



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Política y Cultura

**Clientelismo redistributivo: relaciones  
partidistas en la implementación de programas  
sociales en la alcaldía Coyoacán**



TRABAJO TERMINAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL

Presenta:

Jorge Alberto Sánchez Leyva

Asesor:

Héctor Manuel Villarreal Beltrán

Ciudad de México

Octubre 2023

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	4
---------------------------	---

## Capítulo I

<b>La política social y su implementación desde el contexto local</b> .....	9
---	---

I.I. El clientelismo: una institución clave del fenómeno local .....	9
--	---

I.I.I. Los actores dentro de las relaciones clientelares .....	14
--	----

I.II. El proceso de implementación en las políticas públicas a partir de la segunda generación .....	19
--	----

I.III. La política social: el instrumento del clientelismo .....	26
--	----

## Capítulo II

<b>México: una visión del clientelismo y la política social</b> .....	33
---	----

II.I. El clientelismo político en México .....	33
--	----

II.II. La política social, del estado de bienestar al estado neoliberal en México .....	38
---	----

II.III. De lo general a lo particular: un recuento de las organizaciones políticas y sociales en la ciudad de México y Coyoacán .....	42
---	----

II.IV. Un breve recuento de la política social y clientelismo en la ciudad de México .....	46
--	----

II.V. Gobierno y elecciones de Coyoacán: un reflejo de la ciudad .....	48
--	----

## Capítulo III

<b>El clientelismo redistributivo: el fenómeno en Coyoacán</b> .....	57
--	----

III.I. La perspectiva de los actores involucrados de MORENA .....	58
---	----

III.I.I. Un breve acercamiento al caso del programa Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente .....	59
III.I.II. El testimonio de un beneficiario de la beca PILARES Bienestar .....	61
III.I.III. La perspectiva de un servidor público local de MORENA .....,.....	63
III.I.IV. La opinión de una integrante de COPACO .....	65
III.I.V. Características y objetivos presentados en los agentes identificados .....	66
III.II. La redistribución a partir del gobierno local .....	72
III.II.I. Los programas sociales en Coyoacán .....	72
III.II.II. La perspectiva de los funcionarios públicos locales de la alianza PRI-PAN-PRD .....	74
III.II.III. La perspectiva de una líder política local .....	82
III.II.IV. Un acercamiento al caso del informe de gobierno del alcalde en 2023 .....	83
III.II.V. Características y objetivos presentados en los agentes identificados .....	84
III.III. Clientelismo en la Ciudad de México: diferencias en tiempos actuales .....	91

## **Capítulo IV**

<b>Análisis de resultados</b> .....	<b>94</b>
IV.I. Resultados del partido en el poder federal y estatal .....	94
IV.II. Resultados de los partidos en el poder local .....	97
<b>Conclusiones</b> .....	<b>102</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>106</b>

## Introducción

La política en México está rodeada de fenómenos que son tan complicados como interesantes. Generalmente, son analizados desde distintos enfoques teóricos que resaltan características específicas del fenómeno para abordar su estudio de manera óptima. En este caso el eje central de estudio es el clientelismo político, tema que ha sido estudiado de manera constante en distintos países como Estados Unidos, Francia, Japón y, por supuesto, México; ya que suele jugar un papel importante en las arenas de poder del mundo político y, siendo el otro eje de esta investigación, en la implementación de programas sociales. Los enfoques varían, a veces drásticamente, entre un abanico de posibilidades propuestas por los autores; y dependen en su mayoría de la exploración de la realidad política de cada país, la cual es cambiante y dependiente de su contexto específico.

De acuerdo con la segunda generación de estudios de la implementación de políticas públicas, los burócratas a nivel de calle son el eje del éxito de un programa. Es decir, sin demeritar la importancia del diseño, centran la atención de su análisis en el contexto local y sus operadores. En el fenómeno político mexicano, históricamente han existido relaciones de clientela entre funcionarios públicos y liderazgos políticos, desde aquellos que se encuentran a nivel colonia hasta aquellos que se encuentran dirigiendo algunos sectores políticos de gran relevancia como los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil e inclusive sindicatos de trabajadores del gobierno. Para esta investigación, la atención se centra en los líderes políticos locales, aquellas personas que se encargan de movilizar a la ciudadanía en las colonias, y constantemente se mantienen en contacto con agentes del gobierno. Siguiendo la lógica de la segunda generación, para este trabajo busco centrar el lente analítico en el entorno local: cómo estos líderes políticos influyen, participan y forman parte del proceso de implementación incluso operativamente, acompañando a los burócratas a nivel de calle en una relación clientelar. Decidí tomar a la Alcaldía Coyoacán como la delimitación geográfica para la investigación debido a que es en este lugar donde yo resido. Gracias a ello he podido lograr, previo a la investigación, un acercamiento tanto con líderes políticos locales como

con funcionarios del gobierno local, hecho que fue clave para poder llevar a cabo las entrevistas necesarias para explorar el fenómeno en Coyoacán.

Tomando en cuenta estos elementos (clientelismo, implementación de programas sociales, líderes políticos locales y la delimitación geográfica, Coyoacán) es que llego a la pregunta principal de esta investigación: ¿qué papel juegan los líderes políticos locales en la implementación de los programas sociales en la alcaldía Coyoacán? Si bien, a lo largo de la investigación surgen distintos cuestionamientos a partir de la revisión del material teórico e histórico, el objetivo principal es identificar cómo los actores políticos locales también forman parte del proceso de implementación de una política pública (específicamente de programas sociales), a partir de relaciones clientelares, las cuales conforman diferentes dinámicas entre la ciudadanía y el poder público. Se abordan algunos casos específicos de programas sociales de la Ciudad de México siendo estos la Pensión para el bienestar de personas con discapacidad permanente (programa federal) y PILARES Bienestar (programa del gobierno de la Ciudad), ya que durante el trabajo de campo realizado se realizó una jornada de recepción de documentos para la Pensión, y también se logró contactar con una persona integrada en PILARES dispuesta a compartir su experiencia. También se abordaron algunos ejemplos a nivel local como el programa de salud con el que cuenta la alcaldía, así como el de útiles escolares, ya que estos fueron relatados por algunos funcionarios públicos entrevistados.

La hipótesis que da forma a esta pregunta de investigación se centra en que los funcionarios públicos se relacionan con la ciudadanía a partir de relaciones clientelares en las cuales los líderes políticos locales juegan el papel de intermediarios para así hacer llegar, discrecionalmente, el acceso a programas sociales a la ciudadanía. Esta vinculación premia la lealtad política y funciona como un mecanismo que es relevante en la etapa de implementación de programas sociales. La idea de que la lealtad juega un papel relevante en estas relaciones es una preconcepción establecida en este punto, pero los resultados arrojan que existen tanto relaciones basadas en lealtad (las menos), como relaciones basadas en un beneficio económico para el líder, quien otorga su apoyo al mejor postor.

Un objetivo secundario es encontrar si, en la realidad, convive el clientelismo categorizado en esta investigación como *tradicional*, con las características del clientelismo que forma

parte de una propuesta teórica: el *clientelismo redistributivo*. Los principales hallazgos encontrados sobre la pregunta de investigación, la hipótesis y los distintos enfoques del clientelismo revelan distintas dinámicas que existen tanto en instituciones pertenecientes al gobierno federal como al de la Ciudad de México, gobernados por el partido político oficialista; y explorando aún más detalladamente el entorno político local, gobernado por la alianza opositora. Es así como, mediante este trabajo de investigación, se comprueba la presencia del clientelismo principalmente en dos ámbitos de gobierno, en el ámbito local en la Alcaldía Coyoacán y en los ámbitos estatal y federal, en menor medida, al explorar los programas sociales mencionados con anterioridad y tomando como referencia lo relatado por un concejal de la alcaldía quien se encontraba, al momento de la investigación, abandonando el partido político oficialista.

El papel que juegan los líderes locales cambia en lo local, por lo cual se encontraron dos posturas contrarias. Mientras las funcionarias entrevistadas del gobierno federal y estatal declararon que se está buscando la eliminación de los intermediarios en los programas sociales (y así lo establece también, por ejemplo, las reglas de operación del programa para personas con discapacidad), los funcionarios del gobierno local reivindicaron la importancia y relevancia de los líderes locales en la movilización de apoyos sociales conforme a una lógica partidista o, al contrario, beneficiando a toda la población sin distinción de colores políticos. Es en estas dos posturas que se encuentra un cambio significativo en las relaciones clientelares, al menos para lo que concierne al gobierno estatal y posiblemente al federal, pues los intermediarios no desaparecerían, solo cambiarían quienes ejecutan ese papel. Pasarían de ser los líderes políticos locales a funcionarios de gobierno a nivel de calle, aquellos que portan un chaleco de la Secretaría del Bienestar y se encuentran en el campo, caminando las calles de las alcaldías. La continuación o alternancia en el poder podría significar la llegada de un nuevo mecanismo clientelar, o la continuidad de un *status quo*. Sin embargo, en lo local, las relaciones entre gobierno, partidos y líderes locales se mantienen estrechas, y a pesar de que los funcionarios abogan por un cambio, no se muestran indicios reales de que se logre en el corto plazo debido a lo arraigado que se encuentra este modo de participación política.

Antes de continuar con la estructuración del capitulado, he de mencionar algunos aspectos relevantes a la hora de realizar la investigación. El buscar entrevistar distintos actores políticos fue en ocasiones complicado, pues aquellos que se encuentran en distintas posiciones de mayor influencia (como el diputado entrevistado, o el concejal) suelen tener una agenda más apretada y se dificulta el coordinar una conversación de mayor tiempo. A lo largo del trabajo de campo intenté contactar con los diferentes diputados locales de Coyoacán, logrando concretar una cita únicamente con uno. Lo mismo sucedió con los concejales, concretando también una entrevista. El enlace con el Jefe de Unidad Departamental de Atención a Infancia y Jóvenes fue fundamental, pues gracias a su apoyo fue que logré tener el acercamiento con el concejal y los otros dos servidores públicos entrevistados. En ocasiones anteriores había logrado identificar a servidores públicos del gobierno de la Ciudad caminando por las calles de Coyoacán, por lo que no fue complicado abordarlos para buscar una conversación. Dos funcionarias de la Secretaría del Bienestar fueron quienes me permitieron realizar una entrevista para poder investigar sobre el fenómeno desde su perspectiva. Por otra parte, fue difícil entablar entrevistas con algunos líderes locales, por lo que la investigación solo contempla lo compartido por dos mujeres de basta experiencia. En general, he de resaltar la dificultad en coordinar conversaciones con actores políticos en general, pero también debo apreciar el hecho de que en su totalidad todos los servidores públicos y personajes políticos que logré entrevistar se mostraron interesados en aportar a la investigación, con buena apertura y amabilidad.

Para finalizar este apartado, comento a grandes rasgos el capitulado de la investigación. En el primer capítulo brindo las bases teóricas para comprender el clientelismo político y desarrollo una propuesta teórica sobre este: el *clientelismo redistributivo*. Continúo con un apartado sobre políticas públicas, en el cual expongo a grandes rasgos lo planteado en la segunda generación de análisis, que centra su atención en los llamados burócratas a nivel de calle y la implementación de las políticas, para después relacionarlo con el apartado del clientelismo. Al finalizar este capítulo expongo algunos principios fundamentales de la política social como lo son la diferencia entre programas universales y focalizados.

Durante el segundo capítulo, para partir de lo general, desarrollo un contexto histórico del clientelismo y de la política social en el país, pasando también por la política social de los

últimos gobiernos de la Ciudad de México y su relación con el clientelismo. También presento un marco histórico-contextual de Coyoacán, en el cual se presentan datos de los últimos gobiernos, y se presentan actores políticos recientes quienes, a su vez, han sido relacionados nuevamente con el clientelismo.

El tercer capítulo conforma la parte práctica de la investigación, en el cual presento los resultados del trabajo de campo, donde logré entrevistar a diferentes actores políticos locales que se encuentran identificados dentro de la propuesta teórica del clientelismo redistributivo. A partir de los descubrimientos de ese capítulo, en un cuarto análisis los hechos encontrados para encaminar la discusión a las conclusiones donde también presento algunas líneas alternas de investigación que surgen a partir del presente trabajo.



# Capítulo I

## La política social y su implementación desde el contexto local

### EL CLIENTELISMO: UNA INSTITUCIÓN CLAVE DEL FENÓMENO LOCAL

Las relaciones políticas son parte del día a día en nuestra sociedad. Son tanto necesarias como complicadas, y dignas de estudio. Un tipo de relación política que ha sido estudiada con detenimiento es el clientelismo, el cual forma parte medular de las instituciones de México. Para comenzar con el estudio del clientelismo, es necesario retomar una de las definiciones que, según Hélène Combes, es fundamental para estudiar este tema desde un análisis contemporáneo:

La relación de clientela es una relación de dependencia personal que no está vinculada al parentesco, que se asienta en intercambios recíprocos de favores entre dos personas, el patrón y el cliente, los cuales controlan recursos desiguales. [...] Se trata de una relación bilateral, particularista y borrosa [...], de una relación de reciprocidad [...] que supone un intercambio de beneficio mutuo entre socios desiguales (Médard, 1976, citado en Combes, 2011, pág. 15).

Esta primera definición menciona ya a dos actores principales dentro del clientelismo que más tarde serán retomados. También expone dos cuestiones de gran relevancia: el control de recursos desiguales y la reciprocidad. Ni un lado ni el otro cuentan con recursos iguales, lo cual los lleva a relacionarse para buscar obtener lo que el otro posee. Así es que se habla entonces de un beneficio mutuo en el intercambio.

Independientemente de la definición más clásica de Jean-François Médard, se puede identificar una diferencia ideológica que divide el estudio del fenómeno,

todas las concepciones acerca del clientelismo se reparten en un abanico que se despliega entre dos posiciones. Una considera el clientelismo como una forma más o menos residual y opuesta a la modernidad política: dicho de manera rápida,

encierra las posiciones normativas que denuncian el clientelismo y buscan hacerlo desaparecer. Al otro extremo del abanico se encuentran las posiciones que tienden a considerar que el clientelismo es un fenómeno universal y se detecta en el funcionamiento mismo de las naciones occidentales modernas. La diferencia entre estas dos concepciones es fundamental para entender las formas en que se han desarrollado los estudios recientes sobre el fenómeno (Combes, 2011, pág. 15).

La clave, según Combes, se encuentra en el objeto del intercambio clientelar. Encuentra el objeto de la primera postura en la definición de Kitschelt y Wilkinson (2007, pág. 2): "la rendición de cuentas clientelar representa una transacción, un intercambio directo *entre el voto del ciudadano a cambio de pagos directos o del acceso a empleos, bienes o servicios*". El objeto de la segunda postura es definido por Médard (citado en Combes, 2011, pág. 16): "los recursos intercambiados pueden ser de naturaleza muy diversa: económicos, políticos, religiosos, psicológicos, militares, judiciales, administrativos, educativos [...] tienen que ver con todos los aspectos de la vida". Por un lado, la primera postura se inclina hacia un objeto muy específico y claramente acotado: los votos. En cambio, la segunda postura apertura más el objeto del intercambio. Las dos visiones se contraponen una vez más:

la primera tiende a restringir el clientelismo a una práctica específica —el intercambio de votos contra ciertas ventajas, sobre todo ligadas a la supervivencia de los sectores populares—, y es una visión ampliamente difundida en México. La segunda considera las prácticas clientelares —bajo diversas formas— como propias del funcionamiento de cualquier sistema político (Combes, 2011, pág. 16).

El presentar estas diferencias es clave para el desarrollo de esta investigación, ya que a partir de estas posturas tomaré una propia. La inclinación durante el desarrollo del presente trabajo será principalmente hacia la segunda postura, que busca explorar el clientelismo desde el funcionamiento propio del sistema político (sin olvidar que se encuentra institucionalizado). Para respaldar esta postura, se encuentran numerosos autores que han aportado al estudio del clientelismo. Como lo menciona el mismo Médard, incluso puede agilizar a las burocracias: "El clientelismo es, al contrario, una de las estrategias que permiten a los burócratas rebasar lo aparatoso del aparato; es también una estrategia que permite a los administrados arreglárselas" (1976, citado en Combes, 2011, pág. 20). Desde otro eje, cabe

mencionar cómo el clientelismo puede ser una forma de acercar los programas sociales a las clases populares: “varios trabajos sobre las relaciones entre los administrados y la administración en zonas populares de Francia muestran las dificultades de acceso a los programas sociales cuando nadie —ni organizaciones sociales ni partidos— desempeña un papel de intermediario” (Combes, 2011, pág. 20).

Ahora, para continuar con la definición del clientelismo, encuentro ilustrativa la definición de Susana Corzo, quien entiende al clientelismo político como “un instrumento al servicio de múltiples intereses” (2002, pág. 14), estos múltiples intereses implican relaciones de poder entre dos partes, siendo generalmente un funcionario público y un ciudadano que busca un beneficio. Así lo define esta autora:

Se entiende el clientelismo político como la consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar, que no imposible, de no ser por este vínculo o relación. Se trata de un intercambio extrínseco entre partes, que beneficia a ambas, porque su situación de desigualdad funcional no afecta al intercambio que ambas partes requieren para alcanzar sus fines. (Corzo, 2002, pág. 14)

Esta relación implica el control (poder) sobre servicios o recursos públicos, para un beneficio mutuo, al cual no se podría aspirar de no ser por ella. Ambas partes, a su vez, responden a un beneficio propio, principalmente político (más que económico). Es decir, “reporta un beneficio, no necesariamente cuantificable, a partir de un intercambio directo e indirecto que se produce en el ámbito de lo público” (Corzo, 2002, pág. 14). Es un contrato, no explicitado en papel, sobre cómo un funcionario (o aspirante a) proporcionará beneficios a un ciudadano políticamente activo. Por este último aspecto es que el clientelismo también puede verse como un método más de participación ciudadana, que juega un papel importante en el uso de recursos públicos, incluidos programas.

También debo resaltar la voluntariedad del acto. Ni el funcionario, ni aquél que busca acceder a los recursos o servicios públicos son forzados, “la entrada en la relación se hace

voluntariamente ya que la vinculación entre ambas partes no es de dependencia sino de complementariedad de intercambios” (Corzo, 2002, pág. 15).

Dentro del clientelismo político se encuentran diferentes categorías que señala Corzo: electoral, burocrático y de partido. El fenómeno que busco explicar responde a características principalmente de dos tipos: burocrático y de partido. Según Corzo, 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” (2002, pág. 21). Aquí se menciona un actor muy importante dentro del clientelismo: el intermediario, al cual haré referencia más tarde cuando recupere los actores dentro del clientelismo. Por otro lado, en el segundo tipo (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 esta facción, líder o corriente alcance el poder” (2002, pág. 21). Las características que recupero del primer tipo son el apoyo al intermediario y la preferencia a un grupo; del segundo tipo es la distribución de los recursos y servicios públicos.

¿Por qué previamente mencioné que el fenómeno que busco exponer aquí responde a características de estos dos tipos de clientelismo? El clientelismo burocrático omite el carácter partidista que existe dentro de la administración pública y la realidad política. Las actuaciones del intermediario pueden responder a intereses de partido, así como el apoyo de ciudadanos a intermediarios; y de la misma forma pero a la inversa, el apoyo de gobierno a grupos específicos. Es decir, no se habla a futuro para recibir un beneficio, aquellos que según el clientelismo de partido lo aportarán cuando ganen ya se encuentran en el poder, ya pueden aportar una distribución de los recursos, pero esta se lleva a cabo a partir de intermediarios como menciona el burocrático.

Es por lo anterior que para referirme a un clientelismo específico en esta investigación añadiré otro tipo que combina características de los dos anteriores: el clientelismo redistributivo. En este tipo existe un partido (o coalición) mayoritario en el poder, el cual brinda a intermediarios la capacidad de redistribuir recursos o servicios públicos, o facilitar un trato preferencial a los clientes. Todas estas relaciones se dan en función del interés del partido en el poder, ya que la movilización del intermediario ayuda a legitimar al gobierno

en turno, como lo menciona Corzo: “las relaciones de clientela pueden desempeñar un papel importante en la legitimación de las actuaciones de los representantes elegidos” (2002, pág. 15).

Antes de entrar de lleno en los actores que conforman al clientelismo, añadiré una breve definición de otro elemento clave dentro del clientelismo, las “maquinas políticas”. Desde la concepción norteamericana, una máquina política es

Una organización concebida para ganar elecciones mediante la movilización de clientelas, en el marco de relaciones personalizadas y solidaridades étnicas. Las máquinas no tratan de movilizar a su electorado en función de su interés, sus valores o una ideología; la fidelización de las clientelas se apoya en la distribución de incentivos materiales, sobre todo empleos públicos [...]. Las máquinas políticas ofrecen varios tipos de empleos: reales, por los cuales los asalariados reciben su paga a cambio de su trabajo de bombero, policía, basurero, asistente social, secretario, etc., y los *no-shows*, empleos ficticios en virtud de los cuales el empleado forma oficialmente parte, por ejemplo, de tal o cual administración, pero en realidad trabaja para la máquina (Bonnet, 2010, pág. 10).

Según esta definición de máquina política, podemos entender que hay dos tipos de trabajadores públicos, el real, que opera conforme a las labores usuales de la burocracia para garantizar los objetivos de determinada administración pública; y, por otro lado, los *no shows*, que a pesar de estar incorporados formalmente en la administración, sus acciones responden a los intereses de la máquina política. En el marco del clientelismo redistributivo, podemos ubicar a las máquinas electorales desde una lógica partidista (o de coalición), en la cual tanto un empleado real como un *no show* responde a los intereses del fortalecimiento del partido en el poder para garantizar su permanencia. La cadena clientelar, en ese sentido, favorecerá a la máquina en cuanto el *distribuidor público* tenga certeza de que sus *redistribuidores sociales* cumplirán con su labor de intermediarios en función de una lealtad partidista y legitimación del poder. Algunos cuestionamientos surgen a partir de estos tipos de trabajadores, ¿existen los trabajadores reales y los *no shows* en la administración pública mexicana? Y, de ser así, ¿de qué forma? Posteriormente se abordarán estas interrogantes de manera breve.

## Los actores dentro de las relaciones clientelares

Hasta el momento, mencioné algunas de las características claves para entender al clientelismo, así como sus tipos, e incorporé el clientelismo redistributivo. En el apartado anterior se mencionaron a los diferentes actores que forman parte del clientelismo, por lo que es indispensable explicar cada uno de ellos.

El primer actor al que haré referencia es al patrón (*boss*), quien es “la figura tutelar situada en lo más alto de la pirámide del poder clientelista” (Vommaro & Combes, 2016, pág. 62); sin embargo, retomando los aportes de Corzo, no hablaré sobre una pirámide clientelista<sup>1</sup>, si no de una cadena de tres eslabones. El primer eslabón es el patrón, el cual, siguiendo la línea propuesta por Vommaro y Combes, “ejerce su influencia en el plano local” (2016, pág. 62). En este punto, el seguir usando la palabra ‘patrón’ implicaría la existencia de la pirámide, por lo que de ahora en adelante me referiré a esta figura como *distribuidor público*. Es aquél que tiene la capacidad de distribuir recursos o servicios públicos, o garantizar un trato preferencial a la clientela, el inicio de la cadena. Por ende, se encuentra insertado en la administración pública local y responde a los intereses del partido al que pertenece. Por ello, lo racional es elegir intermediarios que garanticen esos intereses. Dentro de la administración pública local, el *distribuidor público* puede tener una posición en cualquier jerarquía. Desde un Jefe de Unidad Departamental<sup>2</sup> hasta el mismo Alcalde.

El segundo actor involucrado es el intermediario (*broker*), el cual “en los medios urbanos [...] es en general sociable y está bien insertado en la vida del barrio” (Vommaro & Combes, 2016, pág. 67), por lo que representa una figura local de gran importancia política. De acuerdo con el autor francés Cesare Mattina, los intermediarios “dependen de la habilidad para asegurarse una carrera en un partido y el dominio, dentro ayuntamientos, de las palancas para la redistribución de bienes públicos (empleo, vivienda social, ayudas y subsidios varios)” (2004, pág. 130). Estas características pueden vincularse claramente con el

---

<sup>1</sup> El hablar de una pirámide implica una relación de dominación, lo cual no responde a los intereses de esta investigación. Recuperando a Corzo, “si aceptásemos la dependencia de una parte sobre la otra se supondría la existencia de un estado de dominación, lo cual es incompatible con el hecho de que ambos actores comparten valores y orientaciones cognitivas que conceden al intercambio la legitimidad para practicarlo” (2002, pág. 15).

<sup>2</sup> Las figuras de la administración pública local en la Ciudad de México se explorarán más a fondo en el segundo capítulo.

clientelismo redistributivo, en el cual el intermediario es clave y funge como el segundo eslabón de la cadena, el cual conecta al *distribuidor público* con el cliente. Para acotar el término de intermediario a la propuesta teórica, me referiré a esta figura como *redistribuidor social*, aquél que conecta la distribución de bienes públicos otorgados por el *distribuidor público* con la sociedad civil. Mattina asegura que lo más importante del proceso recae en la “capacidad de erigirse en un relevo imprescindible con las poblaciones para que los recursos públicos sean destinados en una lógica particular y personalizada” (2004, pág. 131). Esta lógica particular puede referirse, en este caso, a la lógica de partido. El *redistribuidor social* será clave para esta investigación y más tarde es comparado y vinculado con los actores del contexto local.

Por último, el tercer eslabón de la cadena es el cliente. Si bien es una población importante, no tiene mucho tiempo que comenzó a tomarse en cuenta su voz: “con anterioridad se prestaba más atención a los efectos de las relaciones de clientela sobre los regímenes políticos que el modo en que uno de sus protagonistas, los clientes, percibía y modelaba dichas relaciones” (Vommaro & Combes, 2016, pág. 70). Para explorar un contexto local el cliente no puede dejar de formar parte importante del fenómeno, del intercambio. El explorar su perspectiva permite construir el fenómeno a partir de los actores realmente involucrados:

recuperar los puntos de vista del protagonista significa que deberíamos situarnos en la posición y en el conjunto de relaciones a partir de las cuales las prácticas clientelistas, valoraciones y creencias se están construyendo, y toman sentido desde el punto de vista de esa ubicación (Auyero, 1999, pág. 305).

Es decir, al ponernos en los zapatos del cliente, podemos identificar los factores que intervienen en su comprensión y asimilación del intercambio:

desde afuera, lo que parece un intercambio de votos por favores, es visto desde adentro de muy diversas maneras [...] La mayoría de los que reciben recursos vitales a diario no ven su vínculo con el intermediario como una relación de poder. Para ellos, el clientelismo es un saber práctico habitual, lo que dificulta una postura espectadora sobre esas relaciones de poder” (Auyero, 1999, pág. 305).

Este argumento refuerza la postura de esta investigación de no optar por un análisis piramidal, más bien una cadena de relaciones en la que cada eslabón cumple un papel de similar relevancia en el intercambio, y obtiene un beneficio equivalente.

En la tabla 1 se pueden observar las principales diferencias entre los actores dentro del clientelismo, a partir de las definiciones más tradicionales del fenómeno (las cuales agrupo en el “clientelismo tradicional”, término que usaré a lo largo de la investigación) y la propuesta del clientelismo redistributivo.

**Tabla 1. Diferencias de los actores involucrados en las relaciones clientelares**

<i>Actores involucrados</i>	<i>Clientelismo tradicional</i>	<i>Clientelismo redistributivo</i>
<i>Patrón/ Distribuidor público</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ejerce su influencia en el plano local.</li> <li>-Hace uso del sistema de botín del empleo público.</li> <li>-Organiza, centraliza y mantiene parcelas de poder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ejerce su influencia en el plano local.</li> <li>-Distribuye recursos y servicios públicos con una lógica de partido.</li> <li>-Se encuentra insertado en la administración pública local, a cualquier nivel que le permita dicha distribución o un trato preferencial a su clientela.</li> </ul>
<i>Intermediario/ Redistribuidor social</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Actores sociales en una arena local.</li> <li>-Canalizan recursos.</li> <li>-Les son destinados recursos públicos conforme a una lógica personalizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Líderes partidistas a nivel local.</li> <li>-Canaliza los recursos y servicios públicos a la sociedad civil, con preferencias partidistas que garanticen los intereses del distribuidor público.</li> </ul>
<i>Cliente</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sométicos a relaciones de dominación.</li> <li>-Recursos endeables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Su participación es voluntaria, ya que el intercambio es de valor similar para todos los involucrados.</li> <li>-Interpretan su relación con el intermediario (redistribuidor social) como un saber práctico habitual</li> <li>-Son entendidos como ciudadanos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información del presente trabajo de investigación y “Clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días (Vommaro & Combes, 2016, págs. 57-60).



Los objetivos de los actores también son distintos entre ambos abordajes teóricos. Mientras que en la perspectiva tradicional el fin último es electoral, para así mantener parcelas de poder y promover el funcionamiento de la máquina política; en la perspectiva redistributiva el fin es el crecimiento de un partido político y el fortalecimiento de sus redes. Si bien en un principio podría parecer que el segundo caso también responde a un fin último electoral, no lo hace necesariamente. Alimentar estructuras partidarias, fortalecer liderazgos locales y promover la participación política local con miras hacia la integración en un partido en específico son formas de construir redes políticas desde una perspectiva más horizontal que vertical. La lealtad política juega un papel importante en este fenómeno: en el tradicional, la lealtad es condicionante; en el redistributivo, es un resultado. El clientelismo tradicional responde a lógicas verticales de condicionamiento y disciplina política, centraliza el poder para mantener a la clientela dominada para el próximo periodo electoral. Por otro lado, el clientelismo redistributivo genera condiciones de lealtad partidista a partir de otorgar beneficios a intermediarios y, por consiguiente, a los ciudadanos que forman parte de la clientela. Por esto último se entiende al cliente desde una perspectiva ciudadana, no como gobernado, lo que incentiva a que su participación sea voluntaria y no subordinada.

En la tabla 2 se plantean de manera más clara los objetivos, que ayudan a entender algunas diferencias fundamentales entre ambos tipos de clientelismo. Por un lado se encuentra primordialmente el alimentar la máquina política electoral para favorecer a un *patrón*, y por el otro se encuentra la construcción de bases políticas locales para favorecer a un partido no solo en un sentido electoral directo sino también de participación política activa.

A manera de resumen, el clientelismo redistributivo se encuentra en una postura que analiza el clientelismo a partir de una serie de concepciones que no le brindan una connotación intrínsecamente negativa. Al contrario, ve una pluralidad en su aplicación y busca la explicación de fenómenos actuales a partir de una cadena de relaciones que involucra a un distribuidor público (símil del término *patrón*), a un redistribuidor social (símil del *intermediario*) y al cliente. Todos en esta cadena reciben un beneficio equivalente al participar en esta relación, que involucra a servidores públicos y ciudadanos desde una lógica partidista insertada en la administración pública.

**Tabla 2. Objetivos de los actores involucrados en el clientelismo**

<i>Actores involucrados</i>	<i>Objetivos</i>	
	Clientelismo tradicional	Clientelismo redistributivo
<i>Patrón/ Distribuidor público</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Alimentar a una máquina política electoral.</li> <li>-Mantener su parcela de poder.</li> <li>-Permanecer en espacios públicos que garanticen la reproducción de sus conductas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Construir una base social local para su partido político.</li> <li>-Fortalecer liderazgos políticos locales.</li> <li>-Garantizar los intereses de su partido político para tener movilidad en puestos públicos.</li> </ul>
<i>Intermediario/ Redistribuidor social</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Organizar a la clientela para favorecer al <i>patrón</i>.</li> <li>-Mantener una clientela mediante la canalización de recursos.</li> <li>-Mantenerse disciplinado y subordinado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Incentivar a la participación política local.</li> <li>-Identificar ciudadanos participativos para buscar integrarlos a las filas de su partido.</li> <li>-Mantener una relación de lealtad con el servidor público que le garantiza el acceso a recursos y beneficios.</li> </ul>
<i>Cliente</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Al ser un actor sometido, busca formar parte de una red que le garantice cierta seguridad social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participar en su entorno político local.</li> <li>-Acceder a beneficios ofrecidos por los redistribuidores sociales, de acuerdo con sus necesidades como ciudadano.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información del presente trabajo de investigación y “Clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días (Vommaro & Combes, 2016, págs. 57-60).

## **EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE LA SEGUNDA GENERACIÓN**

Para continuar, es necesario tener claro el término de políticas públicas, ya que una de sus ramas de análisis forma parte importante para la presente investigación. Un autor citado con frecuencia cuando se escribe sobre políticas públicas en América Latina es, sin duda, Luis F. Aguilar Villanueva. Él, en primer lugar, asume que “Un gobierno dirige a su sociedad mediante varios actos de autoridad, que toman la forma de acciones coactivas, legales, políticas, financieras y administrativas, que son diferentes en asuntos, fines, instrumentos, destinatarios, duración, alcances” (2012, pág. 17). Considerando a las políticas públicas como un acto de gobierno, es decir, una acción pública de gobierno, en diferentes ocasiones se refiere a ellas como un conjunto de acciones, con ciertas características específicas:

Son acciones intencionales, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales, por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; [...] que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas; que son llevadas a cabo o implementadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles) o por actores privados y sociales que han sido empoderados o autorizados por el gobierno para hacerlo; que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (2012, pág. 17).

Con las características ya mencionadas sobre la acción que representa una PP<sup>3</sup>, se puede entender entonces que tienen un objetivo específico el cual es resolver (o al menos atender) un problema público que cuente con un valor social. Además, intervienen diversos agentes como lo son los actores gubernamentales (que brindan legitimidad) y sociales (fortaleciendo la participación ciudadana dependiendo de su nivel de involucramiento).

---

<sup>3</sup> Luis Aguilar, en varias de sus obras, abrevia políticas públicas como “PP”, por lo que en esta investigación lo haré de la misma forma desde este punto en adelante por razones de practicidad.

Además de estas características, que son solo algunas que menciona el autor, menciona que hay algo distintivo sobre las PP:

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 formalmente lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos PP (Aguilar, 2012, pág. 17).

Llama la atención que lo distintivo sea una estructura estable que se mantiene en el tiempo. Es decir, no solo es un conjunto de acciones que convergen con la intención de cumplir un objetivo, sino que además tiene la suficiente solidez para perdurar. Son, entonces, estables en cuanto son coherentes, y coherentes en cuanto se guían para cumplir un objetivo. El hecho de que se entiendan a las PP como un proceso explica también la razón de su estructura estable, “la PP es un proceso integrado por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica...) y acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo...), que son interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo” (Aguilar, 2012, pág. 19). Es fundamental el diferenciar entre estos dos tipos de acciones. Aaron Wildavsky parece hacer una diferenciación entre estos dos mundos cuando introduce dos términos específicos, la cavilación intelectual y la interacción social:

En gran parte el ejercicio intelectual conduce a la identificación del "reino de las causas" y del ámbito de lo factible en un determinado momento del estado frente a un determinado problema público. En gran parte la conversación con la sociedad y el gobierno, la inserción en el fragor de la vida pública, conduce a la identificación del "reino de los fines" y del ámbito de lo deseable en un momento dado del estado frente a un problema (citado en Aguilar, 1992, pág. 79).

El "reino de las causas" es claramente diferenciado por el análisis más exhaustivo posible que se debe realizar al explorar un problema, como lo es contar con la información necesaria, la capacidad para analizarla, etc. En cuanto al "reino de los

finés”, este se encuentra fuera de los datos duros y se inserta en un contexto social y real que determina una posible solución.

Para recapitular, me parece pertinente recuperar la definición de otro autor que lo entiende desde un contexto más ciudadano, visión que es valiosa para la presente investigación. Es Manuel Canto quien las define como:

Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (2002, pág. 70).

Entonces, se entiende que los cursos de acción se deciden en un marco complejo, con diversos actores que persiguen diferentes intereses y, como toda decisión de gobierno, debe asumir que los recursos son limitados. Esto, aunado a lo anteriormente expuesto por Luis Aguilar, brinda un contexto pertinente para el entendimiento de las políticas públicas.

Ahora, tras haber explorado lo que se entiende por PP, es necesario centrarse en uno de los principales enfoques de su análisis: el secuencial. El enfoque secuencial permite dividir un proceso complejo en diferentes momentos para su análisis individual, característica que es ideal para estudiar la problemática aquí propuesta. Las etapas en las que se divide el proceso varían dependiendo del autor<sup>4</sup>, pero una que se repite constantemente es la etapa de implementación, por lo que es fundamental exponer una breve definición de la implementación en políticas públicas, según Canto:

La implementación, la puesta en práctica de las políticas plantea otro tipo de asuntos, no se puede pensar que basta la decisión de la persona a la que le corresponde para que la puesta en práctica sea automática, por lo contrario, lo más normal en una política pública es que haya una distancia entre lo acordado por el decisor y lo realizado por los ejecutores. Diversos son los factores que intervienen, por ejemplo: los intereses de los encargados de la implementación, esto es: la

---

<sup>4</sup> Para estudiar las diferentes etapas de las políticas públicas más a fondo, se puede consultar el texto de Manuel Canto que se encuentra en la bibliografía del presente trabajo de investigación. También hay diferentes autores con sus respectivas propuestas tales como Luis Aguilar, Eugenio Lahera, entre otros.

relación de poder dentro de la organización ejecutante, misma que puede dar lugar a que la implementación no sea sólo diferente sino incluso opuesta a la intención de los decisores. En muchas ocasiones, aquellos que no vieron satisfechos sus intereses en la decisión tratarán de recuperar lo no alcanzado en la implementación (Canto M. , 2002)

Esta etapa se caracteriza por operacionalizar lo diseñado en una política pública, por llevar a cabo el curso de acción decidido. Según la explicación de Canto, es de esperarse que lo diseñado sea diferente a lo ejecutado, sin embargo en algún momento el paradigma fue muy diferente. Dentro de la implementación de políticas públicas existen dos ramas muy diferenciadas: los enfoques *top-down* y *bottom-up*. El enfoque *top-down* responde al siguiente razonamiento: “¿Por qué interesarse en la ejecución? En las políticas públicas ocurre como en muchos otros actos. La decisión ha sido tomada en el centro; aparentemente, ya se ha hecho lo esencial. El resto se reduce a un asunto de ejecución en la periferia. En condiciones normales, la ejecución es un arte menor” (Meny & Thoening, 1992, pág. 158). La política pública tendrá éxito si la decisión es tomada adecuadamente:

La administración, que es la espina dorsal de la implementación, se parece a una pirámide jerarquizada y centralizada. La orden es suficiente para que los decisores, situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. [...] Ejecutar significa que los circuitos de control jerárquico bastan para asegurar los actos deseados (Meny & Thoening, 1992, pág. 159).

Otro punto clave para entender el enfoque *top-down* es la división entre lo político y lo administrativo. Al asumir un razonamiento lineal, se divide absolutamente el momento en el que se toma la decisión (el aspecto político) y el momento en que se ejecutará lo decidido por el aparato administrativo. Esto implica que

Poca autoridad discrecional y ninguna libertad de acción de tipo político se permiten a los escalones de ejecución de una estructura de mando situada arriba, en el centro, en la cúspide de la máquina. Implementar significa aquí que: quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad; la política pública se comunica y confía al ejecutor

bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad; el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor (Meny & Thoening, 1992, pág. 159).

La intención es brindar un contexto general del enfoque *top-down*<sup>5</sup>, para entender de dónde proviene el enfoque que pretendo incluir para la presente investigación, el *bottom-up* que se encuentra desarrollado dentro de la segunda generación de análisis de políticas públicas.

A partir de este momento haré referencia al autor Michael Lipsky, quien da origen al enfoque *bottom-up*, “su tesis contradice una tradición intelectual predominante que estudia problemas y recomienda soluciones desde la perspectiva de la ‘estructura jerárquica de las organizaciones’” (Aguilar, 1993, pág. 86). Es decir, va contra corriente a la propuesta de la primera generación y desafía el paradigma del poder de la decisión.

El análisis de diversos estudios de caso y sus estudios propios [...] ofrecían evidencia contraria a la versión oficial de los líderes políticos y de los altos dirigentes administrativos, resaltando el papel decisivo que en la puesta en práctica de las políticas sociales jugaban las evaluaciones de los casos y las decisiones correspondientes que tenían que hacer maestros, médicos, trabajadores sociales, policías y abogados... para resolver las interrogantes que los muchos casos singulares levantaban (Aguilar, 1993, pág. 86).

Este análisis al que hace referencia Luis Aguilar evidencia la importancia de la ejecución, pues no era en el ámbito político en el cual se tomaban las decisiones, si no en el administrativo.

Éstos y otros empleados públicos, que comparten semejantes situaciones de trabajo, los hemos llamado ‘burócratas al nivel de la calle’. En su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones... Muy apropiadamente se puede decir que los

---

<sup>5</sup> Existen muchos autores que aportan al estudio de la primera generación de políticas públicas y que asumen el enfoque *top-down*, para la presente investigación es suficiente con brindar un contexto general.

burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los policymakers en sus respectivas áreas de trabajo (Lipsky en Aguilar, 1993, pág. 86).

Como puede observarse, los protagonistas de este enfoque son los operadores, conceptualizados principalmente por Lipsky como “burócratas a nivel de calle” (término que será usado repetidamente en la investigación), como lo son los policías, maestros o trabajadores de ventanilla (Lipsky, 1971). Estos agentes se encuentran en un contexto que no es tomado en cuenta desde el enfoque *top-down*.

La imprecisión de fines, la limitación de los recursos disponibles ante la presión político-administrativa que encaran los empleados públicos, motiva que tengan que actuar con discrecionalidad en la prestación de los servicios y procedan a inventar esquemas de conducta rutinaria para poder controlar el flujo de la demanda y manejar la presión de las demandas sobre el cumplimiento de su trabajo. (Aguilar, 1993, pág. 87).

Aquí entra en juego un factor importante de la administración pública: existen recursos limitados. No solo aquellos que se encuentran tomando las decisiones en la esfera política tienen la facultad de decidir cómo se van a distribuir los recursos. Al contrario, Lipsky hace énfasis en que existe esa presión que genera incentivos para la discrecionalidad. “Para poder cumplir con los requerimientos de sus tareas, los burócratas de los niveles operativos deben encontrar sus modos de acomodar las demandas con la realidad de recursos limitados” (en Aguilar, 1993, pág. 87). La forma en que los operadores distorsionan lo diseñado en una PP puede variar, “rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas (en Aguilar, 1993, pág. 87). Este aspecto se vincula particularmente con el primer apartado del capítulo, el clientelismo y la labor de los burocratas a nivel de calle están estrechamente vinculados.

La propuesta de este apartado se centra en identificar a los *distribuidores públicos* como los burocratas a nivel de calle. En este caso serían aquellos que se encuentran dentro de la administración pública y cuentan con la discrecionalidad de distribuir ciertos recursos específicos hacia estas clientelas. Es así entonces que el *distribuidor público* y el burócrata a nivel de calle serían el mismo agente, observado desde dos lentes teóricos distintos, y que



cumple con las características expuestas tanto en el primer apartado referente al clientelismo como en este segundo apartado sobre política pública.

Para cerrar el tema del enfoque *bottom-up*, es valioso el exponer algunas de las reflexiones finales que resaltan la importancia de analizar los fenómenos en políticas públicas desde el entorno local, desde abajo hacia arriba.

La tesis de que hay que "enfocar la atención en los encargados de llevar a cabo la política, más que en los que la formulan y la transmiten" significa polémicamente "poner de cabeza al estudio de la implementación de políticas públicas" y proponer una visión alternativa, la del "enfoque de la estructura de trabajo" en la que actúan los prestadores de los servicios públicos (Lipsky en Aguilar, 1993, pág. 88).

En este caso no sería solo el análisis de los prestadores de los servicios públicos sino también el cómo se relacionan socialmente con la ciudadanía. Sin duda esta investigación también asume las propuestas de la segunda generación en el momento que "invierte" la pirámide y se enfoca en la implementación desde su entorno local. Lipsky lo expone de la siguiente manera:

Un enfoque alternativo al estudio de la implementación de políticas es concentrar la atención del análisis en los encargados de llevar a cabo la política más que en los que la formulan y la transmiten. Antes de analizar las interferencias en la subordinación, tendencia presente en la mayor parte de los estudios, se debería conocer el modo como perciben y efectúan su trabajo los operadores directos de la política... Más que tomarlos en consideración como el eslabón final de la cadena de una política, los prestadores de los servicios deberían ser considerados como sus protagonistas... A diferencia de otros enfoques de implementación de políticas, éste sería el apropiado en contextos donde la capacidad de influencia efectiva de una política es diversa a la jerarquía de autoridad en la organización (en Aguilar, 1993, pág. 89).

En esta investigación los protagonistas son aquellos que brindan los servicios, aquellos que tienen la capacidad política de redistribuirlos y aquellos que los reciben. Es el enfoque apropiado para explorar un fenómeno en el cual la influencia de los actores en

la base es tanto relevante como protagónico. En la relación juegan un papel importante todos los agentes. En el primer apartado se habló en general sobre tres tipos de actores, y se profundizó en el *redistribuidor social*, un líder político local. En este segundo apartado el tema central fue la perspectiva desde la teoría de las políticas públicas y por lo mismo el actor eje es el burocrata, el *distribuidor público*.

## **LA POLÍTICA SOCIAL: EL INSTRUMENTO DEL CLIENTELISMO**

Los programas sociales forman parte de la política pública en materia de bienestar social, la cual juega un papel importante en las obligaciones del Estado para salvaguardar los derechos básicos de la ciudadanía. Procederé entonces a definir, en palabras de algunos autores, lo que se entiende por política social.

En primer lugar tenemos al autor José Adelantado que señala lo siguiente:

La política social tiene que ver con el bienestar de las personas a través de la acción social, y tanto se considera un objeto de estudio de las Ciencias Sociales como un conjunto de prácticas [...] se trata de un campo de análisis particular, el bienestar social, sobre el que hay diversidad de aproximaciones y métodos, y por ello resulta difícil entender qué es la política social. La política social descansa en los métodos y teorías usados en sociología, historia, economía, derecho, ciencia política, geografía, estadística, filosofía, y psicología social, para ayudar a comprender el bienestar. Pero no tiene un conjunto específico de métodos, conceptos, teorías o perspectivas, es más un campo de estudio multidisciplinar que una disciplina (2000, pág. 1).

Tal como lo menciona Adelantado, los objetivos de la política social giran en torno al bienestar. La complejidad del análisis hace necesario el método multidisciplinario, pues es gracias a la combinación de las perspectivas analíticas de cada disciplina lo que permite el entendimiento del objeto de estudio. Esta perspectiva presenta

Un campo de estudio multidisciplinar en el que destacan tres centros de interés: Primero, el interés por el bienestar [...] Segundo, el interés no sólo por la filosofía o teoría del bienestar, sino por un análisis de los impactos de las políticas que, a su vez, parten de diferentes posiciones ideológicas y utilizan diferentes criterios respecto al bienestar social (necesidades, problemas sociales, igualdad, derechos, justicia social, etc.) Tercero, el interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas [...] (Adelantado, 2000, pág. 1).

El centro de interés que se relaciona más estrechamente con lo que busco analizar en la presente investigación es el tercero, que se refiere precisamente a la implementación de las políticas públicas que buscan atender los problemas relacionados con el bienestar social.

En los párrafos anteriores se puede leer en repetidas ocasiones el término “bienestar” o “bienestar social”, pero entonces, ¿cuál es el significado de este concepto? Adelantado lo define como:

Los acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades de los individuos y grupos en una sociedad y afrontar los problemas sociales. Una visión restringida del bienestar social es la que lo identifica con el bienestar que suministra el gobierno, pero más ampliamente también incluye al provisto por la familia (y vecinos o amigos), el mercado y el tercer sector (organizaciones no gubernamentales como Cruz Roja, asociaciones mutuales e instituciones religiosas como Cáritas). La política social estudia la combinación e intervención de esas instituciones en el bienestar de las personas, pues no es lo mismo acceder a los recursos por derecho social, por caridad, por vínculos familiares o a través del mercado (Adelantado, 2000, pág. 2).

En cuanto a la visión que se asume para la investigación, se centra claramente en el bienestar que suministra el gobierno. Dentro de la teoría clientelar, expuse a tres actores clave que constituyen el eje del fenómeno. En primer lugar al *distribuidor público*, seguido por el *redistribuidor social* y al final de la cadena se encuentra el cliente. Aquél que provee el bienestar es el agente gubernamental (en este caso, por medio de programas sociales). Debido a lo expuesto en el segundo apartado sobre la implementación de políticas públicas, el burócrata a nivel de calle, es decir, el *distribuidor público*, puede recurrir al control de

clientelas para cumplir con lo que se le demanda. El control de clientelas se desarrolló a partir de la propuesta teórica del primer apartado, siendo los *redistribuidores sociales* los encargados de funcionar como enlace para hacer llegar el beneficio del programa social a la clientela. Es entonces el cliente el actor final de la cadena. El resultado del ejercicio en la realidad es lo que pretendo observar en esta investigación. ¿Es acaso el *redistribuidor social* un líder político local que responde a intereses partidistas y meramente políticos? ¿Tal vez aquellos intereses son más personales y responden a la perspectiva economicista de maximizar su utilidad individual? La hipótesis gira en torno a estos cuestionamientos.

El papel que juega el bienestar social en la relación clientelar, si bien no es el eje, forma parte importante del fenómeno ya que es la base fundamental que utilizan aquellos en las bases de la burocracia para moldear la realidad en favor de ciertos intereses. Hablando concretamente sobre el cliente, este se encuentra en una posición en la cual busca su bienestar, y es a partir de las relaciones clientelares que cree poder obtenerlo. A partir de lo anterior, surge una duda de suma importancia: ¿Quiénes son los clientes? La respuesta tiene mucho que ver con cómo se asume la política social. Los clientes son aquellos beneficiarios de programas sociales que tienen un *redistribuidor social* de por medio (un intermediario). Los beneficiarios se deciden en el diseño de un programa social y se encuentran dentro de la población objetivo, que “puede estar compuesta por un grupo de personas, organizaciones y condiciones (físicas, financieras, geográficas y políticas) sobre las que se pretende influir” (Osuna & Márquez, 2000, pág. 34).

La definición de una población objetivo está relacionada, a su vez, con cómo se asume el Estado que pretende implementar una política pública. Existen dos corrientes claras al respecto: la universalización y la focalización. A grandes rasgos, la universalización se refiere a “un principio que pretende estructurar la política estatal de manera tal que el Estado deba proveer a todos, no solo a los pobres” (Atria, 2011, pág. 24); y, por otro lado, la focalización pretende que “la política estatal debe estar orientada solo a los más pobres” (Atria, 2011, pág. 24). Profundizando un poco más acerca de la idea de focalización, Atria encuentra dos perspectivas al respecto:

Es posible distinguir entre un sentido amplio y un sentido estricto de la idea de “focalización”. En su sentido estricto, el principio de focalización responde a la

pregunta sobre quiénes deben ser beneficiarios de los programas sociales y su respuesta es: solo quienes no pueden comprar los servicios respectivos en el mercado. En el sentido amplio, la focalización es una herramienta de gestión incluso en el contexto de servicios provistos con criterio universalista: si hay más delitos a ciertas horas, o en ciertos lugares, tiene sentido destinar los recursos policiales preferencialmente a esas horas o lugares. El principio de focalización en sentido amplio es una exigencia de racionalidad (Atria, 2011, pág. 24).

Desde la perspectiva estricta la respuesta sobre quién es el beneficiario (cliente) es bastante clara pero, por otro lado, en el sentido amplio se modifica la idea, se habla de una “herramienta de gestión”. La interpretación se refiere a que es una herramienta para aquél que se encuentra en la burocracia, aquél que puede dirigir los recursos humanos “si hay más delitos a ciertas horas o en ciertos lugares”. Entonces el adecuado para hacer uso de esta herramienta, en un principio, sería el *distribuidor público*. Pero, aquí entra en juego, nuevamente, uno de los planteamientos de la hipótesis. ¿Puede un *redistribuidor social* dirigir el beneficio de un programa social a alguien que no encaje con la población objetivo? De ser así, ¿está haciendo uso (tal vez inadecuado) de la herramienta de gestión que representa la focalización desde la perspectiva amplia? Respecto al factor racional dentro de la decisión, como ya he comentado con anterioridad, puede responder a distintos intereses.

La discusión sobre qué modelo es mejor, si la universalización o la focalización, es amplia y contiene gran variedad de argumentos a favor y en contra. Lo realmente interesante de la propuesta de este autor es la convivencia de ambos modelos en una realidad política, “ninguno de los dos principios reclama que lo que vale como un principio que estructura la política social debe informar todos y cada uno de sus programas” (2011, pág. 24). Esto quiere decir que no necesariamente un Estado debe dirigir todas sus políticas bajo un esquema universal o uno focalizado, y ello dependerá de las circunstancias específicas:

El principio de focalización, por ejemplo, no vale para la seguridad pública o la defensa nacional, a la que se aplica un principio universalista. Del mismo modo, el principio universalista no reclama que toda forma de provisión estatal debe ser universal. En ambos casos el predominio de un principio o de otro no implica de modo inmediato y directo que dicho principio debe informar cada decisión, cada

programa estatal; lo que hace es definir el caso normal, por referencia al cual las desviaciones deben ser justificadas (Atria, 2011, pág. 24).

El autor se refiere a una base. Lo usual, en un Estado, es que la política en una materia específica se lleve a cabo con uno u otro enfoque. Pero, en la realidad, se pueden presentar ciertas desviaciones que necesitan una razón de ser. ¿Por qué en un país que se rige por la universalización debería realizarse un programa focalizado? O viceversa. Ese debate en específico escapa la intención de esta investigación, así como el definir si en México existe una tendencia mayoritaria hacia la universalización o la focalización en programas sociales. Lo que realmente busco resaltar en este momento es la capacidad que tienen los líderes locales para influenciar un aspecto fundamental de un programa social: los beneficiarios, la clientela. Si bien un programa se puede diseñar desde cualquiera de ambas perspectivas, lo realmente relevante es la perspectiva que asume el *redistribuidor social*. Si bien, muy difícilmente el líder político local sabrá la diferencia teórica entre focalización y universalización, desde la propuesta teórica de esta investigación, el redistribuidor social puede hacer uso de la “herramienta de gestión racional” que es la focalización desde la perspectiva amplia. Esta propuesta, que surge a partir de los planteamientos de Atria, plantea un entendimiento diferente de lo que representa la focalización (independientemente de la tendencia general específica de un país) en la implementación de programas sociales, asumiendo a su vez los planteamientos de la segunda generación en políticas públicas que centran su atención en el fenómeno local y como la discrecionalidad puede alterar a un programa.

Para concluir con el apartado referente a política social, cabe mencionar que tanto la perspectiva universal como la focalizada responden a diferentes momentos. La universal se identifica especialmente con el llamado Estado de Bienestar, mientras que la focalización surge a partir del Estado neoliberal. La evolución al respecto en México será tratada en el segundo capítulo, por el momento solo resaltaré características generales de ambos momentos.

Durante el Estado de Bienestar si identifica el nacimiento de la política social universal,

es la garantía del gobierno para asegurar unos niveles mínimos de renta, alimentación, salud, alojamiento e instrucción, como parte de los «derechos

políticos» del ciudadano y no como caridad. En este sentido, de lo que se ocupa el *Welfare State* es de un conjunto de instituciones oficiales. Pero igualmente es posible pensar en instituciones privadas, formales o no, que colaboran a conseguir la situación de bienestar que se plantea como tarea exclusiva el *Welfare State*. (Donati & Lucas, A., 1987, pág. 59).

Los términos de Estado de Bienestar y política social pareciesen ser muy similares, en la literatura se ha tratado de marcar una diferencia<sup>6</sup>.

En cuanto al estado neoliberal,

defienden la economía de libre mercado y se oponen a cualquier forma de planificación o intervención por parte del estado. Afirman que la distribución de la propiedad en posesiones individuales es una salvaguardia para la democracia porque evita la concentración del poder en pocas manos [...] Así, si los gobernantes como parece pretenden “adelgazar” el estado del bienestar, como consecuencia de los fuertes vientos neoliberales y dar más protagonismo al resto de sectores, especialmente al mercado, la política social es un instrumento muy potente (Adelantado, 2000, pág. 7)

La política social en este modelo cobra aún mayor importancia, pues responde a diferentes criterios como el de la focalización, el cual es importante a la hora de estudiar el clientelismo, pues determina la población objetivo de un programa. Según los principios del neoliberalismo, mediante la política social

pueden transformar lo que eran derechos (sanidad, educación, pensiones) en mercancías (reduciendo la intensidad protectora y desregulando el servicio público), o dejar en manos del mercado, la familia (es decir, las mujeres), o el tercer sector la respuesta a los nuevos y viejos problemas sociales (pobreza, diversificación de los tipos de familia, envejecimiento de la población, inmigración)

---

<sup>6</sup> Para explorar más a detalle la diferencia entre política social y Estado de Bienestar, véase Donati y Lucas, La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos, (Reis: Revista española de investigaciones sociológicas) 1987.

ya sea por estar muy vigente el principio liberal del no intervencionismo o por limitaciones presupuestarias (Adelantado, 2000, pág. 7).

Ambas corrientes son muy distintas entre sí y pertenecen a tendencias mundiales y contextos históricos que se abordarán más adelante.

Para recapitular, en este capítulo expuse en primer lugar la teoría clientelar que resaltó a tres actores de gran relevancia: el *distribuidor público*, el *redistribuidor social* y el cliente. En el primer apartado le di mayor foco al papel del *redistribuidor social*, explorando sus características a partir de la teoría clientelar. En el segundo apartado, retomando el mismo marco teórico, me centré en exponer, a grandes rasgos, las características de la segunda generación de análisis en políticas públicas, el cual da gran importancia a los burócratas a nivel de calle y la implementación en el contexto local, en donde relacioné estos puntos con el segundo actor identificado en la teoría clientelar: el *distribuidor público*. Por último, tras brindar el contexto general sobre política social y su papel general dentro de la investigación, procedí a vincular el término de “focalización” como herramienta de gestión con el papel de los *redistribuidores sociales* a la hora de implementar un programa social. A su vez, incluí al tercer actor dentro del clientelismo redistributivo, el cliente, como actor que busca su bienestar social y que puede responder a diferentes intereses. Finalizando con el tema del Estado de Bienestar y el Estado neoliberal, doy paso al siguiente capítulo en el cual presentaré un marco histórico contextual de los temas tratados en este primer capítulo.



## Capítulo II

### México: una visión del clientelismo y la política social

#### EL CLIENTELISMO POLÍTICO EN MÉXICO

Antes de entrar de lleno al tema específico de clientelismo en México, es interesante mencionar un poco sobre la herencia del Estado mexicano, ya que existen características que prevalecen hasta el día de hoy debido a que “la construcción de los aparatos administrativos y el desarrollo de los sistemas jurídicos del país se basaron, original e inevitablemente, en los principios del Estado español” (Dussauge, 2010, pág. 212). La herencia que prevalece hoy en día de las colonias de Nueva España sigue siendo objeto de análisis, ya que desde esa época se presentaban prácticas informales que se resisten al cambio institucional. “Por una parte, la simulación en el proceso de aplicar las leyes, cuyo punto de referencia simbólico es la conocida frase colonial del ‘obedézcase, pero no se cumpla’. Por la otra, el ‘patrimonialismo’, es decir el uso discrecional, privado, de los recursos del Estado por parte de los gobernantes en turno” (Dussauge, 2010, pág. 212). La definición de patrimonialismo hoy en día podría asemejarse a lo que entendemos por corrupción, la cual José Zalaquet “entiende como una práctica o fenómeno que supone el uso o abuso de poderes y funciones públicas para generar indebidamente riqueza o beneficios privados” (Zalaquet en Vázquez, 2018, pág. 24). Con este desarrollo de las instituciones del país previo a la instauración del Estado mexicano es que podemos entender mejor la herencia que prevalece hasta el día de hoy y que ha convivido inevitablemente con el clientelismo en México.

El clientelismo se ha desarrollado y analizado de diferentes formas en distintas partes del mundo. Ha sido estudiado en Italia o Francia para la perspectiva europea, y en América Latina en países como Colombia, Argentina y, claro, México. Los antecedentes del clientelismo político de la época moderna en el país se remontan a 1950, durante el periodo hegemónico del Partido Revolucionario Institucional, el cual sentó sus bases tras la revolución mexicana durante los años 30 y 40 con el periodo de presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940).

En un principio, fueron los ahora sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), tanto la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), los que se encargaron de movilizar el aspecto local. Aquí se presentan las “organizaciones de colonos”, que, según Vommaro & Combes, “constituyen el caballo de troya del PRI en los suburbios (2016, pág. 119). “La regularización de los títulos de propiedad de la tierra y el acceso al agua, la electricidad y las cloacas se ponen bajo control de las organizaciones de colonos y sus dirigentes, a veces calificados de caciques urbanos” (Cornelius en Vommaro & Combes, 2016, pág. 119). De esta forma el revolucionario institucional, desde los liderazgos locales, comenzó a implementar mecanismos clientelares, pues aquellos líderes (intermediarios) tomaron esa labor de negociadores con autoridades y dirigentes del PRI.

Para entender a qué se refiere Cornelius con caciques urbanos, vale la pena mencionar brevemente al caciquismo en México, el cual comenzó a presentarse durante el periodo de Cárdenas. “En las zonas rurales se presenta a los caciques -notables dotados de un poder personal, informal, con cierto grado de reciprocidad y resistente a las regulaciones y leyes formales- como los principales artífices del control de los electores” (Vommaro & Combes, 2016, pág. 117). Por lo anterior, el caciquismo podría vincularse con el clientelismo electoral, ya mencionado en el capítulo pasado. Los caciques rurales se condujeron principalmente entre las comunidades indígenas, reestructurando los liderazgos basados en usos y costumbres, para agruparlos dentro de las filas del Partido Nacional Revolucionario (PNR, ahora PRI); es así que “sus nuevos dirigentes indígenas, a cargo de funciones tradicionales, pasaron a ser intermediarios de primer orden. [...] Los miembros de la nueva generación cardenista indígena y bilingüe que, a partir del fortalecimiento de las prácticas comunitarias y sus lazos tanto con el Estado como con la élite mestiza, terminan transformándose en caciques” (Vommaro & Combes, 2016, pág. 118). Con este contexto se entiende a los caciques urbanos con estas mismas características, una relación con el poder y una labor de intermediarios, con una relevancia fundamental para la vida local en un entorno distinto; lo cual encaja perfectamente con la teoría tradicional del clientelismo presentada en el primer capítulo. Precisamente se trata de un *patrón*, un *intermediario* y la *clientela*, con una forma de dominación bastante presente.

Continuando con la época clásica del PRI, retomaré al autor Jonathan Fox, quien señala que todas estas negociaciones entre intermediarios y autoridades fueron una “incorporación clientelista exitosa de los pobres al juego político legal” (1994, pág. 159). Debido a la conformación de estas relaciones de negociación permanente con los líderes barriales, el crecimiento de algunos barrios fue completamente caótico y carente de planificación territorial o urbana, hecho del cual no escapa la Ciudad de México, entre otras principales ciudades del país (Vommaro & Combes, 2016). Fox más tarde menciona que “los intermediarios con el estilo de la máquina política en México -término explicado en el primer capítulo- juegan un rol clave en la mediación entre las relaciones de estado y sociedad, ambas con y sin el aparato corporativista” (1994, pág. 159). Haré un parentesis breve para explicar a grandes rasgos a lo que se refiere el corporativismo, otra de las instituciones que formó parte de la formación y desarrollo del “PRI-estado”, y que ayudará a entender el contexto del desarrollo político del país que va de a mano con el clientelismo. La definición conceptual del corporativismo es amplia y se han desarrollado diversos análisis al respecto, pero Jorge Audelo asegura que “existe un acuerdo entre los especialistas en cuanto a que su significado apela a sistemas de intermediación de intereses, a una forma de organizar las relaciones entre el Estado y la sociedad” (2017, pág. 4). En un principio esta afirmación presenta similitudes con el clientelismo al presentar una relación entre el Estado y sociedad que se da a partir de una intermediación. Para recalcar el concepto de corporativismo es necesario presentar al menos una definición clásica propuesta por el autor Philippe Schmitter:

Sistema de representación de intereses en el cual, las partes constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que les concede un deliberado monopolio de representación, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de seguir ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos (1992, pág. 61).

Si bien esta definición ha sido complementada con el paso del tiempo, incluso por el mismo autor, es suficiente para contextualizar. En el caso mexicano, este fenómeno se desarrolló también a partir de la constitución del PNR y con sus sectores, algunos ya mencionados

anteriormente, como lo son la CNOP, la CTM y la Confederación Nacional Campesina (CNC). Con estos tres sectores, garantizaron una dominación corporativista de las elecciones, siendo usual una participación social limitada por el partido, asegurando su control político; este sistema fue señalado como antidemocrático (Audelo, 2017). Estos breves renglones son únicamente para mencionar al corporativismo<sup>7</sup>, ya que junto al clientelismo, fueron instrumentos institucionales utilizados por el PRI para mantenerse en el poder, y por ende, son necesarios para explicar el contexto histórico-político del país.

Ahora, regresando al tema principal de este apartado, este funcionamiento clientelar se mantuvo intacto al menos hasta 1990, año en el cual comienza a ver la luz el pluralismo político en el país, lo que conllevó mayores esfuerzos para captar a los votantes gracias a la competencia (Vommaro & Combes, 2016). Desde 1980 los aires neoliberales se hicieron presentes en México, y pronto influenciaría en la política pública (esencialmente en política social) del país. Los detalles sobre la transición del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal en el país serán presentados más adelante, por el momento solo es necesario mencionar este hecho para hablar sobre los programas compensatorios, los cuales constan de apoyos económicos a los sectores de la población en mayor estado de vulnerabilidad. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue el principal medio para llevar a cabo los objetivos de la nueva política social, se basó en cuatro aspectos fundamentales de la política social: salud, alimentación, vivienda y educación (Vommaro & Combes, 2016). Estos temas en los que se basa el PRONASOL son fundamentales dentro de la política social, y también son objeto del clientelismo tradicional al atender necesidades básicas de la población, susceptibles a ser aprovechados por el poder para mantenerse.

Tomando en cuenta toda la historia mencionada, que va desde la época postrevolucionaria hasta alrededor de 1990, fue el PRI el que se encargó de mantener su poder mediante relaciones clientelares tradicionales durante casi todo un siglo. Sin embargo, debido a la apertura de la participación política y el hartazgo de la sociedad civil tras casos masivos de corrupción, otros partidos políticos comenzaron a ganar espacios de representación. La incorporación de otros partidos podría generar la idea de que se presentó un cambio en las

---

<sup>7</sup> Para información detallada sobre el corporativismo, incluyendo un estudio más amplio del tipo que puede encontrarse en México, puede consultar "Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual" de Jorge Audelo, 2017.

instituciones que permeaban la realidad mexicana, pero los hechos demostraron lo contrario. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), a partir de que comenzó a gobernar en el entonces Distrito Federal y se hizo de un espacio considerable en el Congreso, las acusaciones de clientelismo se hicieron presentes, tanto internamente entre compañeros de militancia, y externamente desde el Partido Acción Nacional (PAN) (Vommaro & Combes, 2016).

Dussauge resume a la administración pública federal durante el siglo XX de la siguiente manera

Se acentuó el uso discrecional de los recursos públicos, los programas sociales y los puestos administrativos, ya fuera para fines político-electorales, para uso privado o para recompensar a amigos, colegas y hasta familiares. Se constituyeron numerosos “equipos” o “camarillas” (grupos de funcionarios formados alrededor de algún personaje con futuro político), lo cual afectó el proceso de profesionalización administrativa y provocó una visión de los recursos públicos como propiedad grupal (2010, pág. 113).

El uso discrecional de los programas sociales, como ya se expuso, fue por medio de relaciones clientelares para garantizar resultados electorales favorables, favoreciendo la “máquina política” del PRI para la permanencia del poder. Otro elemento que aporta al funcionamiento de la máquina política fue el uso discrecional de los puestos administrativos que puede traducirse en la visión del empleo público como botín.

Así, en lugar de lealtad institucional o criterios meritocráticos, la vida organizacional giró (y en parte sigue girando) en torno a lealtades personales/partidistas y disciplinas grupales. La experiencia profesional y la formación académica quedaron subordinadas a la afiliación política y al “patrimonialismo” de la época de la Colonia, a los que se agregaron el “compadrazgo”, el “amiguismo” y el “nepotismo” de la “posrevolución” (Dussauge, 2010, pág. 113).

En un conjunto general de instituciones y prácticas ligadas al funcionamiento del sistema de partidos fue que se desarrolló el Estado mexicano durante el siglo pasado, y

como era de esperarse, la diferencia no fue amplia entre más se acercaba el nuevo siglo, cuando los primeros ápices de una democracia más plural y tangible comenzaron a vislumbrarse.

Fue en el año 2000 cuando finalmente otro partido político, el PAN, llegó al poder acabando con el largo periodo del PRI en el poder ejecutivo. Irónicamente, no se escapó de las acusaciones de clientelismo, esta vez enfocadas en el programa PRONASOL, que posteriormente pasó a llamarse Oportunidades, y su ejecución para repartir los recursos del estado en ayudas sociales estuvo más bien vinculada a la compra de votos en un contexto que carecía de su prohibición o regulación (Hevia, 2009). En 2008, debido al supuesto fraude electoral en las elecciones presidenciales suscitadas en 2006, la compra de votos es agregada como delito al Código Penal; posteriormente, en 2012, con el regreso del PRI al poder, la oposición nuevamente apuntó al fraude electoral pero esta vez relacionado a la compra de votos (Vommaro & Combes, 2016). En 2018, AMLO por fin llegaría al poder ejecutivo del país, y los casos y acusaciones de clientelismo se han hecho presentes, nuevamente relacionadas con el uso discrecional de programas sociales. Las décadas han transcurrido y a pesar de vivir, aparentemente, una época histórica que se caracteriza por la transición del poder, las instituciones que permearon al Estado mexicano durante gran parte del siglo pasado siguen vigentes y cobrando factura en el México de hoy.

## **LA POLÍTICA SOCIAL, DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO NEOLIBERAL EN MÉXICO**

La política social ha tenido dos momentos históricos que se pueden identificar a partir de las características del Estado. Al final del capítulo anterior fueron expuestas, a grandes rasgos, las características del Estado de Bienestar y del Estado Neoliberal, cuyas corrientes definieron el curso de la política social en el país. A continuación presentaré de manera general cómo fue el cambio del modelo del bienestar al estado neoliberal desde una perspectiva de política social.

Los primeros antecedentes sobre política social surgieron en el siglo XX tras la Revolución Mexicana y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que sienta las bases para la política social en México. “Se ha considerado que los principios de la política social mexicana se encuentran en los artículos 3º (derecho a la educación), 4º (acceso a la salud y a una vivienda digna), 27 (acceso a la tierra) y el 123 (derecho al trabajo)” (López, 2014, pág. 61). Fue entre 1940 y 1982 que se configuraron los elementos centrales de la política social mexicana en un entorno sociopolítico autoritario y corporativo orientado a la industrialización del mercado interno (Barba, 2004). Fue así que “la política social empezó a concebirse como un complemento a la estrategia industrializadora impulsada estatalmente [...] produjo tanto la exclusión sistemática de los sectores ligados al medio rural como de los trabajadores informales urbanos y benefició de los trabajadores urbanos formales y organizados, los empleados públicos y las clases medias” (Barba, 2004, pág. 28).

A partir del gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) se definió una vía de acción entre dos alternativas, el lograr crecimiento económico significativo o redistribuir la riqueza y el ingreso, decantándose por la primera opción de la mano con el desarrollo industrial que “crearía suficientes empleos, ampliaría el mercado interno, mejoraría la distribución del ingreso e integraría a la población marginada” (Barba, 2004, pág. 28). Más tarde entre los años sesenta y hasta 1982, exceptuando el gobierno de Díaz Ordaz, se intentó conciliar crecimiento económico y desarrollo social. Barba señala diferentes elementos que se presentaron durante este periodo<sup>8</sup>, de los cuales resalto los siguientes:

Instituciones asistenciales que se concentraban en atender la salud primaria de la población abierta o en ayudar a las familias y la infancia urbanas que no contaban con protección por parte de los sistemas de seguridad social; Instituciones de seguridad social para los trabajadores urbanos ubicados en el mercado formal, que segmentaban a los empleados privados, los empleados públicos, las fuerzas armadas, los electricistas, los petroleros, etc.; Procesos de dotación de infraestructura social ligados a intercambios clientelistas; Y programas sociales

---

<sup>8</sup> Para consultar con más detalle todos los elementos recopilados por Barba, revisar “Régimen de bienestar y reforma social en México” (2004).

focalizados, orientados a reasignar recursos a las zonas rurales, poco coordinados entre sí, no permanentes y manipulados con fines políticos (2004, pág. 29)

Como señalé en el apartado anterior, los intercambios clientelistas están presentes durante todo este periodo, entre otras implicaciones de la política social que se resumen en la preferencia por las zonas urbanas, los trabajadores del estado (fortaleciendo el corporativismo) y el sector privado; siguiendo la lógica del desarrollo económico y un intento de balancearlo con el desarrollo social. Durante el mismo periodo (1970-1982) se crearon nuevos programas sociales como: Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER); la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) (López, 2014, pág. 63).

Durante todas las décadas mencionadas, un periodo en específico resalta incluso históricamente, el de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) “con acciones a favor de algunos sectores como el ferrocarrilero, los petroleros y los electricistas, incrementó el gasto social, acentuó el reparto agrario, se impulsó la construcción de viviendas populares y promovió una política de incrementos al salario mínimo” (López, 2014, pág. 62).

Continuando con la secuencia histórica de la política social en México, fue en los años ochenta cuando se logra identificar la etapa del neoliberalismo a partir de la llegada de Miguel de la Madrid (1982-1988) a la presidencia. Se caracterizó por “la descentralización, la privatización de empresas, la reprivatización de la banca, la reorientación del crecimiento económico, la asignación de recursos fundada en el sector privado e inicia la subordinación de la política social a la económica” (López, 2014, pág. 64). A partir de estas concepciones es que se reformulan los programas sociales, eliminando los anteriormente mencionados e implementando en 1983 programas como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), impuestos por el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); para los años noventa llegan los Conditional Cash Transfers (CCT) (López, 2014).

Las intervenciones del gobierno neoliberal en materia de política social con mayor relevancia fueron:



El cambio en el régimen de pensiones, eliminación de los subsidios alimenticios y sustitución por los subsidios a la demanda, focalización inicialmente con PRONASOL y posteriormente con Progres-Oportunidades. Se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992 y ante la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se crea el PROCAMPO en 1993 para sustituir subsidios de los productos agrícolas básicos inaceptables para la OMC e implementar subsidios directos focalizados en los productores de granos básicos para dinamizar la demanda y activar los mercados locales, así como enfrentar las pérdidas por la apertura comercial (Barba, 2004).

Algunos años más tarde, Ernesto Zedillo (1994-2000) da por terminado el PRONASOL “bajo el argumento de que, la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad” (Salinas en López, 2014, pág. 65). Para sustituirlo, se crea el Programa para la Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997.

El periodo de Vicente Fox (2000-2006) se concentró en buscar “calidad, eficiencia y mayor productividad, lo cual evidenció aún más la subordinación de la política social a la política económica, dejando de lado la participación social y comunitaria autónomas (Moreno et al. en López, 2014, pág. 65). Continuando con la focalización, Progres-Oportunidades tiene como objetivo la formación de capital humano (López, 2014).

En resumen, durante gran parte del siglo XX se implementó la política social desde el Estado de Bienestar, con programas sociales que favorecieron principalmente a un sector de la población que se encontraba en el entorno urbano (dando preferencias a los trabajadores del sector privado y a los del Estado, estos últimos esenciales para mantener el sistema corporativista) basándose en el principio de la universalización. Posteriormente, se buscaría apoyar al sector rural que se encontraba abandonado por medio de diferentes programas con el objetivo de reducir la brecha de la desigualdad. En los años ochenta se cambia el modelo por el cambio de paradigma a nivel mundial, entra en juego el neoliberalismo. El Estado Neoliberal se basa en la privatización, descentralización, y el comienzo de una lógica del sector privado en el sector público a la hora de asignar los recursos. A partir de estos

conceptos se comienzan a implementar programas sociales focalizados, que buscan atender a los sectores más desfavorecidos en la sociedad. Muchos son los debates sobre universalización y focalización, pero esta última ha permanecido en la implementación de políticas públicas en México desde el periodo neoliberal.

Como se resaltó en el primer apartado de este capítulo, el clientelismo ha estado presente en la implementación de programas sociales durante gran parte del siglo XX hasta la actualidad, sin importar si se cuenta con un modelo de bienestar o neoliberal, ya que es una institución que permea al sistema político mexicano en general.

## **DE LO GENERAL A LO PARTICULAR: UN RECUENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y SOCIALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y COYOACÁN**

Una vez explorado el contexto histórico de los temas principales de esta investigación, que corresponden al clientelismo y la implementación de programas sociales, es momento de acotar el análisis y explorar el fenómeno político-social en el entorno de la Ciudad de México. Para ello, a continuación presentaré algunas de las organizaciones sociales que se han presentado en la Ciudad de México con diferentes objetos y fines. A lo largo del texto se presentan algunas especificaciones sobre el caso de Coyoacán.

Durante las últimas décadas se han presentado múltiples organizaciones en la zona metropolitana de la Ciudad de México, para lo cual Lucía Álvarez (2000) las divide en cuatro categorías: territoriales, civiles, de comerciantes y políticas. En cuanto a las territoriales, se dividen en organizaciones de colonos, vecinales, ecologistas y de defensa del patrimonio histórico. Las de colonos “se encuentran las integradas por los sectores populares, tales como la Unión de Colonias Populares (UCP), agrupación fundada en 1979, en la que participan colonos, obreros, comerciantes en pequeño e informales, principalmente de Naucalpan, Ecatepec, Coyoacán y Magdalena contreras” (Álvarez, 2000, pág. 685). Otra de las organizaciones más importantes es el Movimiento Urbano Popular (MUP), el cual a su vez se integró por diferentes organizaciones como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano

Zapata (UPREZ) fundada en los años ochenta, conformada por obreros y trabajadores independientes, y el Frente Popular Francisco Villa (1989) integrado por gente en condiciones desfavorables a los márgenes de la Ciudad de México, sus principales demandas fueron “el derecho a la vivienda y al trabajo, hoy la transformación democrática del país con un proyecto económico alternativo al neoliberalismo, que tienda demandas tales como salarios justos, educación, servicios de salud y vivienda para todos” (Álvarez, 2000, pág. 685). Entre otras organizaciones relevantes de esta categoría se encuentran la Unión Popular Nueva Tenochtitlan (UPNT) para atender las necesidades resultantes de los sismos principalmente en la zona centro; la Asamblea de Barrios con la misma intención, conformada por la clase media-baja; y Antorcha Popular (de afiliación priista) con antecedentes en la organización Antorcha Campesina y la Federación Nacional De Organizaciones Bolcheviques (FNOB), su estructura es parecida a la de la CNOP del PRI (Álvarez, 2000).

Dentro de la categoría de organizaciones vecinales, están aquellas que promovieron las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (Zedec). Concentrando a la clase media, sus principales luchas fueron “la gestión de los servicios urbanos, los usos de suelo, la calidad de vida de la población, la defensa del patrimonio histórico y la normatividad que rige el desarrollo urbano de la ciudad” (Álvarez, 2000, pág. 686). En el caso de Coyoacán se presentan diversos casos en algunas colonias como la Del Carmen, Romero de Terreros y su Centro Histórico; otra organización dentro de esta demarcación, ahora con afinidades ecologistas, es la Asociación Ecológica de Coyoacán, la cual formó parte del Pacto de Grupos Ecologistas (1986) (Álvarez, 2000). Dentro de esta categoría también se presentaron organizaciones que defendieron el patrimonio histórico, especialmente en barrios.

En las organizaciones civiles se encuentran las “de carácter gremial, las de género, de derechos humanos, de profesionales y de gestión para el desarrollo humano” (Álvarez, 2000, pág. 686). Entre estas se destacan las de mujeres, que luchan por sus derechos políticos y sociales, entre otros; las de jóvenes como el Frente Juvenil Revolucionario (también del PRI) y Unificación Universitaria; de derechos humanos como la Academia Mexicana de Derechos Humanos; las de profesionales como la Asociación Nacional de Abogados Democráticos; y

las de desarrollo comunitario como el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) (Álvarez, 2000).

Las organizaciones de comerciantes se configuran en un marco específico y que se relaciona con el apartado anterior. La entrada del neoliberalismo generó el debilitamiento del corporativismo, así como una rápida desindustrialización que desembocó en una gran pérdida de empleos del Estado; el empleo informal no tardó en hacerse presente (Álvarez, 2000). Comenzó un conflicto entre el gobierno federal y algunos gobiernos locales, pues estos últimos “intentan acciones de promoción del desarrollo para enfrentar los reclamos de empleos por parte de los sectores populares, de inversiones por los grupos inmobiliarios, de tolerancia por los comerciantes informales y de aplicación de la ley por los comerciantes establecidos” (Álvarez, 2000, pág. 687). Por ello en 1999 el Distrito Federal promulgó la Ley de Planeación del Desarrollo Económico del Distrito Federal. El pequeño comerciante (tanto del sector formal como del sector informal) se integró en “organizaciones tradicionales de tipo clientelar y en algunos casos vinculados a partidos políticos. [...] En la Asociación De Comerciantes Ambulantes Del Centro Histórico existe más de un centenar y en el centro de Coyoacán, alrededor de 20 agrupaciones” (Álvarez, 2000, pág. 688).

Por último se encuentran las organizaciones políticas, siendo las más relevantes el PRI, PAN, PRD, Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM). Además de los partidos políticos, se presentaron otras agrupaciones ciudadanas, algunas con el respaldo del Instituto Federal Electoral (Causa Ciudadana, Agrupación para la Integración de los Ciudadanos del Distrito Federal, Frente de Acción Cívica del Distrito Federal, Movimiento Civil 21, etc.) y otras sin su respaldo (Alianza Cívica, Movimiento Ciudadano por la Democracia, etc.) (Álvarez, 2000).

Aquí un recuento de las organizaciones oriundas de Coyoacán, de todas las categorías, son: Unión de Colonos de Santo Domingo, las Zedec de las colonias mencionadas anteriormente, Asociación de Residentes del Barrio de Santa Catarina y San Francisco Coyoacán, Asociación de Residentes de la Colonia del Carmen Coyoacán AC, Asociación de Amigos y Residentes del Centro Histórico de Coyoacán, Asociación Pro Conservación de los Jardines y Monumentos de Coyoacán AC, Patronato de Amigos del Centro Histórico de Coyoacán y, por último, la Defensa del Barrio de la Conchita AC. Como se pudo observar a lo largo de la

presentación de estas organizaciones, la población de Coyoacán ha sido sumamente activa. Cuenta con organizaciones destinadas a velar por los comerciantes, por el desarrollo y acceso a los servicios urbanos, asociaciones de vecinos en diferentes colonias, de protección al medio ambiente y espacios históricos, etc. Con este apartado sobre sus organizaciones, es evidente que es una demarcación que se ha caracterizado durante las últimas décadas por tener una amplia participación en diferentes ámbitos.

Dentro de otro tipo de organizaciones que no son mencionadas por Álvarez, están los Comités de Participación Comunitaria (COPACO), previamente conocidos como Comités Ciudadanos, que son órganos “de representación ciudadana con que cuenta cada colonia en la Ciudad de México y está integrado por nueve ciudadanos/as. Su función es representar los intereses colectivos de los y las habitantes de la colonia ante las diversas autoridades de la Ciudad de México” (IECM, ¿Qué son y qué hacen los Comités Ciudadanos?, 2019). Esta definición corresponde a los Comités Ciudadanos, por lo que haré algunos señalamientos sobre los comités actuales: se determinan a partir de Unidades Territoriales, las cuales son colonias o secciones de estas (pueden ser también barrios, unidades habitacionales, etc.); y de los nueve ciudadanos que conforman al comité, cinco deben ser de un género distinto a los otros cuatro (IECM, ¿Qué son y qué hacen los Comités Ciudadanos?, 2019). Los COPACO están coordinados mediante el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), pero tienen vinculación con algunas áreas dentro de la administración pública, generalmente destinadas al tema de participación ciudadana (direcciones, jefaturas de unidad departamental, etc.). Estos comités son una figura interesante dentro del tema del clientelismo, pues generalmente los COPACO, si bien son una figura ciudadana, son comúnmente cooptados por partidos políticos (puesto que no está regulada dentro de la Ley de Participación Ciudadana la militancia en partidos políticos de los miembros de los comités), siendo las personas que ocupan estos espacios intermediarios en las relaciones entre ciudadanos y administradores públicos. Dentro de la teoría del clientelismo redistributivo los integrantes de la COPACO podrían ser redistribuidores sociales, al contar también con la característica de reproducir los intereses de su partido. El involucramiento de los partidos políticos en esta figura de participación ciudadana todavía no está del todo documentado, por lo que en este momento es una proposición que expongo a partir de lo que he observado en

el fenómeno político local; puede entenderse como una hipótesis cuya posible relevancia se explora más a detalle en el próximo capítulo.

Concluyo con mencionar que la presentación de estas organizaciones no significa que todas estas hayan formado parte de relaciones clientelares, la intención es exponer un contexto general de la ciudad y de la alcaldía a estudiar. Sin embargo, hay algunas organizaciones que probablemente formaron parte de redes clientelares, pero el abordar más a fondo ese tema no es la intención de la investigación, por lo cual no ahondaré mucho más al respecto, sin desestimar la relevancia de este aspecto en el desarrollo político de la ciudad y el clientelismo.

## **UN BREVE RECUENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL Y CLIENTELISMO EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

En 1996 se presenta una reforma electoral que sería clave para la legitimidad de las elecciones, pues el IFE “se convirtió en una verdadera institución autónoma e independiente al suprimir cualquier participación o representación del Poder Ejecutivo” (Sánchez, 2016, pág. 124). Además, en 1997 se elegiría democráticamente la jefatura de gobierno en la CDMX, elección que marcaría el final de la hegemonía del PRI con el triunfo del PRD.

De acuerdo con lo presentado en el segundo apartado de este capítulo, la política social a partir de los años ochenta había tomado el camino del neoliberalismo. Sin embargo, con el triunfo de la izquierda en la ciudad, y de acuerdo con el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, los programas sociales brindarían atención “prioritariamente y sin distinción a todas las personas que, por su condición de pobreza o situación de vulnerabilidad, así lo requieran” (Gobierno del Distrito Federal, 2000). De manera diferenciada, este gobierno local tendería a la universalización en lugar de a la focalización, “Para el gobierno de la ciudad, la nueva política social establecía un principio de distinción por el hecho de enfocarse en los grupos urbanos más vulnerables: adultos mayores, indígenas, mujeres, jóvenes, niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad” (Sánchez, 2016, pág. 176).

Con estos principios se elaboró el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS), el cual agrupaba distintos programas sociales cuya población objetivo se definía a partir de los grados de marginación que determinó el gobierno en las 16 delegaciones. Las tareas específicas del programa se dividieron de la siguiente forma:

a) Servicios asistenciales, con ocho vertientes: 1) prevención del delito, 2) estancias infantiles, 3) becas para los trabajadores, 4) apoyos a adultos mayores, 5) apoyos a personas con discapacidad, 6) apoyo a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, 7) apoyo a mercados públicos y 8) desayunos escolares. b) Construcción de obras y servicios, con tres vertientes: 1) rescate de unidades habitacionales de interés social, 2) ampliación y rehabilitación de vivienda y 3) construcción y mantenimiento de escuelas. c) Apoyo a actividades productivas, con dos vertientes: 1) apoyo a la producción rural y 2) crédito a microempresarios (Sánchez, 2016, pág. 179).

Como puede observarse, el PITDS aborda una gama amplia de programas sociales, que atienden a los grupos vulnerables anteriormente mencionados. Sin embargo, conforme avanzaba el sexenio, se fueron abandonando cada vez más vertientes, quedando para final del sexenio únicamente nueve. Los programas de transferencias directas a adultos mayores, apoyo a personas con discapacidad, apoyo a niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad y becas para trabajadores fueron prioritarios y se les asignó la mayor parte del presupuesto (Sánchez, 2016). Durante este periodo quien gobernó en el entonces Distrito Federal fue AMLO, quien durante su gestión fue conocido por implementar las pensiones para los adultos mayores en la Ciudad de México.

Lo racional hubiera sido repartir el presupuesto a las delegaciones de acuerdo con el criterio de nivel de marginación, sin embargo, el criterio fue distinto. La

dinámica de gasto lleva a cuestionar si su objetivo fue recuperar y/o avanzar políticamente en las distintas demarcaciones. [...] En un primer acercamiento, el PRD estaría maximizando sus oportunidades al asignar el gasto en función del peso electoral de cada una de las delegaciones políticas. Es decir, más que el interés en la pobreza constitutiva de cada una de las localidades, el objetivo del partido en el

gobierno fue ampliar su base de apoyo partiendo de la distribución específica del gasto social (Sánchez, 2016, pág. 197).

Este hecho es necesario para asumir una de las primicias de la presente investigación: la administración pública se desarrolla a partir de lógicas partidistas. Es decir, la distribución de los recursos, de los apoyos, de los programas sociales; se da a partir de una lógica de lealtad partidista, la cual configura la base del intercambio en las relaciones clientelares. Sánchez considera que “la naturaleza del vínculo clientelar determina un tipo de racionalidad que se finca más allá de la maximización de la utilidad” (Sánchez, 2016, pág. 247).

Durante el gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012) se le dio continuidad a los programas sociales implementados por AMLO dando continuidad a la población de adultos mayores expandiendo la pensión alimentaria, pero implementó otros que fueron la bandera de su administración en materia de política social. Estableció el Seguro del Desempleo para aquellas personas que perdieron un empleo formal para un plazo de seis meses, en materia educativa implementó el programa Prepa Sí que nuevamente se trató de un programa de transferencias para alumnos de preparatorio que tenía un criterio basado en el promedio de los estudiantes. Dentro del mismo tema, implementó el programa Niños Talento para apoyar a niñas y niños con desempeño sobresaliente (Yanes, 2013).

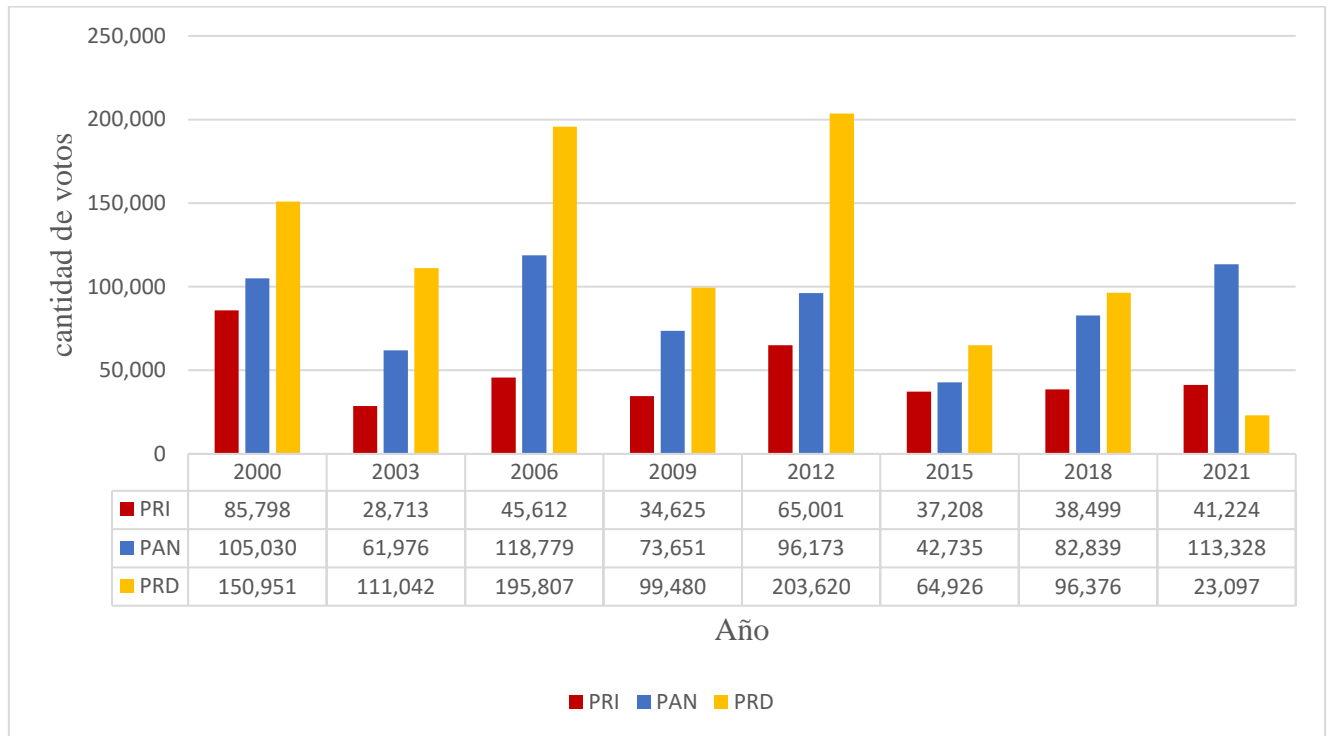
Para dar un último panorama del gobierno de la Ciudad de México en los últimos años, he de mencionar que el PRD gobernó hasta el 2018, año en el cual nuevamente la izquierda ganaría la jefatura de gobierno con la llegada ahora de MORENA, llevándose la victoria electoral Claudia Sheinbaum.

## **GOBIERNO Y ELECCIONES DE COYOACÁN: UN REFLEJO DE LA CIUDAD**

En Coyoacán, el fenómeno político ha sido parecido al de la Ciudad de México, pues el PRD se mantuvo como la fuerza principal en la demarcación hasta 2012, seguida por el PAN. En la siguiente gráfica se pueden observar las elecciones desde el 2000 hasta el 2021 para sostener dicha afirmación.



**Gráfica 1. Resultados electorales en Coyoacán 2000-2021 del PRI, PAN y PRD**

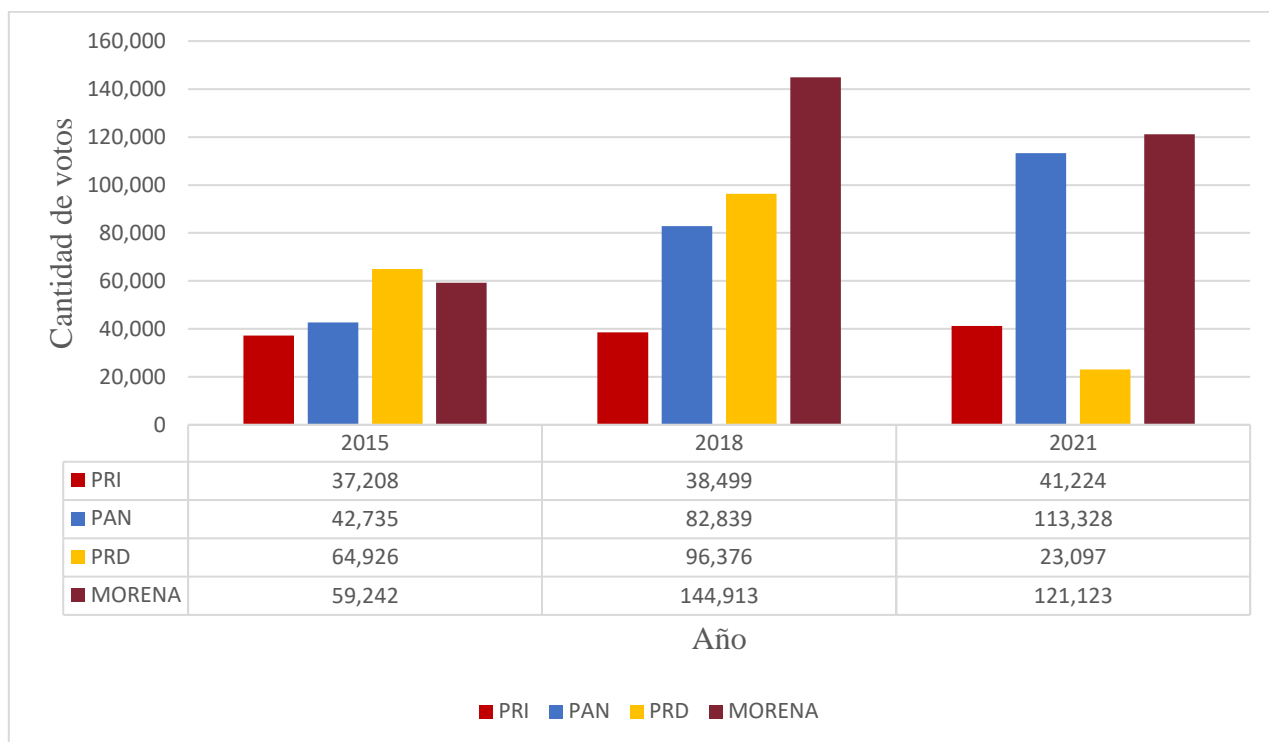


Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

En la gráfica 1 puede observarse la caída en los votos del PRD del 2012 al 2015, año en el cual cae drásticamente el voto del partido. Cabe recalcar que en algunos periodos contabilicé la cantidad de votos totales de coaliciones, como lo son los casos del PRI-Verde, o PRD-PT en algunos periodos electorales, lo cual no influye decisivamente en el análisis del paso del PRD por Coyoacán. En cuanto al PAN y el PRI, sus votos han continuado con una lógica parecida a lo largo de las primeras décadas, pero es en 2021 donde por fin supera al Acción Nacional. Sin embargo, en la elección del 2021 se registró al candidato, Giovanni Gutiérrez (hoy alcalde de la demarcación), con la alianza PRI-PAN-PRD, pero no por ello deja de ser evidente la caída del electorado del PRD. Eso se le puede atribuir a “la división del voto de izquierda por la presencia del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) ha generado una fragmentación territorial de grupos y facciones trastocando las dinámicas territoriales de los usos electorales del gasto social en el ámbito local” (Rodríguez, 2019, pág.

186). A continuación, presento una gráfica a partir de la presencia de MORENA en las elecciones de Coyoacán:

**Gráfica 2. Resultados electorales en Coyoacán 2015-2021 del PRI, PAN, PRD y MORENA**



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Con estos datos, es interesante analizar dos hechos: en primer lugar, los partidos de izquierda han tenido una gran presencia y desempeño electoral a partir del 2000, tanto PRD como MORENA. En segundo lugar viene el partido de derecha, el PAN, cuyo desempeño ha variado sin demostrar una tendencia clara, pero parece ser que a partir del 2015 y hasta el 2021 comenzó a desarrollar una tendencia positiva, acercándose en esta última elección a la mayor cantidad de votos que ha logrado en los últimos años con solo 5,000 de diferencia (comparando 2006 y 2021). El próximo periodo electoral podría confirmar (o refutar) dicha tendencia.

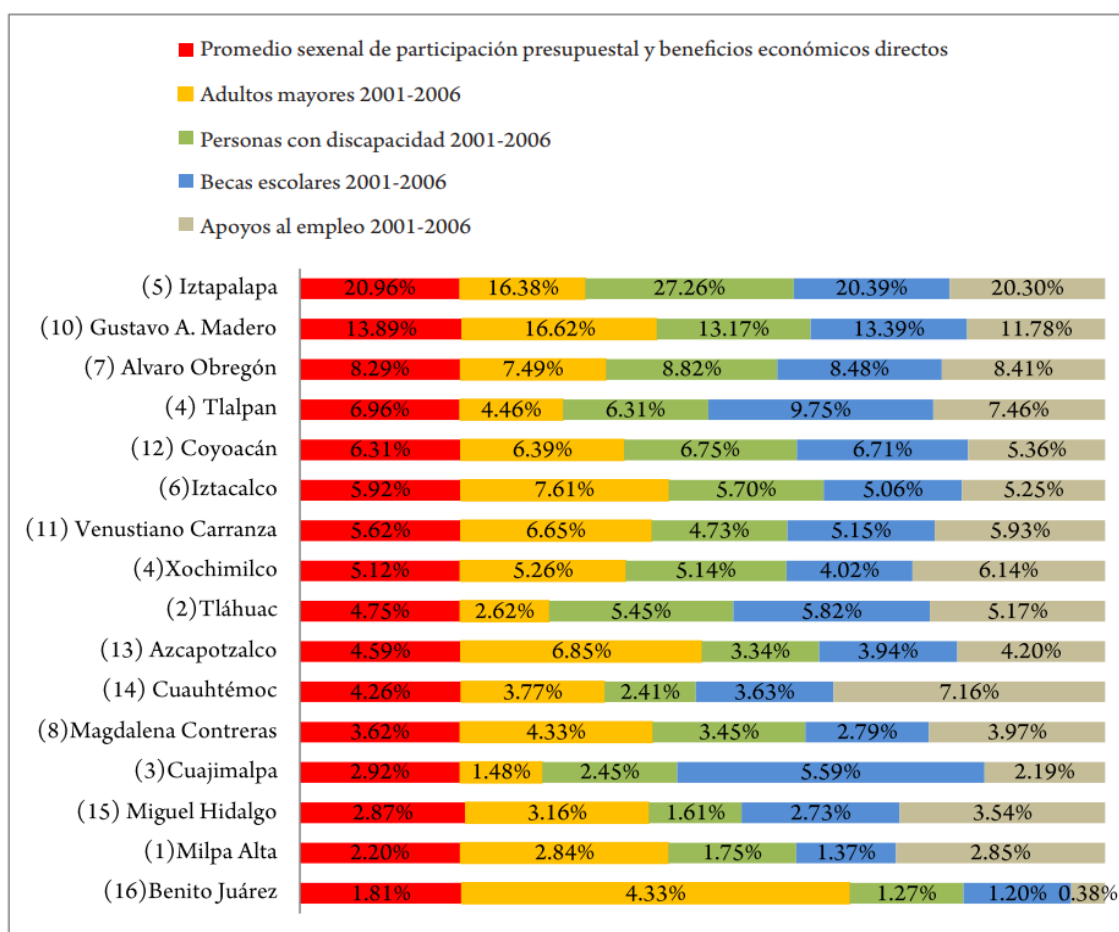
Debido a la preferencia ideológica de la demarcación, resulta interesante preguntarse si la población de Coyoacán es partidaria de políticas universales y el efecto que los programas sociales implementados en la CDMX tuvieron en distintas elecciones. Para lo anterior, ayuda

el presentar el gasto realizado desde el gobierno de la CDMX en Coyoacán para los programas de transferencia de renta directa. Los criterios para el gasto social deberían ser de acuerdo con el grado de marginación, sin embargo la dinámica en la ciudad no lo reflejó, “para que el criterio de marginación se cumpliera, las delegaciones con mayor grado de marginación deberían haber tenido una participación, si bien no igualitaria, sí equilibrada en dos rubros principales: 1) el programa de ayuda a adultos mayores y 2) el programa de ayuda a personas con discapacidad” (Sánchez, 2016, pág. 189). En la gráfica 3 se muestra el presupuesto en materia de programas sociales asignado a cada delegación durante la gestión del 2001-2006 en la Ciudad de México. El número en paréntesis al lado izquierdo de las delegaciones es su posición respecto al grado de marginación, el más bajo (Milpa Alta) corresponde a la zona con niveles más altos de marginación, mientras que el más alto (Benito Juárez) corresponde a la de menor nivel. Coyoacán en ese momento se encontraba en el puesto 12, una de las cinco delegaciones con menor marginación. A pesar de estar entre las mejores cinco, se encuentra también en quinto lugar en cuanto a la asignación del presupuesto, lo que rompe totalmente con el criterio anteriormente mencionado, siendo un caso evidente en el cual se optó por “un criterio distinto que no correspondió al de grado de marginación que caracterizaba en ese momento a cada localidad” (Sánchez, 2016, pág. 193), un criterio más político (partidista).

Al comparar los datos de la gráfica 3 con los de la gráfica 1 (correspondiente a los resultados electorales), se puede observar que el año 2006 fue el segundo periodo electoral más fructífero para el PRD, lo que podría deberse a la repartición del presupuesto en cuanto a estos programas sociales, aunque requeriría un análisis más profundo para afirmarlo. Al no ser la intención de la presente investigación, no ahondaré al respecto, pero este breve análisis sirve para evidenciar tanto la actividad partidista electoral en la demarcación así como los criterios para la distribución de programas sociales, que nuevamente abonan al hecho de que la administración pública se rige bajo una lógica de partidos políticos. Continuando con esta idea también he de mencionar que, tomando en cuenta el camino del clientelismo en México, se puede observar que a pesar de la transición política y el cambio de los partidos en el poder, el clientelismo demuestra ser una institución fuertemente arraigada en la vida política mexicana. Sin importar el discurso, la ideología y los personajes políticos que se han presentado en diferentes momentos específicos, el intercambio que representan las redes

clientelares es propio del sistema político mexicano. Con esto me refiero a que es redituable para los partidos en el poder reproducir estas prácticas sistemáticamente, no es del interés de los actores políticos el combatirlas, si no llegar a los espacios del servicio público para que sea su turno de explotarlás (esta reflexión es aplicable para múltiples prácticas, no solo el clientelismo).

**Gráfica 3. Porcentaje promedio de gasto ejercido por delegación: apoyos económicos directos 2001-2006**



Fuente: Extraída de “*Identidad partidista y clientelismo en la Ciudad de México: 2001-2006*”. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales” (Sánchez, 2016, pág. 193).

Para vincular el capítulo teórico con el aspecto contextual de la Ciudad de México, presento la tabla 3, en la cual rescato a los actores involucrados en la teoría clientelar y algunas características principales presentadas en este apartado.

**Tabla 3. Actores del clientelismo en la Ciudad de México**

<i>Actores del clientelismo</i>	<i>Presencia en el fenómeno político de la Ciudad de México</i>
<i>Patrones/ Distribuidores públicos</i>	Funcionarios públicos del gobierno estatal y gobiernos locales del partido en el poder (PRD). Se distribuye el gasto, desde el estado a las demarcaciones territoriales, a partir de lógicas partidistas, permitiendo que los distribuidores públicos tengan mayor margen de acción para mantener sus parcelas de poder.
<i>Intermediarios/ Redistribuidores sociales</i>	Líderes políticos locales encargados de movilizar al electorado en favor del partido político oficialista. Direccionan programas sociales en el espectro local.
<i>Clientela</i>	Electorado beneficiado por los programas canalizados a partir de fines o resultados electorales.

Fuente: Elaboración propia con información del presente trabajo de investigación.

De acuerdo con lo presentado en la tabla 3, el clientelismo en la Ciudad de México ha respondido en las últimas décadas al esquema tradicional. Esta resolución se respalda también con la información presentada con anterioridad y va de la mano con el argumento propuesto que se refiere al clientelismo como una institución que prevalece independientemente de la alternancia partidista en el poder. Si bien el clientelismo tradicional es sumamente vigente, no es excluyente de lo propuesto por el esquema redistributivo, por lo que resultará interesante ver las dinámicas y prácticas que conviven de ambos aspectos teóricos en la realidad; llegando al apartado del análisis de los resultados se amplía la reflexión al respecto.

Por último, para cerrar este apartado, haré un breve recuento de los personajes políticos de los últimos años en la alcaldía, principalmente sobre los alcaldes, a partir del 2012, la última elección donde el PRD fue la fuerza abrumadora en la delegación, con su mayor número de electores en las últimas dos décadas. Mauricio Toledo Gutiérrez (2012-2015), quien actualmente se encuentra prófugo en Chile y acusado de enriquecimiento ilícito, fue acusado de clientelismo repetidas veces durante su gestión como alcalde. Una de esas acusaciones, presentada por el entonces diputado Edgar Borja, se menciona que en aquél entonces favoreció “con programas sociales sólo a las colonias que le dieron votos durante la pasada elección. Explicó que hay siete colonias donde se entregan prácticamente el 75 % de los programas sociales, donde él obtuvo hasta el 85% de la votación. Agregó que el clientelismo es más evidente en cuatro colonias” (ALDF, 2013).

Después del escandaloso periodo de Toledo, otro perredista se lleva la elección, Valentín Maldonado Salgado (2015-2018), quien pasó por su gestión sin pena ni gloria. Su sucesor fue nuevamente un compañero de partido y exfutbolista, Manuel Negrete Arias (2018-2021), quien también recibió acusaciones de clientelismo por parte de la oposición, siendo una a través de una denuncia que cuestiona la repartición de tanques de agua:

Castillo Pérez pide que se requiera al exfutbolista las reglas con las que opera el programa de entrega de tanques de agua, el presupuesto con el cual se está financiado y una lista de los beneficiarios, debido a señalamientos de habitantes de Coyoacán que refieren que se trata de compromisos adquiridos durante la campaña electoral. Asimismo, que precise la fecha en la que fue elaborado el referido padrón y los nombres y cargos de los servidores públicos que están haciendo la entrega de los tinacos en zonas identificadas por su filiación perredista (Quintero, J. & Servín, M., 2019).

Giovani Gutiérrez Aguilar fue el alcalde electo en 2021, y hasta el momento su gestión no ha sido cuestionada de manera mediática sobre el clientelismo como en otros gobiernos, sin embargo, puede suponerse que se mantenga presente ya que es una institución que se encuentra profundamente arraigada en el país, en el sistema de partidos y en los gobiernos tanto estatales como municipales, como ya se ha mencionado a lo largo de este capítulo.

Hay otros personajes políticos que valen la pena mencionar. Dentro de la administración pública, además de las direcciones generales, direcciones, subdirecciones y jefaturas de unidad departamental; se encuentran también a los concejales. El Concejo es “el órgano colegiado electo en cada demarcación territorial que tiene como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos correspondiente a las demarcaciones territoriales, en los términos que señalen las leyes” (IECM, 2020, pág. 27). Los concejales son figuras políticas locales de relevancia para los partidos políticos y la ciudadanía, por lo que pueden ser identificados como *distribuidores públicos*. En el caso de Coyoacán, el concejo se integra por diez concejales: seis por mayoría relativa integrados por tres del PRD, dos del PAN y una del PRI; y los otros cuatro son por representación proporcional de MORENA. Resulta interesante el observar a los concejales de MORENA, pues pertenecen al partido en el poder tanto a nivel federal como estatal, lo cual podría generar redes de distribución particularmente diferenciadas a los partidos de oposición, teniendo un mayor rango de discrecionalidad.

Otra figura que podría adoptar la posición de *distribuidor público* son los diputados locales. Coyoacán, hasta el año 2022, se encontraba dentro de tres distritos locales que compartían espacio con otras alcaldías: 26, 30 y 32. Del distrito 26 el diputado es Héctor Barrera del PAN, del distrito 30 es Ricardo Rubio también del PAN y del distrito 32 Gerardo Villanueva de MORENA. Además, en el distrito 30 hay un diputado del PRI, Jhonatan Colmenares, por representación proporcional. Estos datos siguen vigentes hasta 2024, pero debido a una redistribución Coyoacán pasará a tener únicamente dos distritos, limitando las cuotas políticas en futuras elecciones. El caso de los legisladores es interesante pues a diferencia de otros servidores públicos, forman parte del poder legislativo y son una figura política de mayor relevancia tanto en la sociedad como dentro de los mismos partidos políticos, por lo que resulta interesante agregarlos a la fórmula clientelar y, más adelante, intentar averiguar si, al igual que en el caso de los concejales, tienen algún tipo de discrecionalidad dentro de programas sociales.

El recuento presentado en este capítulo sobre programas sociales y clientelismo, desde la perspectiva federal, pasando por el gobierno de la Ciudad de México y el gobierno local en Coyoacán, brinda un contexto histórico y político sobre el fenómeno que se pretende explorar en la presente investigación. Se logra apreciar que el clientelismo y el uso de los programas sociales para beneficio de estas relaciones sigue siendo un fenómeno relevante y además, de suma importancia en materia electoral. Además, el último apartado que aterriza el fenómeno proponiendo agentes actuales dentro de las posibles redes clientelares abre paso para el desarrollo de la investigación.



## Capítulo III

### El clientelismo redistributivo: el fenómeno en Coyoacán

En capítulos anteriores se expuso tanto el marco teórico de los temas principales que conforman la presente investigación como un marco histórico-contextual de los programas sociales y el clientelismo, partiendo desde lo general (gobierno federal) a lo local (gobierno de la Ciudad de México y Coyoacán). Una vez expuesta esta información, en este capítulo procederé con el apartado práctico de la investigación para explorar el fenómeno del clientelismo y los programas sociales desde la teoría redistributiva.

A continuación expondré los resultados obtenidos a partir de entrevistas semiestructuradas realizadas a diferentes actores identificados en la realidad, que surgen de postulados realizados en capítulos anteriores: *distribuidores públicos*, *redistribuidores sociales* y clientes. Estos actores serán presentados en dos apartados distintos, uno que vincula al fenómeno desde la perspectiva de agentes relacionados con MORENA, partido que gobierna el país y la Ciudad de México; y en un segundo momento un apartado que explora la perspectiva de los agentes que gobiernan en la alcaldía. También se presentan algunos breves casos a partir de testimonios sobre algunos programas sociales. Así mismo algunas entrevistas, más que aportar a la identificación de actores, aportan testimonios sobre el fenómeno del clientelismo.

Para el primer apartado tuve la oportunidad de entrevistar a dos funcionarias del gobierno de la Ciudad de México adscritas a la Secretaría de Bienestar, así como a una funcionaria del gobierno federal. Se presentan también dos casos sobre programas sociales que resultaron de la investigación de campo. Por último, pude entablar conversación con un concejal de Coyoacán cuyo testimonio resultó más que ilustrativo y una integrante de COPACO que simpatiza con dicho partido.

Para el segundo apartado pude entrevistar al Subdirector de Política Social de la administración de Coyoacán. Dentro del servicio público también pude entrevistar a un Jefe de Unidad Departamental quien también dirige una organización de tianguistas. Otro actor político relevante que logré entrevistar fue al diputado local del distrito 30, miembro del PAN. También entrevisté a una líder local simpatizante de la alianza.

Un tercer y último apartado recupera algunos elementos del clientelismo en la Ciudad de México presentados en el capítulo anterior, mediante los cuales realizo una breve comparativa con lo encontrado en la investigación.

## **LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS DE MORENA**

En este primer apartado se explora el clientelismo desde la visión de los actores involucrados en el partido (militantes o simpatizantes) que actualmente gobierna tanto a nivel federal como estatal en la Ciudad de México: MORENA. Ya se expusieron los actores involucrados en Coyoacán dentro de la administración pública que pueden influir en la distribución de programas sociales, pero antes de empezar de lleno con los actores políticos locales, logré entablar conversación con algunos funcionarios de la Secretaría de Bienestar de la Ciudad de México que laboran en Coyoacán.

La interacción con las primeras dos funcionarias surgió a partir de un trabajo de campo al recorrer las calles de la alcaldía, ya que al circular repetidamente por ellas logré identificar que es común el encontrarse con funcionarios de dicha secretaría del gobierno de la Ciudad de México. El primer cuestionamiento fue sobre la integración de los ciudadanos a los programas sociales, buscando identificar si existe relación con líderes políticos locales para su implementación. De acuerdo con ambas, la operatividad del acceso a los programas sociales ha cambiado con la actual administración, pues aseguran que buscan el acceso y promoción a la información para que sean los mismos ciudadanos quienes busquen integrarse a los programas sociales, mencionando algo que resalta tratándose del tema central de la investigación: los programas sociales no tienen intermediarios. Esta afirmación resulta de gran relevancia ya que el clientelismo se basa en la relación existente entre funcionario e

intermediario, entre político y líder local. Ambas mencionaron que la actividad de los funcionarios en las calles, promoviendo e informando a la ciudadanía, es la que ha logrado que no sea necesaria la interacción con líderes o partidos políticos, ni siquiera el que se encuentra gobernando en el poder.

Mencionaron también que la tecnología ha formado parte importante de este mismo acceso a la información, ya que comunican los programas sociales por medio de grupos de la red social “Whats App”, teniendo un contacto mano a mano con las personas. Cabe recalcar que ambas funcionarias son residentes de la alcaldía, y además, según relatan, existen funcionarios cuya función es atender constantemente una unidad territorial en específico dentro de la alcaldía, es decir, que se promueve que sean los mismos rostros y nombres los que los vecinos van reconociendo. Tratando de relacionar a estas funcionarias del gobierno estatal con la teoría del clientelismo redistributivo, realmente no existen características que vinculen o sean suficientes para afirmar que los funcionarios públicos a nivel territorial de Coyoacán sean *distribuidores públicos*. Algunos datos adicionales son que ambas son simpatizantes del partido en el gobierno, pero niegan el ser militantes de MORENA.

En resumen, de acuerdo con la perspectiva de dos funcionarias del gobierno estatal, se busca combatir a los intermediarios a partir de la vinculación directa de funcionarios en el territorio y la ciudadanía, siendo la militancia en un partido político un factor irrelevante para el acceso a los programas sociales, pues aseguró una de ellas que ese trato directo ayuda a que *la gente no se deje guiar por líderes políticos que buscan sacar ventaja, que ya no se dejen engañar* (comunicación personal, funcionaria de la Secretaría de Bienestar, 05/10/23).

### **Un breve acercamiento al caso del programa Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente**

Durante la elaboración del presente trabajo de investigación, se dio una jornada de registro a un programa federal en la Ciudad de México, específicamente en Coyoacán. Se trata de la Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente, a cargo de la Secretaría de Bienestar y que tiene por objetivo:

Otorgar apoyos económicos a la población objetivo del programa a través de una transferencia monetaria de manera bimestral, directa y sin intermediarios. Las personas beneficiarias de 0 a 17 años de edad podrán, adicionalmente, acceder a servicios de rehabilitación como apoyo en especie otorgado por las Instituciones de Salud con las que la Instancia Responsable firme convenio (Secretaría de Bienestar, 2023, pág. 5).

El objetivo del acercamiento a este proceso presencial de registro fue el indagar si cumplía o no con algunas características del clientelismo, para lo cual acudí en dos días distintos a las instalaciones donde se realizó la jornada en el Parque Cantera, ubicado en la colonia Ajusco de la alcaldía Coyoacán. Gracias a este acercamiento pude entablar conversación, principalmente, con los ciudadanos que buscaban ser beneficiarios del programa social, e identificar si llegaron a ese momento del programa por medio de un líder político local. Para ello, entablé conversación con quince personas, todas residentes de la alcaldía que buscaban acceder al programa.

En la mayoría de los casos, las personas que llegaron al lugar no lo hicieron por una invitación o indicación de un líder político, sino porque se enteraron del registro a partir de conocidos que también cumplían con la característica de tener una discapacidad, o por encontrar la información en redes sociales (grupos de Whats App, por ejemplo). Esto, en un primer momento, descarta a las personas entrevistadas como clientes, ya que no se cumplen las características necesarias para que se les considere como tal. Únicamente dos de las personas mencionaron el ser invitados por una persona militante del partido en el poder, MORENA, siendo en un caso un familiar y en el otro una persona que identificó como un líder local.

Para este ejemplo, también pude entablar conversación con una trabajadora del gobierno federal, quien en un principio no accedió a dar información sobre su relación con el partido político, pero en un segundo momento admitió, al menos, ser simpatizante. También era residente de Coyoacán, pero no contaba con las características que se buscan para ser considerada una *distribuidora pública*. Un último aspecto que me llamó la atención, por las entrevistas previas que realicé a las funcionarias de territorio, fue que la funcionaria federal también mencionó que ya no existen los intermediarios para implementar los programas sociales del gobierno federal y que a su vez se encuentra redactado así en sus reglas de

operación. El tema de los intermediarios (su presencia o no) será discutida en el próximo capítulo. Por último, he de mencionar que las personas entrevistadas en ningún momento fueron orientadas hacia una vía partidista durante el proceso, y lo catalogaron como un proceso burocrático normal. Un detalle curioso es que en la carpa donde realizaban la recepción de documentos, transmitían la “mañanera”<sup>9</sup>, que en muchísimas ocasiones es sumamente politizada. Los funcionarios también recomendaban a la gente que la vieran para poder estar al tanto de la información de los programas sociales.

### **El testimonio de un beneficiario de la beca PILARES Bienestar**

El testimonio que a continuación se presenta es a partir de las experiencias personales de un alumno de nivel universitario residente de Coyoacán, beneficiario del programa social de la Ciudad de México PILARES Bienestar, el cual es implementado por la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación y tiene por objetivo “Contribuir a la reducción del abandono escolar a través del otorgamiento de un apoyo económico a estudiantes de 15 a 29 años que sean residentes de la Ciudad de México, principalmente de colonias, barrios y pueblos con menores índices de desarrollo social” (Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2023, pág. 12). Al igual que el caso anterior, se trata de un programa de transferencias para la continuación de estudios en diferentes niveles. También, a diferencia de la redacción del objetivo presentado con anterioridad, aquí no se hace explícita la búsqueda de evitar a los intermediarios. A continuación, procederé con la relatoría del testimonio presentado por el beneficiario.

La persona beneficiaria forma parte del programa a partir de 2020, e ingresó gracias a que una amiga le platicó sobre el programa. Esta amiga no tenía conexiones con ningún partido político, por lo que no hubo una intención secundaria en su actuar; así mismo él tampoco es militante de ningún partido. El beneficiario mencionó que la transferencia monetaria es de gran ayuda para solventar sus gastos, sin embargo relata una serie de sucesos que son relevantes para la investigación.

---

<sup>9</sup> La “mañanera” es un programa de televisión matutino que transmite el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, para comunicar distintos temas a la población y recibir preguntas del medio periodístico.

Dentro de la operatividad del programa, comentó que existen monitores que le dan seguimiento a las asistencias a la sede física de PILARES que requiere el programa. Estos funcionarios (monitores) llevaban a cabo una labor secundaria y ajena a la implementación del programa: se encargan, paralelamente a su labores legítimas, de indicarle a los beneficiarios que tenían que asistir a ciertos eventos políticos. *Tienes que ir a la marcha de López Obrador porque si no, te van a quitar la tarjeta* (comunicación personal, beneficiario de PILARES Bienestar, 07/10/23), esas son las palabras que usó la funcionaria encargada para condicionar a los beneficiarios para asistir a los eventos del actual presidente. *Vayan si pueden, tienen que saber que quien les da las becas es MORENA y tienen que apoyarlos* (comunicación personal, beneficiario de PILARES Bienestar, 07/10/23) es otra frase que utilizaron ahora para llevarlos a una marcha de MORENA. Para asegurarse que los beneficiarios sí acuden a las marchas les piden una evidencia fotográfica, una “selfie”, y además acuden en colectivos de las diferentes sedes de PILARES organizados por medio del monitor, quien debe dar constancia de dicha asistencia. Un caso en específico que comentó fue una marcha en diciembre de 2020, cuando todavía se encontraban activas las recomendaciones sanitarias para evitar contagios durante la pandemia de COVID 19, lo que implicaba el evitar reunirse en grupos grandes de personas. A pesar de las recomendaciones para evitar contagios, los beneficiarios fueron obligados a asistir a dicho evento.

También aseguró que todos los funcionarios que trabajaban en esa sede son absolutamente morenistas, incluso llegando a un fanatismo, llevando una línea discursiva que tiende a utilizar frases como “nuestro presidente nos necesita” o “si no estás a favor eres un traidor”. Otros indicadores que aportan a la tendencia partidista dentro del programa es la presencia de anuncios del partido dentro de las instalaciones, la reproducción de videos de AMLO, y también se hacían presentes personas con chalecos color guinda que decían MORENA, no con los chalecos usuales de Bienestar que portan los funcionarios públicos, *si hay mucha influencia del partido en ese lugar de PILARES, ya te das cuenta que siendo el gobierno de la Ciudad de México es MORENA* (comunicación personal, beneficiario de PILARES Bienestar, 07/10/23). A pesar de esta evidente simpatía con el presidente y el partido en el poder, el beneficiario declaró que nunca lo han invitado explícitamente a formar parte del partido.

## **La perspectiva de un servidor público local de MORENA**

Una vez presentados los resultados a partir de la perspectiva de servidores públicos a nivel federal y a nivel estatal, así como algunos testimonios específicos sobre un par de programas sociales (uno federal y uno estatal), procederé con los resultados de una entrevista realizada a un servidor público del partido MORENA, quien pertenece a una parte más local y política del fenómeno, caso diferente al de las trabajadoras previamente entrevistadas puesto que el puesto que ocupa el personaje entrevistado es relevante e implica una elección popular o partidista.

El personaje político local al que entrevisté se trata de uno de los concejales de la Alcaldía Coyoacán, quien se encontraba hasta hace un corto periodo de tiempo en el partido MORENA. El principal objetivo del acercamiento con las diferentes personas que entrevisté fue el observar si las características identificadas corresponden a la propuesta teórica, sin embargo, este caso fue distinto, pues a través de la entrevista el confidente se mostró receptivo a compartir detalles que fueron ilustrativos para todos los aspectos de la investigación. A continuación se relata un testimonio brindado con una finalidad únicamente académica, la confiabilidad se basa en la posición que ostenta la persona que presta dicha información.

Para contextualizar sobre el actor político, se trata de una persona que lleva en el mundo de la política aproximadamente 24 años, dentro de los cuales ha militado en dos partidos: PRD y MORENA. A partir de 2021, con la entrada de la nueva administración, se integró al concejo de la alcaldía por MORENA. Como miembro del partido y funcionario público ha logrado observar distintas conductas dentro del gobierno, que responden a los planteamientos teóricos propuestos. Para comenzar encontré útil comparar la realidad relatada por las funcionarias de gobierno entrevistadas para la investigación, que aseguraban la eliminación de intermediarios y la apertura de los programas sociales para cualquier ciudadano. Al respecto, el concejal aseguró que siguen existiendo intermediarios del partido MORENA que responden a los intereses de líderes políticos de dicho partido, quienes a su vez garantizan un trato preferencial para sus militantes, incluyendo el acceso a programas sociales. Relató situaciones que, según algunos funcionarios, se habían acabado; como el cobro para acceder a las becas, y confirmó que se presentan casos como la persona entrevistada en el apartado

del caso de PILARES Bienestar. Además, habló sobre los casos de otros programas sociales como lo son Jóvenes Construyendo el futuro o Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, cuyos beneficiarios son convertidos directamente en brigadistas del partido que se dedican a pegar publicidad del partido, entre otras actividades.

Sobre los liderazgos locales aseguró que la dinámica ha cambiado. Reconoció que antes los líderes además de abanderar causas vecinales tenían un grado de formación, pero actualmente no suelen buscar un bien común, sino el satisfacer sus necesidades económicas, dejando de lado el valor de la lealtad. Responden a intereses individuales dejando de lado incluso relaciones personales. Las funcionarias de la Ciudad de México mencionaron que han percibido una baja en la actividad de líderes locales, pero el concejal aseguró lo contrario, pues él ha percibido que se han multiplicado, dejando de ser pocos líderes que tengan ciertas cualidades que los hagan sobresalir; al contrario, son líderes a nivel colonia que se aprovechan de su pequeña parcela de poder, como los COPACO, a quienes tachó de “caciques” modernos controlados por los partidos políticos en general.

Al preguntarle sobre la búsqueda de la eliminación de intermediarios por parte del gobierno, advirtió que estos pasarían a ser los mismos funcionarios del gobierno, lo cual le otorgaría mayor control respecto a las personas beneficiarias y obstruiría la organización social. Relató también que existen funcionarios públicos de la Ciudad de México que solicitan al ámbito local empleados para cubrir en las distintas estructuras de gobierno. En su opinión, esto entorpece el servicio público pues los criterios son completamente partidistas sin tomar en cuenta la preparación profesional. Aseguró que existe una homogeneidad entre las estructuras de gobierno y los militantes y simpatizantes del partido.

Entre otras conductas señaló actos severos como el condicionamiento de programas mediante favores sexuales, la presencia de actos discriminatorios, el apoyo selectivo a personas con ciertas características (mujeres jóvenes atractivas); siendo estos criterios aplicables también a los mimos militantes del partido, provocando una desigualdad interna. Durante la entrevista, al reconocer cierto uso de lenguaje especializado por parte del concejal y su apertura a brindar información, realicé directamente una pregunta sobre si estaba familiarizado con el término de clientelismo, y tras tener una respuesta positiva y, aun así,



recalcar su significado, aseguró que es un hecho que se practique tanto con funcionarios de MORENA como de la alianza.

Por último, cabe recalcar que aseguró que todas las actividades relatadas en este apartado son comportamientos comunes y generalizados que, tristemente, se presentan aún hoy en día en la política.

### **La opinión de una integrante de COPACO**

Con anterioridad se planteó que las personas que integran los COPACO podrían ser identificados como líderes políticos locales, por lo que intenté generar un acercamiento con una COPACO a quien, a partir de un medio digital, pude identificar por lo menos como simpatizante de MORENA.

Ella lleva alrededor de 20 años de participación comunitaria, en los cuales nunca ha militado en un partido político pero reconoció que, efectivamente, simpatiza con MORENA. Vinculó el trabajo comunitario con la relación que se genera con algunos servidores públicos, *desde que empecé a trabajar para la colonia pues te tienes que relacionar con algunos servidores públicos, los servidores públicos de confianza pertenecen a un partido político* (comunicación personal, integrante de COPACO, 12/10/23). En este caso la relación más cercana que llegó a tener fue con el diputado local de MORENA, pero aun así no la describió como una relación de amistad.

Específicamente sobre los programas sociales, comentó un elemento mencionado con anterioridad por las funcionarias del gobierno: la eliminación de liderazgos locales. Al preguntarle si funcionarios le solicitan gente para incluir en los programas sociales federales o de la Ciudad de México, contestó que *antes sí, con el PRD sí, pero desde que esta el gobierno de Andrés Manuel quitó todos los liderazgos, porque era muy común que la gente decía 'yo te hice, yo te di algo', si se portaban bien con el líder les daba y si no, no* (comunicación personal, integrante de COPACO, 12/10/23). Debido a esto, ahora las mismas personas tienen que acceder a los programas sociales, pero aun así ella mencionó que pueden decirles cómo y a dónde ir. *También a nivel local es esa misma instrucción, que todos los programas se les tiene solamente que decir dónde ir o darles los teléfonos para que ellos*

*hablen* (comunicación personal, integrante de COPACO, 12/10/23). Sobre el gobierno local, identificó que existen personas que trabajan políticamente con los programas sociales difundiendo discrecionalmente la información.

Un antes y un después que identifica en Coyoacán es la entrada del alcalde Mauricio Toledo, quien implementó, según ella, algunas prácticas que no se han eliminado a día de hoy: *sé que a muchos líderes les pagan y están dentro de la nómina de la alcaldía, con Mauricio Toledo vinieron a descomponer absolutamente toda la población, les pagan inclusive para pertenecer a organizaciones como la COPACO, que supuestamente no deberíamos de dar una inclinación a cierto partido, pero sabemos que hay gente que sí lo hace* (comunicación personal, integrante de COPACO, 12/10/23). También dijo que se crean líderes pero que, a pesar de que no trabajan, *sí les bajan programas sociales para que tengan el voto para el partido* (comunicación personal, integrante de COPACO, 12/10/23), líderes que se preocupan más por recibir su pago que por un bien comunitario.

Como una última reflexión, comentó que la gente necesita aprender a gestionar sus apoyos para disminuir a los intermediarios, así como el defender sus derechos ya que los partidos políticos siguen sumamente activos en la manipulación de programas sociales, incluso con intenciones electorales.

### **Características y objetivos presentados en los agentes identificados**

En este apartado presentaré tablas que hacen alusión a los diferentes agentes encontrados durante la investigación de campo, donde se recuperan las principales características y objetivos de los diferentes tipos de agentes: *distribuidor público, redistribuidor social y cliente*; así como sus homólogos en el clientelismo tradicional. Las tablas serán presentadas incluyendo tanto al clientelismo redistributivo como al tradicional.

En un principio se muestra la Tabla 4, donde se incorporan a los distintos funcionarios públicos entrevistados y se realiza la comprobación de características de acuerdo con lo encontrado a partir de las entrevistas. En la Tabla 5 se lleva a cabo el mismo ejercicio con la COPACO entrevistada, y al finalizar en la Tabla 6 con los beneficiarios de los dos casos

presentados: Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente y PILARES.

Como se puede observar en la tabla 4, los funcionarios que no forman parte del gobierno de la alcaldía difícilmente cuentan con las características necesarias para ser tomados en cuenta dentro del clientelismo, pues no cuentan con la capacidad de hacer uso del sistema de botín del empleo público ni controlan parcelas de poder (dentro de las características del clientelismo tradicional), pero tampoco pertenecen a la administración pública local o es de su interés el distribuir recursos con una lógica de partido. Dentro de los objetivos, tampoco se encuentra ninguno señalado que concuerde con las funcionarias. El hecho de que ninguna de estas funcionarias cuente con las características u objetivos necesarios para formar parte del clientelismo redistributivo coincide con la propuesta teórica, pues desde ella se propone que los actores gubernamentales involucrados lo están desde los puestos del gobierno local. A pesar de ello, se puede observar que también ejercen su influencia a nivel local pues, además de ser residentes de la alcaldía, se movilizan en ese entorno.

Por otro lado, aunque el concejal que fue entrevistado cuenta con un puesto relevante a nivel local, su situación particular lo aleja de la propuesta teórica, pues a partir de lo compartido en la entrevista sus intereses no son partidistas, tal cual lo señala la misma tabla. En cuanto a las características, solo cuenta con pertenecer a la administración pública local, y dentro de los objetivos solo está el fortalecer liderazgos políticos locales, pero no con una intención partidista o incluso clientelista. A través de la entrevista se hizo evidente que incluso existe una separación completa (al momento de realizarla) con los partidos políticos.

Los actores involucrados, por lo tanto, no pueden ser catalogados como *distribuidores públicos*, pero es de suma importancia recalcar que esto no significa que el fenómeno no exista, pues lo documentado a partir de distintos testimonios resulta en que hoy en día sigue

**Tabla 4. Características y objetivos de las personas entrevistadas: patrón/distribuidor público**

<i>Actores involucrados</i>	<i>Cientelismo tradicional</i>			<i>Cientelismo redistributivo</i>		
<i>Características</i>						
	Ejerce su influencia en el plano local	Hace uso del sistema de botín del empleo público	Organiza, centraliza y mantiene parcelas de poder	Distribuye recursos y servicios públicos con una lógica de partido	Se encuentra insertado en la administración pública local, a cualquier nivel que le permita dicha distribución o un trato preferencial a su clientela	
<i>Funcionaria del gobierno federal</i>	✓	X	X	X	X	
<i>Funcionarias de la Secretaría del bienestar</i>	✓	X	X	X	X	
<i>Concejal</i>	✓	X	X	X	✓	
<i>Objetivos</i>						
	Alimentar una máquina política electoral	Permanecer en espacios públicos que garanticen la reproducción de sus conductas	Mantener su parcela de poder	Fortalecer liderazgos políticos locales	Construir una base social local para su partido político	Garantizar los intereses de su partido político para tener movilidad en puestos públicos
<i>Funcionaria del gobierno federal</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Funcionarias de la Secretaría del bienestar</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Concejal</i>	X	X	X	✓	X	X

Fuente: Elaboración propia con información del presente trabajo de investigación.

**Tabla 5. Características y objetivos de la persona entrevistada: intermediario/redistribuidor social**

<i>Actores involucrados</i>	<i>Clientelismo tradicional</i>			<i>Clientelismo redistributivo</i>		
<i>Características</i>						
	Actores sociales en una arena local.	Canalizan recursos	Les son destinados recursos públicos conforme a una lógica personalizada	Líderes partidistas a nivel local	Canaliza los recursos y servicios públicos a la sociedad civil, con preferencias partidistas que garanticen los intereses del distribuidor público	
<i>Integrante de COPACO</i>	✓	X	✓	X	X	
<i>Objetivos</i>						
	Organizar a la clientela para favorecer al patrón.	Mantener una clientela mediante la canalización de recursos	Mantenerse disciplinado y subordinado	Incentivar a la participación política local	Identificar ciudadanos participativos para buscar integrarlos a las filas de su partido	Mantener una relación de lealtad con el servidor público que le garantiza el acceso a recursos y beneficios
<i>Integrante de COPACO</i>	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con información del presente trabajo de investigación.

**Tabla 6. Características y objetivos de las personas entrevistadas: cliente**

<i>Actores involucrados</i>	<i>Clientelismo tradicional</i>		<i>Clientelismo redistributivo</i>		
<i>Características</i>					
	Sometidos a relaciones de dominación.	Recursos endeblés	Su participación es voluntaria, ya que el intercambio es de valor similar para todos los involucrados	Interpretan su relación con el intermediario (redistribuidor social) como un saber práctico habitual	Son entendidos como ciudadanos
<i>Beneficiarios del programa para personas con discapacidad</i>	✓	✓	✓	X	✓
<i>Beneficiario de PILARES Bienestar</i>	✓	X	X	X	✓
<i>Objetivos</i>					
	Al ser un actor sometido, busca formar parte de una red que le garantice cierta seguridad social	Participar en su entorno político local.		Acceder a beneficios ofrecidos por los redistribuidores sociales, de acuerdo con sus necesidades como ciudadano.	
<i>Beneficiarios del programa para personas con discapacidad</i>		X	X		✓
<i>Beneficiario de PILARES Bienestar</i>		X	X		✓

Fuente: Elaboración propia con información del presente trabajo de investigación.

habiendo presencia de servidores públicos de MORENA que cuentan con las características de ambos tipos de clientelismo.

En la tabla 5 se pueden observar las características de la integrante de COPACO, quien a pesar de ser simpatizante del partido realmente no se moviliza a su favor. A pesar de ello lleva una relación política con algunos actores políticos de MORENA, quienes le han brindado apoyo y ha podido fungir como intermediaria para hacer llegar eventos a la población y algunos otros beneficios como ya se relató; por lo que cuenta con una característica del clientelismo tradicional. También se logra observar que dentro de los objetivos no cuenta con ninguno que la pueda ubicar dentro de ningún tipo de clientelismo. Por lo tanto, la integrante de COPACO no puede ser catalogada como una *redistribuidora social*, pero el fenómeno es parecido al caso de los servidores públicos, pues a partir de las entrevistas se logró identificar que siguen existiendo intermediarios que cuentan, generalmente, con características del clientelismo tradicional. Esto debido a que según los testimonios recabados la lealtad política y el partidismo quedan relegados al interés económico, tal cual lo relata el mismo concejal entrevistado.

Por último, en la tabla 6 se recupera en primer lugar a los beneficiarios del programa para personas con discapacidad, quienes cuentan en gran parte con características de cliente. Cabe recalcar que estos resultados toman en cuenta tanto el trabajo de campo realizado en Parque Cantera, que corresponde a las personas que están buscando acceder al programa social; y a lo relatado por el concejal, quien ha podido ser testigo de distintas situaciones que asegura son reales.

En cuanto a las características del tradicional, se puede identificar que en su mayoría las personas que solicitan el apoyo cuentan con recursos endebles y se encuentran sometidos a relaciones de dominación debido a que al contar con dicha pensión (según el testimonio del concejal) deben apoyar al gobierno en turno en diferentes actividades. La misma situación se presenta con el beneficiario de PILARES, quien al ser entrevistado declaró que era forzado a asistir a las marchas del presidente. Volviendo a los beneficiarios del programa de discapacidad, las personas entrevistadas, quienes estaban apenas solicitando el apoyo o justo en ese momento habían logrado acceder, declararon que su participación fue voluntaria. Sin embargo, no contaban en su mayoría con una relación con algún intermediario, y se enteraron

del programa social por medios de difusión como redes sociales o algún conocido. Esto significa que son entendidos como ciudadanos, que tienen la capacidad de acceder a un programa social como cualquier otro.

Pasando ahora con los objetivos, realmente no cuentan con ninguna característica al estar, en cierto momento, muy alejados del entorno político. Sin embargo, todos tienen como objetivo el acceder a los beneficios ofrecidos, como lo es en este caso un recurso económico. El caso de los clientes demuestra ser muy interesante, pues de acuerdo con los descubrimientos son relatados casos en los cuales los ciudadanos acceden a los programas sociales por cuenta propia, sin necesidad de un intermediario, pero son posteriormente condicionados para responder a los intereses del poder. De esta forma, las personas (como en el caso de PILARES) pasan a tener una relación directa con los servidores públicos del nivel operativo, quienes adoptan una figura similar a los intermediarios, como reflexiona el mismo concejal. Este hecho podría significar una nueva mecánica en cuanto al clientelismo en los programas sociales, en la cual los líderes políticos locales son relegados y el símil de su tarea recae en funcionarios públicos.

## **LA REDISTRIBUCIÓN A PARTIR DEL GOBIERNO LOCAL**

En el segundo apartado ahora se explora el fenómeno desde la visión de los actores involucrados en el gobierno local y se encuentran integrados en los partidos que conforman la alianza que gobierna en Coyoacán: PAN-PRI-PRD. También se exponen algunos actores políticos que pueden estar involucrados en este entorno, y que se encargarían de los programas que emanan del mismo gobierno local.

### **Los programas sociales en Coyoacán**

Para explorar sobre los programas sociales en Coyoacán pude entrevistar al Subdirector de Política Social de la Alcaldía Coyoacán, quien entra al servicio público a partir de la reciente



administración, pero se encuentra activo en el mundo de la política desde hace aproximadamente 25 años.

Al comenzar declaró que la actual administración tiene como objetivo *humanizar los programas sociales, anteriormente se lucraba mucho con los programas, su visión humana* [del alcalde] *tiende a atender a las personas* (comunicación personal, Subdirector de Política Social, 11/10/23). El primer programa social que comentó como insignia de la administración actual fue “Por tu salud, Coyoacán contigo”, el cual brinda algunos servicios médicos gratuitos como consultas generales, dentales, de optometría, exámenes de laboratorio y acceso, de igual manera gratuito, a alrededor de 92 medicamentos; todo ello para las colonias de mayor grado de marginación.

Mencionó en segundo lugar a las estancias infantiles, que fueron desaparecidas por el gobierno federal pero recuperadas por algunos gobiernos locales como es el caso de Coyoacán. Este año son 21 estancias infantiles donde los padres y las madres de familia dejan a cuidado a sus hijos donde incluso pueden recibir educación básica. Después enlistó algunas acciones sociales como el beneficio a 41,027 niños de primaria y secundaria que recibieron útiles escolares, también la repartición de juguetes en enero y abril, así como de 17,500 piernas de cerdo y 6,000 cobijas en diciembre. Por último mencionó el programa “Comunidad Solidaria y Participativa, Coyoacán Contigo 2023”, mediante el cual se otorga un “Apoyo económico para personas en situación de desempleo interesadas en ser beneficiarias facilitadoras y que habiten preferentemente en las manzanas o colonias con un medio, alto y muy alto grado de marginación de la Alcaldía Coyoacán” (Sistema de información para el Bienestar, 2023), en el cual la mayoría de las personas beneficiarias son mujeres.

Algunas de las prácticas que mencionó que se realizaban en la administración pública (no refiriéndose a la actual en Coyoacán), además del cobro para acceder a programas sociales, son el integrar a amigos o familiares a los programas. *Tú eres mi amigo, o mi conocido, o votas por mí, entonces yo te doy el programa social, pero si eres contrario al partido político o a mi ideología, entonces no eres beneficiario* (comunicación personal, Subdirector de Política Social, 11/10/23); así ejemplificó el cómo solía manejarse el acceso a programas. Además, a partir de su experiencia, identificó que han existido administraciones que se

mezclan con la misma labor del partido político, *hay hegemonía en administraciones de algún color y por supuesto que si eres contrario no tienes derecho a ese beneficio, desde gobiernos locales hasta el gobierno de la Ciudad de México* (comunicación personal, Subdirector de Política Social, 11/10/23). En la misma línea, también reconoció el hecho de que al interior de la misma alcaldía siguen existiendo personajes que responden a los intereses de partidos políticos.

Respecto a la relación con algunos liderazgos y funcionarios del partido contrario, reconoció que han existido diferencias, pero que esto forma parte de los contrapesos, pues esa vigilancia y cuestionamientos les ayuda a realizar su labor de mejor manera. Reconoció también que existe una dinámica en la cual los líderes políticos locales recolectan los papeles de los vecinos para dárselos a funcionarios públicos e ingresen como beneficiarios:

*No soy cerrado de ojos, sí existe. Lo hemos aminorado porque anteriormente venían trabajando de esa manera, eran sus formas de trabajar, las de nosotros no. Si vienen personas se les atiende como a todos y son beneficiarios como todos, yo aquí en ningún cuestionario pregunto afiliación a un partido, para nada. [...] Y lo hemos visto, mucha gente se acerca y nos dice ‘gracias, nunca había sido beneficiario de un programa social’. Sí hemos hecho un cambio* (comunicación personal, Subdirector de Política Social, 11/10/23).

Un último detalle que vale la pena mencionar, es que el Subdirector de Política social lleva 14 años trabajando con el actual alcalde, y tiene una relación cercana con él, resaltando el valor de la lealtad.

### **La perspectiva de los funcionarios públicos locales de la alianza PRI-PAN-PRD**

Para explorar el entorno local a partir de la alianza que lo gobierna, logré entrevistar a distintos actores políticos que podrían aportar a la exploración del clientelismo. A diferencia del apartado pasado, ahora son personas aliadas del gobierno local, por lo que las relaciones conllevan diferentes mecánicas.

Comenzando con los funcionarios públicos, realicé una entrevista a un diputado local de Coyoacán del PAN, quien lleva aproximadamente 23 años en la política y 15 años en el

servicio público; de los cuales 12 han sido en Coyoacán y siempre desde el mismo partido político. Los resultados obtenidos sobre las relaciones entre funcionario y líder político fueron interesantes, pues a diferencia de otros actores políticos entrevistados anteriormente, él está integrado abiertamente en un solo partido político que le permitió llegar a su puesto actual. Debido a este hecho, y a que se desempeña en el ámbito local, comentó tener una relación muy estrecha con los líderes políticos locales a nivel colonia, *es una relación directa, constante, permanente; porque con ellos recorremos las calles, tocamos puertas, hacemos reuniones donde me ayudan los dirigentes a nivel colonia, su papel es fundamental* (comunicación personal, Diputado Local del PAN, 20/10/23). También un aporte importante que presenta el diputado es la promoción de la actividad política local y la formación de liderazgos locales:

*Ahora, lugares donde no hay dirigentes, yo voy y toco puertas, también los líderes de colonia se hacen, a lo mejor hay un o una joven, un o una señora muy interesados en participar, y tú les vas poniendo objetivos, ‘mira yo te apoyo, yo te ayudo, pero tócale a los vecinos, ármate un grupo de Whats app, ármame una reunión’, así también se van formando los liderazgos en las colonias. Hay líderes de mucha gente que son incluso los COPACOS* (comunicación personal, Diputado Local del PAN, 20/10/23).

Este hecho es de suma relevancia pues el diputado reconoce a los COPACO como líderes políticos locales, lo cual legitima un planteamiento secundario de la presente investigación que los reconoce como tal. Siguiendo con la entrevista, el diputado menciona lo siguiente sobre los líderes locales: *Tienen influencia sobre mucha gente y a su vez tienen auxiliares, o también les llaman ellos enlaces, que son otros líderes de menor rango, digamos; pero que les ayudan a estos líderes de las colonias a traer a la gente o a hacerles llegar algún programa* (comunicación personal, Diputado Local del PAN, 20/10/23). Este comentario resulta ilustrativo, pues menciona la tarea que tienen los liderazgos locales de llevar los programas sociales a la gente, y mencionó además que de la mano se lleva la misma promoción de la ideología de su partido:

*Para mí es lo más importante proponer la doctrina del PAN, adaptada a la realidad circundante y actual, para que podamos tener una relación directa, cercana y poder*

*ganar adeptos convenciendo a la gente a través de los hechos. Tiene que ser a través de los hechos que demostramos que la filosofía del PAN es la más adecuada a seguir (comunicación personal, Diputado Local del PAN, 20/10/23).*

Continuando con la entrevista, la conversación abordó la relación que lleva el diputado con el gobierno local y cómo esto impacta también en la operatividad de los programas sociales. Sobre el primer aspecto, mencionó que trabaja de la mano con el alcalde, pues hace 12 años incluso fue su secretario particular,

*es muy importante esa relación porque si no las gestiones no saldrían. Cuando un diputado local es de una extracción partidista y el alcalde es de otra, se vuelve muy difícil a menos de que exista una gran madurez política y personal de ambos personajes. Si a veces siendo de la misma extracción partidista hay muchas diferencias, imagínate. Pero en este caso yo llevo una magnífica relación con el alcalde, esta relación yo la presumo para bien, pero además se la pongo a disposición a la ciudadanía y les explico esto mismo que te estoy diciendo (comunicación personal, Diputado Local del PAN, 20/10/23).*

Ahora, sobre la operación del ingreso a los programas, resulta interesante el cómo la relación que tienen el diputado y el alcalde resulta beneficiosa precisamente para promoverlos entre la ciudadanía y que logren ingresar:

*Yo bajo de la gaceta qué programas sociales salen y hablo con el alcalde para que me dé un número de programas para poder bajar. Por ejemplo, el alcalde me dice ‘oye mira tengo 5000 espacios de esto, tú puedes traerme 400 o 500’, entonces yo le ayudo a la gente a gestionar los programas que están; por ejemplo útiles escolares, cobijas, el seguro popular coyoacanense, ayudas técnicas que son sillas de ruedas, andaderas, etcétera. [...] Por supuesto yo también los ayudo a gestionar a los vecinos. En mis 90 grupos de Whats App de las 90 colonias que son parte del distrito 30 que yo represento, les voy avisando los vecinos de los programas que van saliendo y les pido los documentos que ellos requieren, los recibo en el módulo de atención ciudadana y los gestiono ante la alcaldía. Luego ya ellos van directamente a la alcaldía recoger lo que se está ofreciendo (comunicación personal, Diputado Local del PAN, 20/10/23).*

Con esta relatoría sobre el ingreso a los programas sociales queda sumamente claro el cómo un diputado opera a nivel local para el ingreso a programas sociales de la alcaldía. Pero, además, él aseguró que tiene programas sociales propios los cuales opera de manera similar, regalando lentes, despensas, sillas de ruedas, bastones, aparatos auditivos, realizando rifas, etc.

Explorando más a fondo el papel de los líderes locales, salió a la luz un hecho que se ha mencionado con anterioridad: el cómo ellos optan por un beneficio particular. Por lo tanto, el diputado comentó que prefiere seguir ambas vías, el acercamiento con líderes pero también el acercamiento directo con la ciudadanía:

*Yo lo hago de las dos maneras, con ellos [los líderes locales] o de manera indirecta, porque a veces ellos también pervierten y cooptan, y ya nada más le dan a unos cuantos. Por eso yo a la gente que toco puerta por puerta, que agrego a Whats App, es un control que yo tengo más allá de los líderes para poder hacerle llegar a toda esa gente que no tiene acceso, porque a veces los líderes ya son abusivos, se amañan y solo le dan a una gente. La ventaja del diputado es que ayuda a gestionar a otras personas que a veces los líderes tienen rezagadas o apartadas, porque a lo mejor no son afines a ellos por alguna razón. Para mí la función más importante es la de la gestión pública. (comunicación personal, Diputado Local del PAN, 20/10/23).*

Sobre los incentivos de los líderes locales para su discrecionalidad mencionada en el párrafo anterior, se planteó la posibilidad de que fuera por lealtades políticas o incluso la militancia en algún partido político. El diputado comentó lo siguiente:

*Pues está en eso [las lealtades partidistas o personales] pero también está en el interés económico, te puedo decir que un alcalde que tiene el control político los tiene a todos en la nómina, y así tiene absolutamente el control político a través de los líderes. Más allá de las lealtades, hay muchos que sí por el partidismo y eso, pero la gente tiene necesidades. Por satisfacer un interés económico, y no se mueven porque pues cobran en el gobierno. Y la verdad es que donde cobran más es a donde se van, si el gobierno de la ciudad les ofrece más, pues se van con ellos,*

*pero si en la alcaldía les ofrecen mejores prestaciones pues se van con la alcaldía*  
(comunicación personal, Diputado Local del PAN, 20/10/23).

Este testimonio sobre los intereses de los líderes políticos locales reafirma un hecho mencionado por el concejal de MORENA, quien describió una situación idéntica en la cual los líderes locales veían más por un interés económico. Para finalizar los aportes del diputado local del PAN, mencionó que los líderes locales son quienes influyen a quién apoyar en tiempos electorales y en ello recae un peso muy específico e importante, pero que muchas veces su labor se desfigura:

*Tenemos que trabajar mucho para descontaminar el aspecto económico y que la gente entienda que más allá de lo económico está el futuro personal de sus hijos, de sus nietos y que tienen que irse más que por un recurso económico, por lo que piensan, por su ideología. Entonces esta descontaminación, que provocaron muchos exalcaldes y exdiputados, va a ser un proceso de largo plazo, unos 15 años yo calculo, para hacer sentir y ver a la gente que puede votar basada en su conocimiento, en sus razonamientos, su experiencia y en su filosofía personal y no nada más en sus intereses personales y de dinero que son inmediatos pero no a futuro* (comunicación personal, Diputado Local del PAN, 20/10/23).

El segundo funcionario público que logré entrevistar se trata del Jefe de Unidad Departamental de Fomento y Capacitación Laboral de la alcaldía Coyoacán. En la propuesta teórica se define que un *distribuidor público* puede ser cualquier persona que se encuentre integrada en cualquier nivel de la administración pública, por lo que este ejemplo de un JUD, además de otros elementos de suma relevancia, resulta ilustrativo para la investigación. Comenzando con la entrevista realizada, se trata de una persona que lleva integrada en el servicio público únicamente dos años, a partir de noviembre de 2021, y que no ha ocupado ningún otro cargo. Por otro lado, se trata de una persona que lleva mucho tiempo en la política, *básicamente toda la vida, mis padres desde que yo nací ellos eran representantes de colonia y todo eso, ellos toda la vida fueron líderes sociales y ahí crecí, yo iba a mítines desde que tenía 7 años* (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30/10/23). Así

mismo, se encuentra integrado en el PRI con el cargo de Líder Coordinador de Tianguis y Mercados Públicos de la Ciudad de México por el Movimiento Territorial (MT)<sup>10</sup>.

Como miembro de un partido político conoció a muchos líderes a lo largo de su vida, llevando una relación de respeto y comunicación. A partir de que se integró a la administración pública, ellos mismos se han acercado con él: *algunos como saben que estoy en la administración pública ahorita en la alcaldía Coyoacán, pues luego me contactan [...] y me buscan para preguntarme o pedirme apoyo para alguna gestión, que andan viendo un tema de asfaltar una calle, bacheo, poda, clareo, desazolve, temas así por lo general* (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30/10/23). Específicamente sobre programas sociales, explica su papel en la dinámica que involucra a líderes, funcionarios públicos y beneficiarios, poniendo de ejemplo la situación con los útiles escolares:

*Contactamos a los que conocemos [líderes locales] y los encaminamos, les explicamos cómo está la situación y los contactamos con el área correspondiente, que era igual de desarrollo social, ahí con el jefe de la unidad departamental que trae esos programas de apoyo específico de útiles escolares. Los enlazamos con él y ya hicieron toda la gestión, e incluso les prestábamos este el área de acceso aquí de la oficina para que estuvieran recibiendo los vecinos de aquí de la zona esto para que se vinieran a anotar y todo eso. No solo es necesario, es vital [el apoyo de líderes locales], es parte de la vida social. Ellos se encargan de informar y orientar a la gente. Son muy importantes los líderes sociales porque son los que tienen contacto [con la gente], los que los buscan, y ya les dicen a los que pueden beneficiarse de algún programa* (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30/10/23).

Es así que a partir de su aportación, se entienden a los líderes locales como un medio para hacer llegar a la gente la información sobre los distintos programas sociales, y su papel como líder político va desde contactar a los líderes hasta aportar un lugar físico para que se registren, al menos en este caso específico.

---

<sup>10</sup> El Movimiento Territorial (MT) es una organización perteneciente al PRI, para más información se pueden consultar los estatutos del partido.

A lo largo de su experiencia en el campo, pudo identificar algunas situaciones respecto al Gobierno de la Ciudad de México, como un ejemplo que presenta sobre un programa para mejora de vivienda<sup>11</sup>: *les pedían muchos datos en específico de su INE o una fotocopia, les preguntaban si militaban en un partido o incluso les llegaron a decir que se tenían que afiliar a MORENA para recibir los apoyos o para poderlos recibir más rápido. El partido que está en el poder siempre tiende a mezclar los programas sociales con el tema político. No es correcto, sin duda, pero sucede* (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30/10/23). Sobre Coyoacán, mencionó otro ejemplo al responder de manera afirmativa que se han presentado situaciones similares en la administración pública local: *por ejemplo cuando donaban en la administración de Toledo [exalcalde] donaban tinacos, calentadores solares y temas así, que estaban condicionados o que se notaba luego luego que la gente que estaba en su estructura eran los beneficiados* (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30/10/23). Sobre la administración actual mencionó que sí existe una diferencia, ya que no ha identificado que se excluya a militantes de MORENA del acceso a programas sociales.

Como miembro de su partido, declaró que es de su interés promover la participación política de los ciudadanos, tanto para que se integren a su partido como en general. Por lo mismo, se identifica completamente con la ideología de su partido y piensa que es el mejor camino para llegar a una mejora en su comunidad, *yo no tengo la menor duda de eso, yo sé cómo trabaja mi partido y me interesa que la comunidad se sume a mi partido con ese objetivo y esa finalidad, sé que aquí nosotros sí lo tenemos muy claro, está plasmado en los principios básicos de nuestro partido* (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30/10/23). Para promover la integración al partido ha realizado distintos eventos políticos, incluso disponiendo de su domicilio para reuniones con candidatos.

Como Jefe de Unidad Departamental ha podido promover el empleo de distintas formas, por medio de bolsas de trabajo y encaminando a la población en el proceso haciendo de enlace

---

<sup>11</sup> Es posible que, por las características descritas, el programa al que hace referencia sea el programa de “Mejoramiento Barrial y Comunitario para el Bienestar”, conocido también como “Tequio-Barrio”. Este programa fue también mencionado por las funcionarias entrevistadas del gobierno de la Ciudad.



con distintas empresas. Ha realizado ferias de empleo, capacitaciones, etc., pero todas las acciones las ha realizado como una labor completamente separada del trabajo partidista.

Además de su puesto dentro de la administración pública y su nombramiento del PRI, actualmente es presidente de “Comerciantes, Tianguistas y Ambulantes de Abasto del Ciudad de México, A.C.”, una asociación civil que, como bien lo indica su nombre, agrupa a distintos comerciantes principalmente en tianguis alrededor de la Ciudad. La naturaleza de esta asociación es sumamente política, pues un tianguis requiere el uso de un espacio público, lo cual implica la negociación constante con las autoridades. *Siempre requieres del apoyo político, aprendí cómo conseguirlo en el PRI. Sus líderes partidistas siempre me han apoyado, antes con la CNOP apoyábamos para poner a los tianguis* (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30/10/23). Este apoyo siempre se ha tratado de un apoyo mutuo en el cual están involucrados los agremiados de la asociación, quienes al formar parte de la organización cuentan con derechos y obligaciones.

*Es como un sindicato, tienes derechos y obligaciones. Algunos derechos son estar en tu lugar autorizado en ciertos días y horarios, contar con seguridad y un ambiente cordial de trabajo, limpieza, permitido por la ley. Dentro de las obligaciones están la puntualidad, respeto, asistir a las convocatorias del comité directivo y a las culturales, sociales y políticas. Es la manera en que correspondes el apoyo. Son cosas que hay que corresponder. En su mayoría los que van a un evento para apoyar al partido sí simpatizan* (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30/10/23).

El apoyo en eventos políticos se detalla en un apartado siguiente, ya que logré documentar un caso sobre ello. Pero la interacción con la política no se detiene en la asistencia a un evento, pues también existe la integración de los agremiados al PRI. En este caso se realiza un *trabajo de dedicación, es ir con la gente con ideología simpatía al partido. Es una labor de convencimiento, primero que se pongan la camiseta de la asociación y que tengan conciencia clara, sin coaccionar* (comunicación personal, JUD de la alcaldía Coyoacán, 30/10/23). Se busca también que las mismas personas que pertenecen a la asociación se integren como presidentes seccionales del partido, y en tiempos electorales como representantes generales y de casillas. Dentro de los apoyos que reciben las personas

agremiadas también se encuentran el acceder a beneficios de programas sociales y seguridad social.

### **La perspectiva de una líder política local**

Para intentar acercarme a la figura de los *redistribuidores sociales* entrevisté a una líder política reconocida que lleva 36 años activamente en el mundo de la política. Durante todos esos años ha operado para los partidos políticos de la alianza que actualmente gobierna Coyoacán (PRI-PAN-PRD), y se ha desempeñado particularmente apoyando al actual alcalde desde el año 2000 a lo largo de todos los cargos que ha desempeñado: *Te estoy hablando de hace veinte años, estábamos integradas con una diputada con la que hacíamos labor social. Pasé por todas las diputaciones de "Gio" [el alcalde], luego la alcaldía, hemos estado participando con él. También con Mauricio Toledo que fue nuestro precursor, nos apoyó muchísimo a todo el equipo* (comunicación personal, Líder local, 04/10/23).

Sobre su participación en programas sociales, comentó que principalmente gestionó apoyos para adultos mayores en calidad de coordinadora vecinal:

*Fui coordinadora por un periodo y reelecta para un segundo, en ese tiempo se hizo el apoyo hacia el adulto mayor. Toda la documentación la recolectábamos mediante juntas, que el IFE, acta de nacimiento; y eso se entregaba a los funcionarios públicos, porque uno no se puede quedar con ningún documento, eres el intermediario que recibe y entrega. Yo entregaba los papeles al equipo del alcalde y ellos ya lo entregaban al director que estuviera a cargo del programa* (comunicación personal, Líder local, 04/10/23).

Sobre el aspecto partidista, declaró que en algunas ocasiones ha realizado invitaciones a algunos vecinos para participar. *Tú haces las invitaciones, el vecino tiene el libre albedrío de tener su partido al que ellos se inclinan. Tú no los estás obligando, tú haces la apertura, ellos deciden si participan o no* (comunicación personal, Líder local, 04/10/23). En otras palabras, según sus comentarios, no ha utilizado su posición como intermediaria para nutrir a algún partido político de la alianza. También ha realizado una labor de distribución de la información.

Por otro lado, sí ha tomado el papel de redistribuidora en otros aspectos como gestiones para la poda y clareo de árboles, o en la gestión de pipas de agua cuando se presentó una escasez importante en la colonia donde reside. Cabe recalcar que, según lo que comenta, tampoco lo ha hecho nunca con la intención de alimentar un partido político ni una alianza, sino por el beneficio de los vecinos que la rodean. Estas acciones, debo aclarar, no forman parte de programas sociales.

Un resultado importante que reflejó esta conversación fue la presencia de la lealtad. Si bien afirmó no beneficiar a un partido, conforme a lo que relata se ha desarrollado una relación de lealtad e incluso amistad con el actual alcalde, por lo que en este caso su objetivo se dirige más hacia un personaje que a una organización. Puede ser esta la razón por la que, hasta día de hoy, sigue siendo convocada para reuniones de liderazgos con el alcalde.

### **Un acercamiento al caso del informe de gobierno del alcalde en 2023**

Durante el trabajo de investigación pude acudir al segundo informe de gobierno del alcalde de Coyoacán, presenciando de primera mano múltiples situaciones que relataré a continuación.

En un evento de este tipo el ambiente político se hizo presente de una manera mucho más tangible. A pesar de ser un evento institucional, que corresponde a la administración pública ya que Giovanni Gutiérrez acude en calidad de alcalde y no como miembro de un partido político, los tintes partidistas se hacen presentes en múltiples ocasiones. En primer lugar, los invitados son todos funcionarios públicos de los partidos de la alianza que gobierna: senadores y senadoras, diputados y diputadas federales así como locales, otros alcaldes y mismos funcionarios de la alcaldía. Un hecho interesante es que no asistieron los concejales de MORENA, siendo que son funcionarios públicos relevantes en la dirección de la alcaldía y se trata de un informe de gobierno. Debido al corte político partidista que se presenció ese día, la causa de su inasistencia es evidente.

En segundo lugar se encuentra la asistencia de la militancia de partidos políticos, lo que representa el mayor indicio de clientelismo que se presenta en este caso. La gran mayoría de los asistentes se presentaron apoyando a algún partido político en específico, ya sea PRI,

PAN o PRD, hecho que se hacía evidente con las banderas y colores que portaban. Dicha asistencia se conformaba a partir de los líderes partidistas (funcionarios o no) que recibieron la indicación de llevar gente al informe. A algunos líderes les son proporcionados camiones para optimizar la llegada de las personas, como es el caso de una líder entrevistada en el apartado anterior. Además de la presencia directa de los partidos políticos, logré identificar la asistencia de organizaciones de la sociedad civil, pero que iban en un apoyo explícito a ciertos partidos políticos, específicamente al PAN y PRI. Este hecho fue identificado gracias a la presencia de lonas o prendas con logos de dichas organizaciones, cuyos miembros también portaban banderas de los partidos mencionados. Un caso en concreto fue el de la asociación de tianguistas mencionada con anterioridad, quienes asistieron con batas blancas que en la espalda tenían el logo de la asociación bordado.

Por último, cabe mencionar que este hecho no se pudo vincular directamente con un clientelismo relacionado a programas sociales, pero sí es un ejemplo claro de cómo los liderazgos políticos locales se relacionan o incluso forman parte de la administración pública local, así como el ambiente partidista tan explícito que se vive en un evento aparentemente de la administración pública.

### **Características y objetivos presentados en los agentes identificados**

En este apartado presentaré tablas que hacen alusión a los diferentes agentes encontrados durante la investigación de campo realizada para el gobierno local y los partidos de la alianza que lo conforman, donde se recuperan las principales características y objetivos de los diferentes tipos de agentes: *distribuidor público*, *redistribuidor social* y *cliente*; así como sus homólogos en el clientelismo tradicional, tal cual se realizó previamente con los

**Tabla 7. Características y objetivos de las personas entrevistadas: patrón/distribuidor social**

<i>Actores involucrados</i>	<i>Clientelismo tradicional</i>			<i>Clientelismo redistributivo</i>		
<i>Características</i>						
	Ejerce su influencia en el plano local	Hace uso del sistema de botín del empleo público	Organiza, centraliza y mantiene parcelas de poder	Distribuye recursos y servicios públicos con una lógica de partido	Se encuentra insertado en la administración pública local, a cualquier nivel que le permita dicha distribución o un trato preferencial a su clientela	
<i>Subdirector de política social</i>	✓	X	X	X	✓	
<i>Diputado local del PAN</i>	✓	X	X	✓	✓	
<i>JUD líder de tianguistas</i>	✓	X	X	X	✓	
<i>Objetivos</i>						
	Alimentar una máquina política electoral	Permanecer en espacios públicos que garanticen la reproducción de sus conductas	Mantener su parcela de poder	Fortalecer liderazgos políticos locales	Construir una base social local para su partido político	Garantizar los intereses de su partido político para tener movilidad en puestos públicos
<i>Subdirector de política social</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Diputado local del PAN</i>	X	✓	X	✓	✓	✓
<i>JUD líder de tianguistas</i>	✓	X	X	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con información del presente trabajo de investigación.

**Tabla 8. Características y objetivos de las personas entrevistadas: intermediario/redistribuidor público**

<i>Actores involucrados</i>	<i>Clientelismo tradicional</i>			<i>Clientelismo redistributivo</i>		
<i>Características</i>						
	Actores sociales en una arena local.	Canalizan recursos	Les son destinados recursos públicos conforme a una lógica personalizada	Líderes partidistas a nivel local	Canaliza los recursos y servicios públicos a la sociedad civil, con preferencias partidistas que garanticen los intereses del distribuidor público	
<i>Líder local</i>	✓	✓	✓	X	X	
<i>Objetivos</i>						
	Organizar a la clientela para favorecer al <i>patrón</i> .	Mantener una clientela mediante la canalización de recursos	Mantenerse disciplinado y subordinado	Incentivar a la participación política local	Identificar ciudadanos participativos para buscar integrarlos a las filas de su partido	Mantener una relación de lealtad con el servidor público que le garantiza el acceso a recursos y beneficios
<i>Líder local</i>	✓	✓	X	✓	X	✓

Fuente: Elaboración propia con información del presente trabajo de investigación.

**Tabla 9. Características y objetivos de las personas entrevistadas: cliente**

<i>Actores involucrados</i>	<i>Clientelismo tradicional</i>		<i>Clientelismo redistributivo</i>		
<i>Características</i>					
	Sometidos a relaciones de dominación.	Recursos endeblés	Su participación es voluntaria, ya que el intercambio es de valor similar para todos los involucrados	Interpretan su relación con el intermediario (redistribuidor social) como un saber práctico habitual	Son entendidos como ciudadanos
<i>Asistentes al informe de gobierno</i>	✓	X	X	✓	✓
<i>Miembros de la organización de tianguistas</i>	X	X	✓	✓	✓
<i>Objetivos</i>					
	Al ser un actor sometido, busca formar parte de una red que le garantice cierta seguridad social		Participar en su entorno político local.		Acceder a beneficios ofrecidos por los redistribuidores sociales, de acuerdo con sus necesidades como ciudadano.
<i>Asistentes al informe de gobierno</i>	✓		X		✓
<i>Miembros de la organización de tianguistas</i>	X		X		✓

Fuente: Elaboración propia con información del presente trabajo de investigación.

actores de MORENA. Las tablas también serán presentadas incluyendo tanto al clientelismo redistributivo como al tradicional.

En un principio se muestra la tabla 7, donde se incorporan a los distintos funcionarios públicos locales entrevistados y se realiza la comprobación de características de acuerdo con lo encontrado a partir de las entrevistas. En la tabla 8 se lleva a cabo el mismo ejercicio tanto con la líder local entrevistada, y al finalizar en la tabla 9, a partir de lo observado en el trabajo de campo, se analizan a los asistentes del informe de gobierno del alcalde en 2023 (de manera general) y los miembros de la organización de tianguistas que dirige el JUD de la alcaldía.

En la tabla 7 se puede observar que el subdirector de política social no cuenta con las características suficientes para ser considerado un *distribuidor público*, pues como se logró observar en su entrevista no responde a intereses de partido, pero sí particularmente a los intereses del alcalde con quien comparte una relación de lealtad. Tampoco parece acercarse a la figura clásica de un patrón. En cuanto a sus objetivos, tampoco se encuentra una coincidencia entre los elementos propuestos puesto que su labor se centra en realizar su labor de manera que satisfaga lo solicitado por el alcalde; y al ser un trabajo más administrativo que político, se aleja de lo que busca un actor partidista.

En segundo lugar se encuentra el diputado del PAN, quien al conseguir su puesto mediante a un partido político, y ser un actor local partidista de relevancia, cuenta con las características del clientelismo redistributivo: ejerce su influencia desde el plano local, basa sus esfuerzos en fortalecer a su partido político y se encuentra en una posición del servicio público que le permite un trato preferencial. En cuanto al clientelismo tradicional, no cuenta con las características necesarias para ser identificado como un *patrón*. Los objetivos también concuerdan con lo que el diputado comentó a lo largo de la entrevista, pues es de su interés el apoyar liderazgos locales, sumar números a su partido y garantizar sus intereses a partir de la promoción de su ideología, lo cual eventualmente le permitirá subir escaños en puestos públicos. Tomando en cuenta las características y objetivos, el diputado del PAN resulta identificado como un *distribuidor público* de acuerdo con la teoría del clientelismo redistributivo.



El último servidor público es el JUD de la alcaldía Coyoacán, quien cuenta con características de ambos tipos de clientelismo como lo es el ejercer su influencia en el plano local. La característica de mantener parcelas de poder coincide debido al uso político que significa el dirigir a una organización de tianguistas, lo cual le otorga cierto poder en lo público. En cuanto a distribuir recursos con una lógica de partido, los resultados de la entrevista no presentaron indicios de que tenga preferencias dentro del servicio público a beneficiar personas del partido. Sin embargo, para la distribución de los útiles escolares sí declaró que la forma en que opera se basa en el acercamiento a líderes políticos locales con los que se ha relacionado, es decir, del PRI; debido a que este caso no es generalizable, y de acuerdo con el resto de la información no tiene preferencias respecto a lo que puede aportar como servidor público, es que no existe una coincidencia con este punto. En cuanto a los objetivos, se encuentran varias coincidencias, algunas que tienen que ver con su labor política y partidista dentro de la asociación civil como el alimentar una máquina política electoral y construir una base para su partido, ya que es por medio de la organización que recluta militantes y los integra a planos electorales. Por otro lado, también necesita mantener su parcela de poder para cumplir con sus objetivos políticos y proveer a la organización de sus necesidades. Debido a las coincidencias encontradas en la tabla, el JUD de la alcaldía y líder de una organización de tianguistas resulta identificado como un *distribuidor social* al contar con todas sus características, y en menor medida también como un *patrón* al contar con menos características.

La tabla 8 muestra las coincidencias de las persona entrevistada que podría ser considerada una *redistribuidora social*, siendo esta la líder local. En su caso, no ha convivido solamente con un partido político, sino con dos en específico que forman parte de la alianza. Más que apoyar a partidos, apoya al actual alcalde a quien conoce desde hace muchos años y con quien declaró lleva una relación de lealtad. Debido a ello, su perfil no coincide con las características del clientelismo redistributivo, sin embargo, sí cuadra con el tradicional: recibe recursos con una lógica personalizada (en este caso la cercanía con el alcalde) y los canaliza a otros ciudadanos en el entorno local. También identifiqué que existen múltiples coincidencias en los objetivos, como se puede observar en la tabla, como el organizar la clientela para el alcalde y mantenerla por medio de los recursos que le brindan (en lo tradicional); e incentivar la participación política y mantener la relación de lealtad con un

funcionario público (en la teoría redistributiva). Por lo tanto, tomando en cuenta todos los datos, la líder local es identificada como una intermediaria (*broker*) según el clientelismo tradicional. Si bien cuenta con similitudes con la figura de *redistribuidor social*, el no contar con la militancia en un partido político resulta decisivo para que no sea identificada como tal.

Por último, en la tabla 9 se agregan algunos grupos de personas que podrían conformar una clientela. La tabla se rellenó con información obtenida a partir de la observación del informe de gobierno del alcalde y algunas entrevistas realizadas a funcionarios públicos e intermediarios; así como algunas breves conversaciones con asistentes.

En cuanto a las características de los asistentes al informe de gobierno se pueden identificar en su mayoría coincidencias en ambos tipos de clientelismo. Son considerados en relaciones de dominación ya que su asistencia en múltiples casos es exigida por líderes partidistas locales, siendo que no es totalmente de su agrado el asistir a un evento político. Si bien hay quienes asisten voluntariamente, las movilizaciones realizadas por los líderes (mediante camiones, regalando comida y con banderas de partidos políticos) indican un intercambio propio del clientelismo tradicional; esto significa que no son entendidos como ciudadanos ya que no ejercen plenamente su libertad. En cuanto a los recursos endeble, durante el trabajo de campo no se pudo determinar si los asistentes se encontraban dentro de dicha descripción ya que ello requeriría un acercamiento más profundo. Por la misma movilización realizada, la gente presente estaba familiarizada con la dinámica que representan los líderes políticos. Los objetivos, por otro lado, solo dejan de lado el participar en el entorno político local, ya que la asistencia al informe por medio de líderes indica la pertenencia a una red (partidista); y también el acceso a ciertos “beneficios” como el acercamiento a funcionarios públicos o la alimentación de ese momento. Con la información presentada los asistentes al informe del alcalde son identificados como *clientes*, tanto de la teoría redistributiva como de la perspectiva tradicional.

Los miembros de la asociación civil de tianguistas también son analizados como clientela, pues además de asistir al informe del alcalde por medio de un líder partidista, la entrevista con el presidente de dicha asociación arroja información relevante. A pesar de que los asistentes gusten o no ir en un momento particular a un evento político, no son considerados

como sometidos en la relación debido a que al acceder a la organización se les brinda toda la información sobre los derechos y obligaciones de los agremiados. Al contar también con varios beneficios, se entiende que la relación es de un valor similar para todos. Al vivir también en un entorno público y político, los miembros entienden y comprenden las relaciones e interacciones políticas como necesarias. Como se puede observar en el cuadro, los miembros de la organización de tianguistas son identificados como *clientes* dentro de la teoría del clientelismo redistributivo.

### **CLIENTELISMO EN LA CIUDAD DE MÉXICO: DIFERENCIAS EN TIEMPOS ACTUALES**

En este breve apartado retomo a los elementos presentados del clientelismo en la Ciudad de México en el segundo capítulo, para lo cual recupero a la tabla 3 y le añado dos columnas más para completar la tabla 10. La primera hace alusión a lo encontrado en las relaciones existentes con el gobierno de la Ciudad de México y la segunda con el gobierno de la alcaldía Coyoacán. Ambas surgen a partir de los descubrimientos logrados en las entrevistas, tanto de los casos estudiados de primera mano como los testimonios brindados por actores políticos.

La dinámica ha cambiado con el tiempo, siendo un elemento el que más llama la atención: el que oficialmente se trate de eliminar a los intermediarios de la implementación de programas sociales. Esto no solo se encuentra en la redacción de las reglas de operación de algunos programas sociales federales, sino que también es un discurso repetido por distintos funcionarios públicos tanto del gobierno federal como de la Ciudad de México.

Mientras los servidores públicos de esa facción declaran que los programas sociales llegan a todas las personas sin que se ejerza la discrecionalidad, lo relatado por el concejal de MORENA es muy distinto, pues él asegura que las viejas prácticas siguen funcionando especialmente con funcionarios en posiciones donde se puede ejercer gran discrecionalidad.

Este elemento recupera elementos de la figura del *patrón* en la CDMX. En cambio, en el

**Tabla 10. Actores del clientelismo en la Ciudad de México, 2000- actualidad**

<i>Actores del clientelismo</i>	<i>Presencia en el fenómeno político de la Ciudad de México (2000-2018)</i>	<i>Resultados del gobierno de la Ciudad de México (Actualidad)</i>
<i>Patrones/ Distribuidores públicos</i>	Funcionarios públicos del gobierno estatal y gobiernos locales del partido en el poder (PRD). Se distribuye el gasto, desde el estado a las demarcaciones territoriales, a partir de lógicas partidistas, permitiendo que los distribuidores públicos tengan mayor margen de acción para mantener sus parcelas de poder.	Funcionarios públicos de alto o medio nivel. Otorgan preferencias a los miembros de su partido. Mantienen a sus intermediarios a partir de incentivos meramente económicos.
<i>Intermediarios/ Redistribuidores sociales</i>	Líderes políticos locales encargados de movilizar al electorado en favor del partido político oficialista. Direccionan programas sociales en el espectro local.	Servidores públicos de nivel operativo toman el lugar de promover e incluir a la ciudadanía en programas sociales. Pueden promover fuertemente la ideología del partido en el gobierno y agrupar beneficiarios en favor del partido en el poder (MORENA).
<i>Clientela</i>	Electorado beneficiado por los programas canalizados a partir de fines o resultados electorales.	Beneficiarios de programas sociales condicionados para asistir a eventos políticos tanto del gobierno como del partido político en el poder.

Fuente: Elaboración propia con información del presente trabajo de investigación.

gobierno local se pueden identificar principalmente a servidores públicos elegidos mediante el voto, como lo es el caso de los diputados locales o incluso un jefe de unidad departamental,

lo cual reafirma la relevancia de los partidos políticos y las relaciones que estos propician en lo local.

La figura del intermediario vuelve a tomar relevancia, pues si bien de acuerdo con el marco histórico-contextual se encargaban de direccionar programas sociales y movilizar al electorado en beneficio al partido en el poder, la actualidad representa un panorama político distinto. Con anterioridad el PRD gobernó la Ciudad casi en su totalidad, lo cual permitía una distribución de los recursos completamente basada en una lógica partidista. En la actualidad, las alcaldías se encuentran divididas, y en el caso de Coyoacán gobierna la alianza opositora, lo cual propicia que se generen redes clientelares a nivel local y no con funcionarios del gobierno estatal. Esto se refleja en la visión de los servidores públicos, pues los estatales abogan por la eliminación de intermediarios y algunos locales reconocen su relevancia e importancia tanto en procesos electorales como en la vida política “cotidiana”.

Por otro lado, la clientela ha sufrido cambios importantes, pues además de ser movilizada con fines electorales, son llevados con frecuencia a eventos políticos para crear una imagen de popularidad para el actor político en turno. El aspecto más relevante que presentan los resultados es la integración de beneficiarios de programas sociales a una estructura clientelar. Esto significa que los ciudadanos que acceden a programas de la Ciudad de México porque es su derecho son posteriormente agrupados y condicionados para recibir el beneficio económico que les corresponde. Está dentro de las posibilidades que dicho condicionamiento se presente para fines electorales en las próximas elecciones.

Un último punto relevante es que, al no existir la hegemonía del PRI en todos los ámbitos del gobierno (federal, estatal y municipal), es más dificultoso el que existan intermediarios que puedan brindar el acceso a programas sociales federales o estatales. La presencia de múltiples partidos hermetiza el fenómeno político, siendo más perceptible para aquellos actores sociales que fijan sus intereses en el entorno local (municipal o, en este caso, en las demarcaciones de la CDMX). Esto no significa que no exista el clientelismo dentro de estos programas pero, como se ha podido observar, los intermediarios varían y juegan papeles distintos.

## Capítulo IV

### Análisis de resultados

Los hallazgos descritos en el capítulo anterior abren las reflexiones sobre el fenómeno del clientelismo respecto al análisis del enfoque tradicional y del redistributivo. Este apartado divide el análisis en dos secciones: los resultados del partido en el poder federal y estatal y los del poder en el gobierno local; estos últimos se relacionan estrechamente con algunos planteamientos que retoman elementos de la hipótesis así como algunas preguntas que surgieron a lo largo del apartado teórico.

#### RESULTADOS DEL PARTIDO EN EL PODER FEDERAL Y ESTATAL

Dentro de este apartado, se analiza a profundidad lo encontrado a partir de los tres agentes principales dentro de las relaciones clientelares: el *patrón/distribuidor público*, el *intermediario/redistribuidor social* y el cliente. Comenzando con el aspecto más fundamental, lo que concierne a los *intermediarios* o *redistribuidores sociales*, quienes serían en un principio los líderes políticos locales. La eliminación de los intermediarios, según mencionan funcionarios de gobierno (estatales y federales) así como algunas reglas de operación, es uno de los principales hallazgos. Es necesario analizar con detenimiento este resultado encontrado a partir del trabajo de campo, ya que presenta un formato distinto de las relaciones entre gobierno y ciudadanía. Asumiendo esta perspectiva, a partir de las experiencias de los beneficiarios del programa sobre discapacidad y los comentarios de los funcionarios se puede observar que, como se ha mencionado con anterioridad, se está tratando de terminar con la figura *tradicional* del intermediario, actor que sigue siendo visto desde una perspectiva negativa que incluso los identifica como agentes que buscan un beneficio particular e incluso económico, aprovechándose de las personas que buscan

acceder a un programa social. Queda en este momento una pregunta al respecto: ¿cuál es el efecto de la disminución de los intermediarios en las relaciones gobierno-ciudadanía? Si bien la exploración del fenómeno realizada no es suficiente para responderla, puedo realizar algunas especulaciones al respecto. En un principio, la figura de intermediario no desaparecería tal cual, sino que cambiaría de manos. Con esto me refiero a que los líderes políticos locales dejarían de ser aquellos que se encarguen de la intermediación, pero los funcionarios públicos de territorio serían, de alguna forma, los que se encarguen de esta labor. Sería un manera distinta, pero con dinámica similar, de entender la cadena de relaciones entre aquellos agentes involucrados en el clientelismo. Esto otorgaría un grado de discrecionalidad aún mayor a los funcionarios, pues al no estar presente un *redistribuidor social*, aquellos que cuentan con la capacidad de distribuir los recursos tendrían la primera y última decisión de aquellos que serían beneficiados. Suponiendo que poco a poco se vaya eliminando el vínculo con líderes locales, tendrá que explorarse posteriormente y con mayor detenimiento los efectos que esto implicaría en la ciudadanía y, específicamente, en los clientes.

Si se mantiene la tendencia de buscar eliminar a los intermediarios, algunas recomendaciones al respecto que surgen de los comentarios de las personas entrevistadas serían el mejorar y aumentar la difusión de los programas sociales, puesto que si no hay un agente político organizado que promueva la integración de las personas, ellas mismas tendrán que encontrar la información para acceder a los beneficios de programas sociales. En segundo lugar, se encuentra el “toque de puerta”, realizado por las funcionarias de la Ciudad de México, pero por una cuestión de recursos (incluso humanos) no es posible promover de esta manera un programa del gobierno. Este hecho pone otro asunto sobre la mesa, el acceso a la información. Si el ser beneficiario de un programa social depende del acceso a la información, esto representaría una barrera más para aquellas personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad o rezago social que no cuenten con los medios necesarios para informarse de manera óptima.

Otra posibilidad se abre paso con el testimonio de la beca PILARES Bienestar, puesto que aquí también se podría tratar de una dinámica diferente a la propuesta por la teoría redistributiva. El análisis al respecto se centra ahora en la figura del cliente. En este caso, la persona ingresó a un programa social sin tener ninguna relación con el partido en el gobierno

o alguno de sus funcionarios, quedando descartadas ambas propuestas teóricas sobre el clientelismo que, como se ha mencionado, se basan en una relación entre servidor público y ciudadanía; por lo que en un primer momento no cuenta con las características de un cliente. Pero al momento de integrarse al programa y ser forzado a formar parte de diferentes dinámicas como asistir a eventos políticos o escuchar la ideología de MORENA, es sometido a una relación (no voluntaria) con los servidores públicos. Se podría tratar de un tipo alternativo de clientelismo tradicional al tratarse de una relación vertical y forzada, pero que modifica un poco la dinámica con el cliente, eliminando también a los intermediarios y colocando a un operador (servidor público) que busca integrar a ciudadanos a un esquema de participación política forzada, con un entorno rodeado de la ideología del partido en el poder. Desde esta dinámica se excluye una característica que es la discrecionalidad de los servidores públicos y líderes locales para incluir en programas sociales a sus allegados y simpatizantes; y se intercambia por el sometimiento de beneficiarios que no tienen ningún interés en lo político, pero sí en acceder a un beneficio al ser su derecho, cualidad que pertenece a las características de los clientes en la teoría redistributiva donde son identificados como ciudadanos conscientes de sus derechos. De acuerdo con el marco teórico presentado, este factor quedaría relativamente fuera de lo que se considera clientelismo y pasaría a ser un acto de corrupción al estar fuera del marco legal, pues condicionar un programa social es un delito. Sin embargo, las características de dichas relaciones recuerdan y se asemejan al clientelismo tradicional. Por lo mismo, he de mencionar nuevamente que los hallazgos no son excluyentes unos de los otros, por lo que si bien se documentó este tipo de relación en el caso de PILARES, no significa que lo mencionado en los testimonios no sea también una realidad.

El testimonio del concejal que solía pertenecer a MORENA también arroja resultados contradictorios a lo propuesto por las funcionarias de ambos ámbitos de gobierno, pues asegura fervientemente la presencia del clientelismo y de intermediarios; entre otras múltiples prácticas que describen un abuso del poder y la fuerte presencia del partido político en la administración pública. Dicha contradicción probablemente se debe a la misma multiplicidad de elementos del clientelismo que se pueden encontrar en la administración pública mexicana y más específicamente en el gobierno de la Ciudad de México, como lo son los ya relatados por el concejal: utilización de beneficiarios de programas sociales para beneficio del partido político, cobro a personas para acceder a programas sociales, un trato



preferencial a los militantes y simpatizantes del partido y el enlace directo con líderes políticos por medio de un pago económico.

## **RESULTADOS DE LOS PARTIDOS EN EL PODER LOCAL**

El análisis del clientelismo dentro del aspecto local, al ser la temática principal de la investigación, hace posible rescatar algunos aspectos fundamentales del apartado teórico. En primer lugar vale la pena rescatar la principal pregunta de investigación: ¿qué papel juegan los liderazgos políticos locales en la implementación de los programas sociales en la alcaldía Coyoacán? De acuerdo con la propuesta teórica, el papel de los líderes políticos locales es de intermediarios o *redistribuidores sociales*. Los resultados presentados a partir de las entrevistas a servidores públicos y líderes políticos indican que estos últimos siguen tomando el papel de intermediarios en algunos programas sociales, como en el caso de los útiles escolares o apoyo al adulto mayor. Esta visión se contrapone al discurso de las servidoras públicas de los gobiernos federal y estatal, quienes afirmaron que los líderes políticos son cada vez menos relevantes y van en disminución. Sin embargo, un argumento de gran peso para asegurar la vigencia de los intermediarios es el hecho de que el concejal entrevistado, quien recientemente abandonó MORENA, asegura que siguen existiendo relaciones estrechas con los líderes políticos locales para la movilización de programas sociales, para ambos espectros partidistas (MORENA y alianza PAN-PRI-PRD). Esta afirmación se respalda con el testimonio del diputado local entrevistado, quien relató la forma en que él, de la mano con el gobierno local de Coyoacán, podía distribuir una cantidad específica de programas sociales, aspecto que lo vincula fuertemente con el papel de *distribuidor público*.

Aunque los ejemplos encontrados en el trabajo de campo se relacionan más con otro tipo de gestiones y no al beneficio de un programa social, los testimonios recabados (principalmente lo mencionado por servidores públicos) reafirman la vigencia e importancia de los líderes políticos locales. Algunos indicadores específicos previamente mencionados para respaldar su vigencia son el hecho de que son incluidos en la nómina de la alcaldía, el trato cercano que el diputado local lleva con ellos, la importancia política que el JUD

reivindica y la necesidad de que ellos se encarguen de llenar eventos políticos como los informes de gobierno. Así mismo, aunque no se pudo concretar una entrevista con algún ejemplo, los partidos políticos se encargan arropar y generar líderes, como lo mencionó el mismo diputado.

Al comparar la propuesta teórica con la realidad observada, se hace evidente que en el entorno local existe un panorama distinto al explorado previamente a nivel estatal. Las relaciones clientelares se hacen mucho más claras al encontrar múltiples coincidencias entre las características y objetivos del *clientelismo redistributivo* y lo recabado a partir de las entrevistas con el diputado local y el JUD. El diputado local del PAN y el JUD del PRI representan la evidencia más sólida en cuanto a la representación de intereses partidistas en las relaciones gobierno-ciudadanía. Ambos cuentan con varias características del clientelismo redistributivo como lo son el fortalecer liderazgos políticos locales, construir una base social local para su partido y garantizar sus intereses para permanecer en puestos públicos; por el contrario, se encontraron coincidencias mínimas con el clientelismo tradicional. El caso del diputado resulta también interesante, puesto que hace énfasis en las distintas labores que tiene un diputado y entre ellas recalca la de la gestoría. Para esta labor resulta aún más relevante la relación con los líderes locales ya que, en sus palabras, sin ellos las gestiones no serían posibles. Otro elemento de gran importancia para la investigación que surge a partir de esta entrevista es el hecho de que el diputado colabora constantemente con la alcaldía y esto le permite el acceso a ciertos programas sociales, los cuales son movilizados a partir de sus relaciones con líderes. Este es un claro ejemplo de a lo que se refiere el clientelismo redistributivo, ya que al pertenecer a un partido político su contacto es con líderes del mismo partido; este tipo de movilización de recursos (en este caso, del acceso a programas) es de lo que trata dicha propuesta teórica.

Durante el apartado teórico se plantea el análisis del clientelismo redistributivo a partir de una “cadena” y no una “pirámide”, ello para buscar un análisis más horizontal que vertical. En un principio se plantea como una cadena de tres eslabones (*distribuidor público, redistribuidor social* y cliente), pero la entrevista con el diputado podría indicar que, efectivamente, se trata de una relación en cadena, aunque de más eslabones. La información que brindó en cuanto a las dinámicas que existen indican la existencia de más personas

involucradas en las relaciones clientelares. A continuación se detalla el análisis: la cadena empieza por un eslabón que sería, en este caso, 1) el alcalde o funcionario público encargado de dar el acceso al diputado a los programas sociales. Por lo tanto, 2) el diputado sería el siguiente eslabón, ya que funciona como un gestor entre gobierno local y 3) líderes políticos locales, quienes a su vez cuentan con 4) enlaces o auxiliares, quienes son líderes de “menor rango”. El último eslabón serían los 5) clientes, aquellos que reciben el apoyo social. Como puede observarse, se trata de una cadena de relaciones, por medio de la cual se hace llegar un apoyo del gobierno de la alcaldía a un ciudadano, con cierto criterio partidista. Esta es la mejor manera de ejemplificar el clientelismo redistributivo desde dos de sus principales características: la presencia de criterios partidistas y la existencia de una cadena de relaciones. El hecho de analizar este fenómeno a partir de una cadena, donde pueden estar involucrados más de tres agentes, resulta en una aproximación más específica y detallada de cómo es que se movilizan los programas sociales u otros apoyos o acciones del gobierno. Si bien pueden existir más o menos eslabones, el hecho de que puedan agregarse o eliminarse del análisis también podría permitir el realizar “un traje a la medida” para cada caso; donde más o menos personas pueden ser responsables de que un beneficio llegue al ciudadano.

Los resultados de los clientes también resultan ilustrativos para evidenciar un elemento más que asume el *clientelismo redistributivo*: que el intercambio es de un valor similar para todos los involucrados. Para ello, lo encontrado a partir de la organización de tianguistas es un ejemplo claro, pues como es mencionado en esa entrevista, aquellos miembros que en ocasiones son movilizados para eventos políticos también reciben beneficios a cambio como los relacionados con su actividad laboral (un lugar con certidumbre, limpio y seguro). Sin estos beneficios, se estaría incurriendo claramente en una relación de dominación y no de intercambio.

Al tomar en cuenta la totalidad de los resultados del apartado local (entrevistas con servidores públicos y con líderes locales; así como los cuadros presentados) es válido afirmar que el clientelismo sigue vigente y, en este caso, ambas aproximaciones teóricas conviven (tradicional y redistributiva). Sin embargo, rescatando el espectro general y las reflexiones del apartado anterior, también se puede entender que existe un desgaste en las relaciones políticas; más profundamente entre las reglas del juego entre gobierno, partidos políticos y

ciudadanía. Esto se ve reflejado en que, como se ha mencionado, todos los ámbitos de gobierno afirman que están interesados en combatir este tipo de prácticas. Incluso desde el poder legislativo (tomando en cuenta al diputado entrevistado) se mantiene una postura similar. El *clientelismo tradicional* contó con menos presencia en la investigación, esto puede deberse a que su planteamiento se basa en el *patrón*, una figura de alto nivel, mientras que el clientelismo redistributivo puede existir a partir de empleados públicos de cualquier nivel, como se demostró a partir de la entrevista con un JUD o incluso desde el poder legislativo con el diputado local. De haber logrado un acercamiento con la figura jerárquica más alta de la administración local, el alcalde, pudieron haberse presentado más resultados positivos respecto al clientelismo tradicional.

Durante el apartado teórico surgieron distintas preguntas, relacionadas con la hipótesis presentada en la introducción sobre el papel de los líderes locales. Una de ellas gira entorno a sus intereses. ¿Responden a intereses partidistas y lealtades? O, al contrario, se ven tentados por intereses económicos. La respuesta se basa en dos entrevistas, la del concejal y la del diputado local. El concejal afirma que, hoy en día, los líderes políticos locales de MORENA se venden al mejor postor, sin ver realmente por una lealtad política a tal o cual personaje, e ignorando en ocasiones el partido. El diputado local también mencionó que todos los líderes locales que apoyan al alcalde se encuentran dentro de la nómina de la administración. Si bien, la líder entrevistada afirma que su relación con el alcalde se basa en la lealtad y no en un interés monetario, parece ser que en su mayoría los líderes políticos locales se movilizan conforme a una lógica monetaria individual.

Otro planteamiento del apartado teórico hace referencia la “focalización como herramienta”. Al respecto realicé el siguiente cuestionamiento: ¿Puede un *redistribuidor social* dirigir el beneficio de un programa social a alguien que no encaje con la población objetivo? De ser así, ¿está haciendo uso (tal vez inadecuado) de la herramienta de gestión que representa la focalización desde la perspectiva amplia? Un acercamiento a una posible respuesta podría surgir a partir de un análisis más exhaustivo de las reglas de operación de los programas sociales. La pregunta se refiere, también, a la capacidad de discrecionalidad de los líderes locales y servidores públicos encargados de los programas sociales. Al respecto, el Subdirector de Política Social de la actual administración mencionó que existen y siguen

estando presentes este tipo de conductas, pero que trabajan constantemente para evitarlas. El concejal también aporta a una posible respuesta, pues mencionó que los intermediarios de MORENA sirven a los intereses de servidores públicos del mismo partido, por lo que incluyen a militantes y simpatizantes en programas sociales. Esto sería un ejemplo claro de la focalización como herramienta de gestión, en este caso a un grupo específico: militantes de un partido político.

Por último, la teoría del clientelismo presenta la posible existencia de los “no shows”, que son trabajadores formalmente contratados pero que realmente sirven a la máquina política. Un ejemplo de ello serían nuevamente los líderes locales que se encuentran formalmente dentro de la nómina de la alcaldía, pero no realizan funciones administrativas, sino de gestión vecinal y de intermediarios. Otro ejemplo sería, nuevamente, uno aportado por el concejal, quien comentó que algunos trabajadores son incluidos a las estructuras del gobierno a partir de solicitudes a líderes locales del partido. Estos trabajadores posteriormente realizarían labores de brigadistas.

## Conclusiones

Como se ha ido mencionando a lo largo de la presente investigación, el clientelismo es una institución que permea la realidad mexicana independientemente de los actores y partidos políticos que lleguen al poder. Así como lo menciona Combes (2016), es una práctica que forma parte de los sistemas políticos, en este caso, el mexicano. La propuesta del *clientelismo redistributivo* trata de acercarse a una visión del fenómeno que lo aborde desde una perspectiva distinta a las características tradicionales que han sido bastante explicadas en este trabajo de investigación.

Resulta interesante analizar un fenómeno de la realidad político-social como lo es el clientelismo, y así mismo poder observar el efecto que pueden tener los diferentes agentes involucrados en la implementación de programas sociales. A partir del apartado teórico referente a políticas públicas, que rescata planteamientos medulares de la segunda generación como lo es el centrar la atención en los agentes encargados de la implementación, se puede concluir que efectivamente el entorno político local forma parte habitual a la hora de hacer llegar los programas sociales a la población, y puede presentarse tanto una operatividad que se encuentre dentro de los lineamientos de dicho programa o que se modifique con ciertas lógicas personalizadas.

Si bien los programas pueden ser universales o focalizados, dos versiones opuestas aparecen a la hora de la implementación real de los programas: en primer lugar, que los programas son para todos; y en segundo lugar, que persisten las prácticas clientelares haciendo uso de la focalización como “herramienta” para que al final, la población beneficiada sea la que aquellos en el poder buscan apoyar, con criterios fundamentales como lo son la militancia o simpatía política, o con fines directamente electorales (como lo ejemplificó el concejal). La primera versión es defendida en general por servidores públicos de todos los ámbitos de gobierno, mientras que la segunda se basa en el análisis general de las entrevistas realizadas a servidores públicos. La realidad puede ser una combinación de ambas, pero lo más relevante para esta investigación se refiere a los líderes locales. A nivel local, son reconocidos y de gran relevancia, aunque a lo largo de la vida política han sido acusados de conductas

que, aparentemente, se mantienen vigentes; como lo son el cobro por acceso a programas sociales o la discrecionalidad para el acceso.

A partir de los distintos testimonios recabados, se hace evidente la presencia del clientelismo en sus distintas vertientes así como el involucramiento casi obligatorio de los partidos políticos en la misma función pública, lo que puede (o no) favorecer a cierta corriente. El haber encontrado perfiles como el diputado local o el JUD, quienes cuadran dentro de las características y objetivos de un *redistribuidor social*, reivindican el trabajo teórico realizado para la presente investigación y colocan al clientelismo redistributivo como una teoría que se abre paso dentro del estudio del fenómeno, logrando satisfactoriamente un trabajo teórico que sea aplicable en el campo.

El clientelismo es un fenómeno vigente que ha ido cambiando junto al entorno político, por lo cual con el tiempo se ha presentado de diferentes formas, y ha sido analizado desde distintos enfoques. Convive con el resto de las reglas del juego, por lo que su desaparición es altamente improbable al necesitarse un cambio institucional generalizado. Es importante seguirle el paso, analizando los cambios que puedan presentarse ya que el impacto que puede llegar a tener en la ciudadanía no debe menospreciarse. El próximo cambio de gran relevancia que podría apreciarse dentro del clientelismo es la incorporación de servidores públicos a nivel de calle como intermediarios para reemplazar a los líderes políticos locales, tendencia que es apreciable con las entrevistas realizadas a las servidoras públicas del gobierno de la CDMX, y que también advierte el concejal de Coyoacán.

Dependiendo de los cambios que puedan seguirse presentando en los intermediarios, específicamente sobre la posibilidad de que estos se conviertan en servidores públicos y no ciudadanos, es que pueda necesitarse un replanteamiento del clientelismo. El modificar la naturaleza ciudadana del intermediario podría significar un cambio relevante en el clientelismo que alteraría las dinámicas tal cual se han llevado a cabo en la Ciudad de México. Nuevamente podrían surgir preguntas como: ¿quién adopta el papel de *patrón* en esta nueva dinámica? ¿los intermediarios están aún más sujetos a un *patrón* al estar incorporados en el servicio público? ¿qué efecto (negativo o positivo) podría producirse en los clientes? La alternancia o la continuidad del gobierno en turno será clave para el camino que se aproxima para el clientelismo y el cómo debe ser entendido y estudiado en la actualidad, tomando

también en cuenta que existen distintas dinámicas clientelares en lo local que dependen y reafirman la importancia de líderes locales. La teoría tendrá que adaptarse, entonces, a los fenómenos que puedan surgir a partir de los cambios identificados en el clientelismo en la Ciudad de México. En el trabajo de campo, y de acuerdo con los análisis realizados, las características teóricas del *clientelismo tradicional* se mostraron algo “oxidadas” y poco vigentes para analizar relaciones en el aspecto más local, con distintos agentes involucrados en la *redistribución* de recursos públicos. Es posible que funcione para explicar fenómenos que incluyan figuras políticas de gran peso, como alcaldes o gobernadores, pero no es suficiente para analizar todas las relaciones presentes con funcionarios públicos de niveles más bajos como Jefes de Unidad Departamental o incluso algunos que ejercen el clientelismo desde el poder legislativo.

Una última reflexión que considero relevante mencionar es que, en su mayoría, los funcionarios públicos, independientemente de su posición o simpatía, se esforzaron por enaltecer a sus distintas administraciones y reconocieron múltiples conductas documentadas, pero fuera de su gestión. Esto implica que estuvieron más dispuestos a relatar o aceptar la existencia de ciertas conductas cuando ya no se veían involucrados en ellas, resultado que se demostró en las distintas tablas del tercer capítulo, pues a pesar de que en su mayoría los actores involucrados no contaban con dichas características u objetivos, al analizar las entrevistas en su totalidad, el clientelismo se hacía presente. Esto solo es un ejemplo de lo complicado que puede llegar a ser el realizar una investigación donde se busca interactuar con servidores públicos, quienes en general, a pesar de la ardua labor para agendar las respectivas citas (quienes lo requirieron), se mostraron con una apertura para colaborar.

Para finalizar, me parece relevante mencionar algunas posibles líneas de investigación que surgen a partir de este trabajo y pueden abordar el fenómeno desde distintos ángulos. Un ejemplo sería el abordar el clientelismo redistributivo fuera del contexto teórico de la política social y políticas públicas, analizando el cómo las relaciones entre *distribuidores públicos* y *redistribuidores sociales* pueden fluctuar a partir de la incorporación de los intermediarios al servicio público gracias a su participación política y relaciones que conformó en su desarrollo social; o cómo las relaciones clientelares favorecen cierto tipo de gestiones y apoyos que no



son catalogados como programas. Otro abordaje es el centrarse en un estudio de caso de algún programa social, ya sea federal, estatal o local; y explorar cómo es la dinámica entre los actores a partir del clientelismo redistributivo. Un caso interesante para analizar de dicha manera sería PILARES Bienestar, cuya exploración en este trabajo no es suficiente para afirmar una generalidad al respecto, pero representa un buen ejemplo de un clientelismo con características que escapan de las habituales.

Algunas otras líneas podrían ser el investigar más a fondo la supuesta eliminación de líderes locales (intermediarios) en los programas sociales y los efectos que ello pueda implicar en la población; o el cómo al formar parte de un programa social podrías pasar de un ciudadano beneficiario a un cliente desde una perspectiva más tradicional, como nuevamente podría ejemplificar el caso de PILARES. Por último, una visión algo distinta podría analizar el impacto que tiene el clientelismo político, en cualquiera de sus ramas, en los derechos humanos de las personas involucradas, principalmente en la clientela, lo cual podría acercar el fenómeno a consecuencias que de primera mano no son apreciables.

## Referencias

- Adelantado, J. (2000). Las políticas sociales. Obtenido de <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>
- Aguilar, L. (1992). La hechura de las políticas . Porrúa.
- Aguilar, L. (1993). La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa .
- Aguilar, L. (2012). Política Pública: Una visión panorámica. PNUD Bolivia.
- ALDF. (2013). Cuestionan gestión de Mauricio Toledo. págs. <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-cuestionan-gestion-mauricio-toledo--13875.html>.
- Álvarez, L. (2000). Las organizaciones sociales. En Garza, La Ciudad de México en el fin del segundo milenio (págs. 684-687). El Colegio de México.
- Atria, F. (2011). Las cosas cambian cuando les pones un “tú”: sobre universalismo, focalización y regresividad. Universidad Adolfo Ibáñez.
- Audelo, J. (2017). Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Auyero, J. (1999). "From the client's point(s) of view": How poor people perceive and evaluate political clientelism. *Theory and Society*, 28 (2), 297-334.
- Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. CEPAL.
- Secretaría de Bienestar. (2023). Comunidad Solidaria y Participativa, Coyoacán Contigo 2023. Gobierno de la Ciudad de México.
- Secretaría de Bienestar. (2023). Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas. Diario Oficial de la Federación.
- Bonnet, F. (2010). Les machines politiques aux États-Unis: clientélisme et immigration entre 1870 et 1950. *Politix*, 23 (92), 7-29.
- Canto, M. (2002). Introducción a la Ciencia de Políticas públicas. En Canto, M. & Castro, O. Políticas Públicas y Participación Ciudadana en el Municipio (págs. 59-77). Méxio: MCD.
- Combes, H. (2011). ¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo? *Desacatos*, (36), 13-32.

- Corzo, S. (2002). El clientelismo político como intercambio. Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Donati, P., & Lucas, A. (1987). La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (37), 57-68.
- Dussauge, M. (2010). Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. En J. Méndez, *Los grandes problemas de México*, Tomo XIII (págs. 209-247). Colmex.
- Gobierno del Distrito Federal. (2000). Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006.
- Fox, J. (1994). The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Mexico. *World Politics*, 46 (2), 151-184.
- Hevia, F. (2009). Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales. En Gómez, D., *Candados y contrapesos: la protección de programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina* (págs. 235-271). ITESO/PNUD.
- IECM. (2019). ¿Qué son y qué hacen los Comités Ciudadanos?
- IECM. (2020). ABC para futuras concejales. págs. [https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/07/ABC-CONCEJALAS\\_VF12102020.pdf](https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/07/ABC-CONCEJALAS_VF12102020.pdf).
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. (. (2007). *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press.
- Lipsky, M. (1971). Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban. *UrbanAffairs Quarterly*, 391-409.
- López, R. (2014). Caracterización de la política social en México: limitaciones y retos. *Revista Eleuthera*, 11, 54-81.
- Mattina, C. (2004). Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990). *Politix*, 17 (67), 129-155.
- Meny, I., & Thoening, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política .
- Osuna, J., & Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional.
- Quintero, J., & Servín, M. (2019). Denuncian a Negrete ante la Contraloría por uso ilegal del erario. *La Jornada*, pág. 30.

- Rodríguez, E. (2019). Comportamiento electoral, programas sociales y redes clientelares durante el predominio perredista en la Ciudad de México. En González, L., Clientelismo, patronazgo y corrupción en Colombia y México (págs. 183-220). Editorial Universidad del Norte.
- Sánchez, C. (2016). Identidad partidista y clientelismo en la Ciudad de México: 2001-2006. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. .
- Schmitter, P. (1992). Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa Occidental. En Schmitter, P. & Lehmbruch, G., Neocorporativismo I, más allá del Estado y el mercado. Alianza Editorial.
- Secretaría de Educación (2023). Reglas de operación del programa PILARES Bienestar 2023. Gobierno de la Ciudad de México .
- Vázquez, D. (2018). ¿De qué hablamos cuando decimos corrupción? En Corrupción y derechos humanos (págs. 18-4). Peter Lang.
- Vommaro, G., & Combes, H. (2016). El clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días. Grupo Editorial Siglo Veintiuno .
- Yanes, P. (2013). Quince años de política social en la Ciudad de México. Logros y desafíos, lecciones y tensiones. Nueva Sociedad.