaces de seleccionar

¹ Doctor en Estudios del Desarrollo. Docente investigador de la Unidad Académica de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo electrónico : jrmahoma@gmail.com

² Doctora en Ciencias Sociales. Docente investigador de la Unidad Académica de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Correo electrónico: gmgonzh@gmail.com

destinatarios, tipos de apoyo y montos a otorgar en cada programa, las organizaciones campesinas adquieren facultades susceptibles de manipulación política.

Gobernanza y clientelismo en México

Desde hace más de dos décadas el gobierno federal mexicano comenzó a aplicar las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales para ejercer la gobernanza a nivel local. Bajo este marco, la inclusión de la sociedad civil organizada en la operación y control de programas públicos focalizados se volvió una bandera que parecía impulsar el desarrollo de una ciudadanía más participativa y la formación de actores sociales con capacidad de interacción con el Estado. Los resultados de la intervención de organizaciones sociales en programas públicos no siempre han resultado como se esperaba.

La gobernanza es un término que ha sido utilizado por las instituciones financieras internacionales – en especial el Banco Mundial – para describir por lo menos tres cosas distintas: a) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; b) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y c) el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos (Oriol, 2003). De esta forma la gobernanza se traduce en un método de obtención de gobernabilidad entendida ésta como la capacidad de gobierno derivada de un entramado institucional. Así descrita, la gobernabilidad significa una forma de obtención de los objetivos del Estado mediante la confluencia y manejo de los distintos intereses y herramientas, o como dice Valdés: “alude a una combinación simultánea, en el acto de gobernar, de preceptos o reglas para ordenar factores económicos o políticos” (2008, p.101). Esos preceptos o reglas se han traducido en la incorporación de distintos agentes (principalmente económicos) en los procesos de obtención de información para la toma de decisiones pública. La gobernanza no requiere de procesos democráticos para decidir quiénes se incluyen en la mesa de las discusiones sobre los asuntos de interés público sino quienes tienen interés y medios de hacerlo.

El ejercicio de la Gobernanza local implica cierto grado de “inclusión social” y, sobre todo, participación de actores sociales “diversos” a nivel local. En la visión neoliberal la gobernanza

abona a la *Estabilidad*, cimiento de la operación libre de los mercados, desactiva en lo aparente los conflictos sociales y orienta los recursos públicos y privados hacia objetivos socialmente deseados.

Sin embargo la inclusión de actores sociales en la solución de problemáticas sociales en México no ha resultado sencilla. El desarrollo de la sociedad civil mexicana ha sido muy limitada dadas las estructuras corporativo clientelares del Estado mexicano.

En el periodo posrevolucionario el partido de Estado, el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), transformó la forma caudillista de distribución del poder en una estructura de organizaciones mediadoras y supuestamente representativas de intereses sociales. El PRI y sus “tres sectores” (obrero, campesino y popular) se convirtieron en una maquinaria estatal de alimentación de cuadros políticos y burocráticos leales y subordinados al presidente de la República.

La cobertura de los derechos sociales (trabajo, salud, vivienda, educación) fue muy limitada en una nación con enormes carencias, con un crecimiento poblacional de consideración en constante migración hacia lo urbano y en donde la presencia del Estado mexicano en muchas regiones fue débil y esporádica. Las redes corporativo - clientelares articuladas por organizaciones obreras, campesinas y populares permitieron la distribución de los beneficios sociales en canje a la lealtad y subordinación al partido y al Estado a través del voto corporativo, manifestación pública y canalización de inconformidades mediante las mismas estructuras corporativo - clientelares (Vite, 2001). Fuera de estas organizaciones se obtuvo poco y por lo tanto se acentuó la exclusión laboral, social y política. Ante la vulnerabilidad de la población, particularmente el clientelismo se instituyó como forma eficiente de interacción entre poder central, local, organizaciones sociales y ciudadano común. Fue tal su eficiencia que permitió vincular el crecimiento económico mexicano de la posguerra (durante el desarrollo estabilizador) con una débil pero estable redistribución de la renta. No obstante, limitó sustancialmente el ejercicio de la democracia electoral, participación social, competencia partidista, surgimiento de organizaciones sociales autónomas, maduración de la conciencia ciudadana y responsabilidad civil. El clientelismo priísta acentuó la dependencia y subordinación de organizaciones sociales de forma tal que, aún en la actualidad, su autonomía del Estado o de partidos políticos es cuestionable.

Desde los años ochenta con el ajuste estructural el Estado mexicano perdió capacidad para responder a sus compromisos clientelares y las organizaciones dedicadas a la cooptación de personas y colectivos comenzaron a desmantelarse (Vite, 2001; Hilgers, 2008). La población mexicana, fuera Clientela o no, sufrió la caída del nivel de vida sin que fueran sustituidos los mecanismos de intermediación política entre ciudadanos y autoridades del Estado.

Las elecciones presidenciales de 1988 constituyeron un resquebrajamiento de formas corporativistas y clientelares del priísmo tradicional (Hilgers, 2008). La pérdida de su hegemonía política se prolongó hasta el año dos mil con la alternancia política a nivel presidencial. A pesar de la existencia de una democracia electoral, las formas clientelares de interacción entre autoridades políticas (especialmente a nivel estatal y municipal) no desaparecieron, por el contrario, se reconstruyeron y transformaron en elementos sustanciales para conservar el poder local. Tanto el PRI como el Partido de la Revolución Democrática – PRD- y en menor medida el Partido Acción Nacional – PAN - se caracterizaron por utilizar redes clientelares para obtener respaldo político.

En tanto el corporativismo mexicano fue debilitado por todos estos fenómenos, el clientelismo permaneció entre las prácticas de las organizaciones sociales y políticas. La razón de la persistencia y adaptación del clientelismo es que se mantienen vigentes sus causas: la desigualdad social que el modelo neoliberal heredó e intensificó es evidente, al mismo tiempo que el Estado restringió sus tareas de promoción de igualdad mediante programas focalizados para los grupos sociales más pobres. La cobertura de derechos sociales universales no son pretensiones políticas en boga y en escenarios de creciente desigualdad los pocos recursos compensatorios que otorga el Estado son escasos y susceptibles de manipulación política. El clientelismo justifica su existencia cuando las poblaciones marginadas y las que no lo están requieren de intermediación ante el Estado para obtener recursos. La debilidad institucional se acentuó con el retiro del Estado de sus tareas otrora sustanciales: seguridad pública y control de “poderes facticos” (económicos y políticos). Ello se tradujo en mayor autonomía de varios actores políticos que se manifiestan como poderes caciquiles muy ligados a los vaivenes electorales en contextos donde las instituciones son bastante débiles para garantizar la mayoría de los derechos ciudadanos (Vite, 2001).

Problemática de la vivienda en México y Zacatecas.

El entorno de la problemática aquí revisada son las condiciones de vida de la población mexicana reflejadas en la calidad de sus viviendas ya que a ellas se dirigen los programas analizados en el presente trabajo.

De acuerdo con Villar (2007) los rezagos de vivienda en México tienen que ver con el desarrollo de la política habitacional del Estado mexicano y ésta a su vez con la conformación de los mecanismos de interacción estatal con los diferentes grupos sociales.

La política de vivienda en México, luego de la estabilidad postrevolucionaria, se conformó como un grupo de iniciativas (programas, normas e instituciones) que se articularon en tres ejes de actuación que operaban paralela y complementariamente. Estos ejes son: política de financiamiento y construcción de vivienda, política de suelo y regularización de la tierra y política de rentas o inquilinaria. Dichos ejes se convirtieron en instituciones que atendían a diferentes grupos sociales en la medida en que estos fueron teniendo representatividad y fuerza al interior de la estructura corporativo-clientelar del régimen mexicano de forma que los programas e instituciones promotores de la vivienda atendieron por separado a trabajadores públicos, derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, maestros, electricistas, petroleros, etc.

En lo referente al eje de financiamiento, Villar (2007) considera que el conjunto de organismos que financian y construyen vivienda en México operan de forma dispersa, selectiva y excluyente ya que su formación y desarrollo atendió a las prioridades políticas de la época y a la cobertura diferenciada de derechos sociales.

En palabras de Villar

el sistema de financiamiento de vivienda en el país, adquirió los mismos rasgos corporativos, clientelares y centralizados que caracterizarían la forma de actuación del Estado mismo y de su partido, operando como un sistema de instrumentos de negociación entre las autoridades y distintos grupos sociales, atendiendo a coyunturas y necesidades de alianzas políticas específicas...Esta condición clientelar, corporativa y centralizada formaría parte intrínseca de la política financiera de vivienda social, y a pesar de las sucesivas transformaciones que

sufrieron, en distintos momentos, cada uno de los instrumentos que la integran, ha conservado de cierta forma su naturaleza original hoy en día. (Villar, 2007, p. 334)

De la aplicación continuada de la política de financiamiento y construcción basada en esquemas corporativos y excluyentes resulta que actualmente operan más de cien organismos públicos que financian vivienda social y aun así el 20% de las viviendas son autoconstruidas sin acceso a financiamiento, que alrededor del 60% del parque habitacional en el país se haya realizado fuera de los mecanismos formales de producción de vivienda social (Villar, 2007) y que el déficit de vivienda y el rezago habitacional sea tan alto en México, en especial en las zonas rurales en donde los grupos sociales ligados al trabajo agropecuario perdieron representatividad frente al Estado desde la aplicación de las reformas neoliberales.

De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda, en México existen 28,607, 568 viviendas particulares habitadas (INEGI, 2011), entre ellas existe una importante fracción cuyas características de uso o construcción no se consideran óptimas para sus habitantes, es decir, se considera que tienen rezago habitacional. El rezago habitacional incluye aquellas viviendas particulares en donde residan dos o más hogares, cuando hayan sido edificadas con material precario o deteriorado o con material de regular calidad cuya duración sea menor a los 30 años en piso y techo (SHF, 2009).

En 2008 el total de rezago habitacional en México fue de 8, 946,725 viviendas, de las cuales 551,801 tenían hacinamiento (6.2%); 1, 140,839 estaban construidas con material precario (12.8%) y 7, 254,085 (81%) con materiales regulares. Se calculaba que cerca de 36.7 millones de personas vivían en viviendas con algún tipo de rezago (SHF, 2009). Para 2010 las cifras no pudieron cambiar mucho.

El rezago habitacional es, desde luego, más intenso en las localidades rurales. El rezago en vivienda rural se materializa en múltiples ámbitos entre ellos en la escasez y precariedad de la vivienda rural. Si se consideran sólo las localidades menores de 2500 habitantes el número de viviendas rurales en México asciende a 5.7 millones albergando a 25.8 millones de personas. Se estima que cerca de 3.66 millones de hogares rurales (unos 16 millones de personas ya que existe un promedio de 4.4 habitantes por vivienda) conviven en viviendas construidas con materiales inadecuados, condiciones de deterioro y/o hacinamiento. Las familias en estas condiciones ganan menos de tres salarios mínimos al mes, no son asalariados ni tienen

seguridad social (SHF, 2009). Estas condiciones justifican la gran demanda de apoyos relacionados con la construcción, mejora o ampliación de la vivienda campesina.

Zacatecas en 2008 se encontraba como la vigésimo segundo entidad federativa en cuanto a viviendas con rezago con un total de 175,015 viviendas en rezago (poco más de la mitad del total estatal), de las cuales 10,794 tenían hacinamiento, 22,317 materiales precarios o en deterioro y 141,903 materiales regulares (SHF, 2009). La diferencia con la situación nacional se encuentra en que la mitad de la población zacatecana radica en localidades rurales menores a 2,500 habitantes y en 30 de los 58 municipios la población es enteramente rural. Aun cuando las condiciones de las viviendas rurales del estado no son las más graves del país, destaca que en 2005 de las 137,749 viviendas rurales particulares 29.3% no contaba con drenaje, 15.3% no disponía de agua potable, 24.6% de servicio sanitario y 10% tenía pisos de tierra (INEGI, 2010).

Entre las causas principales de tales rezagos se pueden mencionar los bajos ingresos de la población, falta de acceso al financiamiento para la vivienda, autoconstrucción deficiente, altos costos de construcción, falta de infraestructura social básica e irregularidades en la tenencia de la tierra (GEA, 2010). A ellas habría de adicionar -para el caso del estado de Zacatecas- la dispersión geográfica y el continuo despoblamiento de sus localidades rurales.

Los efectos de la condición de rezago habitacional en localidades rurales son múltiples, entre los que destacan el hacinamiento, conflictos familiares, insalubridad de las viviendas, vulnerabilidad ante desastres naturales e incapacidad de convertir a la vivienda en un activo para respaldar financiamientos diversos (GEA, 2010).

En este marco de renovación clientelista, rezago habitacional y políticas e instituciones dispersas y selectivas surgen y operan el Programa de Vivienda Rural (PVR) y el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda TU CASA (PTC).

Gestión social y clientelismo.

Antes de incursionar en las características de los programas a analizar es necesario establecer dos conceptos elementales para el presente análisis: gestión social y clientelismo. Ello nos

permitirá caracterizar su existencia y predominancia en la operación del PVR y PTC en el estado de Zacatecas.

Gestión social

La gestión social es un concepto muy utilizado en la actualidad al que se le ha dado poca importancia teórica, pero que tiene nexos muy claros con la noción de gobernanza que más arriba se estableció. El término gestión remite al acto de administrar, dirigir o realizar diligencias o actividades para obtener objetivos colectivos o productos. Al adicionarle el adjetivo social el término implicaría básicamente los actos colectivos para la obtención de objetivos comunes, la dirección colectiva de las acciones determinadas por grupos sociales o comunidades enteras.

No obstante su connotación de acción colectiva, el uso del término gestión social ha estado más ligado a la interacción y realización por parte de grupos, personas y representantes populares de peticiones y trámites ante autoridades diversas para obtener beneficios sociales sean obras, servicios públicos, subsidios o ayudas más concretas. Se le utiliza también cuando grupos sociales pretenden influir en las autoridades para establecer leyes, políticas públicas y/o programas que beneficien a sectores específicos de la población.

Este concepto estrecho de gestión social está ligado íntimamente al clientelismo ya que la gestión social es el medio fundamental que sostiene las relaciones clientelares.

Existen otras perspectivas de gestión social más amplias que tienen que ver con visiones de desarrollo comunitario. Para el Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola (CICDA) la gestión social es el conjunto de procesos y mecanismos que sirven para regular el uso y la administración de los recursos considerados como bienes comunes de un grupo social, con el objetivo de lograr acuerdos entre actores sociales. La gestión social, en esta acepción, es la construcción de un acuerdo entre actores de un territorio y el reconocimiento de derechos y obligaciones individuales y colectivos (CICDA, 2002).

La gestión social entonces se convierte en una capacidad colectiva (de un grupo particular o de múltiples grupos o instituciones) para identificar sus intereses y recursos y considerarlos como bienes comunes, obteniéndolos, defendiéndolos y administrándolos mediante la organización,

los acuerdos y las fortalezas políticas, teniendo como base la coordinación con los otros grupos e instituciones involucrados y la autonomía de acción.

La gestión social implica espacios de relación social e institucional para la resolución de problemas colectivos relacionados con recursos considerados comunes. Es la identificación de las problemáticas comunes y de propuestas de solución que respeten las posiciones distintas de los participantes así como la acción colectiva destinada a la solución de las necesidades sociales.

Un programa público gestionado socialmente tendría como características la conjunción de instituciones relacionadas con la problemática social concreta y con los actores sociales involucrados en ellas en un ámbito de conducción colectiva lo que implicaría una participación social amplia en el programa y una incursión en la toma de decisiones de dicho programa.

Este concepto amplio de gestión social involucra prácticas colectivas lejanas al clientelismo ya que este tiene como característica la subordinación de los grupos sociales considerados como clientelas.

Clientelismo

Aunque al clientelismo se le conoce principalmente como una relación entre el poder político y ciudadanos en condición de subordinación, en realidad el término es capaz de explicar múltiples relaciones entre personas y grupos fuera de ese ámbito. Este trabajo se centra en el clientelismo *político* es decir como una forma específica de vinculación e intercambio entre los detentores de poder político y los ciudadanos.

En principio, el clientelismo es una forma especial en que grupos con limitaciones para acceder a recursos se relacionan con las figuras de poder sean estas autoridades públicas o informales. Para los fines de este trabajo y por limitaciones de espacio que no permiten una discusión a fondo del concepto, se concebirá al clientelismo como un intercambio desigual, subordinado o cooperativo basado en la reciprocidad, en el que el patrón realiza *gestiones* ante el Estado para otorgar apoyos (predominantemente materiales) a sus clientelas y estas le “pagan”

principalmente con lealtad expresada mediante el denominado “acompañamiento político” (Combes y Vommaro, 2010, p. 20).

Algunos elementos de esta definición requieren mayor explicación:

- Habitualmente los estudios sobre clientelismo distinguen los dos papeles mencionados en la definición anterior, patrón y cliente, conformando una relación diádica; no obstante algunos autores (Auyero, 2000; Hernández, 2006; Auyero, Lapegna, y Page, 2009) han identificado tres posiciones (en especial cuando se trata de la distribución de bienes de responsabilidad estatal): el patrón que articula la red clientelar para la obtención de fines y solución de problemas individuales y colectivos como la obtención y conservación de cargos públicos o la protección de sus seguidores; los mediadores que, al ser reconocidos por el patrón como intermediarios, se encargan de las interacciones cara a cara con los clientes y distribuyen los beneficios obtenidos por el patrón (así mismo es a través de ellos que se efectúa la contraprestación o “pago” de los clientes al patrón); y, finalmente, los clientes a quienes se les ha caracterizado por la posición subordinada en la red debido a sus limitaciones para acceder a los recursos que posee el patrón.
- En esta relación los clientes tienen desconocimiento o carecen de los medios para acceder a los recursos estatales, el patrón y el mediador son el camino adecuado para su obtención mediante la gestión social (en términos estrechos) o incluso para el reconocimiento de ciudadanía del cliente. La posición de privilegio del patrón y la dependencia del cliente se extenderá mientras el primero retenga la capacidad de acaparar o monopolizar las vías de interacción con las instancias estatales y el cliente será dependiente en tanto sea integrado sólo parcialmente en esa interacción con el Estado y no desarrolle sus propias vías de acceso a él (como lo supondrían los procesos amplios de gestión social).
- El acompañamiento político es la manifestación de la disposición del cliente para pagar en reciprocidad el apoyo recibido o por recibir, implica básicamente estar y hacer “lo que se necesite” (Quirós, 2008, p.122) bajo las indicaciones del patrón o intermediario: asistir a reuniones, mítines y plantones activamente, asistir a inauguraciones de obras y programas públicos, ayudar a financiar los actos políticos (mediante cuotas o pidiendo apoyo económico en la calle), elaborar material para tales actos (pancartas, lonas, alimentos, etc.) y en todo caso votar de conformidad con lo solicitado en los actos políticos de organizaciones y/o en elecciones públicas. El acompañamiento es lo que justifica la acción

del intermediario y del patrón ya que *expone el capital político con que cuentan* y que es el medio para conservar la posición de negociar recursos públicos.

- Con el clientelismo se reproducen las posiciones en juego de los actores y también “se entretienen relaciones de tipo social y cultural que fortalecen la identidad y apego de esos actores a determinadas creencias y valores colectivos” (Hernández, 2006, p.126). Esto significa que una relación clientelar no puede ser limitada a un enfoque en donde los actores interactúan de forma meramente instrumental sino que es necesario revisar los entornos materiales y simbólicos que lo sostienen.

Jonathan Fox (1994) al analizar en México el proceso de democratización preveía el desarrollo del clientelismo en tres posibles rutas: el reforzamiento del clientelismo autoritario (en donde las clientelas y sus organizaciones se subordinaban al partido dominante), la consolidación de lo que denominó semiclientelismo (las clientelas aprovechan la competencia política para ejercer su capacidad de negociar y acceder a recursos estatales de forma casi autónoma) y finalmente el ejercicio pleno de la ciudadanía en México. Las dos primeras vías parecen ser las predominantes en el escenario mexicano.

Tosoni (2007) utiliza los términos de clientelismo denso y fino de Robert Gay para describir los cambios en México. En el denso predomina el intercambio político de apoyos y lealtad a través de los votos. El clientelismo fino o institucional se basa en la institucionalización de las políticas de paliación de la miseria; en él, los patrones asumen una fachada de defensa pluralista de los derechos de los ciudadanos con discursos aparentemente alejados del interés electoral. En este clientelismo se tolera la autonomía de las organizaciones y los objetos de intercambio no son evidentes ni la reciprocidad manifiesta, sin embargo la explotación de la desigualdad y marginación de las clientelas sigue siendo la realidad en el trasfondo. Para Tosoni se ha acentuado el clientelismo denso que implica intercambios muy explícitos (materiales y políticos) y reciprocidad que se ha de manifestar en el corto plazo lo que precariza la relación patrón-intermediario-cliente y la acerca a la mera compra o coacción del voto.

El escenario en que aparecen y operan el PVR y el PTC coincide con los “caldos de cultivo” de un clientelismo renovado: son programas focalizados que pretenden la cobertura del derecho a la vivienda mediante acciones dirigidas a grupos en extrema marginación y vulnerabilidad pero que por sus condiciones sociales y geográficas parecen alejados de las capacidades institucionales de las instancias que operan los programas. La necesidad de intermediación

política y administrativa es evidente. A ello se debe aunar el hecho de que en particular el PVR nació como demanda expresa de organizaciones de lucha política y la participación de estas en él es considerada legítima.

El Programa de Vivienda Rural.

Para el cumplimiento de los objetivos de este trabajo se hace necesario conocer las condiciones de operación básicas de los programas por analizar. Aunque los programas tienen muchas similitudes aquí se presentan por separado con el fin de resaltar como intervienen las organizaciones sociales en la operación de cada uno de ellos.

El “Programa de Vivienda Rural” del gobierno federal (PVR) nace como consecuencia de los resolutiveos del Acuerdo Nacional para el Campo realizado en 2003³ en el que el gobierno federal pacta con las organizaciones campesinas y de productores agropecuarios una serie de lineamientos para la conformación de una política de Estado en relación con el sector primario y el desarrollo rural. La inconformidad y activismo político de muchas organizaciones campesinas en el movimiento al que se le denominó “El campo no aguanta más” obligó al Gobierno federal a cargo de Vicente Fox a reconsiderar su política omisa en cuando a la problemática campesina.

En el PVR presupuesto y normativas están a cargo del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) y la ejecución la realiza principalmente⁴ la Secretaria de Desarrollo Social (Sedesol) a través de sus delegaciones estatales. El PVR tiene como objeto apoyar mediante subsidio la construcción total, ampliación o mejoramiento de las viviendas de familias que se encuentren en condiciones de pobreza patrimonial⁵ y que residen en localidades rurales menores a 5000 habitantes o de población indígena consideradas de alta y muy alta

³ En específico el acuerdo que justifica la creación del programa es el acuerdo 171 del apartado “Desarrollo social del sector rural” (Acuerdo nacional para el campo, 2003).

⁴ El programa “Vivienda Rural” también puede ser ejecutado por los gobiernos estatales y municipales mediante convenios de colaboración que implican participación financiera de estos últimos. En estos casos la Sedesol continúa participando como una instancia auxiliar en la operación del programa. Debido al requerimiento de aportación financiera de Estados y Municipios este tipo de convenios es escaso.

⁵ Pobreza patrimonial implica que el ingreso por persona de los miembros de un hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación. Los criterios de clasificación de la pobreza en México, su medición y evolución se pueden consultar en www.coneval.gob.mx

marginación⁶. Como puede observarse, es un programa focalizado en poblaciones de escasos recursos y que dota a sus beneficiarios de un recurso indispensable y muy valorado ya que permite constituir o aumentar el patrimonio familiar⁷.

El presupuesto ejercido por el PVR ha ido creciendo como se muestra en la Tabla 1. En siete años de operación los recursos para el PVR han crecido más del doble. Es de notar que este crecimiento no se ha dado a partir de lo presupuestado originalmente sino de las ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados al Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año. En 2007 el número de familias beneficiadas con ampliación o mejoramiento vivienda fue de 20,372 en tanto que el 2009 aumentó hasta 69,276, es decir, más del triple de beneficiarios. Sin embargo para el año 2010 esta cifra se redujo hasta 36,901 (CONEVAL, 2011a).

Tabla 1. Presupuesto asignado y ejercido del PVR a nivel nacional (2003-2010).

AÑO	Presupuesto Federal (millones de pesos corrientes)	
	Original	Ejercido
2003	-	277.44
2004	260	-
2005	500	527.83
2006	500	671.32
2007	509	578.66
2008	320	703.76
2009	379.72	754.14
2010	377.3	601.14

Fuente: (CONEVAL, 2011a).

Operación básica del PVR

Como ya se mencionó el PVR surgió como demanda expresa de las organizaciones campesinas integrantes del Acuerdo Nacional para el Campo, por ello en su arranque fueron estas organizaciones de lucha quienes conjuntaban y orientaban la demanda de apoyos en

⁶ Son los 2 grados más altos de marginación en México (de un total de 5) de acuerdo con el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Para esta institución el índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar las localidades según el impacto global de las carencias que padece la población en términos de educación, vivienda, ingresos y tamaño de localidad (CONAPO, 2006).

⁷ La construcción y ampliación de la vivienda propia es una evidencia de mejoramiento personal y familiar y por ello es tan valorada entre los sectores de escasos recursos toda ayuda y recursos que la promuevan. En especial el cemento se considera un apoyo con grandes efectos multiplicadores, los partidos y organizaciones políticas lo saben y por ello constituye un bien intercambiable políticamente.

materiales de construcción y mantenimiento de vivienda y la dirigían hacia diferentes instancias del gobierno federal. Posteriormente las funciones se concentraron – al menos en las normas- en manos del gobierno federal.

Actualmente el presupuesto federal del PVR es asignado a Fonhapo que lo distribuye entre las entidades federativas mediante criterios y métodos técnicos que consideran el número de personas en pobreza patrimonial de cada entidad y la población que radica en las localidades objetivo (FONHAPO, 2011). Esta asignación primaria de recursos se va ejerciendo en función de los programas de trabajo (apoyos solicitados y justificados técnicamente en un periodo) que cada delegación estatal de Sedesol recibe, organiza y presenta⁸. Sedesol es la encargada de organizar y formalizar la demanda social de los subsidios y presentarla para su validación por parte de Fonhapo.

De acuerdo con las más recientes reglas de operación del PVR el subsidio se otorga de forma individual y es el jefe de familia del hogar en pobreza patrimonial quien debe hacer la solicitud a partir de sus necesidades específicas y tramitarla ante la delegación de la Sedesol de su entidad. Normativamente esta secretaría se encarga de difundir el PVR entre las poblaciones objetivo y recabar las solicitudes y documentación que las acompañan.

El programa tiene distintas modalidades de apoyo. Es posible solicitar subsidio para la construcción de una unidad de vivienda o bien para ampliar y mejorar la actual. Los montos otorgados son distintos para cada modalidad y tipo de apoyo. Si se solicitó subsidio para ampliación de vivienda (construcción de un cuarto adicional) los montos permitidos del subsidio en 2010 estuvieron entre 15 y 20 mil pesos y si se requirió mejora (construcción de baño o cocina, piso de cemento, techo de concreto, techo de lámina, aplanado de muros) el subsidio osciló entre 10 y 15 mil pesos⁹. Los apoyos se dan en forma de subsidio canjeable por materiales que proveen empresas comercializadoras de materiales para construcción.

⁸ Se presenta aquí el procedimiento más común de operación del programa ya que como ya se mencionó pueden existir otras instancias gubernamentales participantes. Incluso en las reglas de operación se establece que los gobiernos estatales y/o municipales deberán aportar al menos un 30% del subsidio federal. En el estado de Zacatecas la participación de las instancias locales ha sido escasa en virtud de sus restricciones financieras para aportar a este programa. En otras palabras, la gran mayoría de los subsidios del PVR se han otorgado sólo con el componente financiero federal. Solamente en 2007 el Consejo Promotor de la Vivienda Popular del estado de Zacatecas (COPROVI) participó como ejecutor de 469 unidades de vivienda en el estado. El beneficiario debe aportar para complementar el subsidio incluso de forma monetaria, aunque en la práctica esta aportación se hace en forma de mano de obra ya que la aplicación del material recibido por el monto del subsidio casi siempre es mediante autoconstrucción.

⁹ Los montos varían de acuerdo con el nivel de rezago social en que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) catalogue a los municipios.

El Programa de ahorro y subsidio a la vivienda TU CASA.

El Programa de ahorro y subsidio para la vivienda TU CASA (PTC) surge en 2003 para sustituir al Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (Vivah). A diferencia el PVR este programa no nace condicionado por organizaciones sociales con carácter político.

El objetivo del PTC es mejorar las condiciones de vida de la población que vive en condiciones de pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un subsidio federal, para adquirir, edificar, terminar, ampliar o mejorar su vivienda. Este programa se aplica en localidades tanto urbanas como rurales diferenciando las modalidades del apoyo y montos de los subsidios según la zona (urbana, rural, semiurbana) y según el grado de rezago social de los municipios.

Se considera como un programa de ahorro y subsidio porque sus reglas de operación hacen obligatoria la aportación previa de los beneficiarios (su ahorro) en contraprestación del subsidio recibido. Situación que no es obligada para el PVR. Con ello se pretende fomentar la participación corresponsable de los beneficiarios.

Al igual que en el PVR el PTC involucra distintas instituciones federales, estatales y municipales para su operación. Lo que supone propicia la participación corresponsable de los gobiernos estatal y municipal, de los beneficiarios y de los sectores privado y social.

El programa opera en tres modalidades: ampliación, mejoramiento y edificación de vivienda. Los montos del subsidio federal para cada modalidad varían según los criterios antes mencionados. Pero el subsidio mínimo reglamentario en 2011 es de \$10,000.00 para mejoramiento de vivienda y el máximo \$ 54,400.00 para adquisición o construcción de unidad básica de vivienda. A este subsidio federal se le agregan las (escasas) aportaciones de los gobiernos estatales o municipales participantes y la de los propios beneficiarios.

A diferencia del PVR en el PTC es más común que los gobiernos estatales (mediante los institutos de vivienda) o locales (presidencias municipales) funjan como ejecutores del programa, de no ser así las delegaciones estatales de la Sedesol son la instancia ejecutora.

Al igual que el PVR, normativamente se establece que los potenciales beneficiarios solicitan el subsidio de manera individual y autónoma. Sin la intervención de organizaciones, partidos políticos u gobiernos estatales.

Las instancias normativas, auxiliares y ejecutoras tienen la obligación de difundir y promover el PTC entre la población objetivo. En la práctica ni Fonhapo, ni las delegaciones de la Sedesol y a veces ni las instancias locales tienen capacidad para difundir eficazmente el programa entre las localidades y áreas marginadas. Ahí se hace necesaria la gestión de las organizaciones sociales que socializan el programa y canalizan las demandas de vivienda, sirviendo como intermediarios (no reconocidos formalmente en el PTC) entre las instancias ejecutoras (Sedesol, Institutos de Vivienda estatales y/o Ayuntamientos) y la población solicitante.

La Tabla 2 resume el presupuesto asignado y ejercido por el PTC en los últimos seis años a nivel nacional. En este caso los montos presupuestales han sido más estables y en general el presupuesto ejercido ha sido más alto que el original. Es de notar que este programa ejerce poco más de tres veces el presupuesto destinado al PVR.

Tabla 2. Presupuesto federal asignado y ejercido del Programa TU CASA (2004-2010).

AÑO	Presupuesto Federal (millones de pesos corrientes)	
	Original	Ejercido
2004	1603.33	1666.92
2005	1857.90	1391.57
2006	2965.61	4384.77
2007	1595.10	1820.69
2008	1635.23	1638.47
2009	1773.18	1703.88
2010	1817.98	2066.10

Fuente: (CONEVAL, 2011b).

Por otro lado la Tabla 3 muestra la evolución de los apoyos del PTC a nivel nacional destacando una importante disminución desde el año 2007. Al comparar los apoyos del PVR con el PTC también se refleja como aquellos constituyen sólo un tercio de estos últimos.

Tabla 3. Apoyos otorgados por el programa TU CASA a nivel nacional (2007-2010).

AÑO	Apoyos para unidad básica de vivienda	Apoyos para ampliación o mejoramiento de vivienda.
2007	32,953	125,934
2009	21,440	89,302
2010	19,358	91,336

Fuente: (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2011b).

Participación de organizaciones sociales y campesinas en el PVR y PTC.

Uno de los aspectos clave del PVR es la posibilidad normativa de intervención de organizaciones de la sociedad civil que adopten la función de instancia de apoyo. Las reglas de operación del PVR permiten que organizaciones sociales funjan como intermediarios entre los solicitantes de apoyo y la instancia ejecutora (en Zacatecas la delegación de Sedesol) en especial cuando el subsidio es entregado para ser aplicado mediante autoconstrucción. Las funciones de mediación de estas organizaciones pueden ser diferentes pero lo común es que se ciñan a las establecidas en un convenio de concertación modelo propuesto por Sedesol y Fonhapo (FONHAPO, 2011). Estas funciones son: selección de familias que estén en condiciones de pobreza para aplicar el recurso que les permita construir, mejorar o ampliar las viviendas; participar en la gestión, revisión, integración y entrega de los expedientes individuales de los solicitantes; diseñar la composición y modalidad de los paquetes de materiales para construcción que integrarán el subsidio; integrar el expediente técnico de cada solicitante (descripción técnica de los materiales a utilizar y los usos que se les darán: planos de la construcción propuesta, materiales a utilizar, desglose presupuestal de lo solicitado, etc.); participar en la logística de entrega de los subsidios en su forma material; dar seguimiento a la aplicación correcta de los subsidios entregados; dar seguimiento a la comprobación, firma de recibos y actas de entrega-recepción de los paquetes de materiales; apoyar en la selección y designación de las empresas proveedoras del material; realizar supervisión de los avances físicos de la aplicación de los subsidios así como informes y memorias de las acciones convenidas. También pueden asumir la función de promover e integrar los comités de contraloría social del programa.

Todas estas funciones le son asignadas en principio con la intención de propiciar la participación de la sociedad civil organizada en la operación del programa y reflejan la ascendencia de las organizaciones políticas campesinas en la operación del PVR.

En el caso del PTC las normativas contemplan la posibilidad de participación de organizaciones de la sociedad civil en escasas ocasiones y la condicionan a aportaciones económicas o de proyectos. Sin embargo, como ya se afirmó arriba, las organizaciones sociales realizan el trabajo de difusión del PTC y de ubicación de solicitantes, revelación y canalización de la demanda y presión política para su respuesta positiva. Estas organizaciones realizan este trabajo de intermediación con las instancias ejecutoras principalmente con autoridades municipales e institutos estatales de vivienda ya que estas son las encargadas de elaborar los planes de trabajo anual que justifican y orientan la aplicación de los subsidios.

Problemática de difusión y cobertura de los programas

Es importante subrayar que las instituciones federales involucradas (Fonhapo y Sedesol) son incapaces de cumplir con las funciones de promoción necesarias para llegar a la población objetivo de los programas. Valga decir que el medio de difusión más importante por parte de ambas instituciones es la página web institucional y que a lo más, como ocurrió en el año 2010, las delegaciones respectivas realizan foros informativos de difusión del programa en las sedes de los ayuntamientos y distribuyen posters sobre los programas. Las instancias normativa (Fonhapo), auxiliar y ejecutora (Sedesol) en ausencia de sus contrapartes -las autoridades estatales y municipales- no tienen medios materiales ni humanos para localizar en las comunidades rurales menores de 5 mil habitantes y de alta y muy alta marginación a potenciales beneficiarios (El Colegio Mexiquense A.C. , 2006), tampoco para orientar y apoyar en campo a un solicitante en el llenado de los formatos requeridos por el programa, ni para obtener la documentación de soporte y mucho menos para apoyar en la elaboración de los expedientes técnicos de las solicitudes. Se debe tener en cuenta que la población beneficiaria cuenta con niveles bajos de instrucción y remota experiencia en cuanto a trámites, documentación y elaboración de propuestas técnicas de construcción.

Existe una amplia brecha entre la capacidad de las instituciones federales (incluso de las estatales) para difundir, recibir solicitudes, orientar y operar el programa y las condiciones

educativas y ubicación geográfica de los potenciales solicitantes de subsidio. Esta brecha entre Estado y beneficiarios de estos programas de vivienda ha sido cubierta por las organizaciones de la sociedad civil.

Para el caso del PVR las organizaciones civiles participantes han asumido el conjunto de tareas relacionadas arriba y que son parte de los convenios de concertación entre las organizaciones y Sedesol. Dadas las características de los destinatarios del PVR, las estructuras que participan como instancias de apoyo son, en general, organismos de lucha cuyas metas están relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural y con el desarrollo de las actividades agropecuarias.

Estas organizaciones, denominadas campesinas (OC en adelante), tienen comúnmente un histórico arraigo entre la población rural además de nexos profundos con organizaciones políticas más amplias (frentes, coaliciones, confederaciones y partidos políticos) por lo que su participación en el PVR no está exenta de sospecha en cuanto a su uso político.

De acuerdo con los argumentos presentados más abajo, todo parece indicar que, al menos en el estado de Zacatecas el PVR tanto por su diseño institucional y operativo como por las condiciones reales de su funcionamiento, es vulnerable al uso político-clientelar por parte de los responsables de su operación desde el Estado y por las OC participantes.

En el caso del PTC las organizaciones de la sociedad civil también cumplen una justificada función de intermediación que las fortalece y posiciona ante grupos sociales específicos e induce a la formación de redes clientelares. La gestión social (en sentido estrecho) que realizan es el fundamento para la exigencia del acompañamiento de los beneficiarios convertidos en clientelas políticas.

Esta tendencia es más clara cuando, como se da en el caso de Zacatecas, las OC que participan en el PVR también lo hacen en el PTC.

Relaciones clientelares en los programas federales de vivienda.

La imposibilidad de operación amplia y eficiente de estos programas por parte de las instituciones federales en el caso del Estado de Zacatecas ha dado la pauta para que al menos doce organizaciones sociales hayan participado como instancias de apoyo en los últimos cuatro años. Muchas de ellas con amplia trayectoria en las estructuras corporativo-clientelares de los partidos políticos y otras de reciente formación (ver Tabla 4).

Todas las organizaciones enlistadas tienen su referente nacional a excepción del Frente Popular de Lucha de Zacatecas (FPLZ), organización enraizada y desarrollada en las luchas sociales en el territorio zacatecano. Sin embargo, mantiene alianzas con múltiples OC nacionales.

En la Tabla 4 se establece el nexo partidista (explícito o no) que tienen las OC y que se puede corroborar en las distintas alianzas y apoyos a partidos y candidatos en tiempos electorales o por la militancia expresa de sus dirigentes en los partidos políticos.

Resaltan los casos del FPLZ y de Antorcha campesina ya que el primero pasó - por decisión de su dirigencia- de ser constituyente importante del Partido del Trabajo (PT) en el estado a ser integrante y apoyar electoramente al Partido de la Revolución Democrática (PRD) en las pasadas elecciones al gobierno estatal¹⁰. Antorcha campesina, en cambio, a nivel nacional se le liga constantemente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) pero en Zacatecas ha respaldado abiertamente al PRD¹¹.

Sorprende observar como algunas de ellas es posible ligarlas al Partido Acción Nacional (PAN) en virtud de que en fechas recientes ese partido ha incursionado en el uso de organizaciones sociales para el aprovechamiento de recursos públicos y de programas focalizados del gobierno federal (Jiménez Gandra, 2007).

¹⁰ Su actual dirigente José Narro Céspedes es Diputado Federal por el PRD después de serlo dos veces por parte del Partido del Trabajo.

¹¹ Su actual dirigente estatal el Prof. Osvaldo Tiscareño es regidor del Ayuntamiento de Guadalupe por parte del PRD.

Tabla 4. Principales Organizaciones sociales participantes en los programas PVR y PTC en Zacatecas (2006-2009).

SIGLAS	NOMBRE	NEXO PARTIDISTA PRINCIPAL EN ZACATECAS
CCC	CENTRAL CAMPESINA CARDENISTA	PRD
CIOAC	CENTRAL INDEPENDIENTE DE OBREROS AGRÍCOLAS Y CAMPESINOS A.C.	PRD
ANTORCHA CAMPESINA	ANTORCHA CAMPESINA	PRI-PRD
DURO	DESARROLLADORA UNIVERSAL DE REGIONES Y ORGANIZACIONES A.C.	PAN
AC-FPLZ	AUTOGESTIÓN CAMPESINA - FRENTE POPULAR DE LUCHA DE ZACATECAS	PT-PRD
CNC	CONFEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA	PRI
RENAMUVI	RED NACIONAL DE MUJERES VIGILANTES, CONTRALORÍA SOCIAL A.C.	PAN
UNORCA	UNIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES REGIONALES CAMPESINAS Y AUTÓNOMAS	PRD
UNIMOSS	UNIÓN NACIONAL INTEGRADORA DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS Y ECONOMÍA SOCIAL A.C.	PAN
CODUC	COALICIÓN DE ORGANIZACIONES DEMOCRÁTICAS URBANAS Y CAMPESINAS A.C.	PRD
PROVIME	PROMOTORA DE OPORTUNIDADES PARA VIVIR MEJOR A.C.	PAN
UNDEMO	UNIDOS DESARROLLO Y ESTADO POR MEXICO A.C.	-

Fuente: Elaboración propia.

Gestión social o clientelismo en el PVR.

Durante 2008 el PVR en el estado otorgó subsidios por el orden de \$ 15, 054,820.00 y para 2010 el monto se elevó 60% hasta llegar a \$24, 127,000.00 (FONHAPO, 2010). En estos años se otorgaron solamente subsidios para ampliación y mejoramiento de la vivienda. La Tabla 5

revela que en 2008 se realizaron más acciones de vivienda que en 2009, sin embargo el monto ejercido es mucho mayor en este último (\$24, 138,044.00). Esto tiene que ver con el tipo de apoyo otorgado ya que los montos varían según los presupuestos presentados por las organizaciones para el apoyo de sus agremiados. De esta forma el subsidio promedio en 2008 fue de \$5,084.00 y en 2009 de \$9, 234.14. Ambos promedios por debajo de los montos mínimos declarados por las reglas de operación lo que implica una reducción de los montos diseñados de subsidios en la práctica y una disminución de los impactos esperados en las viviendas beneficiarias. Todos los subsidios otorgados en el programa en Zacatecas se asignaron y operaron con la participación directa de alguna organización campesina.

Si se considera que cada subsidio es una vivienda ampliada o mejorada y también un hogar beneficiado entonces CNPA CENTRAL-FPLZ es la organización que más beneficios otorgó en 2008 y 2009, además de tener la mayor cobertura municipal ya que las propuestas que presentó beneficiaron a poblaciones de mayor número de municipios. Al FPLZ le siguen Antorcha Campesina y CIOAC en cuanto a subsidios obtenidos.

Tabla 5. Distribución de beneficiarios de acciones de vivienda y cobertura municipal por organización campesina en el PVR para el Estado de Zacatecas (2008-2009).

ORGANIZACIÓN	2008			2009		
	Beneficiarios	%	Municipios	Beneficiarios	%	Municipios
CCC	40	1.4	3	210	8.0	5
CIOAC	300	0.1	7	478	18.3	9
CNC	276	9.3	7	139	5.3	8
CNPA ¹² CENTRAL FPLZ	1366	6.1	30	474	18.1	20
UNDEMO A.C.	190	6.4	1	328	12.5	14
UNIMOSS	149	5.0	3	0	0.0	0
ANTORCHA CAMPESINA	640	1.6	5	386	14.8	4
DURO	0	0.0	0	377	14.4	4
PROVIME	0	0.0	0	45	1.7	1
RENAMUVI	0	0.0	0	150	5.7	3
UNORCA	0	0.0	0	27	1.0	2
Totales	2961	00.0	-	2614	100.0	-

Fuente: Padrón de beneficiarios del PVR y Solicitudes de información a Sedesol y Fonhapo 2010.

¹² Coordinadora Nacional Plan de Ayala. Organización campesina nacional con la que el FPLZ se coordina para realizar distintas acciones de presión política y obtención de recursos de distintos programas federales del ámbito rural y agropecuario. El conocido político José Narro Céspedes es dirigente de ambas organizaciones.

Analizando los subsidios promedio de cada organización destacan dos de ellas. El FPLZ cuyo apoyo promedio en 2009 fue de \$4,750.00 y Antorcha campesina con \$ 5, 390.00. Estas organizaciones tienen el promedio más bajo de subsidio por beneficiario apoyado. En el caso contrario están DURO cuyo apoyo promedio es de \$13,200.00 y CIOAC con \$10,000.00, ambas organizaciones con el mayor subsidio promedio en los años analizados¹³.

Como se anotó antes el subsidio depende de la solicitud y justificación técnica que el beneficiario haga. Sin embargo en la práctica el beneficiario no decide a nivel individual el tipo de subsidio a solicitar. Para facilitar la operación y la justificación técnica de las solicitudes, se arman paquetes de subsidios, es decir, los planes de trabajo que formulan las organizaciones presentan grupos de solicitudes - de distintas localidades y municipios- que piden el mismo tipo de subsidio por el mismo monto y bajo el mismo estudio técnico¹⁴.

Las cifras son reveladoras. Por ejemplo, en 2009 474 familias beneficiadas bajo la coordinación del FPLZ recibieron apoyo para techo de lámina por el mismo monto independientemente de necesidad, localidad y municipio. Lo mismo sucedió en 2008 cuando sus 1366 beneficiarios recibieron apoyo para piso firme por montos idénticos. Antorcha campesina en 2008 también se orientó por el apoyo de piso firme para 640 beneficiarios y en 2009 armó dos paquetes uno para solicitar aplanado de muro y otro para techos de lámina.

Todas las organizaciones arman paquetes de apoyo en los planes de trabajo que presentan ante Sedesol. La facilidad operativa y técnica de los paquetes es mucho más rentable que la adaptación de los subsidios a las necesidades particulares de los solicitantes. Aun así existen tendencias diferentes. El FPLZ y Antorcha campesina se caracterizan por preferir destinos de subsidios muy básicos como techos de lámina y pisos de cemento por montos más bajos pero con mayor número de beneficiarios, esto implica una tendencia a distribuir un recurso financiero (que por estos indicios parece ser conocido y previamente asignado) entre el mayor número de beneficiarios posibles de la propia organización. En cambio en 2008 y 2009 CCC, CIOAC, CNC, DURO y PROVIME han apoyado solamente la ampliación de viviendas (construcción de cuarto

¹³ Los datos relacionados con el número de beneficiarios, montos de los subsidios, municipios y organizaciones participantes para ambos programas se obtuvieron del padrón de beneficiarios de los programas y de solicitudes de información a Sedesol y Fonhapo.

¹⁴ Nótese que junto con la solicitud y documentación del beneficiario se debe entregar un estudio técnico y presupuestal del uso previsto del apoyo solicitado.

o recamara adicional) aumentando el monto del subsidio aun cuando los beneficiarios ligados a la organización son menos.

UNDEMO en 2009 preparó tres distintos paquetes de apoyo a sus coordinados y UNORCA solicitó subsidios diferenciados para sus 27 beneficiarios, lo que demuestra que necesidades particulares se pueden determinar y justificar técnicamente.

La selección del tipo de subsidio a otorgar por las OC y a recibir por el grupo de beneficiarios trasciende en sus condiciones de vida ya que, como lo revela un estudio realizado en Zacatecas, la obtención de apoyo destinado a construir una recamara adicional tiene mayor impacto en el hogar en términos de hacinamiento, salud, higiene y convivencia (Moreno, 2011).

Al maximizar el número de beneficiarios pertenecientes a una organización y con ello uniformizar el apoyo y disminuir su monto, los efectos pretendidos del subsidio a la vivienda se diluyen entre apoyos con menor capacidad para modificar las condiciones de vida de la población (El Colegio Mexiquense A.C., 2006; 2007).

De acuerdo con los datos disponibles tanto el FPLZ como Antorcha Campesina serían las organizaciones que mayor tendencia tienden a maximizar el número de beneficiarios lo que implica la aplicación de criterios propios de estas OC para seleccionar y distribuir los subsidios entre municipios, localidades y beneficiarios.

Todas estas funciones y decisiones realizadas por las OC permiten afirmar que en el PVR no se ejerce la gestión social en su sentido amplio como la coordinación de esfuerzos institucionales y sociales para solucionar problemáticas concretas sino mas bien que en el marco de incapacidades institucionales para otorgar derechos se establecen relaciones relacionadas mas con el clientelismo político que con la autonomía y equidad en la participación.

La selección del tipo de subsidio y su monto por parte de las OC sería suficiente para identificar vulnerabilidades del programa a prácticas clientelares (El Colegio Mexiquense A.C., 2007). Pero se debe recordar que además de ello estas organizaciones realizan muchas otras funciones como localizar y seleccionar a los beneficiarios, priorizar las demandas y a los solicitantes, recolectar datos y documentación, realizar actos políticos de presión para lograr la autorización,

asignación y aplicación de los recursos del programa, etc. Todas estas funciones fortifican la posición de intermediación de las OC y la hacen viable en el mediano y largo plazo.

Gestión social o Clientelismo en el PTC

La Tabla 6 muestra el número de acciones/beneficiarios del PTC en el Estado de Zacatecas. En el año 2009 sólo un 11.75 % de los subsidios fue tramitado de manera abierta por una organización social en tanto que en 2010 poco más de la mitad se realizó por esta vía de intermediación. Como ya se hizo notar antes las organizaciones sociales participantes en este programa son prácticamente las mismas que participan en el PVR, esto significa que lo afirmado con anterioridad en relación a las prácticas de selección de beneficiarios y de paquetes de subsidios también se aplica al PTC.

El número de acciones realizadas en el estado disminuyó drásticamente de un año a otro. Ello se debe a que en 2009 se entregaron muchos subsidios para mejoramiento de vivienda con montos muy bajos. El monto total de los subsidios ejercidos en el estado en ese año fue de \$36,496,172.00 lo que arroja un promedio por beneficiario de sólo \$ 6,858.89. Este monto promedio implica que se solicitaron, planificaron y entregaron subsidios por debajo de las normativas federales. En 2009 los subsidios más altos los tramitó CODUC, Antorcha Campesina y el CNPA-FPLZ los más bajos. La mayor cobertura municipal la tiene CNPA-FPLZ.

En 2010 el presupuesto total ejercido fue de \$35,929,435.00 con un promedio por beneficiario de \$31,600.21, promedio influido porque la organización Bonito Guadalupe tramitó subsidios para la construcción de unidad básica de vivienda para 50 beneficiarios con un subsidio de \$53,000.00 a cada uno. Para ese año destacó que el ayuntamiento de Guadalupe tramitó subsidios de montos muy por debajo, incluso para las OC mencionadas antes: \$4,346.00 por beneficiario. Lo que muestra que los municipios al fungir como intermediarios pueden también sujetar las decisiones a la maximización de los beneficiarios a pesar de la disminución del impacto del beneficio.

Tabla 6. Distribución de beneficiarios de acciones de vivienda y cobertura municipal por organización social en el PTC para el Estado de Zacatecas (2009-2010).

AÑO/ ORGANIZACIÓN	BENEFICIARIOS	%	MUNICIPIOS
2009			
CODUC	7	0.13	1
CNPA-FPLZ	207	3.89	28
CCC	166	3.12	4
DURO	116	2.18	4
ANTORCHA CAMPESINA	129	2.42	8
SUBTOTAL TRAMITADO POR ORGANIZACIONES	625	11.75	-
TOTAL	5321	100.00	52
2010			
DURO	200	17.59	6
CNPA-FPLZ	126	11.08	17
AYUNTAMIENTO DE GUADALUPE	230	20.23	1
BONITO/GUADALUPE	50	4.40	1
SUBTOTAL TRAMITADO POR ORGANIZACIONES	606	53.30	-
TOTAL	1137	100.00	24

Fuente: Padrón de beneficiarios del PTC y solicitudes de información a Sedesol y Fonhapo 2010.

Aunque de forma menos evidente que en el PVR las organizaciones civiles que participan en el PTC también reflejan prácticas clientelares más que gestión social de beneficios.

Seguimiento a las prácticas de las organizaciones civiles.

La función de selección y priorización de los beneficiarios de un paquete de subsidios es probablemente la función que más evidencia la utilización clientelar de los programas por parte de OC y autoridades federales. Los casos del FPLZ y Antorcha Campesina ilustran adecuadamente esta afirmación.

Ambas organizaciones han sido muy activas en la lucha por la obtención de recursos de los programas para sus propuestas. En especial Antorcha Campesina se ha revelado como grupo de presión en múltiples manifestaciones públicas ante las autoridades delegacionales de la Sedesol, argumentando falta de cumplimiento en la aplicación de recursos ya comprometidos

para sus paquetes o planes de trabajo. A las manifestaciones acuden potenciales o anteriores beneficiarios de PVR y PTC miembros todos de Antorcha Campesina. En estas muestras de poder de convocatoria se expone lo que en otras organizaciones se disfraza: que la pertenencia a la OC y el acompañamiento por parte del potencial o real beneficiario se han convertido en los criterios fundamento para la otorgación de los apoyos.

Observaciones participantes en marchas y mítines – en específico de Antorcha Campesina – dan cuenta de que los contingentes que protestan y exigen a las autoridades de la Sedesol conocen los programas y están bien informados sobre los objetivos de las marchas, los recursos a pelear y las acciones que obtendrán (subsidios). Así mismo conocen a quienes les corresponde recibir subsidio y a quienes ya les tocó. Algunos testimonios recogidos en entrevistas a beneficiarios de PVR y PTC en Guadalupe, Zacatecas¹⁵ dejan lo anterior en claro.

La simple afinidad de las OC con corrientes y partidos políticos ya habla de la pretensión de trasladar lealtades, contingentes y recursos hacia las contiendas político-electorales, pero las relaciones clientelares se muestran claras cuando, al menos en el PVR, ningún potencial beneficiario puede acceder, de forma independiente, a los recursos del programa. Al condicionarse el acceso al subsidio a la pertenencia a una organización y luego al activismo a su interior, los beneficiarios del PVR se convierten, en la mayoría de los casos, en clientelas políticas. Peor es el caso al adecuar el argumento: en las condiciones actuales los subsidios del PVR se otorgan exclusivamente a los miembros de las organizaciones participantes o, en todo caso, a los beneficiarios asignados por ellas. En el PTC el acceso al subsidio aun no está tan condicionado pero las estadísticas muestran un crecimiento en la intermediación de las organizaciones sociales.

Las dirigencias de las OC participantes han encontrado en el PVR y en el PTC excelentes espacios de obtención de medios con que premiar el acompañamiento que brindan sus clientelas. Su capacidad de interacción y negociación con las instancias decisorias estatales les permite actuar como patrones e intermediarios simultáneamente. Las dirigencias de las organizaciones son patrones en cuanto articuladores y beneficiarios directos del intercambio con los clientes. Obtener recursos de ambos programas les brinda capacidad de convocatoria,

¹⁵ Se han realizado diversas entrevistas profundas a beneficiarios del PVR y PTC como parte del proyecto de investigación del que este trabajo da cuenta parcial. La mayor parte han sido mujeres que además participan activamente en las actividades de organización en las OC.

lealtad y demostraciones de fuerza. En suma, les otorga *poder*, poder que han sabido aprovechar para sí mismas al ubicarse en las estructuras partidistas y mantenerse en cargos de elección popular. También son intermediarios ante los partidos políticos y candidatos para quienes los contingentes de estas organizaciones – disciplinados y enfocados – son un capital invaluable. Las dirigencias son también intermediarios ante las autoridades de Fonhapo y Sedesol quienes se benefician como mínimo de la operación del programa a pesar de las incapacidades institucionales para hacerlo. La interacción entre las autoridades federales y los líderes de estas OC se demuestra cuando éstas reportan ante su membrecía cómo se negocian recursos para ellos y los montos asignados y comprometidos. La existencia de cuotas presupuestales distribuidas entre las organizaciones se puede concluir también al manejarse topes de recursos en los paquetes de subsidios propuestos por las OC.

El intercambio desigual se da en estos programas pues los beneficiarios que son miembros de las OC son incapaces, sin ayuda de las dirigencias, de negociar recursos valiosos para mejorar sus condiciones de vida. Se intercambia acompañamiento político por los subsidios recibidos o por recibir ya que la reciprocidad es fundamento de la relación clientelar.

El acompañamiento de los beneficiarios expone el capital político de las dirigencias y con ello éstas se convierten en intermediarios ante otros actores políticos y estructuras gubernamentales.

El clientelismo en el PVR es subordinado en la relación dirigencia- beneficiario pero no lo es al ascender en el nivel de las relaciones. Existe mayor autonomía (que va de la cooperación a la confrontación) entre dirigencias sociales y partidos políticos o autoridades institucionales. La modalidad de semiclientelismo de Fox (1994), pero sobre todo el clientelismo Fino de Gay (Tosoni, 2007) parecen tener una referencia material en el PVR. Por otro lado, es posible observar que el clientelismo en el PVR en Zacatecas se encuentra institucionalizado en la práctica del programa y legitimado en las perspectivas de los actores involucrados. Pero también es un clientelismo velado pues en el discurso oficial el programa se enfoca a necesidades y poblaciones precisas y es imparcial en su operación. Oficialmente contribuye al ejercicio del derecho a la vivienda y no se restringe el acceso a sus beneficios.

Las relaciones clientelares en el PVR tienen todos los elementos para reproducirse en el futuro ya que las OC más importantes han sido exitosas al obtener los subsidios y extenderlos a la mayor parte de su membresía. La clientela, al subordinarse conscientemente, ve recompensado el esfuerzo y sacrificio puesto en el activismo con apoyos materiales, sentido de pertenencia y expectativas de futuro¹⁶. Los beneficiarios del PVR saben que la lealtad y el acompañamiento son una exitosa estrategia de sobrevivencia y/o de mejoría de sus condiciones de vida.

Finalmente, también se debe reconocer un aspecto positivo de este clientelismo. Fino: Las OC han suplido las carencias educativas y económicas de los beneficiarios y apoyan activamente en el cumplimiento de requisitos para el trámite de los subsidios. Esta ardua labor es fundamental en la operación del programa, sin el apoyo de los líderes de grupo al interior de las OC que son quienes llenan formatos, obtienen copias, buscan documentos, etc. los solicitantes de subsidio no terminarían el viacrucis burocrático que implica un trámite gubernamental, además algunas OC velan porque el subsidio no sea mal empleado, con ello al menos se garantiza que el poco material recibido para construcción sea aplicado efectivamente en la vivienda asignada y no se obtenga lucro monetario con ello; y aunque sea todavía de forma parcial y subordinada, la operación de las OC en estos programas ha permitido el involucramiento en la acción pública de los beneficiarios. El aprendizaje organizativo de los beneficiarios y la aparición y desarrollo de los liderazgos naturales al interior de la OC son otros elementos positivos a relatar. Desde luego tal aprendizaje dista mucho del necesario para construir capacidades organizacionales que den pauta a la aparición de la gestión social amplia en la operación de estos programas.

Conclusiones

Las condiciones sociales y políticas y las capacidades institucionales en que operan los programas PVR y PTC en México y en particular en el estado de Zacatecas permiten el uso clientelar de sus beneficios y condicionan el acceso de la población objetivo a ellos, comprometiendo sus metas sociales y el desarrollo social.

Los problemas más importantes originados por la acción de las redes clientelares en los programas son, en primer lugar, la restricción de los subsidios a sus membresías y, en

¹⁶ Estas afirmaciones provienen del análisis de las entrevistas realizadas hasta la fecha. Por razones de espacio no se presentan en este trabajo.

segundo, la merma del impacto del programa en la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios. Al ser capaces de seleccionar destinatarios, tipos de apoyo y montos a otorgar las OC adquieren facultades susceptibles de manipulación política.

De extenderse la operación clientelar del PVR y del PTC en Zacatecas los objetivos del programa relacionados con la paliación de la marginación se verán comprometidos y, en cambio, se reforzará la perspectiva de que sus recursos son compromisos derivados de acciones de presión política y no de asunción de derechos, se fortalecerá su utilización como medio de alimentación de las relaciones de dependencia de los beneficiarios con organizaciones políticas y, en último término, se extenderá el uso político –indirecto- del programa.

Las prácticas encontradas en la operación de ambos programas no parecen promover las habilidades colectivas demandadas por la gestión social considerada como proceso de interacción equitativa y basada en derechos entre grupos e instituciones públicas y privadas para la resolución de problemas colectivos relacionados con recursos considerados comunes.

Trabajos citados

Acuerdo Nacional para el Campo. (2003). México: recuperado el 12/mayo/2010 de http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/grupo_tlcan/content/banco_datos/info_sagarpa/infor_sagarpa2.pdf.

Auyero, J. (2000). The logic of clientelism in Argentina: An ethnographic account. *Latina American Research Review* , 35 (3), 55-81.

Auyero, J., Lapegna, P., y Page, F. (2009). Patronage Politics and contentious collective action : a Recursive relationship. *Latin American Politics and Society* , 51 (3), 1-31.

Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola [CICDA]. (2002). *Gestión social de los Recursos Naturales y Territorios.* Quito: CAMAREN-CICDA.

Combes, H., y Vommaro, G. (2010). *El clientelismo en debate.* Ponencia para el VI Congreso del CEISAL. Junio, Toulouse Francia.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2011a). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2010-2011 del Programa de Vivienda Rural.* México: Documento consultado el 19/04/2011 en

<http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/SEDESOL.es.do> .

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2011b). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2010-2011 del Programa de Ahorro y subsidio para la vivienda Tu casa*. México: Documento consultado el 19/04/2011 en <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/SEDESOL.es.do> .

Consejo Nacional de Población [CONAPO]. (2006). *Índices de Marginación 2005*. México: CONAPO.

Corrochano, D. H. (2002). El clientelismo posmoderno. *Perfiles Latinoamericanos* (20), 131-156.

El Colegio Mexiquense A.C. . (2006). *Actualización de la evaluación externa del Programa Vivienda Rural 2005*. México: El Colegio Mexiquense A.C.

El Colegio Mexiquense A. C. (2007). *Informe Final de la Evaluación externa del Programa Vivienda Rural*. México: El Colegio Mexiquense A.C.

Fideicomiso Fondo Nacional de Viviendas Populares [FONHAPO] (2010). *Avances por entidad federativa al primer semestre 2010*. México: FONHAPO. Documento consultado el 20/02/2011 en

http://www.fonhapo.gob.mx/portal/docs/evaluaciones_externas/avances_por_entidad_federativa_junio_2010.pdf .

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares [FONHAPO] . (2011). *Manual de operación para el ejercicio fiscal 2011*. México: FONHAPO.

Fox, J. (1994). The difficult transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from México. *World Politics* , 46 (2), 151-184.

Grupo de Economistas y Asociados [GEA]. (2010). *Diagnóstico de las necesidades y rezago en materia de vivienda de la población en pobreza patrimonial*. México: FONHAPO-SEDESOL.

Hernández, E. (2006). El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza. *Espacios públicos* , 9 (17), 118-140.

Hilgers, T. (2008). Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico's PRD in Comparative Perspective. *Latina American Politics and Society* , 50 (4), 123-153.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2010). *Conteo de Población y Vivienda 2005. Consulta interactiva de datos*. Recuperado el 13 de Diciembre de 2010, de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10215&c=16851&s=est#>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía** [INEGI]. (2011). *Principales Resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*. Aguascalientes: INEGI.
- Jiménez, M. R.** (2007). Una mirada a las organizaciones campesinas en México (2003-2004). *Bien Común* (148), 21-26.
- Moreno, J.** (2011). *Impactos en la calidad de vida de los subsidios del Programa Vivienda Rural en el Estado de Zacatecas*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, Maestría en Administración. Tesis de Maestría no publicada.
- Oriol, J.** (2003). El concepto y el análisis de la Gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo* (14-15), 239-269.
- Quirós, J.** (2008). Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires. Por una visión no instrumental de la política popular. *Cuadernos de Antropología Social* (27), 113-131.
- Real Academia Española de la Lengua.** (2001). *Página de búsqueda del Diccionario de Lengua Española (22a. edición)*. Recuperado el 13 de Abril de 2004, de <http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm>
- Sociedad Hipotecaria Federal** [SHF]. (2009). *Estado actual de la vivienda en México 2009*. México: CIDOC-SHF.
- Tosoni, M. M.** (2007). Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México. *Perfiles Latinoamericanos* (29), 47-69.
- Valdés, F.** (2008). Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles Latinoamericanos* (31), 95-119.
- Villar, A. J.** (2007). *Políticas de Vivienda en México: de la Constitución de 1917 a la Globalización*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid. Tesis doctoral publicada en http://oa.upm.es/887/1/ALBERTO_JAVIER_VILLAR_CALVO.pdf.
- Vite, M. A.** (2001). Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhtémoc. *Sociológica*, año 16 (47), 199-238.