



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEMEX TEXCOCO

**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA LICONSA Y EL
CLIENTELISMO POLÍTICO EN
EL MUNICIPIO DE ACOLMAN 2015-2018**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA
MARIA GUADALUPE GOYTIA RIVAS**

**DIRECTOR DE TESINA
DR. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ**

2022, TEXCOCO, EDO MEX

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CLIENTELISMO POLÍTICO	8
1.1 Política Pública	8
1.1.1 La tipología de las políticas públicas en México	11
1.1.2 Implementación de políticas públicas	14
1.1.3 Programas Públicos	16
1.1 Clientelismo político.....	20
CAPITULO II. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y CLIENTELISMO EN MÉXICO.....	31
2.1 Implementación de las políticas en los diferentes niveles de gobierno	32
2.1.1 Nivel Federal	33
1.1.1 PROSPERA	39
2.2 Características y elementos del clientelismo político	42
2.3 Programa social LICONSA.....	46
CAPITULO III POLÍTICA SOCIAL Y CLIENTELISMO EN EL MUNICIPIO DE ACOLMAN DURANTE EL PERIODO 2016-2018.....	55
3.1 Acolman. Territorio y Sociedad	55
3.1.1 Economía de Acolman	60
3.2 Presencia de los programas sociales en Acolman	62
3.2.1 Partidos Políticos y elecciones en Acolman	66
3.3 Programa social LICONSA en Acolman	70
3.3.1 La influencia del Programa Social LICONSA en la orientación del voto ciudadano	74
3.3.2 Relación en la implementación del programa social LICONSA y el Clientelismo en Acolman durante el periodo 2015-2018	78
CONCLUSIÓN	81
FUENTES CONSULTADAS.....	85
Bibliografía	85
Fuentes Electrónicas.....	87
INDICE DE TABLAS	
Tabla 1. Comparación entre los modelos Top-down y Bottom- up	16
Tabla 2. Tipos de Clientelismo	27
Tabla 3. Cobertura	50
Tabla 4. División territorial del municipio de Acolman.....	56
Tabla 5. Índices sobre salud en Acolman 2000- 2005	58

Tabla 6. Población en situación de pobreza en el Estado de México y en el Municipio de Acolman 2010	58
Tabla 7. Nivel educativo en el Municipio de Acolman.....	59
Tabla 8. Condición de actividad económica	61
Tabla 9. Índice de Especialización Económica.....	62
Tabla 10. Programas Sociales en Acolman.....	65
Tabla 11. Computo Municipal de Acolman 2015	67
Tabla 12. Comisiones de los integrantes del cabildo en Acolman 2016-2018	68
Tabla 13. Convenios de Lecherías en Acolman	71
Tabla 14. Secciones electorales.....	74 Toc105978892
Tabla 15. Cómputo municipal del PRI por sección electoral.....	75
Tabla 16. Cómputos Municipales de los partidos PVEM y NA por sección electoral	75

INDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Sistema de ejecución de políticas	11
Imagen 2 Mapa del Municipio de Acolman	56

INDICE DE GRAFICOS

Grafico 1. Evolución de cobertura	50
Grafico 2. Establecimientos por sector de actividad económica de Acolman 201561	

INTRODUCCIÓN

El punto de partida en el debate sobre las políticas públicas debe ser el análisis acerca de lo que se entiende por “lo público” y el recuento del desarrollo de este concepto en la teoría y en la práctica. Esto reviste particular importancia ante el hecho de que la idea de “lo público” ha sufrido cambios considerables en años recientes, tanto en el mundo anglosajón como en otros espacios.

El enfoque de las “políticas públicas” se desarrollaría precisa mente en el contexto de aquel “nuevo liberalismo” formulado por Dewey y Keynes (y otros autores), que encontró su expresión práctica en el New Deal de Roosevelt y la administración y la reforma en tiempos de guerra. Como señala Lasswell, la forma en que evolucionó la ciencia de las políticas públicas después de la segunda guerra mundial no fue sino “una adaptación del enfoque general de políticas públicas recomendado por Dewey y sus colaboradores” (Lasswell, 1971 citado por Parsons: 2008: XIII-XIV).

El clientelismo se concibe como un sistema extraoficial, de flexibilidad difusa y de intercambio de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral (Trotta, 2003 citado por Albertazzi, 2013). Es entonces una permuta entre dos o más personas para obtener sus respectivos beneficios, no necesariamente equitativos ya sean bienes tangibles e intangibles.

En el sistema clientelar, el poder sobre las decisiones del aparato administrativo del Estado se utiliza para obtener beneficio privado; el patrón, sea directamente él mismo un funcionario o persona dotada de suficiente poder como para influir sobre los funcionarios, toma decisiones que favorecen a sus clientes y, por lo tanto, estos lo recompensan para perpetuar el poder del funcionario implicado (Albertazzi, 2013).

En cuanto a la delimitación de la relación entre clientelismo y políticas sociales, hay que señalar que el sistema de políticas sociales en gran parte de

América Latina, se divide en tres subsistemas: servicios sociales, seguridad social y las políticas asistenciales. El primero de ellos se refiere a sistemas de educación y salud pública. El segundo las políticas sociales es la seguridad social o de seguros sociales. El tercero las políticas asistenciales conformado por diversos programas focalizados en la población pobre y excluida del mercado de trabajo formal.

El carácter de la cobertura universal de los servicios sociales nos lleva al intercambio particularista para el reclutamiento clientelar, los programas asistenciales que proveen beneficios sobre la base de la discrecionalidad antes que, del derecho, mismos que delimitaran el universo potencial de la “administración” clientelista de políticas sociales(Alonso,2007).

Las prácticas clientelares no representan a un gobierno o a un partido político en particular sino más bien caracterizan la cultura política, y estos deben comprenderse como patrones u ordenadores de los comportamientos sociales altamente informalizados y personalistas (Rodríguez, 2002). Es absurdo catalogar estas prácticas como únicas y representativas de un grupo político, puesto que van más allá y estas reflejan las características culturales y contextuales que son parte de la realidad de las distintas sociedades.

Se crean redes entre el patrón y el cliente, mismo que en la mayoría de veces tiene una fuerte carencia de recursos y que tiene la necesidad de depositar su confianza, situación que puede ser aprovechada por la persona que cuenta con los recursos escasos, las redes se fortalecen y se consolidan los lazos clientelares, “se configura así un tipo de política pragmática, instrumental, atenta al intercambio mediado por valores. Una política quien reemplaza la autoridad democráticamente legitimada a partir de la articulación de consenso y conflicto, por el poder estructurado como influencia.” (Chaverri, 2009:14).

El uso político de los programas puede incluir, además de las versiones negativas de coacción y compra, prácticas legítimas de retorno político, en el sentido de premiar electoralmente a los responsables por la implementación de un programa o servicio determinado, pero en medio de estas posibilidades existen amplias zonas grises donde predominan las prácticas semiclientelares.

Dentro de la sociedad política, los principales actores son los partidos políticos que se enfrentan por el poder municipal, y éste, es el mediador entre la comunidad y los ámbitos estatales y federales y tiene la legitimidad para resolver los conflictos al interior de la misma comunidad (Hevia ,2010) .El poder político se ejerce desde los cargos municipales de representación popular (presidente, síndico y regidor, agentes y subagentes municipales) y también ocasionalmente por los caciques ganaderos locales, quienes usan su influencia justamente para que sean personas cercanas a ellos quienes accedan a los cargos edilicios.

No solo se trata de apoyar al sector vulnerable de la población, sino de otorgar las oportunidades para que a través del programa logren desarrollar su economía familiar de la mejor manera y más adelante, incorporarse a la economía. El clientelismo está dañando a la población al condicionar el apoyo y al otorgárselo a personas que no lo necesitan, están retardando su desarrollo económico familiar.

La presente investigación se llevará a cabo mediante el método hipotético-deductivo, propuesto por el filósofo contemporáneo Karl Popper, de origen austriaco, el cual consiste en que las teorías nunca pueden considerarse verdaderas si no “no refutadas “. Este método obliga al científico a combinar la reflexión racional o el momento racional con la observación racional o el momento empírico; Popper sostuvo que las leyes generales son hipótesis formuladas por el científico (Bunge, 2010).

El estudio fue de manera transversal ya que se estudió el periodo de una administración municipal. Los estudios transversales permiten distinguir fenómenos de corto, medio y largo plazo, su distribución y su continuidad específica (Llorca, 2004). Las técnicas a de esta investigación fueron tanto documentales como de campo, la primera ya que emplearon fuentes bibliográficas, hemerográficas y fuentes oficiales; la segunda porque se emplearon entrevistas, encuestas y visitas para identificar las características cualitativas, así como también cuantitativas del problema.

Finalmente, el alcance del estudio fue a nivel descriptivo, pues se buscó analizar las características y elementos tanto de las políticas públicas como del clientelismo y al describirlas e identificar su relación también se buscaron definir y

describir los en los que ambos se ven relacionados respecto a la implementación del programa social LICONSA en el municipio de Acolman, durante el periodo 2016-2018.

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CLIENTELISMO POLÍTICO

Antes de que las Políticas Públicas (PP) tomaran forma académica y profesional en Estados Unidos a mitad de la década de los años cincuenta del siglo pasado, el proceso mediante el cual los gobiernos formulaban y decidían sus políticas económicas y sociales no había sido objeto de estudio. En las Ciencias Sociales no existía una disciplina que estudiara sistemáticamente el proceso de decisión de las políticas, que explicara la manera en que los gobiernos seleccionaban y definían los problemas públicos y aclarara cuáles eran los criterios que seguían al decidir las acciones que consideraban apropiadas para resolver los problemas públicos y producir los objetivos públicos deseados (Aguilar, 2010).

La PP ha de ser considerada como un plan de acción. Pero, a diferencia de lo que en nuestra cultura política suele llamarse plan (nacional, estatal, de desarrollo, de gobierno), la PP no es un plan holístico que pretende abarcar todo el campo de acción de la sociedad y que toma en consideración solo la acción del gobierno, al que considera el actor determinante en la definición del sentido de dirección de la sociedad, de su agenda, instrumental y forma de organización (Canto, 2008).

En este capítulo se analizarán las características teóricas e históricas que posicionaron a las políticas públicas como un tema trascendental de estudio dentro de la administración, así como también las características de las políticas mismas haciendo un énfasis en el proceso de implementación, desde los ejemplos de las políticas implementadas en México como PROSPERA, PROGRESA Y OPORTUNIDADES, haciendo un recorrido histórico y estructural.

1.1 Política Pública

Mediante un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos “las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun

eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública” (Aguilar,2010:17).

Una PP no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a circunstancias políticas particulares o a demandas sociales del momento. Las características fundamentales de la PP son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales (Aguilar, 2010).

Lo específico y peculiar de la PP consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. La estructura estable de sus acciones durante un cierto tiempo es lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos PP (Aguilar, 2010).

En la discusión sobre las políticas públicas es un viejo tópico decir que éstas se conciben en una doble dimensión: “arriba-abajo” o “abajo-arriba”. Sin embargo, tal vez no siempre se han extraído las consecuencias políticas de tal distinción, que actualizada a la luz de la experiencia latinoamericana nos lleva a pensar en la vieja y aún no resuelta relación entre política y políticas, clave para analizar sus reorientaciones en el futuro próximo (Canto, 2008).

La PP es la clase de acción directiva de gobierno más extendida, pues cubre prácticamente todos los campos de responsabilidad del Estado y de mayor importancia social, y la actividad que integra las varias dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar. En efecto, la PP recoge las demandas de los sectores civiles y políticos, las reelabora en objetivos y acciones legalmente compatibles, aprovecha la información y el conocimiento que existen en

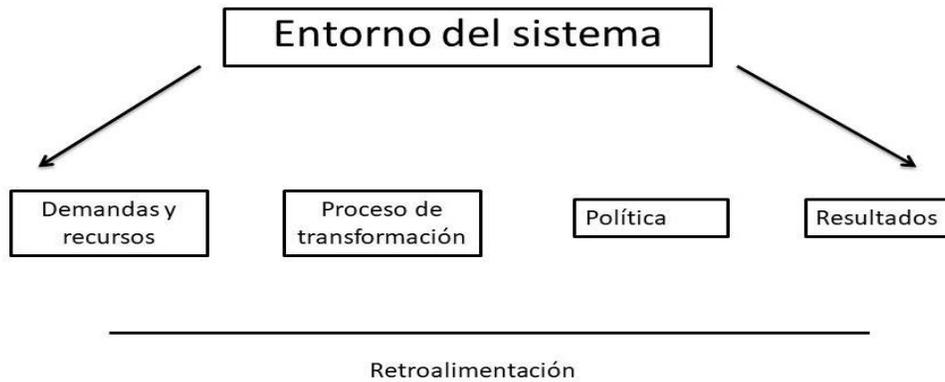
una sociedad para seleccionar las acciones y las formas de organización capaces de producir los objetivos decididos, e incluye el cálculo de los recursos públicos que las acciones necesitan para operar y alcanzar los resultados esperados (Canto, 2008).

Se introduce un modelo sistémico de la ejecución de las políticas (véase la Figura 1) este modelo identifica las relaciones que existen entre las distintas áreas de interés de los analistas, presta atención a los factores determinantes ya las consecuencias de las políticas públicas, y pone énfasis en la imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas los servicios realmente ofrecidos.

Los componentes de este modelo son: 1) un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe, a su vez, los resultados de su trabajo; 2) las demandas y recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes elaboran las políticas; 3) un proceso de transformación de las de mandas y los recursos en políticas públicas, que incluye también las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales; 4) las políticas que representan las metas formales, las intenciones o las declaraciones de los funcionarios gubernamentales;

5) los resultados de la política tal y como en realidad se ofrecen al público; y 6) la retroalimentación que la ejecución y los resultados de las políticas inducen en el ambiente y que se transmite de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos (Van Meter, Van Horn, 1993).

Imagen 1. Sistema de ejecución de políticas



Fuente: Elaboración propia

1.1.1 La tipología de las políticas públicas en México

Las Políticas Públicas son primordiales para promover o inhibir la transformación social, pues son decisiones gubernamentales con consenso de los demás sectores de la sociedad, destinadas al logro de objetivos razonables predeterminados a resolver problemas de índole social. Desde tiempo inmemorial se han hecho presentes las políticas gubernamentales, sin embargo, es desde hace menos de un siglo que masivamente se les incorporaron fundamentaciones metodológicas teóricas como justificación, viabilidad, estrategia y supervisión imparcial: por eso, se requiere de la participación de varios actores, tanto gubernamentales y tecnocráticos como de la sociedad beneficiaria.

Las políticas públicas para Rodríguez (2017), son elaboraciones gubernamentales limitadas a resolver problemas públicos específicos, usan uno o varios de ellos para lograr fines de mayor cobertura, cuando éstos son de interés público en repuesta a demandas sociales de la comunidad, se denominan políticas públicas o estatales. Las políticas públicas son acciones u omisiones de gobiernos que, generadas por planificaciones, guían a aquellos hacia logros, casi siempre de desarrollo nacional; por eso en su planificación se toman en cuenta las necesidades de la ciudadanía y su priorización lógica, su implementación y, evaluación no sesgado del proceso y de sus resultados.

En la teoría de las políticas públicas, éstas deben cumplir con ciertos elementos mínimos requeridos, tales como ser multidisciplinarias, que logren

incorporar a los actores sociales principales, cuidar el presupuesto y estar encabezadas por el gobierno, lo anterior con la intención de generar políticas públicas eficientes, eficaces y legítimas. En la realidad mexicana y bajo un enfoque pragmático, las políticas públicas tratan de cumplir con dichos elementos y encabezada por el gobierno de presidencialismo y un sistema político-administrativo autoritario generando una relación mando-obediencia – clientelismo (Cuellar, Vega, Ricardez, 2015).

Considerando a la política pública como una importante herramienta económica- social en México a finales de los años 80's, en donde el sistema político era de carácter hegemónico, cuya transición del poder para el año 2000 ha cambiado y se define un pluralismo político dentro del Congreso de la Unión, lo cual ha originado que el diseño e implementación de la política pública se encuentre flojamente acoplada con la gestión pública actual, en virtud, que se buscan los intereses propios del sistema político, siendo un poder absoluto re-negando el crecimiento económico (Cuellar, Vega, Ricardez, 2015).

La perspectiva del análisis de las políticas públicas, la etapa de la implementación es fundamental porque es ahí en donde la política se transforma en una realidad, la implementación es lo que da el resultado de algo, nunca hay que menospreciar este factor.

La implementación como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos” (Thoenig, 1992:159 citado por Deubel, 2002:109). Diversos autores determinan concepciones bajo las cuales se puede observar la implementación, las cuales se observarán a continuación:

- *Top-Down*: es el trabajo administrativo que se desarrolla desde arriba hacia abajo, conteniendo una primacía jerárquica y tiene como principio la eficiencia
- *Bottom-Up*: lo que quiere decir de abajo hacia arriba, un tipo weberiano de burocracia en donde es un instrumento para medir y comparar realidades sociológicas. En una época

reciente este modelo se puede ver en donde la principal preocupación del gerente es satisfacer a los clientes y o consumidores.

Ambos enfoques posteriormente llevan a una nueva teoría conocida como Buen Gobierno en donde se sean las condiciones necesarias para que el gobierno logre sus objetivos, para el Banco Mundial el Buen Gobierno consiste en aquellas estrategias para instaurar un gobierno eficiente y rendidor de cuentas(Deubel,2002)

Autores como Sabatier y Mazmanian (1979), hablan de una implementación eficaz y eficiente de las políticas creando un modelo que consta de 5 condiciones para cumplir los objetivos de una política pública, y bajo estas 5 condiciones se evalúa el grado de implementabilidad. Dichas condiciones son las siguientes:

1. Teoría sólida: la necesidad de que toda política publica este fundada en una hipótesis teórica de cambio sociales decir el cambio en el comportamiento del público, resulta necesario tener el objetivo deseado sumamente planteado, para saber que técnica implementar.

2. Ley bien concebida: se habla de la ley per se estableciendo formas de actuación, maximizando un posible mejor comportamiento.

3 Responsables, Capacitados y Comprometidos: los grandes funcionarios tienen que tener las características antes mencionadas, esto recae sobre todo en las instituciones de nueva creación.

4 Apoyo político y social: contar con el apoyo de grupos organizados y actores políticos durante el transcurso de la implementación con el fin de llegar a los objetivos de la política.

5 Entorno favorable: mantenimiento de las condiciones socioeconómicas. Oportunidades amplias que apoyen la política.

En la Administración Pública las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones del gobierno en la sociedad civil (Franco, 2013 citado por Cuellar, Vega, Ricardez, 2015). Aguilar (2013) comenta que la administración pública se ha caracterizado por la limitación del servicio profesional y por inestables condiciones institucionales de organización, lo cual ha dificultado construir el tipo de dominación racional-legal (burocrática) del gobierno moderno, y este mundo

moderno se distingue por su continua capacidad de trascendencia, re-proyección, revolución y transformación.

1.1.2 Implementación de políticas públicas

El estudio de la implementación es el estudio del cambio: cómo ocurre, posiblemente cómo podría inducirse. También es el estudio de la microestructura de la vida política, cómo las organizaciones internas y externas al sistema político se ocupan de sus asuntos e interactúan entre sí, qué las motiva a actuar como lo hacen y qué podría motivarlas a actuar de otra manera. “La implementación es la continuación de la formulación de las políticas públicas por otros medios” (parafraseando a Clausewitz en su idea sobre la guerra citado por Wayne, 1997:482).

Los analistas de las políticas públicas tendieron, hasta las décadas de 1970 y 1980 a evadir el impacto de la burocracia y los proveedores de servicios en la efectividad de las políticas. Cada política pública era juzgada en función de los tomadores de decisiones, no a partir de la implementación de ideas que “suenan bien” en los discursos de los líderes nacionales y locales en la atención directa y cotidiana al público. Al mismo tiempo, la tradición de la administración pública anglo-estadounidense ha tendido a enfatizar demasiado las diferencias entre las funciones del administrador y el político (Wayne, 1997).

Un buen número de autores consideraban el estudio de la implementación de políticas como algo que no ameritaba la atención de los especialistas. Incluso, muchos alegaban que la implementación era simple, y que por eso no parecía involucrar asuntos significativos. La implementación es un “proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas” (Pressman y Wildavsky, 1973 citados por Wayne, 1997).

La implementación efectiva es una condición que puede construirse a partir del conocimiento y la experiencia de aquellos que tienen contacto directo con el público en el momento de la implementación y los resultados.

Las dificultades relativas para efectuar una implementación exitosa son menores cuando se trata de políticas distributivas, son moderadas cuando las

políticas son normativas, y las dificultades son otra vez menores cuando se trata de políticas redistributivas. Las diversas áreas de las políticas públicas denotan diferentes patrones de relaciones, lo que se traduce en una mayor negociación y politiquería detrás de las políticas redistributivas en comparación con las distributivas, en las que se encuentran mayores medidas de control (Ripley y Franklin ,1986 Citado por Wayne 1997).

Por otro lado, la implementación ha sido abordada desde el enfoque organizacional, donde concretamente se pueden apreciar cuatro modelos según Elmore (citado en Revuelta, 2007, p. 156).

- Como administración de actividades y recursos, donde los problemas asociados a esa administración son producto de las deficiencias en planeación, especificación y control.
- Como un proceso, que refiere a la rutina de la actividad de los burócratas, la cual es observada con el objeto de intentar adaptarlos a los objetivos de la política.
- Como desarrollo organizacional, donde se determina cómo la falta de consenso y obligación entre los responsables de la implementación es una de las razones fundamentales para su fracaso.
- Como conflicto y negociación, que manifiesta un proceso permanente entre los actores sociales y políticos donde la expectativa de beneficios se maximiza mientras los actores permanezcan en la arena de negociación (Elmore citado en Revuelta, 2007, p. 156 citado por Torres y Santander ,2013)

Los modelos de abajo hacia arriba ponen mucho énfasis en el hecho de que los implementadores que están en campo (*street-level*) tienen una gran discreción en cómo aplican la política, de modo que los profesionales tienen un papel clave en garantizar los resultados exitosos de la misma. Igual que el enfoque de arriba hacia abajo, el enfoque *bottom-up* también ha sido criticado, ya que ha enfatizado demasiado en la habilidad de los burócratas de campo para frustrar las metas de los diseñadores de política, sin tener en cuenta que estos burócratas no son agentes libres por completo, sin considerar incentivos y obligaciones estipuladas en normas profesionales y sanciones legales que pueden aplicarse si estos no actúan de modo satisfactorio (Torres y Santander, 2013).

Tabla 1. Comparación entre los modelos Top-down y Bottom-up

Top-down		Bottom-up	
El modelo de <i>top-down</i> (de arriba hacia abajo), refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, donde la calidad de la decisión es el factor determinado del éxito de la política: si la decisión es correcta la política alcanzara sus objetivos (Tamayo, 1997). El interés prioritario es superar las fallas de información e incentivos interinstitucionales que hacen que la decisión no sea acatada y no genere los resultados esperados.		El modelo <i>bottom-up</i> , sin negar la necesidad de una planificación interna mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas, las oportunidades de las localizaciones y las características y las demandas de los usuarios, las cuales pueden ser muy variables (Elmore, 1978, en Aguilar, 1993).	
Descripción	Limitaciones	Descripción	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Defiende la idea de que existe un control jerárquico de programación • Supone la existencia de objetivos "claros y consistentes" en el estatuto • Defiende su punto de vista centralista 	<ul style="list-style-type: none"> • No concibe adaptaciones o desviaciones en las políticas • No concibe la inadaptabilidad de los objetivos a un contexto particular • No provee una buena estructura para observar el proceso de aprendizaje de la política • Descuida las acciones y estrategias de otros actores tales como organizaciones particulares, actores independientes, periodistas, burócratas de primer piso, académicos, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se interesa por el nivel más bajo del proceso de implementación dándole un papel central a la comprensión de la organización • Se enfoca en analizar que ocurre en la relación personal entre los burócratas de menos nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel. 	<ul style="list-style-type: none"> • La excesiva concentración en las percepciones, actividades e interacciones de los participantes puede inhabilitar la importancia de la ley como instrumento para inducir cambios en el comportamiento • Impide o distorsiona la evaluación del éxito o fracaso de acuerdo con las intenciones originales establecidas en el estatuto o política.

1.1.3 Programas Públicos

Los programas sociales como dice Zegarra (2012) son estrategias de las que dispone un gobierno para aliviar una situación de carencia particular o bien fortalecer capacidades sobre una población determinada, para proveer bienes,

servicios o recursos a las familias más pobres que de otro modo no hubieran podido conseguirlos.

Es decir, de acuerdo con Zegarra (2012) los programas sociales son herramientas de las que el gobierno se sirve para ofertar bienes o servicios a los ciudadanos con más necesidades con el fin de que sean más accesibles para ellos. Para Zegarra estos programas siempre presentan dos restricciones importantes en su formulación: alcance (resuelven un número limitado de problemas) y temporalidad (actúan durante un tiempo determinado). Por ello, un programa social por sí solo no resuelve la pobreza: solo contribuye con este objetivo en la medida en que tenga sus objetivos claros y actúe de manera articulada con el resto de la política económica y social.

Por lo tanto, los programas sociales no deben ser vistos como herramientas que alivien o solucionen la pobreza de determinada sociedad, estos deben ser entendidos a partir de su alcance, duración y de la coordinación que tengan con otros sectores del gobierno.

Durante mucho tiempo, el carácter público de las políticas estuvo confinado al ámbito estatal o gubernamental mientras que recientemente se acepta que lo público es un espacio en el que deben participar diferentes actores no gubernamentales pertenecientes a asociaciones sociales, cívicas, profesionales, así como el sector empresarial y grupos de académicos. Este es precisamente el principal componente de la nueva gobernabilidad o 'gobernanza' democrática local.

Aunque participen diferentes ámbitos del gobierno central o federal, estatal o municipal o local en las políticas públicas, las mismas implican diferentes etapas, necesariamente consecutivas —diseño, operación o gestión, seguimiento y evaluación—, en las cuales pueden y es deseable que participen otros actores.

Las llamadas políticas sociales son un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales. Entre éstas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación, las cuales se dirigen al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad porque son parte de la responsabilidad social del Estado. Lo común en todas las políticas

sociales es dar los lineamientos generales para garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a bienes y servicios básicos que son considerados parte de los derechos sociales (Ziccardi, 2008).

Las políticas de atención a la pobreza, junto con otras políticas sociales destinadas a regiones o zonas urbanas precarias o degradadas y a grupos sociales vulnerables, son por lo general políticas focalizadas que implican una forma de intervención social del Estado indispensable para corregir las desigualdades sociales. Políticas que parten de la consideración de que no puede tratarse igualmente a quienes son desiguales porque ello no reduce la desigualdad, sino que la agrava, entonces para crear condiciones de equidad es indispensable tratar de manera desigual a los desiguales. Estas políticas suelen denominarse también políticas de 'discriminación positiva' o de 'acción afirmativa'. En este sentido la acción social gubernamental suele combinar y aplicar de manera simultánea políticas universales y políticas focalizadas (Cardoso et al., 2000 citado por Ziccardi, 2008).

Se pueden identificar diferentes tipos de programas sociales que han sido desarrollados durante la década reciente, según Ziccardi (2008) se trata de un amplio conjunto de actuaciones que coinciden en un mismo territorio y en una misma sociedad que al potenciarse permiten obtener mejores resultados, los cuales pueden agruparse de la siguiente manera:

- Políticas de promoción económica local (empleo productivo, apoyo a las PYMES, crédito a pequeños productores, apoyo a la economía social o solidaria).
- Políticas locales de bienestar social (salud, educación, alimentación).
- Políticas urbanas y del territorio (vivienda, mejoramiento de barrios).

Cuando se analiza la calidad de la política social, normalmente se hace referencia a tres aspectos mínimos: diseño, gestión y articulación. Un diseño de calidad supone que para atender eficazmente los problemas que un programa social pretende resolver, los objetivos deben ser claros y los componentes (sea de productos, servicios o acciones que ofrece el programa) deben contribuir al logro de

éstos. Una buena gestión descansa sobre tres principios: una operación eficiente, una adecuada focalización (que defina mecanismos de entrada y salida claros) y transparencia (que existan sistemas de rendición de cuentas). Finalmente, la articulación define el modo en que programas con alcances y temporalidad limitados logran coordinarse con otros programas con similares restricciones para producir políticas (de superación de la pobreza) coherentes e integrales (Zerraga, 2012).

Una forma de medir la calidad de la política social es a partir de su impacto en la mejora del nivel de vida de la población. Las escasas mediciones que se han hecho revelan un impacto medio bastante limitado en indicadores como los ingresos, tasa de pobreza, desigualdad o desnutrición. Asimismo, la poca evidencia concluyente referida a evaluaciones de programas particulares no muestra impactos notoriamente positivos referidos a las dimensiones de bienestar que pretenden atender. Por ello, es muy probable que la contribución de la política social en la reducción de la pobreza de la última década haya sido, en el mejor de los casos, marginal. Las razones que típicamente se citan para sustentar este mal desempeño están íntimamente relacionadas con graves desviaciones respecto a los aspectos mínimos de calidad ya mencionados anteriormente (Zerraga, 2012).

El consenso de la literatura es concluyente sobre el mal diseño de los programas sociales, la deficiente gestión y ausencia de articulación de la política social.

Los problemas comúnmente mencionados son la falta de objetivos claros e incluso confusión en ellos al momento de diseñar los programas (lo que dificulta que las metas sean claras o cuantificables); pobre calidad de los servicios o prestaciones sociales de tamaños muy por debajo de lo necesario para generar cambios importantes en la población; presupuestos procíclicos, mal focalizados y con filtraciones en diferentes niveles de la operación; ausencia de un procedimiento de monitoreo, evaluación de impacto y rendición de cuentas; y bajos niveles de capacitación de la burocracia pública nacional y local. Además, otro condicionante importante (y transversal a los tres aspectos antes mencionados) es el reducido presupuesto que se asigna a la lucha contra la pobreza. A pesar del incremento en los últimos años (casi se ha duplicado entre el 2006 y el 2011), el presupuesto social en el Perú permanece alrededor del 7% del PBI, con una fracción muy pequeña de ese monto (alrededor del 25%) dedicada a programas de lucha contra la pobreza. Estas cifras nos ubican, ya hace varios años, en la cola de la distribución de América Latina (Zerraga, 2012).

Las señales que se han dado respecto a la reforma en la política social están, en la mayoría de los casos, en la dirección correcta. En lo que toca a las tres condiciones mínimas de calidad usadas en este breve análisis, los mayores aciertos

y avances concretos, hasta el momento, están en los esfuerzos por mejorar el diseño y evaluación de los programas sociales. Las dudas, que deberían definirse en el corto plazo, están en las mejoras en articulación y focalización de la política social (Zerraga, 2012).

En ambos casos, no es que las señales sean inadecuadas, sino que, a pesar de su urgencia, todavía no se perciben avances concretos respecto a los planes dados a conocer.

1.1 Clientelismo político

El término clientelismo tuvo su origen en el seno de la antropología social en los años 50's y nació para explicar la relación entre los individuos o grupos sociales de las comunidades cerradas, en las cuales el gobierno y la subsistencia dependía fundamentalmente de los vínculos personales entre individuos" (Hernández, 1997:4).

Para los años 70's, el clientelismo, es adoptado por la ciencia política, como una herramienta para explicar la relación de los partidos políticos con los líderes sociales y sindicales, sobre todo en tiempos electorales. "el clientelismo en ciencia política fue sinónimo de la maquinaria política, y en función inseparable del liderazgo y las organizaciones" (Hernández, 1997:4)

Es decir, en un primer momento el clientelismo se constituyó como una forma de explicar las relaciones existentes entre los grupos sociales y políticos, pero tiempo después este concepto se adoptó para definir transacciones de tipo económico entre organizaciones.

La práctica del clientelismo ha sido estudiada por diversos autores como Aparicio 2002, Carrochano (2002), Auyero (2001), Kuschich (2004 y 2008), Shedler (1999) cada uno lo hace desde diferentes puntos de vista; sin embargo, varios de ellos coinciden en que el clientelismo es un concepto difícil de definir y construir ya que contiene muchas implicaciones y sobre todo significados.

Un concepto general señala que "el clientelismo se ha definido como un intercambio interactivo que involucra diferentes tipos de recursos económicos y

políticos (apoyo, lealtad, bienes, votos, afiliaciones, protección, promesas) que se da de manera asimétrica entre los diferentes grados de poder en diferentes ámbitos, incluido el elector” (Lemarchand, 1981; citado en Carrillo, 2006:7).

El tema del clientelismo ha estado presente especialmente en las coyunturas electorales. Al clientelismo se le identificó con el aprovechamiento del poder para obtener ventajas electorales de tipo personal. La manipulación de los puestos públicos y los favores personales con los recursos del estado son las prácticas que con más frecuencias han sido señaladas para definir esta práctica (Leal, 1990).

El clientelismo es una relación de intercambio en la que la población está expuesta a la coacción por parte del gobierno o de los partidos políticos quienes otorgan favores a aquella a cambio del apoyo electoral. Es así como podemos entender que el clientelismo político es un fenómeno contemporáneo y se define como un sistema de intercambios que contiene implicaciones económicas, políticas y sociales en la que las dos partes participantes buscan obtener un beneficio. El clientelismo es un fenómeno complejo que implica la participación de la sociedad entera, léanse partidos políticos, organizaciones, sociedad civil etc., por lo cual es de vital importancia el reconocimiento del mismo.

Las prácticas clientelares no califican a un gobierno o a un partido político en particular sino más bien caracterizan la cultura política, y deben entenderse como patrones ordenadores de los comportamientos sociales altamente informalizados y personalistas.

Desde un punto de vista economicista, las personas buscan maximizar su utilidad, y por eso toman en cuenta las características de los partidos políticos para emitir su voto; es decir, la pluralidad de enfoques de los partidos políticos es lo que permite al individuo tener opciones para que, mediante una decisión racional, elegir al partido que le brinde mejores expectativas de beneficios (Alesina y Corliner 1991; citado en Carrillo 2006).

Es decir, de acuerdo con Alesina y Corliner (1991) las personas que son participes de este tipo de prácticas clientelares hacen uso de la elección racional al momento de tomar la decisión de su voto ya que buscan obtener un beneficio que, en este caso tenga impacto en su economía y es así como optan por elegir al partido

que les ofrezca los mejores incentivos para hacer un intercambio por su voto.

Javier Auyero señala como actores participantes de una red clientelar a patronos, clientes y mediadores, otorgándoles a los políticos el primer rol independientemente de que estén o no en el gobierno, que tengan el control del aparato público o pugnen por tenerlo desde la oposición; “son ellos quienes articulan una red clientelar y también quienes la emplean para resolver problemas tanto individuales como colectivos, cumpliendo de esa suerte fines de promoción personal y de protección colectiva” (Auyero 1997: 33).

Para Auyero, “el clientelismo político es un sistema extraoficial de intercambio de favores, en el cual los titulares de los cargos públicos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral” (Auyero 1997: 33).

Debido a todas estas implicaciones, el clientelismo es visto como una transacción meramente económica en donde los titulares de cargos de gobierno hacen uso de los recursos públicos que en ese momento se convierten en mercancías que ofrecen a los individuos a cambio de votos que les permitan asegurar su permanencia dentro de la administración pública.

Otro autor que trata de esta forma el clientelismo en algunos fragmentos es Hernández Muñoz, aunque para él, este intercambio no necesariamente radica en la contraprestación de bienes o servicios.

Si bien la eficacia del pacto clientelar reposa en la satisfacción de requerimientos usualmente materiales, no se constriñe a estos, ni siquiera entre quienes viven con precariedad y esperan sacar de su adhesión el beneficio más concreto posible. Lo que se recibe por el voto bien puede ser una dotación, un subsidio, una pensión o una renta, pero también un valor simbólico, la idea de pertenecer a un colectivo en donde se goza de seguridad, la vivencia de experiencias solidarias o incluso la cohesión que nace de los intereses mutuos, el temor compartido o aún de la intimidación. (Hernández Muñoz 2008:317)

Estos autores sobre todo Hernández Muñoz y Auyero, tratan el clientelismo desde un punto de vista económico, es decir, lo ven un tanto como una relación comercial en la que, al igual que en los negocios, debe existir una parte que esté dispuesta a comprar y otra que este ofreciendo el producto- en este caso el voto que le interesa adquirir al primero también a cambio de algo que le favorezca.

Tradicionalmente se ha planteado que el clientelismo es una forma de intercambio interpersonal “que implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más status socio-económico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficio a una persona de menos status (cliente); a su vez, este corresponde al patrón ofrecerle apoyo y asistencia general, incluidos sus servicios personales” (Leal-Boitrago 1990).

Para el caso de los países con alto nivel de desigualdad social esta ha sido un elemento que ha favorecido el clientelismo en sus diversas manifestaciones, fundamentalmente porque la población afectada por dicho fenómeno es presa fácil de la coacción por parte del gobierno o de los políticos. En este sentido, el clientelismo es una relación de intercambio que vulnera los derechos fundamentales de los individuos que son presionados para adherirse políticamente a un gobierno, partido o candidato.

La naturaleza de la relación mutua, en el clientelismo, es contradictoria porque, aunque se produce entre sujetos posicionados en forma jerárquica o e situación de desigualdad funcional, y contiene cierto grado de persuasión, también implica reciprocidad y cooperación, acciones que son elegidas voluntariamente por quienes lo practican. La importancia está en descubrir en qué medida el intercambio se realiza con plena autonomía y si existe conciencia de ser una elección racional, ya que en toda relación de clientela existen elementos que reducen la racionalidad absoluta, porque se trata de elecciones inmersas en situaciones dinámicas y cambiantes (Corzo, 2002).

El clientelismo se concreta a través de las relaciones clientelares, que adquieren características especiales. Con relaciones de dominación, sumamente desiguales donde determinados actores (los patrones) cuentan con mayor capital social, simbólico y económico que el resto.

El clientelismo generalmente (aunque no exclusivamente) se organiza en forma de redes, conformadas por los actores y sus relaciones, dicha red puede servir para la resolución de problemas. La red clientelar no implica afirmar que los únicos participantes de relaciones clientelares son los pobres, ya que otros sectores sociales se incluyen en formas de clientelismo que no se constituyen en redes

(Auyero, 2001).

La relación clientelar posee dos dimensiones distintas, una dimensión racional y una dimensión normativa. Auyero (1997) denomina las dos dimensiones la concepción instrumental y la normativa del clientelismo. La concepción instrumental se refiere al cálculo costo-beneficio de los actores, es decir, la dimensión racional y; la concepción normativa se refiere al código de honor que es la base del intercambio, el reconocimiento mutuo y el aprecio de los socios del intercambio. Si no se toma en cuenta la dimensión normativa, no hay clientelismo (Flacso, 2001 citado por Schröter, 2010), pues las instituciones tienen que ser subjetivamente aceptadas, ya que una institución depende de la confianza de los actores en su legitimidad.

La dimensión racional muestra que las relaciones clientelares son alianzas con una finalidad —convenios informales— para perseguir fines personales. La reciprocidad del apoyo se mide por el cálculo costo-beneficio personal. Dependiendo del papel de los socios, se distinguen las expectativas de una ganancia y sus posibles costos (Schröter, 2010).

Weber-Pazmiño (1991) intenta un acercamiento al concepto evaluando críticamente la bibliografía existente hasta el año 1991. Sobre esta base, diseña cinco dimensiones de clientelismo: *clientelismo estructural* (¿quién?), *clientelismo funcional* (¿qué?), *clientelismo cualitativo* (¿cómo?), *clientelismo social* (¿dónde?) y *clientelismo cultural* (¿cómo?). A partir de 1991, sin embargo, comenzaron a publicarse innumerables estudios respecto al tema, así que el concepto debe ser revisado de nuevo. Como los estudios más recientes no se orientan por una definición universal, en su lugar se propone el siguiente concepto de clientelismo: es el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos. Dado que intenta resolver problemas de distribución y mediar entre intereses diversos, siempre es político (Pazmiño, 1991 citado por Schröter, 2010).

El clientelismo se caracteriza por ocho atributos: *asimetría social de los socios*, *reciprocidad del intercambio* y *dependencia mutua*, *carácter personal*, *informalidad* y *voluntad limitada*. Los dos vínculos que explican esta relación paradójica, por lo tanto, son confianza *mutua* y *lealtad* como características

definitorias adicionales. (Lemarchand/ Legg, 1972: 151ss; Eisenstadt/Roniger, 1984: 48; Landé 1977; Weber-Pazmiño, 1991: 13; Kitschelt/Wilkinson, 2007 citado por Schröter, 2010).

Hernández Muñoz también aborda el clientelismo desde las desigualdades sociales viendo a estas como una de las causantes de este fenómeno además de que trata el tema de los programas de combate a la pobreza, tópico que se relaciona ampliamente con el objetivo de esta investigación y dice al respecto:

Quien emprende prácticas asistenciales lo hace, en pocos casos, alentado por la expectativa de una doble ganancia: al manejar el recurso público con discrecionalidad para mutarlo en regalos y subsidios, distrae parte de este y se lo apropia, incurriendo en un claro delito; pero al ofrecer como desprendimiento suyo lo que extrajo del erario, obtiene de la gente que lo recibe, en particular de los pobres, la simpatía que de otro modo no recibiría, con ésta, la disposición a seguirle, transformando los recursos en una inversión de la cual se apodera también con fines particulares, dándole el dinero público (Hernández Muñoz, 2008:303).

El clientelismo electoral se expresa en el intercambio de favores a cambio de votos por un determinado partido político o candidato. Se trata de conductas que pueden fracturar el ejercicio libre del voto y alterar el orden democrático puesto que, de estar presente, afectan la autonomía de los ciudadanos y no permite que el voto se realice bajo los principios de libertad, legitimidad, secrecía y transparencia (Aparicio,2002).

El comportamiento electoral y los tipos de este son conceptos de gran relevancia para explicar el fenómeno del clientelismo y el impacto que este tiene en la orientación del voto de los ciudadanos de determinada sociedad. Son conceptos que van estrechamente ligados ya que para este estudio es preciso conocer si el sistema de intercambio de favores influye o no en la decisión final de los votantes.

El comportamiento electoral de determinada sociedad, incluso de un solo individuo, tiene implícitos varios aspectos. Este tiene que ver con el proceder de los votantes y la forma de vida, clase social, nivel de estudios, religión entre muchas otras variantes que cada uno de ellos tiene, por lo tanto, no existe un solo tipo de comportamiento electoral, sino muchos de ellos; incluso un votante puede presentar distintos tipos de este dependiendo del tipo de elección que se lleve a cabo. Para

Anduiza “los individuos votan a un partido determinado como consecuencia de la posición que ellos ocupan en la estructura social de su país. Se analiza la posición social de los individuos como la primera de las causas del voto utilizando dos conceptos fundamentales: clivaje y alineamiento” (2004:146).

Para Anduiza (2004), la posición social que incluye también el estatus económico de las personas, una de las principales determinantes al momento en que los individuos emiten su voto, dependiendo de su posición será su decisión. Ya que los individuos votan a un partido determinado como consecuencia de la posición que ellos ocupan en la estructura social, la posición social de los individuos como la primera de las causas del voto utilizando dos conceptos fundamentales: clivaje y alineamiento.

Para Downs (1957) por ejemplo, en este tipo de voto “el hecho de ser racional recae en la modalidad bajo la cual los individuos realizan opciones, es decir, la relación entre costos y beneficios que espera recibir de la acción que emprende”. De acuerdo con Downs las personas siempre tienen en mente el beneficio que van a recibir, o mejor dicho de quien van a recibir mejor beneficio a la hora de ir a votar (Downs, 1957 citado por Kuschick, 2008).

Por su parte afirma que una gran parte de los electores se decide por un candidato o por el otro, pues según sus valores ellos representan o significan ideales. Por lo tanto, “en la toma de decisión electoral, los actores deciden tanto por la continuidad o no del gobierno en turno, como por la persona que los va a gobernar” (Kuschick 2008:132).

A partir un enfoque de derechos el clientelismo y la corrupción son contradictorios e incompatibles con cualquier política pública que busque garantizar los derechos sociales de las personas excluidas por la pobreza. Desde esta perspectiva, el Estado debe fomentar la inclusión de personas vulnerables en situación de pobreza no como beneficiarias pasivas de ayuda estatal sino como titulares de derechos exigibles, que exigen al Estado garantizar el acceso a servicios sociales básicos en condiciones de igualdad y no discriminación. (Gruenberg, Pereyra, 2009).

Las prácticas clientelares se manifiestan con facilidad en condiciones

institucionales caracterizadas por la desigualdad, la discriminación y el desempleo. Bajo contextos sociales con altos índices de pobreza y marginación las prácticas clientelares funcionan como redes de resolución de problemas de supervivencia mediante la intervención política personalizada en el acceso a recursos públicos en general, y a los programas sociales en particular. Esta especie de clientelismo político se construye sobre la base de la extorsión y de arreglos particulares que dificultan la implementación de cualquier política social basada en un enfoque de derechos (Gruenberg, Pereyra, 2009).

La variación de los atributos se pueden distinguir tres subtipos de clientelismo según Schröt, (2010:148): el clientelismo moderno, el clientelismo, forzado y el clientelismo ilusionarlo:

Tabla 2. Tipos de Clientelismo

Clientelismo moderno	Clientelismo forzado	Clientelismo ilusionario
<p>Se da si el carácter personal de la relación entre cliente y patrón está cambiando o disolviéndose. Debido al anonimato de la vida moderna, sobre todo en las ciudades, las relaciones personales entre partido y cliente difícilmente pueden conservarse. El grado de conocimiento personal entre los socios puede variar, así que el patrón, por ejemplo, puede ser un gestor o un funcionario de la administración pública a quien recurre el cliente sin conocerlo para solucionar sus necesidades. Es un clientelismo sin compromiso.</p>	<p>Se refiere al grado de voluntad que caracteriza la relación clientelar. El intercambio puede ser forzado por las precarias circunstancias de vida del cliente. El patrón, por falta de confianza, puede adicionar métodos de monitorear el comportamiento del cliente y de esa manera amenazarlo. Por otro lado, en una competencia entre varios patrones, los clientes pueden presionar y extorsionar al patrón.</p>	<p>Resulta del grado de confianza y de lealtad entre los socios, el cual puede ser variable. Si existen dudas sobre el cumplimiento del contrato, muchas veces, la entrega de los bienes y servicios es una promesa en lugar de un intercambio real, la confianza del cliente se empieza a perder y en consecuencia su lealtad. Domina la ilusión sobre una relación clientelar existente porque tampoco el patrón obtiene la seguridad de la lealtad del cliente. No obstante, sigue con la oferta en la ilusión de que se da el intercambio. Con el grado de disolución de esos dos</p>

		atributos también se disuelve el concepto clientelismo
--	--	--

En el caso del clientelismo electoral, el voto se equipara objetivamente a los beneficios que va a obtener de su representante elegido, y el costo que supone renunciar a votar a otro partido está compensado con la valoración subjetiva que hace sobre lo que recibirá a cambio de su voto. Es la carencia lo que mueve hacia el intercambio, y es esta necesidad la que añade ese valor subjetivo a lo intercambiado. Cuando se diferencia la forma de intercambio que se manifiesta en cada tipo de clientelismo, los comportamientos también cambian ligeramente en función del bien intercambiado (Corzo, 2016).

En el clientelismo electoral el votante da su voto, el cual le pertenece por derecho a aquel partido que le va a proporcionar las prestaciones que desea recibir de la administración o del Estado en su conjunto. No sólo son favores que se intercambian por votos (Weingrod, A., 1968: 377 citado por Corzo, 2016) sino que son recursos públicos que se distribuyen de forma acorde con un programa electoral determinado.

En el clientelismo burocrático el cliente, como individuo agregado o parte del grupo, concede su apoyo al intermediario del que dispone para relacionarse con el poder, a cambio de ser tratado positivamente y con preferencia como grupo objetivo en sus actuaciones (Corzo, 2016).

En el clientelismo de partido, el cliente da su apoyo a un líder, facción o corriente a cambio de obtener un beneficio en la distribución de los recursos y servicios públicos cuando este alcance el poder. (Corzo, 2016).

En los tres casos la relación de intercambio supone un beneficio subjetivo para quienes lo practican. Ahora bien, ¿es éste el único medio o la única vía para obtener los bienes que se desean conseguir?; si fuese así, estaríamos hablando de beneficios intrínsecos, es decir, sólo se pueden conseguir a través del clientelismo. (Corzo, 2016).

El grado de persuasión en cada tipo de clientelismo es distinto. En el primer caso, depende del nivel de competencia electoral entre partidos; en el segundo, de

la práctica del principio de universalidad en el uso de los recursos públicos y, en el tercero, del grado de organización, representación y participación real de los interesados y de los afectados por las decisiones de la autoridad pública (Corzo, 2016).

Para Simmel (1977 citado por Corzo, 2016) el intercambio supone el primer contacto con la justicia. En el clientelismo político esto es importante porque es lo que influye en que se generen unas consecuencias que lo convierten en un instrumento al servicio de determinados fines.

Tradicionalmente, en el clientelismo político, la relación ha sido individual, y aunque aún perdura esta forma de intercambio, el clientelismo moderno tiene, cada vez más, una naturaleza de grupo. En la actualidad, la relación particularista es la misma, pero varía la naturaleza de la asociación, porque si antes se producía entre individuos, ahora también se produce entre grupos (Graziano, L., 1976 citado por Corzo, 2016).

Según el modelo de Peter Blau, las organizaciones deben agruparse en categorías estructuradas de acuerdo con el beneficiario principal; existen cuatro categorías de participantes que pueden beneficiarse: MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN: Estas organizaciones se crean para prestar un servicio a sus propios miembros y no a clientes externos. PROPIETARIOS O DIRIGENTES: Las organizaciones que tiene intereses comerciales y lucrativos (empresas privadas), son creadas también para beneficiar a sus propietarios CLIENTES DE LA ORGANIZACIÓN: Benefician a grupos de clientes. PUBLICO EN GENERAL: Se crean por la iniciativa del estado para ofrecer algún beneficio a la sociedad.

Graziano (1976 citado por Corzo, 2016) utiliza el modelo de Peter Blau para explicar el intercambio que se produce con el clientelismo. Distingue entre intercambio directo o diádico, que se manifiesta en las sociedades tradicionales, e indirecto, que es más propio de las sociedades modernas, aunque en ambos casos se generan importantes consecuencias políticas.

A partir del modelo de Peter Blau y de las conclusiones a las que llega Graziano se pueden diferenciar dos causas que generan el uso del intercambio político: el intercambio como un instrumento más de los que se pueden utilizar en

política para alcanzar un fin, y el intercambio como ideología haciéndolo un fin en sí mismo y no un medio. Cuando es un medio se habla de intercambio extrínseco y cuando es un fin se refiere a un intercambio intrínseco; es decir, que sólo se pueden alcanzar los fines buscados mediante el intercambio (Corzo, 2016).

CAPITULO II. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y CLIENTELISMO EN MÉXICO

México cuenta con un sistema político basado en políticas públicas realizadas por usos y costumbres, careciendo de expertos capacitados para llevar a cabo el proceso que integra la instrumentación de la política pública: diagnóstico y diseño, implementación y evaluación con responsabilidad y profesionalismo, e inestables condiciones institucionales de organización, escasa incorporación de los actores sociales, estableciéndose las camarillas como los principales actores (Cuellar, Vega, Ricárdez, 2015).

Entre el conjunto amplio de programas sociales que forman parte de las acciones del Estado mexicano para hacer frente a la problemática de la pobreza, Progresá-Oportunidades-Prospera (POP) ha sido el más emblemático en las últimas dos décadas. Destacan su permanencia a lo largo del tiempo, sus rasgos de diseño que representaron una innovación al momento de su creación, el tamaño de su presupuesto y cobertura, su modelo operativo y sus resultados (Hernández, De la Garza, Zamudio y Yaschine ,2019).

La literatura sobre clientelismo político en México confirma que la utilización de programas sociales con estos fines tiene una larga y fuerte tradición, y que esta práctica se ha modificado con el paso del tiempo, con una tendencia a la reducción de la coacción y una persistencia de acciones de compra de votos a cambio de acceder a programas sociales (Alonso, 2007).

En este capítulo se desarrollara la implementación de programas sociales en los diferentes niveles de gobierno , pero en especial a nivel federal , ya que el programa del que se realizara la investigación es de orden federal, para posteriormente , explicar las características y elementos del clientelismo a nivel local, revisar las reglas de operación y especificaciones propias del programa LICONSA, y de este modo aportar un panorama histórico del programa , pero también de la política en Acolman para identificar si hay presencia de esta problemática que perjudica a la democracia mexicana y que se aprovecha de los desajustes en las políticas públicas.

2.1 Implementación de las políticas en los diferentes niveles de gobierno

La formulación de las políticas sociales en México, se inicia cada seis años en cada cambio de titular del Poder Ejecutivo. Las propuestas de campaña los planteamientos de partido, así como las consultas a los diversos sectores de la población, dan lugar al Plan Nacional de Desarrollo que por ley debe darse a conocer a más tardar a los seis meses de que el presidente de la República toma posesión de su cargo (Navarro,2013).

El régimen de bienestar mexicano se ha conformado a lo largo del último siglo a partir de la creación de instituciones de prestación de bienes y servicios sociales y la promulgación de un marco normativo que reconoce los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. Las poblaciones nacionales han experimentado mejoras notables en su bienestar. No obstante, la pobreza ha permanecido como una problemática de magnitudes preocupantes (Navarro, 2013).

La acción estatal se distingue por la vía de los planes en sus diversas connotaciones, la política económica enmarca en la dirección productiva, los programas orientados a problemas estructurales a la vez que, de proyectos dirigidos a las ejecuciones, y en su momento en el análisis secuencial para dar cuenta del liderazgo de los proyectos en cabeza de los actores o poblaciones. Básicamente, no toda intervención es política pública, pero, toda acción estatal busca mejorar la situación de distintos agentes a través de las fuentes en las que se encumbran las políticas públicas, como las referidas en este documento. En este ámbito, la revisión de cada una de ellas, hace posible aventurarlas como planes, programas o proyectos (Gutiérrez, Restrepo, Zapata, 2017).

Actualmente se reconoce que la política pública de México es una adaptación de recomendaciones internacionales:

El diseño e implementación es complejo, en virtud que se deben establecer en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) las directrices que abarcan el total de las acciones específicas, y estrategias, pero recordando que se deben considerar las recomendaciones de organismos internacionales o expertos en política pública. A

continuación, se muestra los cuatros grandes tiempos de la administración pública actual:

1. Organización en función del desarrollo
2. Reordenamiento en los años sesenta y setenta
3. Redimensionamiento en los años ochenta y noventa, después de las crisis fiscales de los estados (componente de liberación de los mercados y combinó o no con las transiciones democráticas), y
4. El actual tránsito hacia una administración de calidad institucional y gerencial, hacia el posgubernamental de la nueva gobernanza (Cuellar, Vega, Ricárdez, 2015:251).

2.1.1 Nivel Federal

A mediados de la década de 1990, México enfrentó otra crisis económica importante, así como una de carácter político y social. El gobierno liderado por Ernesto Zedillo (1994-2000) tenía ante sí, entre otros retos, los de reestablecer el equilibrio macroeconómico, impulsar el crecimiento, mejorar el nivel de bienestar de la población que se había visto afectado por la crisis y recobrar la legitimidad política. En materia económica, el gobierno zedillista continuó las políticas económicas de sus antecesores, incluido el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, que se concebía como una pieza clave para el desarrollo del país (Hernández, De la Garza, Zamudio y Yaschine ,2019).

El POP ha sido también un referente importante a nivel internacional. Su diseño de intervención, sus procesos operativos y su modelo de monitoreo y evaluación se han tomado como ejemplos para replicarlos en el ámbito internacional. En la actualidad, se pueden contabilizar 64 programas sociales semejantes en distintas regiones del mundo (Banco Mundial, 2018: 37). Este tipo de programas se conocen de forma genérica como programas de transferencias monetarias condicionadas, en virtud de que entregan recursos monetarios condicionados a que los beneficiarios (principalmente población en condiciones de pobreza) cumplan con algunos requisitos definidos por los programas, los cuales

están asociados a la consecución de sus objetivos (Hernández, De la Garza, Zamudio y Yaschine ,2019).

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) se puso en marcha en agosto de 1997 como pilar de las acciones focalizadas del gobierno federal y como una pieza clave dentro del área de desarrollo de capital humano (Presidencia de la República, 1997). En el momento de su arranque ya existían las condiciones presupuestarias necesarias para impulsar el programa, derivadas de la recuperación económica y la reorganización del gasto público hacia políticas que se consideraban más eficientes. Como contraparte del papel que jugaría Progresá en el incremento de la demanda de servicios relacionados con el desarrollo de capital humano, el gobierno federal también impulsó la oferta a través de la expansión de la infraestructura de servicios educativos y de salud (Levy y Rodríguez, 2004; Hernández, 2008 citado por Hernández, De la Garza, Zamudio y Yaschine ,2019).

El diseño del programa fue resultado del trabajo realizado entre 1995 y 1997 por un equipo interdisciplinario e intersecretarial de funcionarios públicos nacionales. Entre los insumos más relevantes para este ejercicio, se llevó a cabo un análisis de los instrumentos de política social existentes en el país, un diagnóstico sobre la situación de la pobreza a nivel nacional y un análisis teórico- empírico sobre los determinantes de la pobreza y su transmisión intergeneracional. Asimismo, se retomaron aprendizajes de experiencias de políticas internacionales y se obtuvo asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Un rasgo muy distintivo del proceso de diseño del programa fue la realización de un piloto que sirvió para probar y ajustar las propuestas iniciales (Levy y Rodríguez, 2004; Hernández, 2008 citado por Hernández, De la Garza, Zamudio y Yaschine ,2019).

Para lograr sus objetivos, el programa propuso un modelo de intervención con los siguientes rasgos principales: entrega directa de transferencias monetarias a las familias para mejorar el consumo del hogar y como incentivo para el desarrollo de capital humano; integralidad de acciones en materia de educación, salud y alimentación; focalización de hogares en pobreza extrema mediante métodos estadísticos rigurosos; corresponsabilidad de los hogares beneficiarios en el cumplimiento de requisitos asociados al desarrollo de capital humano; inclusión de

un sistema de monitoreo y evaluación de impacto; y coordinación intersecretarial de las acciones de política (Levy y Rodríguez, 2004; Hernández, 2008 citado por Hernández, De la Garza, Zamudio y Yaschine ,2019).

Uno de los rasgos destacados del nuevo modelo de desarrollo en el ámbito de la política social fue el fortalecimiento de los programas focalizados como instrumentos de intervención. Desde finales de los ochenta, comenzaron a consolidarse como una pieza cada vez más importante de la política social nacional, en línea con la postura ideológica vigente, ante la incapacidad del modelo de desarrollo para generar beneficios económicos y sociales para toda la población y en el marco de un régimen de bienestar caracterizado por la segmentación y estratificación de sus instituciones y beneficios (Valencia, Foust y Tetreault, 2012; Yaschine y Ochoa, 2016 citado por Hernández, De la Garza, Zamudio y Yaschine,2019).

La Coordinación Nacional de Progresá, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), se creó para coordinar la ejecución del programa; si bien las principales decisiones quedaron a nivel central, también se instalaron oficinas en las entidades federativas para coordinar la operación cotidiana, así como la relación con los gobiernos estatales (en los cuales recaía la responsabilidad de la prestación de servicios de salud y educación básica) y municipales. Como espacios para lograr los acuerdos y la coordinación interinstitucional necesarios, se fundó el Consejo Técnico Nacional y el Comité Técnico Nacional a nivel central, así como comités técnicos estatales en las entidades.¹⁰ Estas instancias estarían integradas por representantes de la Sedesol, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social (Presidencia de la República, 1997; Hernández, 2008 citado por Hernández, De la Garza , Zamudio y Yaschine , 2019)

Aun cuando Prospera, Diconsa y Liconsa tienen el mismo objetivo, promover la alimentación (aunque Prospera es más amplio), no tienen la misma población objetivo ni los mismos mecanismos de focalización. Tampoco se ha evaluado con rigor metodológico el costo efectividad y los impactos redistributivos, en

alimentación y nutrición (incluyendo sobrepeso y obesidad) y en los mercados, usando indicadores que permitan comparar los tres programas. De estos, solo el POP tiene evaluaciones de impacto con rigor metodológico, las de Liconsa tienen problemas metodológicos y Diconsa no cuenta con evaluaciones de este tipo (Valencia, Foust y Tetreault, 2012; Yaschine y Ochoa, 2016 citado por Hernández, De la Garza, Zamudio y Yaschine, 2019).

La acción estatal se distingue por la vía de los planes en sus diversas connotaciones, la política económica enmarca en la dirección productiva, los programas orientados a problemas estructurales a la vez que, de proyectos dirigidos a las ejecuciones, y en su momento en el análisis secuencial para dar cuenta del liderazgo de los proyectos en cabeza de los actores o poblaciones. Básicamente, no toda intervención es política pública, pero, toda acción estatal busca mejorar la situación de distintos agentes a través de las fuentes en las que se encumbran las políticas públicas, como las referidas en este documento. En este ámbito, la revisión de cada una de ellas, hace posible aventurarlas como planes, programas o proyectos.

Es necesario reconocer que los indicadores de desarrollo o rezago de los espacios locales se relacionan íntimamente con la manera en que sus gobiernos son capaces de transformar las demandas, administrar sus recursos y proveer acciones públicas concretas que busquen dar solución a las necesidades locales. Por ello, las capacidades institucionales y organizacionales con las que cuentan las autoridades públicas son fundamentales para dar sentido a la acción, y para encauzar dentro de un marco democrático los distintos intereses y perspectivas ciudadanas (Hirst, 2000; Stoker, 2000; Cabrero, 2005 Citado por Arellano y Cabrero, 2011).

A nivel estatal el Plan Nacional de Desarrollo del Estado de México (2017-2023) en la ESTRATEGIA 1.1.3, sobre combatir el hambre e incrementar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente, con particular atención a la población más pobre y en situación de vulnerabilidad, incluidas niñas y niños. Dentro de las Líneas de Acción más relevantes se encuentra la de “apoyar la alimentación de las niñas y los niños de las familias en condición de carencia alimentaria y en situación

de vulnerabilidad”, “Identificar y atender a las niñas y niños menores de cinco años con algún grado de desnutrición o en riesgo, que habitan en comunidades de alta y muy alta marginación del ámbito urbano y rural o en zonas indígenas” ,” Identificar a los sujetos de apoyos a la alimentación mediante la selección de familias vulnerables que habiten en comunidades de muy alta y alta marginación”.

Y por otro lado el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) en el apartado VI.2. México incluyente, tiene como principal objetivo garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de toda la población, bajo la estrategia de asegurar la una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos en particular para aquellos en extrema pobreza o en carencia alimentaria severa, cuenta con cinco líneas de acción entre las más importantes están “combatir la carencia alimentaria a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes priorizando la atención de las familias de extrema pobreza” y la de “ facilitar el acceso a productos alimentarios básicos y complementarios a un precio adecuado”.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tuvo como objetivo incrementar las capacidades en educación, salud y alimentación de los integrantes de los hogares en condición de pobreza, quienes, mediante su esfuerzo, y con el apoyo de la sociedad y de los tres órdenes de Gobierno, pudieran acceder a mejores niveles de bienestar (DOF, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2013).

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tuvo un rol primordial en las acciones que conformaron la Cruzada Nacional Contra el Hambre que realizó el Gobierno de la República, concentrando sus esfuerzos en garantizar, entre otros derechos universales, el derecho a la alimentación (DOF, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2013).

El acceso a la alimentación en México se establece como un derecho en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Salud. De igual forma, México se ha incorporado a importantes acuerdos internacionales en materia alimentaria, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que consideran entre sus compromisos la reducción de los niveles de pobreza y hambre. Por lo anterior, el Programa de

Desarrollo Humano Oportunidades buscó reforzar la atención y las acciones de coordinación para contribuir al desarrollo humano de la población, impulsando el desarrollo de las capacidades básicas de las personas, a través de tres componentes:

- Alimentario, promoviendo el acceso a una alimentación correcta, que reúna los requisitos mínimos nutricionales, así como a la orientación alimentaria para una dieta saludable;
- Salud, a través de las acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso a la cobertura y calidad de los servicios de salud, y
- Educativo, por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar. (DOF, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2013).

Reconociendo la importancia de que las familias superen por su propio esfuerzo la condición de pobreza en que viven, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades impulsa la participación social, a través del desarrollo comunitario como un elemento que coadyuva al desarrollo humano. El Programa tenía cobertura nacional en las localidades donde existían condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa (DOF, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2013).

La población objetivo del Programa fueron los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impidiesen desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos en las presentes Reglas de Operación (DOF, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2013).

Las características de los Apoyos del Programa son:

- Componente educativo: Becas educativas, Apoyo para útiles escolares, Apoyo Jóvenes con Oportunidades.
- Componente de salud: Atención a la Salud, Prevención y atención de la

desnutrición, Capacitación para el autocuidado de la salud, Apoyo para Adultos Mayores.

- Componente Alimentario: Apoyo Alimentario, Apoyo Alimentario Complementario, Apoyo Infantil, Montos de los Apoyos, Monto de los apoyos monetarios directos.

Los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregaban bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa, los apoyos variaban conforme al número de integrantes menores de 9 años, al de becarios y grado escolar que cursen, así como al número de adultos mayores incorporados en el hogar (DOF, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2013).

El monto de todos los apoyos monetarios, se actualizaba semestralmente, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y con base en la variación acumulada de los índices asociados a las Líneas de Bienestar Mínimo, publicadas por el CONEVAL. El índice consideraba el promedio aritmético de las Líneas de Bienestar Rural y Urbano. Dicha actualización se presentaba a la SHCP para conocimiento. Cuando la variación acumulada de la actualización resulte negativa, el monto del apoyo monetario correspondiente se mantendrá en el mismo nivel que el semestre inmediato anterior. (DOF, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2013).

1.1.1 PROSPERA

Este programa es el sucesor del programa Oportunidades y su objetivo es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de apoyos que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.

El programa ofrece dos esquemas de apoyo:

- El Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad, en el que las familias pueden recibir los apoyos de todos los componentes del programa debido a que la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud permiten operar de forma simultánea los componentes educativos, de salud y alimentario.
- El Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad, en el que la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud no permiten operar de forma simultánea los componentes educativos, de salud y alimentario, por lo cual las familias solo pueden recibir los apoyos de los componentes alimentario, de vinculación y de educación superior, sin estar sujetas a acciones de corresponsabilidad para recibir los apoyos del programa (CEPAL).

El programa complementa sus acciones con otros programas sociales que ofrecen acceso a servicios básicos (Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Programa de Fomento a la Urbanización Rural), vivienda (Programa Vivienda Digna, Programa Vivienda Rural) y seguridad social (Estancias Infantiles, Seguro de Vida para Jefas de Familia, Programa de Pensión para Adultos Mayores). Por último, el programa contempla el derecho de audiencia para las familias que se encuentren dadas de baja injustificada, para hacer valer el derecho de reincorporación (CEPAL).

El registro de usuarios se denomina Padrón de Beneficiarios del Programa Prospera, que se conforma del Padrón Base de Beneficiarios, el cual contiene la información sobre las familias elegibles para el proceso de incorporación al Programa y el Padrón Activo de Beneficiarios, que integra a las familias incorporadas al Programa y que se mantienen activas; así como de las familias que han causado baja o suspensión del Padrón de Beneficiarios. (CEPAL)

La información recolectada sobre las familias a través del CUIS se registra en el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), que consolida la información socioeconómica de las Personas/Hogares y registra la información de las áreas de atención social o actores sociales incorporados al Padrón de Beneficiarios. La información del SIFODE es utilizada por el programa para la focalización e

identificación de personas usuarias. (CEPAL)

El Padrón de Beneficiarios del Programa es incorporado al Padrón Único de Beneficiarios (PUB), que es una base de datos que contiene la información de todos los padrones de personas, actores sociales y poblaciones usuarias de los programas de desarrollo social. Así mismo, esta información es incorporada al Sistema Integral de Padrones de Programas Gubernamentales (SIPP-G), que es una herramienta que consolida en una base de datos, la información de los usuarios de programas de subsidio a cargo del Gobierno Federal(CEPAL)

El programa surgió en el marco de la crisis económica que enfrentó el país en 1994 - 1995, que podía limitar el gasto social y agravar aún más las condiciones de pobreza persistentes. Uno de cada cinco mexicanos vivía en condiciones de pobreza extrema — con mayor intensidad en áreas rurales y el 40% de ellos eran niños (Levy y Rodríguez, 2005 citado por Davila, 2016).

Lo anterior, aunado a la relativa ineficacia de los instrumentos del gobierno federal para combatir la pobreza, dio origen a un programa que buscaba aliviar la pobreza en el corto plazo mediante la redistribución del ingreso. Asimismo, en el mediano plazo se apuntaba a producir mejoras duraderas en el bienestar de la población pobre, al favorecer que los integrantes de las familias beneficiarias pudieran “acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud, así como beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de una educación básica adecuada” (Davila,2016).

El objetivo y las acciones de Prospera se han ampliado con el objeto de brindar más elementos que permitan a los hogares incrementar el desarrollo de capacidades, adicionando al esquema original apoyos para mejorar el ingreso de los hogares beneficiarios y acceder a una serie de derechos sociales. Para reforzar esto último, las familias beneficiarias del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) en 2015, en el año en 2016 se integrarán a Prospera en un esquema de apoyos sin corresponsabilidad, mientras que las familias beneficiarias de Prospera en 2015 se integrarán en el esquema de apoyos con corresponsabilidad. No obstante, el presente estudio se elaboró durante el año 2015 y se concentrará en describir el esquema de apoyos con corresponsabilidad (Progres, 1998: 5 citado por Dávila,

2016).

2.2 Características y elementos del clientelismo político en México

El autoritarismo electoral del México posrevolucionario se suele describir como una enorme pirámide clientelista multiescalonada, sostenida por el corporativista Partido Revolucionario Institucional (PRI) y presidida por el presidente como el patrón supremo (Eisenstadt y Roniger, 1984: 116 citado por Schedler, 2004). El Estado desarrollista distribuía beneficios materiales variados mediante canales corporativistas y administrativos. A cambio exigía de sus clientes que expresaran apoyo político con participación electoral (asistir a mítines y votar por el partido hegemónico) y aquiescencia pasiva entre elecciones. A fin de cuentas, el régimen realmente obtenía apoyo popular a cambio de muy poco (Giliomee y Simkins, 1999: 11 citado por Schedler, 2004).

En la transición del régimen autoritario desde fines de los años ochenta, México progresó de manera impresionante en el terreno de las libertades políticas, la integridad electoral y la equidad de la competencia. El círculo virtuoso de reforma electoral y competencia electoral hizo que el antes partido hegemónico perdiera sus tradicionales medios de control de los resultados electorales, para en el segundo lustro de la década de los noventa, los dirigentes locales de ese partido se inclinaron a cambiar su estrategia de control electoral. El clientelismo, en vías de disolución como forma de ejercicio del poder, reapareció como estrategia de movilización electoral (Schedler, 2004).

Desde una perspectiva histórica, hay que recordar la importancia que en nuestro país tienen las prácticas clientelares, para ilustrar las huellas de un tipo de comportamiento profundamente arraigado en nuestras sociedades. Algunos estudios plantean para América Latina un primer antecedente en el orden patrimonial colonial, donde el Rey delegaba su confianza en la administración de su patrimonio particular en quienes se comprometían personalmente con él y por lo cual eran beneficiados con recompensas particulares. Esta relación constituyó una premisa en la consolidación de la élite burocrática colonial.

Los partidos suelen distribuir bienes, promesas o beneficios para ganar votos. Los partidos pueden hacer campaña prometiendo incrementos en las

jubilaciones o en los salarios, por ejemplo, e incluso cumplir con las promesas una vez en el gobierno. Finalmente, el clientelismo sólo busca la cooptación de aquellos votantes que probablemente responderán con apoyo político al otorgamiento personalizado de favores o bienes (Albertazzi, 2014).

De manera más precisa, el clientelismo político es un sistema de relaciones personales y asimétricas de intercambio de bienes o servicios entre un patrón y un cliente, basadas en la lealtad o la reciprocidad política. En el caso del clientelismo electoral se trata del intercambio de favores a cambio de votos por un determinado candidato o partido político. Dado que las elecciones son la piedra angular del sistema democrático (Albertazzi, 2014).

Uno de los efectos negativos del clientelismo es la reducción de la capacidad de la población para el ejercicio de una ciudadanía con mayor vinculación a la formulación de política pública. El clientelismo inhibe la libertad política de los ciudadanos para elegir a sus representantes y, al mismo tiempo, aumenta el incentivo de los políticos a diseñar programas que se presten más fácilmente a un manejo clientelar, lo cual puede entrar en tensión con políticas públicas de mayor alcance y efectividad (Albertazzi, 2014).

Estas prácticas han sido ampliamente estudiadas en México, pero toda esta literatura se ha concentrado en estudios de elecciones nacionales. En la Séptima Encuesta Nacional Electoral (2015), elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y por el Comparative Study of Electoral Systems (CSES), se levantaron dos encuestas. La primera a una muestra con representación nacional en la que se indaga sobre prácticas clientelares relacionadas con la elección nacional de diputados federales, y la segunda a una muestra representativa de los estados donde hubo elecciones locales, tanto de gobernador como de presidentes municipales, en la que se indaga sobre prácticas clientelares relacionadas con las elecciones locales (Beltrán y Castro, 2015).

Para analizar la relación clientelar entre partidos y votantes se tomaron en cuenta cuatro dimensiones de análisis en el módulo de compra y coacción del voto de la encuesta: 1) si en su colonia o comunidad el votante observó que los partidos y candidatos repartieron regalos o dieron ayudas, 2) si los votantes recibieron

regalos o ayudas de los partidos políticos, 3) si los programas sociales fueron condicionados a cambio de que votara por determinados partidos políticos y, finalmente, 4) si los votantes fueron amenazados con quitarle alguno de los programas sociales en los que estaba inscrito(Beltrán y Castro , 2015).

El clientelismo mexicano nos recuerda la redistribución neoliberal de la riqueza, en el sentido que el negocio de la política alcanza a todos, tal como prometen los neoliberales con el 'goteo' capitalista: la clase alta se reparte el gran pastel del tráfico de influencias y controlar los negocios a través de la financiación de los marcas electorales (clases patronales); las clases medias acceden a las candidaturas, a los puestos dirigentes y a una mejora socioeconómica sustanciosa (clases intermediarias); y las clases populares acceden a las migajas del pastel, todo tipo de artículos y dinero por la venta de su voto (y son las clases clientelares) (<https://journals.openedition.org/nuevomundo/3191#text>).

Un político puede desarrollar lazos de control social y confianza personal con los miembros de una comunidad. Si su discurso paternalista combina rasgos de un líder carismático con el del proveedor de recursos (líder gestor), como si él fuera un mero intermediario entre diferentes maquinarias clientelares cuando en realidad él controla una maquinaria propia. La atribución de responsabilidad resulta siempre ambigua y nunca deja claro pública ni explícitamente lo que se espera de ese vínculo. La confianza personal es un elemento relativamente sensible, dependiente en gran medida de su capacidad para sostener la redistribución de los recursos, lo que implica seguir trabajando por la satisfacción constante de las demandas (Freidenberg, 2017).

Los individuos que participan en una red de intercambio clientelar a menudo no son actores pasivos, anestesiados o manipulados por un político o por los intermediarios, sino que pueden realizar evaluaciones e incluso desarrollar un plan de acción que les lleva a emplear las redes clientelares en función de sus intereses. Quienes comprometen su voto (o lo intercambian por otros recursos) también reciben ventajas y se convierten en los beneficiarios principales de la redistribución de bienes públicos que opera en estas redes clientelares, aunque ésta no se haga desde la política democrática (Freidenberg, 2017).

Esos clientes participan porque evalúan que los beneficios de participar en los intercambios clientelares son mayores que los costos percibidos, y realizan sus evaluaciones en un contexto normativo. Los electores no están anestesiados y tienen capacidad para manipular las relaciones clientelares de acuerdo con sus necesidades concretas, lo que los convierte en actores que se guían según sus intereses, pero que también reaccionan a los estímulos del entorno. (Freidenberg, 2017).

El desconocimiento de la procedencia de los recursos se convierte en un elemento que se repite en el discurso de los miembros de las comunidades, pues se llega a confundir constantemente el origen de los recursos: del gobierno, del partido, del presidente municipal o del consejero político. La ciudadanía sabe de la existencia de los programas sociales, pero muy pocos de esos son aprovechados por los miembros de las comunidades, y este sistema hace sentir que, desde la llegada del partido en cuestión, los beneficios de los programas y apoyos son de más fácil acceso para ellos, atribuyéndolo a este líder gestor y no al origen real del programa en los diferentes niveles de gobierno (Freidenberg, 2017).

Los resultados de la encuesta CIDE-CSES confirman una amplia relación clientelar entre partidos y votantes, en todo tipo de elecciones: entre 41% y 58% de los encuestados dice haber recibido algún regalo o ayuda de algún partido político y entre 57% y 70% dice haber visto prácticas clientelares durante la campaña. Un resultado sorprendente de esta encuesta es que, contra lo que comúnmente se piensa, no es en las elecciones de gobernador donde se recurre más a las prácticas clientelares (Beltrán y Castro, 2015).

El clientelismo está más extendido en las elecciones de presidentes municipales (58% dice haber recibido un regalo) y en segundo lugar en las elecciones nacionales de diputados (50%). Al final se encuentran las elecciones de gobernador (41%) (Beltrán y Castro, 2015).

En México el clientelismo es una práctica extendida y fuertemente integrada a la cultura política de los votantes. Las prácticas clientelares reciben un cierto grado de tolerancia entre los ciudadanos de varias democracias, pero en México una amplia proporción de electores tolera intercambio de bienes por votos durante las

campañas (Beltrán y Castro, 2015).

Se incluyó la siguiente pregunta en la encuesta CIDE-CSES 2015: *“Imagine que un partido político durante la campaña ofreció 200 pesos a un votante para que vote por ese partido. Esa persona aceptó el dinero y votó como se lo pidieron. En su opinión, ¿el comportamiento de ese votante fue: totalmente aceptable, aceptable, entendible pero inaceptable, inaceptable, totalmente inaceptable?”* (Beltrán y Castro, 2015).

El 16% de los entrevistados consideró aceptable la compra de voto, a 27% le pareció entendible pero inaceptable y 50% la calificó como inaceptable. Si sumamos las respuestas “totalmente aceptable” y “entendible pero inaceptable”, México es el país con mayor tolerancia a las prácticas clientelares del conjunto para el cual tenemos información, México reporta niveles superiores de aceptación de la compra de voto que países latinoamericanos como Uruguay, Bolivia, Nicaragua, Honduras, Perú y El Salvador (Beltrán y Castro, 2015).

En esta encuesta también incluyeron preguntas para conocer si los partidos ofrecieron incluir a los votantes en programas sociales a cambio de su voto. Al respecto, sólo 5% de los votantes reportó que algún candidato ofreció incluirlo en programas federales como LICONSA, PROSPERA o PROCAMPO, y 6% en el caso de programas de becas, pensiones o apoyo alimentario. Cuando preguntamos sólo a los beneficiarios de dichos programas, únicamente 3% de la muestra reportó que algún candidato los había amenazado con quitarlo del programa si no votaba por su partido político (Beltrán y Castro, 2015).

2.3 Programa social LICONSA

Dentro de los criterios y requisitos de elegibilidad para ser incorporados al Padrón de Beneficiarios y tener acceso a leche de bajo precio, los hogares solicitantes deben formar parte de la población objetivo del Programa, para lo cual tiene que acreditar la situación socioeconómica de sus hogares mediante los mecanismos establecidos para el programa.

La incorporación de personas beneficiarias al Programa de Abasto Social de Leche Liconsa, está sujeto a la suficiencia presupuestal del Programa y de la

disponibilidad de leche. Dentro de los requisitos para incorporación están (www.gob.mx/liconsa):

- Verificar en el punto de venta o lechería de Liconsa que se encuentre más cercano a su domicilio, el día y horario de atención en el cual acude el personal autorizado de Liconsa.

- Acudir a la lechería el día y en el horario en el cual asiste el personal de Promotoría Social encargado, con la siguiente documentación en original o copia para su revisión: a) Cualquiera de las siguientes identificaciones correspondiente a la persona que pretenda ser Titular: Credencial para votar con fotografía; Cartilla del Servicio Militar Nacional; Pasaporte; Cédula Profesional; Cédula de Identidad Ciudadana; Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM); Constancia de Identidad o de Residencia con fotografía, emitida por autoridad local, expedida en un periodo no mayor de seis meses previo a su presentación; Formas Migratorias vigentes; b) Comprobante de Domicilio, que puede ser cualquiera de estos: recibo de luz, agua, predial o teléfono, o en su caso, escrito libre de la autoridad local en el que se valide la residencia de la persona solicitante. El comprobante deberá ser de fecha reciente (antigüedad máxima de tres meses); c) Acta de Nacimiento de la persona Titular y de las personas beneficiarias; d) Clave Única del Registro de Población (CURP) de la persona titular y de las personas beneficiarias.

- Las mujeres en período de gestación o lactancia deberán presentar, respectivamente: e) Constancia médica, o en su caso, copia del carnet perinatal y/o control de embarazo u otro documento expedido por instituciones de salud del gobierno federal, estatal o municipal, en la que se haga referencia a su situación de embarazo, o f) Acta de nacimiento o constancia de alumbramiento del recién nacido.

- Las personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad deberán presentar: g) Constancia médica oficial expedida por instituciones de salud de gobierno federal, estatal o municipal en la que se recomiende ingerir leche. La persona representante del hogar interesado en adquirir la leche deberá presentar los documentos indicados, al personal de promotoría social en el punto de venta.

El personal de promotoría social cotejará la documentación y le informará a la persona solicitante en ese momento si falta algún documento, de ser así deberá presentar en la siguiente visita del personal de promotoría social al punto de venta, (la documentación completa para realizar su trámite (www.gob.mx/liconsa)).

Cuando la documentación esté completa, el personal de promotoría social recabará la documentación requerida de las personas integrantes del hogar solicitante, posteriormente, se le informará en el punto de venta al representante del hogar, el resultado de su gestión para su incorporación al padrón de beneficiarios. En caso de una respuesta afirmativa, se le entregará a la persona solicitante su tarjeta de dotación de leche en un plazo de hasta 60 días naturales posteriores a la fecha de presentación de documentos. (www.gob.mx/liconsa).

Está integrada por diez plantas, tres en el Estado de México las cuales son, Tlalnepantla, Tláhuac y Valle de Toluca; las otras siete están ubicadas en Querétaro, Jalisco, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala, Michoacán y Colima. Se tiene una cobertura de distribución a nivel nacional de Leche UHT Plus.

Productos elaborados a partir de leche entera de vaca que se someten a un proceso de ULTRAPASTEURIZACIÓN y envasado en Tetra Brick aséptico que le confiere al producto condiciones de esterilidad con caducidad de 7 meses a partir de su fecha de fabricación con cobertura a nivel nacional. Los productos LICONSA actualmente son variados, se ofrece un amplio catálogo de diferentes presentaciones de leche, en polvo, deslactosada, fortificada, saborizada, entre otros.

El problema que atiende el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (PASL) es "la población en situación de pobreza que presenta niveles bajos de nutrición a lo largo de distintas etapas de la vida"; el objetivo específico en sus Reglas de Operación (ROP) 2016, fue "apoyar a las personas beneficiarias mediante el acceso al consumo de leche fortificada, de calidad y de bajo precio"; para ello, atendió a personas de hogares cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar y que pertenecen a los grupos etarios: niños de 6 meses a 12 años, mujeres de 13 a 15 y de 45 a 59 años o en periodo de gestación/lactancia, personas con enfermedades crónicas o con discapacidad y adultos de 60 años y

más; mediante la venta, a un precio preferencial, de una dotación de leche fortificada y con alto valor nutricional(CONEVAL, 2017)

El PASL tiene cobertura a nivel nacional y opera bajo dos modalidades: 1) Abasto Comunitario (concesiones, centros de distribución mercantil y sistema de tiendas Diconsa) y, 2) Convenios con Actores Sociales que atienden a personas en situación de vulnerabilidad. (CONEVAL, 2017)

El Instituto Nacional de Salud Pública realizó en 2004, 2006 y 2009 un análisis del impacto que tiene la leche fortificada que vende el PASL sobre el rendimiento escolar de sus beneficiarios, entre los hallazgos más relevantes destacan los siguientes:

- 1) Se identificó una menor prevalencia de anemia, peso y talla baja de los beneficiarios entre 12 y 30 meses de edad respecto a los infantes que no consumían leche;
- 2) Fortificación de la leche mostró su efectividad para el desarrollo mental y futuro desempeño de los niños, debido a que los efectos que tiene su consumo en la primera infancia favorecen la adquisición de habilidades y competencias durante los inicios de la etapa escolar (CONEVAL, 2017).

Si bien esta evaluación se realizó hace más de seis años, los resultados mantienen vigencia debido a que el PASL ha mantenido su diseño y operación sin modificaciones significativas. Asimismo, actualmente el PASL en coordinación con la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales está diseñando una evaluación de resultados (CONEVAL, 2017).

En 2011, el PASL obtuvo en el Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario (IMSU) una calificación de 91/100 para la modalidad de leche líquida y de 92/100 para la leche en polvo, los aspectos mejor calificados fueron lo nutritivo, el precio y el sabor de la leche. (CONEVAL, 2017).

Entre los resultados reportados en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2016 del PASL se identificó que los hogares beneficiarios obtienen un ahorro del 67.51% por cada litro de leche adquirido y que la cobertura de hogares atendidos muestra un comportamiento positivo al haber cumplido con su meta establecida. No obstante, se reconoce que este indicador muestra únicamente el alcance operativo de la gestión del PASL y no permite medir los resultados logrados en sus

beneficiarios. (CONEVAL, 2017)

Para cada ejercicio presupuestal, el PASL calcula su Población Objetivo con base en el promedio histórico de consumo y el tipo de leche distribuida, tomando en cuenta la cantidad de litros de leche que podrán ser producidos y distribuidos con el presupuesto autorizado, así como las estimaciones de los precios de la leche nacional y de importación (Nota sobre Población Potencial y Población Objetivo 2015 citado por CONEVAL, 2017).

El PASL tiene cobertura nacional a través de una red de distribución de 11,266 puntos de venta, con presencia en el 80% de los municipios del país y el 2.13% de las localidades. En promedio, cada hogar cuenta con dos beneficiarios que pueden recibir 8 litros de leche a la semana; el 54% son niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, el 22% son personas adultas mayores. El 70% de los beneficiarios viven en localidades urbanas y el 30% en semiurbanas y rurales, el Estado de México y la Ciudad de México concentran al 45% de la PA.

No obstante que la cobertura del PASL es del 99.39% conforme a la cuantificación de la PO calculada para el 2016, el método de cálculo no es coincidente con la definición de PO presentada en las ROP, de cuyo cálculo se obtiene una cobertura real del 19%, por lo que su adecuada definición constituye un reto para el PASL (CONEVAL, 2017).

Grafico 1. Evolución de cobertura

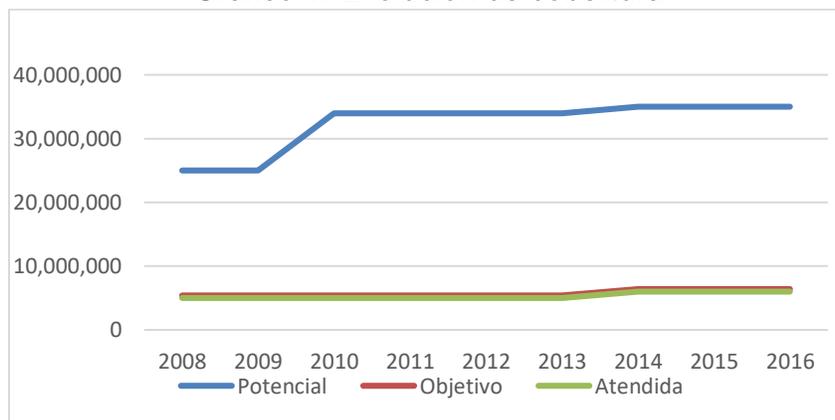


Tabla 3. Cobertura

Cobertura

Entidades atendidas	32
Municipios atendidos	1,983
Localidades	6,481
Hombres atendidos	2,449,077
Mujeres atendidas	3,954,8250
Cuantificación de Poblaciones	
Unidad de medida PA	Personas
Valor 2016	
Población potencial (PP)	34,369,620
Población objetivo (PO)	6,442832
Población atendida (PA)	6403,672
Población Atendida / Población objetivo	99.39 %

Liconsa, S. A. de C. V. otorga un contrato de concesión mercantil para la venta de leche del Programa de Abasto Social, siempre y cuando disponga de un local entregado en comodato por parte del Gobierno Estatal, Municipal o de Delegación Política, es decir, es un préstamo de uso, en el que una de las partes entrega a otra gratuitamente algún bien no fungible, mueble o inmueble. En las localidades en donde no exista la posibilidad de disponer de un local en comodato, se buscarán candidatos para celebrar un contrato de distribución mercantil, con propietarios de establecimientos comerciales privados, preferentemente en misceláneas y tiendas de abarrotes (<https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/solicitud-de-autorizacion-para-la-venta-del-programa-de-abasto-social-de-leche-46714>).

La persona interesada en ser concesionario o distribuidor mercantil de una lechería de Liconsa, S.A. de C.V., deberá seguir los siguientes pasos:

- a) Localizar la ubicación de una lechería de Liconsa S.A. de C.V., la más cerca de su domicilio y acudir en el día y horario en que asiste el promotor social, quien proporcionará una Solicitud de Autorización para la Venta del Programa de Abasto Social de Leche, para obtener una concesión o distribución mercantil, a quien la pida.
- b) También puede acudir al domicilio de la gerencia del centro de trabajo de Liconsa en su entidad y presentarse ante el área responsable de la entrega y recepción de solicitudes de los aspirantes a concesionarios o distribuidores mercantiles, en algunos casos es la

subgerencia de administración y finanzas, y en otros la subgerencia de padrón de beneficiarios.

c) Asimismo la solicitud se puede obtener al final de este apartado, para su llenado.

d) La solicitud completamente llena y firmada, se debe entregar junto con los demás requisitos al promotor social en la lechería que se encuentre más cerca de su domicilio, en el día y hora en que asiste a la misma (<https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/solicitud-de-autorizacion-para-la-venta-del-programa-de-abasto-social-de-leche-46714>).

También puede acudir a la subgerencia de administración y finanzas o a la subgerencia de padrón de beneficiarios de la gerencia del centro de trabajo respectivo, a efectuar la entrega de documentos.

e) La subgerencia de administración y finanzas o la subgerencia de padrón de beneficiarios de la gerencia del centro de trabajo respectivo, o el promotor social que recibe la solicitud, acusarán de recibo en una copia y desarrollarán el trámite correspondiente, informándole sobre la posible participación en el concurso de una concesión o distribución mercantil, o en su caso, la aceptación o rechazo. (<https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/solicitud-de-autorizacion-para-la-venta-del-programa-de-abasto-social-de-leche-46714>).

Los requisitos para nuevos candidatos de concesión o distribución mercantil son:

- a) Solicitud de Autorización para la Venta del Programa de Abasto Social de Leche
- b) Acta de Nacimiento o Carta de Naturalización.
- c) Credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral.
- d) Dos fotografías recientes tamaño infantil.
- e) Comprobante de su domicilio particular, dentro de los cuales pueden ser: el último recibo de luz, teléfono, agua o predial, constancia municipal, ejidal o carta de residencia expedida por la autoridad correspondiente, que no tenga una antigüedad mayor a 60 días. (<https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/solicitud-de-autorizacion-para-la-venta-del-programa-de-abasto-social-de-leche-46714>).

Los documentos deben entregarse en original y copia, para revisión y cotejo de datos, el centro de trabajo se quedará con la copia, a excepción de la solicitud que se quedará con el original.

Requisitos para concesionarios vigentes del Programa de Abasto Social de Leche, que solicitan por escrito participar en la asignación de una nueva lechería o

una vacante son:

- a) "Solicitud de Autorización para la Venta del Programa de Abasto Social de Leche"
- b) "Certificado de no adeudo" a favor de la Entidad.
- c) Tengan una antigüedad mínima de un año en la lechería.
- d) No tener más de dos exhortos por quejas comprobadas.
- e) Tener vigente y actualizada la fianza o pagaré correspondiente a la lechería que atiende a la fecha de la nueva asignación. (<https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/solicitud-de-autorizacion-para-la-venta-del-programa-de-abasto-social-de-leche-46714>).

Los Requisitos para la firma del contrato de concesión o distribución mercantil son:

- a) Cédula del Registro Federal de Contribuyentes.
- b) Copia de la Clave Única de Registro de Población (CURP)
- c) Fianza expedida por una institución autorizada y/o pagaré a fin de garantizar la leche que le suministra Liconsa para venta. El monto de la fianza, será el equivalente al importe de 6 (seis) días de la dotación asignada al punto de venta, tratándose del pagaré será por el doble del monto de lo establecido en la fianza. (<https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/solicitud-de-autorizacion-para-la-venta-del-programa-de-abasto-social-de-leche-46714>).

Únicamente para los concesionarios mercantiles de las gerencias metropolitanas norte y sur, el monto a garantizar con la fianza, podrá ser como mínimo de 4 (cuatro) días del volumen de la dotación asignada. Una vez integrada la documentación señalada en el punto anterior, la subgerencia de administración y finanzas realizará la verificación de la misma. Integrará los expedientes de quienes cumplan con la documentación requerida, y los presentará al gerente del centro de trabajo para que seleccione y autorice la contratación de concesionarios o distribuidores mercantiles y en su caso se sometan a dictamen del Comité Local de Crédito y de Operación de Puntos de Venta para análisis y aprobación. (<https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/solicitud-de-autorizacion-para-la-venta-del-programa-de-abasto-social-de-leche-46714>).

La asignación de las concesiones mercantiles se efectuará considerando que existan las siguientes modalidades:

Nuevas lecherías:

a) Cuando exista una lechería nueva y un solo aspirante que cumpla con los requisitos, la asignación será directa.

b) En caso de haber más de un aspirante, se someterá al Comité Local de Operación de Puntos de Venta, y si éste determina que los aspirantes se encuentran en similitud de oportunidades, podrá optar por el recurso de sorteo.

Reasignación de lecherías

a) Cuando una lechería en operación se encuentre vacante, la subgerencia responsable de la atención a concesionarios, mediante convocatoria solicitará la asistencia de los concesionarios calificados por la gerencia estatal o gerencia del programa de abasto social, a la celebración de un sorteo para la reasignación de la lechería en el seno del Comité Local de Operación de Puntos de Venta.

b) Los sorteos se celebrarán a la vista de los asistentes, por el método que determine la gerencia estatal o gerencia del programa de abasto social, que garantice transparencia y honestidad, informando el nombre del ganador. Asimismo, se levantará acta administrativa (<https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/solicitud-de-autorizacion-para-la-venta-del-programa-de-abasto-social-de-leche-46714>).

Dentro de los tiempos de respuesta , al solicitante que se le haya autorizado la solicitud, en un plazo de 3 (tres) días hábiles posteriores a dicha autorización en zonas urbanas y 5 (cinco) días en zonas rurales, notifica por escrito al aspirante para que presente y/o entregue al Promotor Social, la documentación o requisitos para la firma del contrato de concesión o de distribución mercantil., muestras que para los contratos de concesión mercantil y de comodato o de distribución mercantil se firmarán con el candidato seleccionado de zona urbana o rural, en un plazo no mayor a 10 (diez) días hábiles contados a partir de la fecha de autorización, con inicio de actividades en la lechería, el día de la suscripción del contrato.(<https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/solicitud-de-autorizacion-para-la-venta-del-programa-de-abasto-social-de-leche-46714>).

Pero de no existir disponibilidad de punto de venta, la solicitud y documentación entregadas quedan bajo custodia del centro de trabajo con vigencia de 6 (seis) meses y que se le notificará por escrito cuando exista punto de venta disponible. Después de 6 (seis) meses se debe iniciar nuevamente el trámite (<https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/solicitud-de-autorizacion-para-la-venta-del-programa-de-abasto-social-de-leche-46714>).

CAPITULO III POLÍTICA SOCIAL Y CLIENTELISMO EN EL MUNICIPIO DE ACOLMAN DURANTE EL PERIODO 2016-2018

Acolman es una palabra de origen náhuatl, que proviene de *ocumáitl*, *aculli*; "Hombre" y *máitl*, "mano o brazo", es decir "Hombre con mano o brazo". En documentos coloniales también aparece como *Oculma*, *Acuruman* o *Aculma*. Su belleza se manifiesta en su misterioso legado virreinal y en su viva tradición bañada de colores a través de la artesanía lugareña, la piñata, realizada en memoria de aquella que hicieron por primera vez en México los monjes agustinos en 1587. Acolman es un pueblo fundado aproximadamente en el siglo XIII (<http://edomex.gob.mx>).

El municipio de Acolman a lo largo de la historia ha tenido la característica, de que desde sus inicios el primer partido que ganó en una elección popular fue el PRM (Partido de la Revolución Mexicana) antecedente del actual PRI, y durante los siguientes trienios se mantuvo con mucha fuerza, ganando consecutivamente las elecciones durante largos periodos y en ese capítulo se analizará desde las secciones electorales ese fenómeno electoral y su relación con el programa LICONSA desde su implementación en los pueblos y comunidades de todo el municipio hasta las implicaciones políticas que podrían generar.

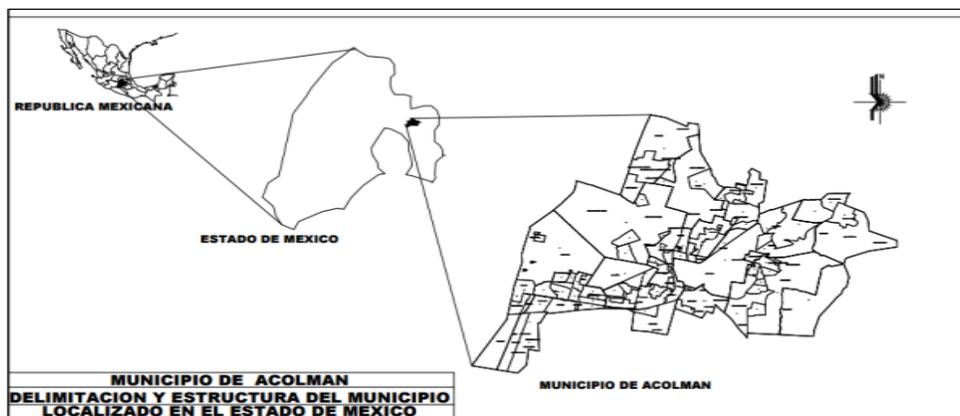
3.1 Acolman. Territorio y Sociedad

El municipio de Acolman se localiza en la porción nor-este del Estado de México, colinda al norte con los municipios de Tecámac y Teotihuacán; al este con los municipios de Teotihuacán, Tepetlaoxtoc; al sur con los municipios de Tepetlaoxtoc, Chiautla, Tezoyuca y Atenco, Ecatepec de Morelos y Tecámac. La latitud mínima es de 19°34'56" y máxima de 19°41'29"; con una longitud mínima de 99°42'03" y máxima de 98°59'48"; altitud de 2 255 metros sobre el nivel medio del mar. La extensión territorial es de 87.08 kilómetros cuadrados, ocupa el 0.39% de la superficie del estado (Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2016-2018, 2016, p.30).

La población de Acolman con base en los resultados del Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI y la encuesta intercensal (2015), fue de 152,506

habitantes de los cuales 74,567 personas corresponden a la población masculina y 77,939 a la población femenina, esto es que por cada 100 hombres hay 104.58 mujeres. Se obtuvo un incremento del 10.41% frente a la población total del año 2010 que fue de 136,558 habitantes (Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2016-2018, 2016, p.40).

Imagen 2 Mapa del Municipio de Acolman



Fuente: Elaboración de la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Acolman 2016-2018.

Para su gobierno, administración y organización el municipio de Acolman, como muestran las siguientes tablas, se divide en:

Tabla 4. División territorial del municipio de Acolman

A) QUINCE PUEBLOS	B) DOS FRACCIONAMIENTOS, TRES CONJUNTOS URBANOS, SEIS UNIDADES HABITACIONALES
1) Acolman de Nezahualcóyotl (cabecera municipal) 2) Cuanalan 3) San Bartolo 4) San Marcos Nepantla 5) San Mateo Chipiltepec 6) San Miguel Totolcingo 7) Santa Catarina 8) Santa María Acolman 9) Tepexpan 10) San Miguel Xometla 11) San Pedro Tepetitlan 12) Tenango 13) San Juanico 14) San Francisco Zacango 15) San Lucas Tepango	1) Fraccionamiento STUNAM 2) Fraccionamiento Granjas familiares Acolman 3) Conjunto urbano Real del Valle 4) Conjunto urbano Geo Vilas de Terranova 5) Conjunto urbano Misión San Agustín (Ejido de Santa Catarina y Tenango) 6) Unidad habitacional la gitana (Santa Catarina) 7) Unidad habitacional La Lagunilla (Santa Catarina) 8) Unidad habitacional San Martín (STUNAM) 9) Unidad habitacional Los Pinos (Acolman) 10) Unidad habitacional La Lola (Tepexpan) 11) Unidad habitacional La Virgen (Acolman cabecera)

C) TREINTA Y DOS COLONIAS	
1) San Agustín (Acolman)	17) Paraje El Faro (Tepexpan)
2) Benito Juárez (Cuanalan)	18) Anáhuac 1era Sección (Tepexpan)
3) Loma bonita (Cuanalan)	19) Anáhuac 2da Sección (Tepexpan)
4) Santa María de Guadalupe (Cuanalan)	20) Chimalpa (Tepexpan)
5) Tetexcala (Cuanalan)	21) Los reyes (Tepexpan)
6) Los Ángeles (Totolcingo)	22) La Concepción (Xometla)
7) El Olivo (Totolcingo)	23) Quinta las Flores (Xometla)
8) Ampliación Los Ángeles (Totolcingo)	24) Pilares (San Mateo Chipiltepec)
9) Plan de Guadalupe (Totolcingo)	25) Loma Linda (San Mateo Chipiltepec)
10) Radio Faro (Totolcingo)	26) San José (San Bartolo)
11) La Laguna (Totolcingo)	27) Lomas de Santa Catarina (Santa Catarina)
12) La Era (Totolcingo)	28) Emiliano Zapata (Santa Catarina)
13) Lázaro Cárdenas (Totolcingo)	30) Prados de San Juan (Ejido de santa María Chiconautla, Acolman)
14) Santa Cruz (Totolcingo)	31) Guerrero (Ejido de santa María Chiconautla, Acolman)
16) Las Brisas (Totolcingo)	32) Pirules (Ejido de santa María Chiconautla, Acolman)

Fuente: Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Acolman 2015

En 1876 se desarrollaron cambios trascendentales en la Presidencia de la República, en el Estado de México se dictó en materia municipal el decreto núm. 29, en el cual se concedía el traslado de la municipalidad al pueblo de Xomotla (Xometla); en el decreto núm. 9, el gobierno del estado dispuso nuevamente que se trasladara la cabecera al pueblo de Acolman, quedando en el lugar llamado “El Calvario”, ya que se había inundado el templo y la plaza. Es así como a partir del 6 de septiembre de 1877, se ordenó que el municipio se llamara Acolman de Nezahualcóyotl y, actualmente el municipio lleva el nombre de Acolman y la cabecera Acolman de Nezahualcóyotl. El ayuntamiento de Acolman está conformado por el presidente municipal el cual lo encabeza, seguido por un síndico y diez regidores (<http://www.inafed.gob.mx>).

Por otra parte, en relación a los índices de desarrollo social en el caso de Acolman que implementa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se encontró que el índice de salud para el año de 2000 a 2005 mejoro al igual que el índice de mortalidad infantil, lo cual favorece a que la medición del IDH

por parte del organismo multinacional considere que el grado de desarrollo del municipio sea alto (IEEM, 2016).

Tabla 5. Índices sobre salud en Acolman 2000- 2005

Nombre del municipio	Tasa de mortalidad infantil 2000	Tasa de mortalidad infantil 2005	Índice de salud 2000	Índice de salud 2005
Acolman	21.42	14.15	0.8417	0.9042

Fuente: Elaboración con datos del informe sobre el desarrollo humano en el Estado de México 2011. Equidad y política social.

En el municipio el 39.17% de la población se encuentra en situación de pobreza, conformada por el 5.32% en pobreza extrema y el 33.85% en situación de pobreza moderada, de la misma manera como se puede observar en el cuadro se encuentra muy por encima del promedio del Estado de México. La población en situación de pobreza moderada alcanza los 53,797 habitantes en Acolman, mientras que 8,453 habitantes se encuentran en situación de pobreza extrema (Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2016-2018).

Tabla 6. Población en situación de pobreza en el Estado de México y en el Municipio de Acolman 2010

Municipio	Total de población en pobreza	%	Pobreza extrema		Pobreza moderada	
			Total	%	Total	%
Estado de México	6,533,700	42.90	1,240,000	8.20	5,293,700	34.80
Acolman	62,250	39.17	8,453	5.32	53,797	33.85

Fuente: Elaboración de la dirección de planeación y transparencia de datos del IGCM, 2015.

Por otro lado, en el Plan de Desarrollo Municipal Acolman 2016-2018, se plantea que la educación en el municipio esta conducida por políticas para el Desarrollo Sostenible, las cuales permiten que cada ser humano adquiera los

conocimientos, las competencias, las actitudes y los valores necesarios para forjar un futuro sostenible (2016, p.63).

De acuerdo a la información 2015, la matrícula escolar, entendida como el número de alumnos con que cuenta el universo de planteles escolares, independientemente del nivel en que curse, 24,236 están ubicadas en el Estado de México y en Acolman se compone de 35,131 alumnos, mismos que realizan sus estudios en 145 escuelas, donde el servicio educativo es brindado por una planta de 1,441 profesores, cabe destacar que la modalidad escolar que más población concentra es la de educación primaria, tal y como se muestra en el siguiente cuadro. (Plan de Desarrollo Municipal Acolman 2016-2018, 2016, p.67).

Tabla 7. Nivel educativo en el Municipio de Acolman

NIVEL EDUCATIVO	TOTAL DE ALUMNOS
Preescolar	5,179
Primaria	16,5052
Secundaria	7,6554
Media Superior	3,512
Superior	1,034
Modalidad no Escolarizada	1,700

Fuente: IGECEM con información de la Secretaría de Educación Pública ,2015

La educación es un rubro importante en la población, el 38.268 habitante de 5 años y más que cuentan con educación primaria, a 10.545 personas de 18 años y más con nivel profesional, y sólo 406 habitantes de 18 años o más con posgrado. (Rivas, 2013).

En cuanto a la edad, la población en Acolman es mayoritariamente joven, en 2010 las personas que tenían de 0 a 14 años, representaban una tercera parte de la población total, las que tenían entre 15 y 29 años sumaban el 25% de la población, por lo que la población considerada como joven representa el 55% de la población de Acolman. Las personas de 30 a 50 años significan el 29% de la población total (IEEM, 2015).

El municipio tiene una tasa de ciudadanos originarios del Estado de México ligeramente mayor a la media estatal de 46%, siendo en Acolman el 49 por ciento. La proporción de sus habitantes equivale al 0.90% de la población total de la

entidad. Su lista nominal, hasta el 31 de agosto de 2014 estaba integrada por 69,364 electores, lo que representa el 0.66% del total de la entidad; de éstos 32,395 son hombres y 36,969 mujeres, es decir, un 46.70% y 53.30% respectivamente (IEEM, 2015).

3.1.1 Economía de Acolman

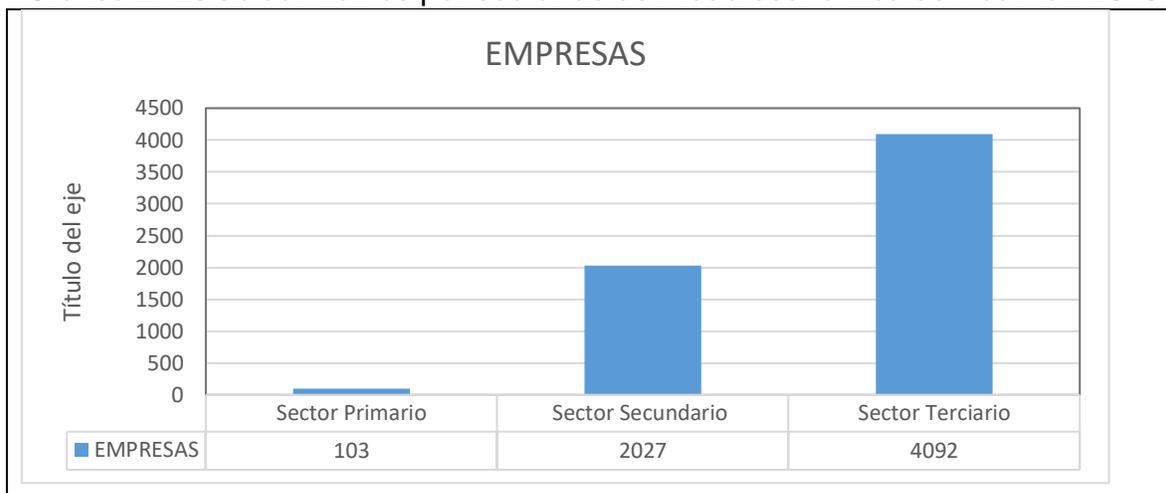
En 2011 su Producto Interno Bruto fue de 5,218.9 (millones de pesos conforme al Índice de Precios del Consumidor de 2003), lo que representó para la entidad el 0.6%. En 2012, el municipio registraba 4,616 unidades económicas, es decir, establecimientos, destacan los comercios al por menor con el 48%, la industria manufacturera representaba el 13%, mientras que aquellos dedicados a la agricultura y cría de animales eran apenas el 0.06% (IEEM, 2015).

En cuanto a la población económicamente activa, la cual hace referencia a las personas de 12 o más años que, conforme al censo de población 2010, realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada) o bien buscaron incorporarse a algún empleo (población desocupada), el municipio tiene una pequeña diferencia con respecto a la entidad, esto es, el 37.75% de la población del municipio cuenta con empleo o está en busca del mismo, 2.61 puntos porcentuales de diferencia con el resultado estatal (IEEM,2015).

De acuerdo a la información proporcionada por IGCEM, datos intercensales 2015, la actividad principal económica de los habitantes del municipio de Acolman está en el sector servicios, lo cual representa el 61.15% de la población ocupada (PO), le siguen las actividades del sector secundario con el 32.59% y el sector primario con 1.65%. Lo anterior se ve reflejado en el siguiente grafico (Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2016-2018,2016, p.104).

- Sector Primario: Minería, agricultura, ganadería, pesca y silvicultura (103 establecimientos)
- Sector Secundario: Industrias manufactureras o transformadoras (2027 establecimientos)
- Sector Terciario: Comercio y servicios en general (4094 establecimientos)

Grafico 2. Establecimientos por sector de actividad económica de Acolman 2015



Fuente: Datos estadísticos de la Dirección de Desarrollo Económico Municipal y Datos Intercensales IGCEM 2015 en el Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2016.

El municipio de Acolman tiene una población económicamente inactiva que representa el 60.04% del total de la población de doce años y más; por otro lado, la población ocupada es de 62 532 personas, según últimos datos arrojados por el INEGI representa el 39.95% de la población económicamente activa (Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2016-2018,2016, p.116).

Tabla 8. Condición de actividad económica

Población de 12 años y más				
Población Económicamente Activa			Población no económicamente activa	No especificado
Total	Ocupada	Desocupada		
			31223	211
62 532	59278	3254		

Fuente: Elaboración con datos de IGCEM 2015 para el Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2016.

El Índice de Especialización Económica mide la relación que hay entre la población ocupada en cada uno de los tres sectores entre el total de la población ocupada (Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2016-2018,2016, p.116).

Tabla 9. Índice de Especialización Económica

Concepto	Primario	Secundario	Servicios y Comercio
Población ocupada	978	19318	38 772
Índice de Especialización Económica	1.56	31.0	62.0

Fuente: Elaboración propia con datos de IGECEM. Dirección de estadística con información del INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015.

3.2 Presencia de los programas sociales en Acolman

El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social (Inventario Municipal) es una base de datos que, a partir de un estudio exploratorio, integra y sistematiza información relevante de los programas sociales y las acciones de desarrollo social que los municipios operaron, principalmente, con presupuesto municipal. Esta base puede ser consultada en línea y constituye un valioso insumo de trabajo para toda persona interesada en el ciclo de las políticas públicas, pues tiene como objetivo establecerse como una herramienta de consulta y análisis de información sobre los programas sociales en México y las acciones de desarrollo social a nivel municipal de las 32 entidades federativas, contribuyendo a la transparencia y a la rendición de cuentas (CONEVAL, 2021).

Los aspectos generales que contiene el Inventario Municipal de programas sociales en México son los siguientes:

- Datos generales del programa o la acción
- Documentos de origen en los que se identificó el programa o acción
- Normatividad que rige la operación del programa o acción
- Características del programa o acción

Es importante destacar que este Inventario Municipal es un primer ejercicio exploratorio de los programas y acciones sociales que son implementadas por gobiernos municipales. La operación de un análisis más exhaustivo requiere que los municipios dispongan de acceso a plataformas y sistemas de información que les faciliten la tarea de publicar e integrar de manera sistemática sus programas, acciones y resultados (CONEVAL, 2021).

El apoyo de los gobiernos estatales a los ayuntamientos es fundamental para que la información se encuentre organizada y se difunda de manera conjunta. A nivel local las tecnologías de información deben convertirse en un instrumento tanto para recolectar, concentrar y difundir la información que facilite la generación de indicadores y la toma de decisiones para el presupuesto, así como para la divulgación amplia y transparente de la misma (CONEVAL,2021).

En 2010 se aprobó la nueva Ley General de Desarrollo Social (LGDS) la cual establece las dimensiones económicas y sociales que va a medir sobre pobreza: ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Así mismo este organismo generará esta medición para los municipios cada 5 años (IEEM, 2021).

A nivel local, dentro de los miembros del ayuntamiento se encuentra una figura muy importante en relación con los programas sociales, que es la Coordinación o Dirección de Desarrollo Social Municipal, la cual en base a lo que plantea la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios (CEFIM), en la guía práctica del coordinador(a) social municipal, consiste implementar, operar, dar seguimiento y evaluar con base en las disposiciones jurídicas, los programas de infraestructura y desarrollo social y humano en el ámbito municipal, que se derivan de los recursos del Ramo 33; involucrando la participación comunitaria en el fomento a la educación, la cultura, la salud, la recreación y el deporte. Así como de los diferentes programas de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, que proporcionen mejores condiciones de vida para la población del Municipio (CEFIM, 2010).

El director (a) de Desarrollo Social, debe ser una persona, con conocimiento de su Municipio, como la ubicación, extensión, límites, clima, población, número de colonias, comunidades, localidades y rancherías, su infraestructura básica, así como de las necesidades de la misma, las actividades económicas, productos y posibilidades o potencialidades del Municipio, conocer los ciclos agrícolas, situación de empleo, los salarios reales, etc. Así como la normatividad y las reglas de

operación de los programas Federales y Estatales que promuevan el desarrollo social del Municipio y sus localidades (CEFIM, 2010).

La función del Director de Desarrollo Social será conducir y conformar una política social municipal integral y sustantiva orientada por valores de convivencia social, de equidad de género y de igualdad de oportunidades a fin de impulsar el desarrollo sustentable de la comunidad del Municipio. Lo anterior por medio de la vinculación responsable y transparente de prioridades, promoviendo la participación ciudadana, fomentando la corresponsabilidad en materia de infraestructura y desarrollo cultural, deportivo, social, agropecuarios y de servicios básicos a través de estrategias de planeación, coordinación, dirección y evaluación de los programas, proyectos, obras y acciones en materia de desarrollo social, con el fin de fortalecer el tejido social y mejorar la calidad de vida de la población(CEFIM,2010).

Es el responsable de administrar el desarrollo de los programas y obras derivados de la aplicación de recursos de los Fondos Municipales provenientes del Ramo 33 que propicien mejores condiciones de vida para la población y supervisar el desempeño de las labores encomendadas al personal asignado a la Dirección de Desarrollo Social. Así como de atender la comunicación y el enlace con otras autoridades que promuevan acciones de desarrollo social a fin de gestionar apoyos con los Gobiernos, Estatal y Federal para los programas de desarrollo social municipal, y coordinar con las áreas de la administración municipal, así como con las de orden Federal y Estatal, las propuestas de programas de combate a la pobreza y desarrollo social (CEFIM, 2010).

Según la Plataforma Electoral Municipal de Acolman 2016-2018, en atención a las necesidades de desarrollo social de la población del municipio, en el gobierno en sus diferentes niveles ha implementado una serie de programas sociales que tienen el objeto de incidir favorablemente en distintos aspectos como el alimentario, la vivienda, entre otros. Por parte del gobierno federal se aplicaron durante el año 2013, 12 programas sociales destinados a combatir la pobreza e impulsar el desarrollo social, los cuales 6 tuvieron presencia y beneficiarios, como se enuncian a continuación (IEEM, 2016).

Tabla 10. Programas Sociales en Acolman

No.	PROGRAMA SOCIAL FEDERAL	NÚMERO DE BENEFICIARIOS
1	OPORTUNIDADES	6, 511
2	PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE (LICONSA)	27, 291
3	PROGRAMA DE PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES	3, 132
4	PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO	48
5	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS	0
6	MADRES Y PADRES TRABAJADORES DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES	161
7	RESPONSALES DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES	6
8	3X2 PARA MIGRANTES	0
9	PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL	
10	PROGRAMA DE ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS	0
11	PROGRAMA DE FONDO NACIONAL DE FOMENTO A LAS ARTESANIAS	0
12	PROGRAMA DE OPCIONES PRODUCTIVAS	0
TOTAL		37,149

Fuente: Elaboración propia con información de la consulta del padrón de beneficiarios de programas sociales federales. Datos publicados con base al Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales Municipales y Localidades de INEGI del mes de octubre del 2014.

Los beneficiarios totales de estos programas ascienden a 37 mil 149 habitantes, siendo los programas DE ABASTO SOCIAL DE LECHE (LICONSA) y OPORTUNIDADES los que generaron el mayor número de beneficiarios con 27 mil 291 y 6 mil 511 respectivamente (IEEM, 2016).

La política social pone énfasis en los sectores de la población que por sus requieren una atención focalizada para facilitar su acceso a las oportunidades que generen movilidad social y desarrollo humano, entre estos grupos se pueden considerar a los niños y jóvenes; adultos mayores, mujeres, habitantes de pueblos étnicos; personas con discapacidad y grupos poblacionales con mayores índices de marginación y pobreza (Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2016-2018,2016, P.70).

3.2.1 Partidos Políticos y elecciones en Acolman

El municipio forma parte del Distrito Electoral Local XXXIX que comparte con Otumba, Axapusco, Nopaltepec, San Martín de las Pirámides, Temascalapa y Teotihuacán. En el ámbito federal se encuentra en el Distrito Electoral V del Estado de México junto con Axapusco, Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Nopaltepec, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temascalapa, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc y Tezoyuca (IEEM, 2015).

A lo largo de la historia del municipio de Acolman ha tenido una peculiar característica, puesto que, desde sus inicios el primer partido que ganó en una elección popular fue el PRM (Partido de la Revolución Mexicana) antecedente del actual PRI (Partido Revolucionario Institucional). Acolman ha tenido un total de 29 presidentes municipales por elección popular, de los cuales, las dos primeras fueron ganadas por el PRM (antecedente del PRI), y 23 por el PRI, 3 por PRD, y 2 por MORENA, en base a la información siguiente obtenida de la base de datos del H. Ayuntamiento del Municipio de Acolman.

Desde el año 1940 que fue la primera administración con partido político, el entonces PRM, hasta el ex-presidente José Rubén Martínez Flores 1993-1996, fueron 20 presidentes consecutivos del ahora Partido Revolucionario Institucional, considerándose los grandes años de la hegemonía Priista en Acolman. Posteriormente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) como segunda fuerza política tomó la delantera con el ex -presidente José Antonio Saavedra coronel de 1996-2000 y durante los siguientes dos trienios se mantendría en el poder dicho partido, con Rigoberto Cortés Melgoza 2000-2003 en el segundo trienio y cabe mencionar que durante el 3er trienio el mismo ex-presidente Saavedra regresaría de 2003-2006.

Y para el año 2016 con Darío Zacarías Capuchino de 2006-2009, el PRI regresó al poder y se mantuvo durante los siguientes tres trienios con Roberto Sánchez Campos (2009-2012), Vicente Anaya Aguilar (2012-2015) y de nuevo Darío Zacarías Capuchino (2016-2018).

Dentro de los principales liderazgos políticos de los últimos años, con mayor fuerza dentro del municipio y las regiones electorales a las que pertenece, se

reconocen nombres como: el Mtro. Darío Zacarías Capuchino del PRI, por sus antecedentes como Presidente CDM del PRI Acolman de 2002 a 2005, ex Presidente Municipal de Acolman dos trienios el primero de 2006 a 2009; y el segundo de 2016 a 2019, Consejero Político Estatal en 2008, Líder de la CNC del PRI en el Estado de México en 2010, ex Diputado Local en 2009, Consejero Político Nacional, ex Diputado Federal, ex Secretario de Desarrollo Agropecuario en el Estado de México en 2019 y su último cargo como Secretario General del PRI Estado de México en 2019.

Por otro lado el Técnico José Antonio Saavedra Coronel, ex presidente del Comité Municipal del PRD Acolman en 1990, ex - Regidor de Acolman en 1991, fue ex Presidente Municipal 2 trienios el primero de 1997 al 2000 y el segundo de 2003 a 2006, ex Diputado Local propietario y suplente en 1994 y 2000 respectivamente, Ex Diputado Federal y por último; el Contador Rigoberto Cortés Melgoza, importante líder del partido de la Revolución Democrática en Acolman, siendo presidente municipal tres trienios, de los cuales dos fueron consecutivos (2019 - 2021 y 2022 – actualmente), ambos personajes forjaron los primeros años de oposición en el municipio en los años 90,y que en la actualidad cambiaron de partido a MORENA y PAN respectivamente, pero sin perder su liderazgo y aceptación social.

En la elección 2016 en Acolman para la Administración 2016- 2018, según el cómputo municipal de las elecciones, en las 26 secciones electorales se instalaron 125 casillas, con una participación que se refleja en la siguiente tabla (IEEM, 2021).

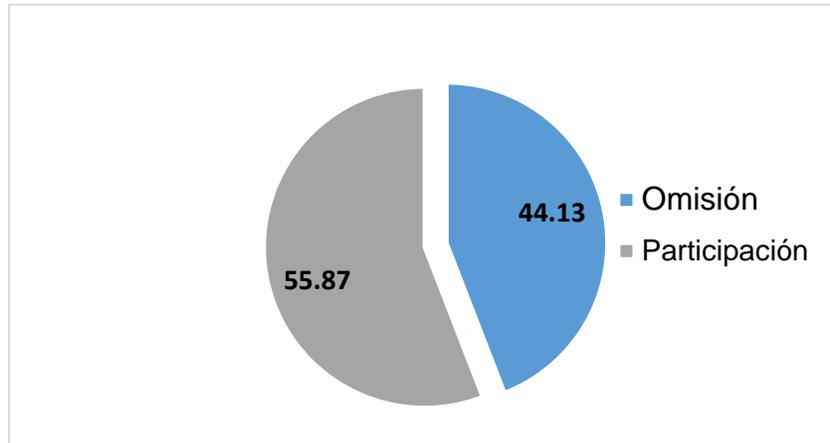
Tabla 11. Compuo Municipal de Acolman 2015

MUNICIPIO	Votos nulos	Total	Participación ciudadana	Candidato ganador			Candidato en segundo lugar		
				Siglas	Votación	Porcentaje	Siglas	Votación	Porcentaje
Acolman	1,100	40,647	55.87%	PRI- PVEM- NA	21,150	52.03%	PRD	7,030	17.30%
				MARGEN DE VICTORIA					
				Votos	Porcentual				
				14,120	34.74 %				

Fuente: Datos del cómputo de las elecciones municipales del 2015 para la administración 2016-2018, a través de Instituto Electoral del Estado de México

En 2016 la población Acolmence tuvo una participación total de 55.87 %, resultando ganador la coalición PRI- PVEM-NA, con un total de 52.03%. Por otro lado, durante esa elección como muestra en la gráfica se presentaron los siguientes porcentajes de participación y de omisión del voto respectivamente con datos obtenidos a través de la página oficial del Instituto Electoral del Estado de México (www.ieem.org.mx).

Grafico 3. Elección 2015



Para la administración 2016-2018 teniendo como presidente al Mtro. Darío Zacarias Capuchino, por representación proporcional fueron 6 regidores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la 7º y 8º del Partido de la Revolución Democrática (PRD), la 9º del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y la 10º del Partido Encuentro Social (PES). Con las siguientes comisiones:

Tabla 12. Comisiones de los integrantes del cabildo en Acolman 2016-2018

Cargo	Comisión
Primer Regidor	De agua, drenaje, y alcantarillado De obras públicas, desarrollo urbano. y alumbrado público,
Segundo Regidor	De participación ciudadana De derecho social
Tercer Regidor	De desarrollo agropecuario y forestal De preservación y restauración del medio ambiente
Cuarto Regidor	De salud pública De protección a personas con capacidades diferentes
Quinto regidor	De desarrollo económico y empleo

	De prevención social de la violencia, delincuencia y el delito
Sexto regidor	De educación De cultura, deporte y recreación
Séptimo regidor	De mercados De comunicación, transporte y vialidad
Octavo regidor	De educación De fomento turístico
Noveno regidor	De parques, jardines y panteones De asuntos metropolitanos
Decimo regidor	De población De límites territoriales

Fuente: Cuadro de Comisión de los regidores de la página 213 del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, 2016.

La administración Pública Municipal 2016-2018 estaba conformada por 36 unidades administrativas, como la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Defensoría Municipal de los Derechos Humanos, la Oficialía Conciliadora y Calificadora, teniendo además 3 organismos descentralizados que son el DIF Municipal, IMCUFIDE y O.D.A.P.A.S.A (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, 2016).

Para el 2017, el Presidente Constitucional dejó el cargo al C. Julio Andrés Martínez Arcos, el entonces 1º Regidor, para integrarse a la campaña a gobernador del Lic. Alfredo del Mazo; finalmente durante ese mismo año en el mes de octubre el Lic. Misael Carreño Álvarez tomó el cargo de la presidencia durante toda la administración restante, ya que para mediados del 2018 el Mtro. Darío Zacarías Capuchino se integró como Secretario de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado de México.

En caso del programa social LICONSA, los principales actores responsables de la gestión y seguimiento de cada lechería, fueron, el Presidente Municipal Lic. Misael Carreño Álvarez, seguido del secretario del Ayuntamiento Mtro. Erik Saúl Martínez Olvera, así como de la Síndico Municipal Lic. Maira Ivette Anaya Aguilar y finalmente el Director de Desarrollo Social Lic. Aarón Ortega Roldan.

3.3 Programa social LICONSA en Acolman

La administración de Acolman 2016-2018, a través de otro instrumento para ejecutar los programas llevaba a cabo convenios para el Desarrollo Municipal, documentos administrativos que la autoridad municipal establece con los gobiernos Estatal y Federal para la construcción de obras y ejecución de acciones y programas conjuntos. La realización de estos convenios sujeta a los objetivos, plazos, y recursos disponibles en los diferentes programas. (Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2016-2018, 2016, p. 285).

Dentro de estos, en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 destacan 15 convenios con organizaciones de gobierno, particulares, empresas, universidades de la zona como la UAEMéx Acolman, UVM, UPEM, entre otras; así como también con organismos como el IGCEM, el IEEEM, empresas y organizaciones por el cuidado del medio ambiente como la empresa RECIDOMEX S.A de C.V, la Coordinación General de Conservación ecológica, entre otros. Por otro lado, se llevaron a cabo 18 convenios con LICONSA, S.A DE C.V, para el establecimiento y operación de una lechería, con el objetivo de apoyar a los beneficiarios del programa de abasto social para que puedan adquirir leche fortificada (2016, p.277).

Por otro lado, dentro del PASL Liconsa, operan convenios de suministro de leche con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, la coordinación y operación de estos Convenios se realiza a través de la Dirección de Abasto Social y sus 33 Centros de Trabajo. La cantidad de leche que se programa y entrega por periodo está determinada previamente en cada convenio y puede variar de acuerdo a la época o temporada del año, disponibilidad de recursos y cantidad de personas beneficiarias.

La principal función del Ayuntamiento, a su vez el Presidente Municipal en relación con el programa social Liconsa es la de gestión, así como la ser enlace y portavoz de los niveles de gobierno Estatal y Federal para con la ciudadanía y viceversa; con el fin de mejorar los canales de comunicación, y a su vez la calidad de su población informando sobre la gama de programas sociales de los que podían ser beneficiarios y guiando a la ciudadanía para acceder a los mismos acudiendo a las instancias correspondientes.

Durante la entrevista sé que le realizo al ex Presidente Municipal de Acolman (2017-2018), Licenciado en Derecho y Maestro en Administración Pública Misael Carreño Álvarez, que actualmente ocupa el cargo de Director General de Gobierno Región Otumba en el Gobierno del Estado de México, sobre la implantación del Programa Social LICONSA , la construcción de las lecherías y su organización, en base al tema territorial y poblacional, él mismo define que su principal función para con el programa fue, la de gestión de los espacios con ayuda de la participación de los ciudadanos, pues reconoce que fueron pieza clave en la construcción de cada lechería.

En todo el territorio que compone el municipio de Acolman durante el periodo 2016-2019, el municipio contaba con 18 convenios para lecherías, ubicadas en los siguientes puntos como muestra la tabla:

Tabla 13. Convenios de Lecherías en Acolman

N° DE LECHERIA	UBICACIÓN	LOCALIDAD O COLONIA
1500210300	Calzada de los agustinos	Acolman de Nezahualcóyotl
1500210400	Benito Juárez s/n entre Emiliano Zapata y A.V. Francisco I.	Los ángeles
1500210500	Lago de Chapultepec esquina con Lago de Texcoco MZ 29 LT 31	Villas de Terranova II Sección
1500210600	San José	San Marcos Nepantla
1500210700	Calle 5 de mayo s/n	Cuanalan
1500210800	Ignacio Zaragoza s/n casi con Av. del Progreso	San Bartolo
1500211000	Calle Venaditos entre Calle Hidalgo y casi esquina con 5 de mayo	Santa Catarina
1500211100	A.V de las Diligencias s/n	Xometla
1500211200	Calle Vicente Guerrero s/n entre Calle Hidalgo y Calle Tlaxcala	San Pedro Tepetitlan
1500211300	Av. de verano entre Calle Palma y Calle Sauces	Las Brisas
1500211400	Av. del Progreso N. 22 entre Calle Aldama y Av. del progreso	San Lucas Tepango
1500211500	Calle tabasco, entre Calle Nayarit y Carretera México Cuota	Anáhuac 1era Sección Tepexpan
1500211600	Calle Camino Real s/n, entre Calle Fresa y prolongación Vicente Guerrero	STUNAM Acolman
1511662300	Carretera México- Pirámides, junto al Mercado de Tepexpan	Tepexpan

1511073500	Calle de la Mina esquina con Calle Vicente Guerrero	San Miguel Totolcingo
1511077600	Allende s/n entre A.V Veracruz y Narciso Mendoza	San Mateo Chipiltepec
1511093300	Calle 5 de mayo s/n	San Francisco
15002110900	Av. Real del Sur s/n casi esquina con Valle Verde	Real del Valle

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo de Lecherías LICONSA 792 del Anexo XIII de la Gerencia Metropolitana Norte LICONSA S.A DE C.V. (2019).

Lo que comenta el ex Presidente Municipal 2017-2018, durante la entrevista realizada para nutrir esta investigación, respecto a la gestión de cada lechería y el convenio con LICONSA, en cuanto a la determinación de las ubicaciones de cada una, es que se trataba de un tema de oportunidad en cuanto a los espacios disponibles en las comunidades; es decir terreno para la construcción de una lechería, las autoridades locales o liderazgos sociales acudían al ayuntamiento a solicitar una lechería, el ayuntamiento en conjunto con ellos revisaban si dentro de la comunidad se contaba con algún terreno con las características y sobre todo si lo podían donar al ayuntamiento para la construcción de una lechería en base a todos los requerimientos que marca el Programa Social de Abasto de leche LICONSA.

Una vez que el Ayuntamiento tenía la certeza jurídica del predio, que es la evidencia que demuestra o acredita la propiedad legal de un bien, mediante cabildo se presentaba la propuesta y se asignaba presupuesto para la construcción de las instalaciones de la lechería, a la par que se comenzaba a preparar la documentación necesaria para solicitar al Programa Social el Abasto de Leche LICONSA. El proceso administrativo se llevaba a cabo entre el presidente, síndico y secretario del Ayuntamiento en la Gerencia Metropolitana Norte de LICONSA S.A DE C.V.

Las gerencias, según el Manual de Organización General de LICONSA , son las que ejercen la representación legal de la Entidad en el ámbito de su competencia, autorizan y supervisan la actualización del Padrón de Beneficiarios, realizan la programación mensual de leche de los Convenios con Actores Sociales ,y capturan en el Sistema de Seguimiento a la Distribución y suministro de cada Actor Social en los términos y condiciones establecidas en el convenio

correspondiente, así como también supervisan las unidades operativas de los Convenios con Actores Sociales por lo menos una vez al año, entre lo principal se encuentra, supervisar la integración de la información y documentos requeridos por la normatividad en la apertura y reubicación de lecherías para solicitar la autorización respectiva a la Dirección de Abasto Social (LICONSA, 2020).

Por otro lado, en cuanto a la determinación de la persona a cargo de la lechería, que el programa reconoce como concesionarios, eran designados por el ayuntamiento, en razón de su liderazgo social, reconocimiento por la comunidad, calidad moral y vocación de servicio, así como gozar de buena reputación y tiempo para atender la lechería. Además de cumplir con la documentación solicitada por el programa y una vez autorizada, la persona podía comenzar a fungir como concesionaria posterior a su capacitación sobre el manejo del producto y la lechería.

En cuanto al mantenimiento, servicios de energía eléctrica y agua potable en las lecherías; comenta el Mtro. Misael Carreño Álvarez, el Ayuntamiento dotaba de electricidad y los patronatos locales el agua sin ningún costo, en cuanto al tema de seguridad, el municipio se organiza por cuadrantes, y se destinaban cierto número de patrullas a cada uno ellos, encargadas de recorrer determinada comunidad, colonia o fraccionamiento, y estas unidades aseguraban la vigilancia de las lecherías LICONSA en todo el territorio del Municipio.

Cuando se inauguraba una lechería, asistían algunos miembros del Ayuntamiento, autoridades representantes de LICONSA, así como miembros de la comunidad y sus autoridades locales, como los delegados y COPACI, se le asigna un trabajador social o promotor del programa en el municipio y este quedaba encargado de registrar a los beneficiarios e informar a la población sobre el día de registro y recepción de documentos, así lo comenta el Ex Presidente Municipal y reconoce que el sindicato de Liconsa también colaboró mucho en la gestión de cada lechería en el municipio.

3.3.1 La influencia del Programa Social LICONSA en la orientación del voto ciudadano

Las secciones electorales municipales en relación con las comunidades, pueblos, fraccionamientos o conjuntos urbanos de todo el territorio de Acolman se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 14. Secciones electorales

Sección electoral	Colonia / Pueblo
0033	Acolman de Nezahualcóyotl
0034	Acolman de Nezahualcóyotl
0035	San Marcos Nepantla
0036	San José
0037	San Juanico
0038	Santa María / San Bartolo
0039	Quinta las flores
0040	San Lucas
0041	La Concepción Xometla
0042	Xometla
0043	Santa Catarina
0044	Col. Emiliano Zapata, Misión Sn Agustín
0045	San Pedro
0046	Chipiltepec
0047	Chipiltepec
0048	Zacango
0049	Cuanalan
0050	Cuanalan
0051	Barrio de Chimalpa (Tepexpan)
0052	Granjas Familiares
0053	Tepexpan Centro
0054	Anáhuac 1era sección (Tepexpan)
0055	Anáhuac 2da sección (Tepexpan)
0056	Totalcingo
0057	Totalcingo, Real del Valle
0058	Los ángeles, Las Brisas

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM de la Cartografía Electoral Distrito 39 Acolman de Nezahualcóyotl a través de la página <https://www.ieem.org.mx> (2020).

Para el proceso electoral del 2015, para elegir a la planilla que encabezaría el Ayuntamiento de Acolman en la Administración 2016-2018, ocurrió una gran votación, en la que en todas las secciones electorales el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se llevó la victoria, según los resultados del cómputo, más del doble de votos que la segunda fuerza política de esos años que era el Partido de la Revolución Democrática, en cada Sección Electoral del Municipio de Acolman obtuvo los siguientes resultados:

Tabla 15. Cómputo municipal del PRI por sección electoral

Sección	Partido con más votos	Votos
0033	PRI	649
0034	PRI	679
0035	PRI	1397
0036	PRI	132
0037	PRI	535
0038	PRI	591
0039	PRI	66
0040	PRI	253
0041	PRI	601
0042	PRI	527
0043	PRI	613
0044	PRI	631
0045	PRI	651
0046	PRI	613
0047	PRI	634
0048	PRI	651
0049	PRI	746
0050	PRI	580
0051	PRI	716
0052	PRI	682
0053	PRI	486
0054	PRI	551
0055	PRI	740
0056	PRI	867
0057	PRI	1851
0058	PRI	3212

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del IEEM, de los Cómputos Municipales de cada sección electoral, 2015.

Durante dicho proceso electoral, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), registro a su planilla en coalición con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (NA), durante la elección obtuvieron los siguientes votos.

Tabla 16. Cómputos Municipales de los partidos PVEM y NA por sección electoral

SECCIÓN	PVEM	NA
0033	23	19
0034	56	15
0035	18	3
0036	6	1

0037	11	15
0038	52	14
0039	0	0
0040	9	5
0041	11	13
0042	7	18
0043	14	9
0044	37	12
0045	20	8
0046	18	19

0047	26	18
0048	36	11
0049	21	19
0050	19	21
0051	17	19
0052	15	22
0053	13	11
0054	12	15
0055	15	17
0056	18	26
0057	71	87
0048	165	165
Total de votos	701	573

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del IEEM, de los Cómputos Municipales de cada sección electoral, 2015.

Para esta investigación se llevó a cabo una encuesta de 14 preguntas, a 100 beneficiarios de todo el municipio, que contaban con tarjeta LICONSA, entre los años 2014 y 2016, para obtener datos de primera mano respecto a la implementación del programa en Acolman.

La primera pregunta era respecto a que, si había un letrero en la lechería que le indicara los requisitos que solicita LICONSA para incorporarse al Padrón de Beneficiarios, a lo que los 100, respondieron que no, pues dichos requisitos eran informados directamente por el promotor del programa. También se enteraban por que otra persona les decía sobre los requisitos y ya acudían a la lechería a preguntarle al concesionario, y la siguiente pregunta era si había un letrero en la lechería que le indicara sobre compromisos que Liconsa tenía para con los beneficiarios y todos comentaron que no y que desconocían del tema.

Una de las preguntas más importantes de la encuesta era respecto a que si el promotor social de LICONSA visitó su domicilio y llenó un cuestionario para saber si podría ser beneficiario, a lo que la respuesta generalizada fue que no, que solo acudieron a la lechería el día que se iban a registrar para el programa y llevaron la documentación correspondiente y respondieron a un estudio socio económico. El promotor del programa llenaba con los datos que se le iban proporcionando. La siguiente pregunta, cuestionaba si se les permitió revisar que los datos fueran correctamente capturados, a lo que más de la mitad (70%) respondió que sí, pero el resto (30%) respondió que no, pues había demasiada gente y todo era muy rápido.

Las siguientes preguntas de la encuesta, giraban en torno a la actitud del promotor para con la ciudadanía, sobre si había sido tratado con respeto y cortesía, a lo que más de la mitad (67%) respondió que sí y el resto (33%) respondió que no, pues el promotor mostraba una actitud apresurada y molesta, intolerante a las dudas, además algunos aseguran que les alzaba la voz para que fueran más ágiles en responder a sus preguntas. Por otro lado, la siguiente pregunta era respecto a la actitud del concesionario que, si consideraban que habían sido tratados con respecto, y solo el 12% respondió que no, ya que aseguran que llegaron a ser reprendidos por acudir tarde a recoger su leche en la mañana, cuando los beneficiarios aseguran que el horario estaba dentro permitido, y el resto (88%) respondió que sí.

La parte final de la entrevista se centró en averiguar si la ciudadanía fue cohesionada o condicionada por algún grupo o partido político para poder integrarse al padrón de beneficiarios del programa LICONSA, se les preguntó si les solicitaron dinero para incorporarse al Padrón de Beneficiarios, y prácticamente el 100% respondió que no. Por otro lado, se les preguntó directamente si en algún momento les condicionaron incorporarse al Padrón de Beneficiarios por algún Partido Político, personal de Liconsa, o particulares, y todos los entrevistados (100%) respondieron que no. Por último, se les preguntó si durante el tiempo que fueron beneficiarios del programa presentaron alguna queja sobre problemas o irregularidades en el registro de nuevos beneficiarios al programa y todos (100%) respondieron que no, algunos

porque no notaron nada irregular ni extraño, pero otros porque dicen no haberle prestado atención a eso y solo le limitaron a recoger su leche los días indicados por la lechería.

Lo que podemos determinar en base a dicha entrevista es que, en lo relacionado con el registro de beneficiarios, no se llevaron a cabo las visitas domiciliarias como lo marca el programa para corroborar que los datos que la persona proporcionaba fueran reales, por lo tanto, no tenían la certeza y se limitaban a confiar en la palabra de los beneficiarios respecto al estudio socio económico. Por otro lado, en lo que se refiere a la actitud del promotor y del concesionario, el programa debería prestar más atención en esa parte, ya que de ahí depende el éxito de la implementación del programa en cada comunidad, así como el cumplimiento de su finalidad primordial que es apoyar a los sectores más vulnerables de la sociedad, con respeto y dignidad.

Finalmente la encuesta reveló, que de ninguna manera fueron condicionados por algún partido político para obtener algo a cambio de permitirles ser beneficiarios el programa, ni se les pidió dinero para integrarse al padrón o para recibir su tarjeta, pero por otro lado en la última pregunta sobre si identificaron alguna irregularidad o problema con el registro de nuevos beneficiarios, según los resultados nadie identificó ni presentó queja, sin embargo en su mayoría se debe que no le prestaban atención, ya que no era de su interés, ni conocían a fondo el programa como para identificar alguna irregularidad.

3.3.2 Relación en la implementación del programa social LICONSA y el Clientelismo en Acolman durante el periodo 2015-2018

Durante la visita a 5 lecherías del municipio, se le realizaron algunas preguntas a manera de entrevista a las concesionarias sobre la relación de su liderazgo en las comunidades para con los partidos políticos, y con los miembros de la administración municipal, los argumentos coincidieron en que, ellas por su cercanía con la población, los problemas y actividades de la cotidianidad, se dan cuenta de la situación política, económica, de seguridad, la cultura día con día. Sin embargo, reconocen que su labor es ayudar a los integrantes de su comunidad a obtener el

beneficio de la leche a bajo costo en sus hogares, y se consideran una pieza importante en la comunidad.

La forma en que llegaron al programa es diversa, algunas fueron quienes, en conjunto con autoridades locales, acudieron al ayuntamiento a solicitar la gestión de una lechería en su comunidad y ellas quedaron a cargo. Una entrevistada en especial argumentó que tiene siendo concesionaria 24 años y que ha visto pasar a los diferentes partidos políticos por las administraciones municipales, y reconoce que durante las últimas administraciones priistas, le prestaban más atención al programa, ya que fueron los años en los que más lecherías se construyeron en el municipio; además, ponían seguridad pública en las mañanas para que los beneficiarios no fueran víctimas de la delincuencia, así como también por parte del ayuntamiento les organizaban una convivencia anual todas las concesionarias.

La mayoría de las lecherías, cuentan con una tienda, con artículos de primera necesidad, de la canasta básica, con lo que apoyan su economía, ya que por cada litro de leche que venden solo ganan 0.06 centavos, y en la tienda ven una posibilidad de ganar un poco más mientras despachan la leche.

El hecho de que la mayoría de las lecherías se hayan construido durante las administraciones priistas generó en la comunidad un sentido de corresponsabilidad para con el partido, ya que algunos beneficiarios del programa en esos años, se consideraban agradecidos con el ayuntamiento por las lecherías y pensaban importante seguir votando por el mismo partido para no perder el programa y que se construyeran más lecherías en las comunidades que faltaban.

Por otro lado, las autoridades auxiliares de las comunidades eran una pieza importante en la gestión de los espacios para las lecherías, por lo que cuando se hacían cambios en dichas autoridades, los mismos liderazgos de las comunidades buscaban que la planilla ganadora en COPACI y delegación fuera a fin al partido en la administración, para tener mejores canales de comunicación y cercanía con el ayuntamiento y así facilitar todas las gestiones de cada comunidad.

Las lecherías operan bajo los principios de que son un programa público, ajeno a cualquier partido político, en donde no importaba la ideología política de la persona, si ella solicitaba y cumplía con los requisitos, el programa le otorgaba su

tarjeta por un año como corresponde y pasado el tiempo si seguía siendo merecedor, bajo los requisitos del programa se le hacía el cambio de tarjeta para el siguiente año; así como también se le ampliaba la dotación de leche de una bolsa a dos en el caso de ser necesario, y para la dotación de leche que sobraba, una hora después del horario establecido para los beneficiarios recoger sus bolsas, se abría la posibilidad a la población en general de adquirir el producto.

En manejo del programa en el municipio de Acolman, si bien no se llevaron a cabo todas las visitas domiciliarias por parte del trabajador social asignado, durante la revisión de documentos, se manejó con rigurosidad el cumplimiento de los requisitos para el registro al programa, sin tener influencia las ideologías políticas, ni por parte de los que buscaban ser beneficiarios, ni por los encargados del registro, lo mismo paso con la distribución del producto ,una vez teniendo sus tarjetas que les acreditaban ser beneficiarios, nadie podía negarle la entrega del producto, pero en general la población reconocía el papel del ayuntamiento en la gestión de la lechería que tenían en su comunidad.

CONCLUSIÓN

Los datos demuestran que la creación de instituciones participativas y de control en la gestión de programas sociales sin tener en cuenta las estructuras locales de poder puede generar resultados contrarios a los buscados, reproduciendo y fortaleciendo las redes clientelares.

El clientelismo apremia directamente a la calidad de la institucionalidad pública y del sistema político, pero también es importante revisar el impacto específico que tiene sobre la gestión de las políticas sociales. Precisamente, la supuesta o real omnipresencia del clientelismo parece inducir al riesgo de un uso tan indeterminado como poco útil del concepto; es decir hay una gran variedad de vicios en lo que las políticas pueden incurrir y el clientelismo es tan amplio y diverso que es propenso a confundirse con otro vicio o también pasar desapercibido o difícil de identificar en el sistema político – administrativo.

En el caso de Acolman, resumiendo los datos obtenidos de las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos relacionados con el programa social LICONSA en Acolman, así como también a beneficiarios y concesionarios del mismo, se identificaron muchas problemáticas que las reglas de operación del programa no regulan, por un lado el tema de la seguridad del punto de venta , los servicios como agua y luz en el establecimiento, que tuvieron a bien las administraciones municipales del ayuntamiento de Acolman cubrir durante el periodo que abarco esta investigación, no es el caso actual de las lecherías, puesto que se les retiró cualquier apoyo en tema de seguridad; es decir se les dejo de enviar patrullas de vigilancia, y los sistemas de agua potable en algunas comunidades dejaron de proveer el servicio.

Durante la administración 2016-2018, el programa tuvo un gran apoyo por parte de del ayuntamiento, los concesionarios reconocen la labor y cercanía con el presidente municipal y el director de desarrollo social; y para el caso de la ciudadanía, hay un reconocimiento de la buena gestión de programas para el municipio, por lo que durante las anteriores administraciones al periodo de estudio y la administración 2016-2018, género en la ciudadanía la aceptación política del

partido que estuvo a cargo durante esos trienios , que hubo una mayor construcción de lecherías en todo el territorio del municipio de Acolman.

Al analizar la relación entre la implementación del programa social LICONSA y el clientelismo político en el municipio de Acolman durante el periodo 2016-2018, donde se buscó como principal objetivo identificar los elementos que impiden el cumplimiento de su propósito, que busca mejorar los niveles de nutrición de millones de mexicanos, para la incorporación al desarrollo del país. Para lo cual, lo primordial fue definir qué es y cuáles son las características de las políticas públicas y del clientelismo político; así como también identificar las reglas de operación del programa social LICONSA y su implementación como política pública en la población objetivo y finalmente describir los factores de la implementación del programa social LICONSA en el municipio de Acolman y determinar su relación.

La investigación permite concluir que las prácticas clientelares en la gestión de programas sociales contra la pobreza son mucho más que un simple intercambio de favores por votos; se trata más bien de prácticas extorsivas permanentes, en las cuales participan diversos actores políticos con diferente estatus, y se llevan a cabo y se combinan múltiples delitos en las distintas etapas de la gestión de los programas sociales. Los datos de la investigación también demuestran se puede identificar un clientelismo directo e indirecto, este último puede pasar inadvertido dados sus mecanismos de acción.

Para el caso general de la ciudadanía, la participación que tienen en los procesos y en las actividades que deberían ser de su competencia, es relativamente baja, lo cual genera una gran laguna de desinformación en cuanto a las acciones de los gobiernos, sus jerarquías y sobre todo de donde sale el recurso para los programas y proyectos en beneficio de la ciudadanía, propiciado así un contexto de desconocimiento, quedándose a merced de lo que los actores políticos planteen, es decir, si un ciudadano ignora la naturaleza, alcances y jerarquía del programa ,puede ser engañado por los actores políticos, que se atribuyen el control de algún programa o acción de gobierno, lo cual sucede a menudo con el orden estatal y municipal de gobierno, la ciudadanía al ignorar el orden presupuestario de una obra o programa; fácilmente puede pensar que fue una actividad de orden municipal

,generando así confusión en la ciudadanía a causa de la manipulación de la información para fines políticos.

En Acolman, durante el 2015 y los años siguientes de los 6 programas federales presentes, LICONSA era el programa con más beneficiarios en comparación con los demás, dicho programa representaba un significativo apoyo en la economía de las familias más vulnerables del municipio, los concesionarios eran conocedores de la importancia de tener una lechería en sus comunidades, y aun cuando significara un gran esfuerzo levantarse temprano, limpiar, abrir la lechería, entregarles el producto y finalmente acudir a pagar al banco la cuenta de la leche, reconocían y aceptaban con responsabilidad la encomienda, pese a los seis centavos que le ganaban por litro al producto, pues se trataba de una labor social sin fines de lucro, sin embargo en algunos casos las concesionarias colocaron tiendas de productos de la canasta básica en la lechería para beneficiarse del espacio a la par que atendían la distribución de la leche LICONSA.

En general los beneficiarios aseguraron que de ninguna manera fueron condicionados por algún partido político para obtener algo a cambio de permitirles ser beneficiarios el programa, ni se les pidió dinero para integrarse al padrón o para recibir su tarjeta, por lo que se puede decir que no hubo uso político explícito del programa, pero sí reconocen que habría un sentido de agradecimiento con el partido que habría gestionado las demás lecherías en todo el municipio y eso los motivaba a seguir votando por el partido en cuestión.

Podemos concluir finalmente, que se identifica un cierto patrón que consiste en apoyar a la figura conocida como “líder gestor”, que se beneficia políticamente de sus actividades y gestiones con los órganos e instituciones públicas, para con la comunidad en relación con los programas para hacerse del poder o mantenerse en él, aprovechando su desconocimiento al respecto.

Considero que esto puede ser con toda la intención lucrativa, pero también de manera inconsciente, es decir una persona miembro de la comunidad identifica una problemática, busca información al respecto y encuentra que existe un programa gubernamental que puede generar la solución al problema y buscar el modo de aterrizarlo en su comunidad, y eso lo puede hacer con una intención

altruista, pero la población queda agradecida y lo considera un buen líder social y político, en este caso la visión clientelar depende mucho de la intención con la que realicen las actividades y gestiones, así como también de la información y planteamiento que se le comunique a la ciudadanía sobre la acción realizada.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

- Aguilar, L. (1992) El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.
- Aguilar, L. (2010) Política pública. México. Primera edición, 2010 segunda reimpresión, 2012 © Escuela de Administración Pública del D.F y Secretaría de Educación del D.F.
- Albertazzi, J.M. (2014) El clientelismo político: Una revisión del concepto y sus usos. Anuario de Estudios Centroamericanos, VOL. 40.
- Alonso, G. (2007) Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino. Caracas, Venezuela. Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia), núm., pp. 1-10.
- Anduiza, E. y Agusí, B. (2002) Comportamiento político y electoral. España. Ariel S.A.,
- Aparicio, R. (2002) La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000. México. Perfiles Latinoamericanos, núm. 020.
- Aparicio, R. y Carrochao, D. (2002) El perfil del votante clientelar en México, durante las elecciones del 2000. México. Estudios Sociológicos del Colegio de México, vol. XXIII, núm.68.
- Auyero, J. (1997) ¿Favores por votos?: Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo. Argentina. Losada.
- Auyero, J (2001) La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo. Argentina. Ediciones Manantial.
- Auyero, J. (2002) Clientelismo político en Argentina: doble vida y negociación colectiva. México. Perfiles Latinoamericanos, núm. 020.
- Canto, M. (2010) Participación ciudadana en las políticas públicas. MEXICO. Primera Edición, segunda reimpresión, 2012 © Escuela de Administración Pública del D.F y Secretaría de Educación del D.F.
- Chaverri, I. (2009) Elementos conceptuales del clientelismo político y sus repercusiones en la democracia. Universidad de Costa Rica San José, Costa Rica. Reflexiones, vol. 88, núm. 2, 2009, pp. 27-36.
- Combes, H. (2011) ¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?. Desacatos. México. no. 36.
- Corzo, S (2006) El clientelismo político como intercambio. Quito-Ecuador. ECUADOR DEBATE, Núm. 69 P.103-148.

Cuellar, R. (2015) La complejidad del diseño e implementación de las políticas públicas: caso de México. México. Horizontes de la Contaduría No. 4. pp. 247-260.

Dávila, L. (2016) ¿Cómo funciona prospera? mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. División de Protección Social y Salud Nota Técnica N° IDB-TN-971.

Freidenberg, F. (2017) La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México. Andamios, vol.14, n.34, pp.231-258. ISSN 1870-0063.

Hernández, G; De la Garza, T.; Zamudio, J.; Yaschine, I. (2019) El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación. Primera edición. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 978-607-9384-13-5.

Gruenberg, C. y Pereyra, V. (2009) El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza. Rev. Políticas Públicas Buenos Aires, Argentina. Análisis N°60, CIPPEC.

Guillermo, A. (2007) Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino. Caracas. Rev. del CLAD Reforma y Democracia. No. 37.

Gutiérrez, J.; Restrepo, R.; Zapata, J. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. Revista CES Derecho, (8), 2, 333-351.

Hernández, E. (2006) El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza. Espacios Públicos. Toluca, México. Universidad Autónoma del Estado de México. núm. 17. pp. 118-140.

Hevia, F (2010) Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progreso/Oportunidades en el sur de Veracruz. Xalapa, México. Centro de investigaciones y estudios Superiores en antropología Social-Golfo. Desacatos. núm. 34. pp. 119-13.

Torres-Melo, J. y Santander, J (2013) Introducción a las políticas públicas Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Colombia Imprenta nacional de Colombia.

Rivas, J. (2013) Historia de una institución, la historia de un pueblo. Acolman, México. Rev. Margen de trabajo social N° 69, N.º de ISSN: 0327-7585.

Kuschich, M. (2004) Teorías del comportamiento electoral y algunas de sus aplicaciones. México. Rev. Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLV; núm 190.

Leal, B. (1990) Clientelismo. El sistema político y su expresión regional. Colombia Tercer Mundo Editores.

Navarro, A. (2013) La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat. UNAM: México.

Parsons, W. (2008) Políticas Públicas. México: ED, FLACSO MÉXICO

Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 © Primera edición: Gobierno del Estado de México, 2018. Gobierno del Estado de México Palacio del Poder Ejecutivo Lerdo poniente núm. 300.Toluca de Lerdo, Estado de México.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno De La Republica

Rehren, A. (2000) Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile. Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Rev. Reforma de Estado Vol. II. N.º 305.

Rodríguez, G. (2002) Clientelismo político y políticas sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Gaceta Laboral, vol. 08, núm. 2, pp. 153-165.

Rodríguez, J.M (2017). Políticas públicas, Public Policy. Rev. Venezolana de Enfermería. Volumen 4, Número 2.

Schedler, A. (1999) El voto es nuestro, Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. México. Rev. Mexicana de Sociología, núm. 66.

Schedler, A. (2004) El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. Instituto de Investigaciones Sociales. México, D. F. Rev. Mexicana de Sociología. p. 57-97. ISSN: 0188-2503/04/06601-03.

Schröter, B. (2010) Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? Cd.Mex, México. Rev. Mexicana de Sociología 72, núm. 1, P. 141-175.

Velázquez, B. (2012) Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria. Senado de República LXI Legislatura. Instituto Belisario Domínguez.

Zegarra, Á. (2012) Programas Sociales: en busca de la (hasta ahora esquiva) calidad, Perú. Rev. Ideele, núm. 221.

Fuentes Electrónicas

Gobierno de la Republica, LICONSA S.A de C.V. disponible en: <<https://www.gob.mx/liconsa>> [consulta: 23 marzo 2020].

Gobierno de la Republica, Secretaría el Bienestar. Disponible en: <<https://www.gob.mx/bienestar> > [consulta: 23 marzo 2020].

Gobierno de la república. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en: <<https://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>> [consulta: 12 octubre 2020].

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la federación. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289882&fecha=28/02/2013> [consulta: 12 octubre 2020].

Revista digital scielo. La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632017000200231&lng=es&tlng=es> [consulta: 12 octubre 2020].

Instituto Electoral del Estado de México. Acolman Plataforma Electoral Municipal 2016 – 2018. Disponible en: <https://www.ieem.org.mx/2015/plata/municipal/12_PRI_PVEM_NA/Acolman.pdf> [consulta: 20 octubre 2021].

Instituto Electoral del Estado de México. Resultados Electorales. Disponible en: <https://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html> [consulta: 15 enero 2022].

Coordinación Estatal para el Fortalecimiento de los Municipios, SNLP. Guía Práctica del Coordinador (a) de Desarrollo Social. Disponible en: <http://cefimslp.gob.mx/documentos/guias_practicas/COORDINADOR_DE_DESARROLLO_SOCIAL.pdf> [consulta: 11 febrero 2022].

LICONSA S.A de C.V. Catalogo de lecherías. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/494219/anexo_XIII.CONV.INV.TRES.PERS.FUMIGACION_A_LECHERIAS.E104-2019.pdf> [consulta: 11 febrero 2022].

H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Curriculum de José Antonio Saavedra Coronel. Disponible en: <<http://sitlxx.diputados.gob.mx/curricula.php?dipt=130>> [consulta: 20 febrero 2022].

H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Curriculum de Darío Zacarias Capuchino. Disponible en: <<http://sitlxxii.diputados.gob.mx/curricula.php?dipt=130>> [consulta: 20 febrero 2022].

LICONSA S.A de C.V. Manual de Organización General. Disponible en: <<http://www.liconsa.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01%20MOG%2031-ENE-2020.pdf>> [consulta: 20 febrero 2022].