

CONSEJO DE EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Política social y democracia

Cultura política, clientelismo y condicionamiento de programas sociales en la Ciudad de México

Reporte de resultados

León Cameo Misrahi
Eynel Pilatowsky Cameo

31 de julio 2019

ÍNDICE

Presentación.....	3
I. Diseño de la investigación.....	4
II. Características de los programas sociales.....	5
1. Programas sociales conocidos.....	5
2. Vías de información.....	7
3. Diseño.....	9
4. Impacto económico y emocional en la vida de los beneficiarios.....	17
5. Cambios en los programas sociales a partir de la llegada del nuevo régimen.....	19
III. Condicionamiento y clientelismo.....	21
1. Casos de condicionamiento de PS.....	21
2. Instancias de gobierno / políticas que condicionan y tipos de condicionamientos	23
3. La figura del intermediario.....	26
4. Perfil de beneficiarios en relación con condicionamiento.....	26
5. Lógica del condicionamiento.....	27
6. Dimensiones del condicionamiento.....	28
7. Valores políticos y culturales asociados al clientelismo.....	29
8. Síntesis del mundo del condicionamiento.....	31
IV. Conclusiones.....	32

Presentación

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social en la Ciudad de México, con base en su normatividad vigente, lleva a cabo un esfuerzo, además de realizar las evaluaciones pertinentes, para analizar y reflexionar sobre diversos aspectos del diseño de los Programas Sociales, la cultura política y la relación que se establece entre autoridades, servidores públicos, gestores y usuarios de los programas, que limitan el avance en el acceso a derechos sociales al crear relaciones clientelares y con ello contribuir en el fortalecimiento tanto de la rendición de cuentas, el mejoramiento de las prácticas democráticas y la calidad de la democracia, así como en el impacto de la Política Social en la Ciudad de México.

Es por ello que en esta ocasión presentamos los resultados del estudio cualitativo denominado “Cultura Política, Clientelismo y Condicionamiento de Programas Sociales en la Ciudad de México”. Este trabajo investiga las representaciones e imaginarios existentes entre los beneficiarios de programas sociales sobre las políticas públicas, la democracia o el clientelismo. Los resultados del estudio, realizado a través de grupos focales, permiten obtener una perspectiva profunda y compleja sobre las estructuras de percepciones y significados dominantes entre las personas beneficiarias de programas sociales en la Ciudad de México. Esto permitirá reflexionar sobre los condicionantes estructurales y culturales del clientelismo político asociado a Programas Sociales en la capital de la república.

En el primer capítulo, se señalan los objetivos de la investigación, las hipótesis de trabajo, así como la muestra para la realización de los grupos focales. En el siguiente apartado, se aborda directamente el abanico de programas sociales que intervienen en esta investigación; cuales son, a qué nivel de gobierno pertenecen, el tipo de población que atienden, su cobertura, los procesos de acceso, hasta su impacto en la economía y en la vida de la población beneficiaria, siempre realizando el análisis con los resultados y las voces de la población beneficiaria. También aborda un aspecto muy interesante, el de la expectativa de la población ante el cambio de rumbo en los programas sociales de la nueva administración.

En el tercer capítulo, se realiza el análisis sobre condicionamiento y clientelismo de los programas sociales, en el cual se diseñan categorías y tipologías, tanto de los programas sociales, casos y beneficiarios hasta actores políticos y sociales que intervienen en estos procesos, mediante los cuales se aproxima a una explicación sobre las principales categorías que forman parte de la cultura política de la Ciudad.

En las conclusiones y último apartado, se identifican 16 interesantes hallazgos de la investigación, que se adentran y avanzan en el debate sobre la cultura política y la democracia en la Ciudad de México, que servirán a los participantes en el diseño de programas sociales, a los tomadores de decisiones en el fortalecimiento de la vida democrática a través de nuevos caminos a seguir.

I. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivos generales de la investigación

- a) Investigar las representaciones e imaginarios existentes entre los beneficiarios de programas sociales de la Ciudad de México sobre la política social, los propios programas y el problema de su condicionamiento, considerando el nivel central de gobierno y las alcaldías.
- b) Obtener información arraigada en prácticas cotidianas naturalizadas e integradas entre la población de beneficiarios que pueden ofrecer indicios del uso clientelar o discrecional de los PS.

Hipótesis de trabajo

- a) Las redes clientelares son un mecanismo viable de ejercer, mantener y reproducir el poder.
- b) La construcción de redes clientelares tiene su correlato en el avance de determinados valores políticos y culturales en la sociedad, como son: la apatía, la desafección, la desconfianza y el cinismo.
- c) La conciencia de tener derechos sociales que se le pueden exigir al Gobierno como política pública, rompe con el compromiso político del clientelismo en pos de la consolidación de la democracia.

Muestra

Sesión	Código	Programa Social	Género	Edad	Nivel social
1	P16-20	Prepa Sí	Mixto	16 a 20	D+
2	AM68-76	Adultos Mayores	Mixto	68 a 76	C- /D+
3	M26-37	Alcaldías y Centrales	Femenino	26 a 37	D+
4	M39-45		Femenino	39 a 45	D+
5	H47-55		Masculino	47 a 55	D+

I. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

1. Programas sociales conocidos

Existe una amplia gama de programas sociales, con distintas adscripciones gubernamentales. Los participantes fueron invitados por estar inscritos a algún PS de la administración central o de las alcaldías de la CDMX. Se conocen, además de los propios, otros PS a través de las experiencias de conocidos, así como las instituciones que los implementan y los niveles administrativos a los que pertenecen.

En la siguiente tabla se enlistan los PS, que reciben los participantes, y los que conocen por experiencias indirectas. Están presentados jerárquicamente de acuerdo con el grado de conocimiento de cada programa, con su nombre oficial y como lo nombran los beneficiarios.

Tabla 1. Programas Sociales que reciben los participantes de los grupos focales.

Programas Sociales	Nombre popular	Tipo de experiencia	Nivel administrativo
Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Adultos Mayores	Directo	Gobierno Federal
Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí	Prepa Sí	Directo	Gobierno de la Ciudad de México
Programa de Útiles y Uniformes Escolares Gratuitos	Útiles	Directo	Gobierno de la Ciudad de México
Programa Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social (Más Becas Mejor Educación)	Vulnerabilidad	Directo	Gobierno de la Ciudad de México
Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente	Discapacidad	Directo	Gobierno de la Ciudad de México
Programa Apoyo Integral a Madres Solas Residentes de la Ciudad de México	Madre Soltera	Directo	Gobierno de la Ciudad de México
Jóvenes Construyendo el Futuro	Jóvenes Construyendo "Ninis"	Directo e indirecto	Gobierno Federal
Programa de Entrega de Despensas (Apoyos alimentarios) a Población en Condiciones de Vulnerabilidad	Despensas	Indirecto	Gobierno de la Ciudad de México
Seguro de Desempleo	Seguro de Desempleo	Directo	Gobierno de la Ciudad de México
Programa de Niñas y Niños Talento	Niño Talento	Directo	Gobierno de la Ciudad de México
Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación	Discapacidad	Directo	Gobierno de la Ciudad de México
Programa Proceso Integral para el	PIDASI	Directo	Gobierno de la

Diagnóstico y Atención a la Sobredotación Intelectual			Ciudad de México
Programa Integral de Empoderamiento y Autonomía Económica de las Mujeres	Empoderamiento	Directo	Gobierno de la Ciudad de México
Programa Cunas CDMX	Cunas	Directo	Gobierno de la Ciudad de México
Programa de Excelencia Académica	Becas	Indirecto	Gobierno Federal
Programa Social Empleadora	La Empleadora	Directo	Alcaldía Miguel Hidalgo
A tu lado / padre soltero	Padre Soltero	Directo	Alcaldía Coyoacán
Programa de Vivienda en Conjunto	Vivienda	Directo	Gobierno de la Ciudad de México

En las sesiones de grupo con beneficiarios de programas focalizados, se identificaron las siguientes diferencias:

Las mujeres jóvenes son beneficiarias a través de los apoyos dirigidos a sus hijos: becas escolares, Vulnerabilidad y Discapacidad:

“a mí no me lo dan; se lo da mi hijo de 11 años en la escuela” (M26-37).

Las mujeres de entre 39 y 45 años continúan recibiendo apoyos mediante sus hijos, pero también son beneficiarias directas a través de programas de discapacidad y laborales como el Seguro de Desempleo, Empoderamiento y Empleadora:

“yo ocupé el programa de desempleo, estuve un tiempo en capacitación porque me quedé sin trabajo, me dieron una pequeña capacitación y una ayuda económica. También acaba de salir el programa de Útiles Escolares, ya me dieron la tarjeta, di de alta a mi hija que va en secundaria, supuestamente son 900 pesos” (M39-45), “Yo tengo la tarjeta de discapacidad por mi hija, hace más de tres años y también tengo la beca de la SEP, por mi otra hija que tiene buen promedio” (M39-45).

Los hombres reciben el apoyo por condiciones propias, Desempleo y Discapacidad:

“la mía es ayuda económica por discapacidad por mis ojos, los expuse demasiado a la computadora” (H47-55). Existen quejas porque los programas de apoyo a familias homoparentales están dirigidos exclusivamente a las madres solteras. Con la excepción del programa A Tu Lado de la Alcaldía Coyoacán, no existe un programa equivalente para padres en la misma situación, quienes se sienten discriminados y desprotegidos: “Las mujeres reciben el apoyo, las ayudan sus mamás, trabajan, hacen su vida, pero para padres solteros, no hay nada” (H47-55).

2. Vías de información

Los mecanismos de difusión sobre los PS son diversos y carecen de una estrategia coordinada de comunicación. La información se transmite en distintos espacios -dentro y fuera de las oficinas de gobierno- y a través de diferentes informantes.

Dentro de las instituciones / oficinas de gobierno:

- Funcionarios encargados de brindar información y realizar los trámites de inscripción a programas sociales (DIF):

“Fui a firmar mi supervivencia porque recibo un apoyo por la discapacidad de mi hijo, y ahí me dijeron que si estaba embarazada podía solicitar el de Cunas” (M 26-37).

A través de carteles y pláticas de orientación de bienvenida en las escuelas (Prepa Sí).

- Maestros que dan información o mandan circulares:

“Mi hija llegó con un recado de la maestra que decía que lo habían seleccionado como niña talento” (M 26-37).

- Personal de salud de clínicas y hospitales que recomienda acudir a las instalaciones del DIF o a las Alcaldías para recibir algún programa asociado a su discapacidad.
- Padres de familia que comparten su experiencia.
- Pacientes con padecimientos similares.

Fuera de las instituciones / oficinas de gobierno:

- Trabajadores sociales que acuden a los domicilios a brindar información y facilitar el proceso de inscripción (Adultos Mayores y Vulnerabilidad).
- Funcionarios delegaciones que difunden información en espacios públicos:

“Los chavitos de chalecos amarillos de la delegación estaban haciendo campaña” (H 47-55)

- Jefas de manzana con vínculos políticos o partidistas que brindan información, recolectan los documentos y realizan el proceso de inscripción.
- Conocidos, familiares o amigos que reciben el programa.

Clasificación de informantes

Tipo de Relación / Espacio	Dentro de las instituciones	Fuera de las instituciones
Formal	<ul style="list-style-type: none">• Funcionarios• Maestros• Personal Médico	<ul style="list-style-type: none">• Funcionarios que dan difusión en las calles• Trabajadores sociales
Informal	<ul style="list-style-type: none">• Padres de Familia• Pacientes con padecimientos similares	<ul style="list-style-type: none">• Jefas de manzana• Conocidos, amigos o familiares inscritos a los programas

Además de los informantes, algunos programas se difunden a través de medios masivos de información, siendo la televisión y el radio los canales más efectivos. El Internet se consulta como fuente secundaria, una vez que ya se conoce el programa, para revisar las características y requisitos de inscripción.

Respecto a los participantes, se encontraron las siguientes diferencias en las formas de comunicación:

- Las mujeres tienen experiencias previas de información respecto a los PS fuera de las instituciones y por medios informales. Los programas de los que son beneficiarias actualmente los conocieron dentro de las instituciones, como en las escuelas y el DIF:

“Metí a mi hijo en un Cecadi y la trabajadora me dijo que como madre soltera puedo solicitar el apoyo” (M 26-37). En menor medida, cuentan experiencias de funcionarios que acudieron a sus domicilios a brindar información: “Vinieron a la casa para promocionar el de Jóvenes Construyendo el Futuro” (M 26-37).

- Los hombres, en cambio, narran situaciones informativas fuera de las instituciones: trabajadoras sociales, funcionarios delegaciones, jefas de manzana y vecinas:

“Las vecinas llegaron y me dijeron, oiga, hay una tarjeta de apoyo” (H 47-55), “Después de que tuve el accidente, mi jefa de manzana me dijo que había un programa, ella está en la politiquería” (H 47-55)

- Los jóvenes inscritos en Prepa Sí, supieron del programa por vías formales en las preparatorias:

“Yo vi las lonas grandes en la escuela (P16-20)”, “En la semana de bienvenida fueron los promotores a dar la información” (P16-20), y por conversaciones entre pares y familiares: “Yo tengo amigos *recursadores*” (P16-20) “A mí me dijo mi hermana mayor” (P16-20).

- Los beneficiarios del Programa de Adultos Mayores, incluyen experiencias variadas: promoción en radio y televisión con el lanzamiento del programa, trabajadores sociales en los domicilios y en espacios públicos, y por familiares y amigos.

3. Diseño

Población Objetivo

En todas las sesiones de grupo se presentó un debate alrededor de la necesidad y el mérito como los valores rectores de los PS. Este debate tiene implicaciones en las opiniones respecto al tipo de cobertura de los programas:

Con cobertura universal

Se comprende que son programas dirigidos a un amplio sector de la población que no debe cumplir con ningún requisito más que el perfil etario (Adultos Mayores) o de pertenencia a las instituciones escolares (Prepa Sí, Útiles). Existe un debate alrededor de la universalidad de los programas, en el que un sector cuestiona la asignación de recursos públicos a personas sin necesidad, en lugar de redistribuirlos entre la población con mayor vulnerabilidad:

“¿Por qué les van a engordar más la bolsa a los que de por sí ya tienen dinero?” (M 39-45), “Deben ser beneficios para las personas con carencias económicas” (AM-68-76), “Hay personas que viven en zonas bien y tienen los ingresos como para que anden mendigando dinero” (M 26-37).

En contraposición se plantea que la intención de estos programas es otorgar un apoyo a un sector de la población como un derecho:

“El de adultos mayores es universal, y todos lo pueden recibir” (M 26-37),

y que la transferencia burocratizada, ya que implementar filtros socioeconómicos para identificar a la población objetivo encarece la administración del programa y da lugar a la arbitrariedad y a la corrupción.

En este sentido, Prepa Sí representa un modelo semi universal, que resuelve el cuestionamiento a la universalidad absoluta: cubre a todos los estudiantes de preparatorias públicas; el filtro es ser alumno sin ninguna valoración socioeconómica adicional.

Con cobertura focalizada

Los programas con cobertura focalizada están divididos en dos tipos: los que cubren a la población vulnerable y toman como base la necesidad, y los que premian el esfuerzo y toman como base el mérito.

Los programas que están basados en la necesidad (Vulnerabilidad, Discapacidad, Madre Soltera) se consideran un mecanismo que ayuda a mitigar la condición de marginalidad.

Su legitimidad no se cuestiona, siempre que se incluyan requisitos efectivos para comprobar la vulnerabilidad económica o de salud.

En cambio, los programas basados en el mérito (Niño Talento y PIDASI) son cuestionados porque no son medidas que reducen la brecha de desigualdad económica.

Aunque un sector los reconoce como incentivos para el estudio y la sana competencia en el salón de clases:

“Es una motivación para seguir estudiando, de echarle ganas y usar su dinero” (M 39-45),

en el nivel socioeconómico más bajo se rechaza la meritocracia. Con estos programas se asume que existen condiciones estructurales de competencia equitativa, cuando en realidad son percibidos como una medida regresiva, pues se destinan recursos públicos a estudiantes que provienen de entornos económicos favorables:

“Es mejor todos iguales y no por el promedio, porque muchas personas no tienen buen promedio por otros motivos” (P16-20), “Hay niños que no tienen buenas calificaciones porque no pueden, pero son muy inteligentes” (M 39-45).

Además, se cree que propician la discriminación dentro del salón de clases, lo que deriva en conflictos entre los niños, principalmente en contra de los que reciben la beca que son estigmatizados en lugar de ser el ejemplo a seguir:

“Es mejor no distinguir por calificaciones porque los niños son muy crueles y se molestan con que tal es niño talento y tal es un neófito” (M 39-45), “A esa edad se sienten mal cuando alguien más tiene privilegios” (H 47-55).

En el fondo, la discusión alrededor de la definición de la población objetivo no se centra en si debe ser universal o focalizada, sino respecto al nivel socioeconómico de los beneficiarios. Se rechaza que la población de mayor poder adquisitivo reciba fondos públicos, aunque califique como población vulnerable en otros aspectos, como ser adultos mayores o padecer alguna discapacidad.

Aceptación o rechazo del diseño de la población objetivo



Proceso de inscripción

Al hacer la valoración sobre la dificultad en el proceso de inscripción, los participantes no distinguen los diferentes pasos que lo conforman. A continuación, se presenta una separación analítica del proceso, las experiencias de cada uno y su evaluación.

1. Requisitos

El primer paso consiste en la recolección de documentos para la inscripción: identificación, CURP, comprobante de domicilio, comprobante de inscripción o calificaciones (para programas educativos), seis meses de aportaciones en el Seguro Social (seguro de desempleo) o recibos de nómina como comprobantes de ingresos (vulnerabilidad).

Los requerimientos más complicados están asociados con instancias ajenas al programa social y la complejidad radica en los procesos administrativos de esas instituciones. Para obtener el Apoyo Integral a Madres Solas, por ejemplo, se debe presentar una constancia de soltería o de “no matrimonio” que solo se emite en el Registro Civil de Arcos de Belén. Para el Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente debe solicitarse un certificado de discapacidad que solo se emite en algunos centros de salud de la CDMX y las valoraciones por discapacidad intelectual o psiquiátrica se realizan en hospitales especializados como el CISAME.

2. Trámites

Todos los PS requieren de un proceso de inscripción que incluye la entrega de documentos y el alta en el sistema, incluyendo los programas universales como Adultos Mayores y Prepa Sí. Aunque para estos programas el proceso de recepción de papeles es ágil, el recurso no se asigna de forma automática.

En los programas focalizados los procesos son más complejos y los beneficiarios están sujetos a la decisión arbitraria de los funcionarios públicos que reciben la documentación. A pesar de que se reconocen mejoras, principalmente en algunas alcaldías (Miguel Hidalgo e Iztacalco), la atención se valora negativamente:

“Las autoridades son muy ineficientes, están ahí para recibir papeles, no para tomarse un cafecito” (M 39-45). Las personas encargadas no siempre brindan la información veraz: “la del DIF me decía que no existía esa ayuda” (M 26-37) y piden papeles no incluidos en las listas públicas de requisitos: “Tuve que pelearlo porque aunque yo cumplí con los lineamientos solo me daban pretextos `que la IFE en tamaño real, las dos en horizontal, que sea legible´, yo cómo iba a saber si en la lista nada más ponen `copia de identificación´” (H 47-55).

Por las trabas burocráticas y los tiempos prolongados de espera para entregar papeles, el trámite de inscripción se percibe como una de las condiciones más difíciles para obtener los beneficios del programa. Como respuesta, los beneficiarios viven este proceso como una forma de demostrar interés: al superar las exigencias burocráticas, son merecedores de recibir el recurso que les brinda el PS. Por lo contrario, las personas que no están dispuestas parece que no están interesadas en recibir el beneficio:

“Son flojas y no quieren pararse a las 4:00 am” (M 39-45).

3. Concreción

El tercer paso, una vez superados los requisitos administrativos de inscripción, es la transferencia de recursos. El retraso en los depósitos es una problemática constante en todos los PS y niveles administrativos, que no siempre se compensa de forma retroactiva:

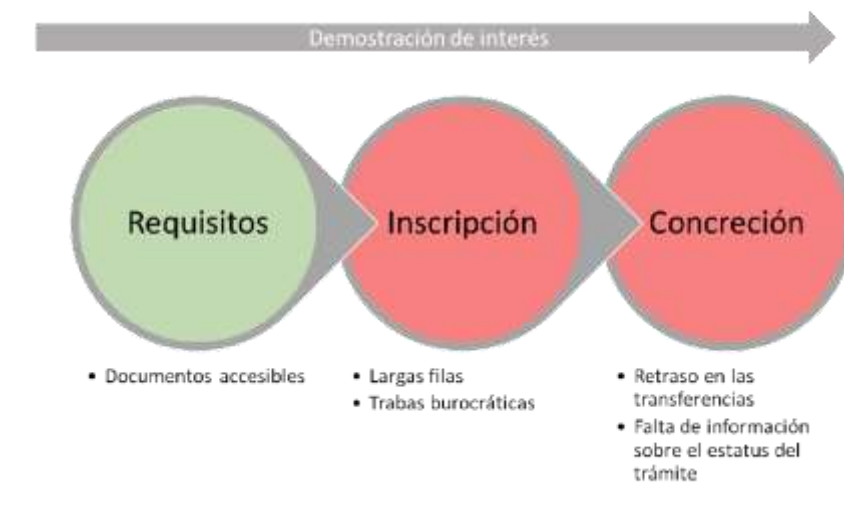
“Me depositaron tres años después de que me registré” (AM-68-76).

Esta situación se agrava porque los plazos de entrega no están previamente estipulados, por lo que los usuarios no pueden saber si su trámite presenta alguna irregularidad ni si fueron aprobados o rechazados.

Además, no hay mecanismos de información para que conozcan el estatus de su trámite y las razones de retraso o rechazo (en caso). Particularmente, en los PS que tienen límites de edad (Madre Soltera), los retrasos pueden generar que la solicitante ya no reciba el beneficio:

“lo terminé metiendo con mi hijo más chico para que me dure más” (M 26-37).

Dificultad en el proceso de inscripción



En síntesis, a pesar de que la dificultad es distinta para cada paso del proceso de inscripción, la percepción generalizada es mayoritariamente negativa y la opinión de los participantes, sin distinguir grupos, está acompañada de quejas y fastidio:

“Es todo un rollo meter a los Niños Talento” (M 26-37), “Todos los trámites son complicados y tarda mucho en salir el apoyo” (M 39-45), “Hay que dar vueltas y vueltas” (H 47-55), “Muy largo todo el proceso” (AM-68-76), “Es tardado y tedioso” (P16-20).

Proceso de entrega y mantenimiento

La transferencia de recursos se realiza a través de diferentes mecanismos en cada programa social. De acuerdo con lo narrado por los participantes, los tipos de apoyo se enlistan a continuación, acompañados de un análisis de sus ventajas o desventajas:

- El efectivo es el mecanismo con menor grado de fiscalización y que en consecuencia genera mayor preocupación al asociarse con gastos que se destinan a otros fines ajenos al objetivo del Programa: “promueve las adicciones” (M 39- 45). El uso indebido del efectivo no se reconoce en primera persona, pues en todas las sesiones los participantes dicen que el efectivo se destina en gastos asociados al bienestar personal y familiar: “yo lo uso para comprar uniformes” (M 26-37), “Se usa para los pasajes” (P16-20).
- Sin embargo, se asume que los otros beneficiarios no gastan el efectivo con la misma responsabilidad: “los jóvenes lo gastan en cigarros” (AM-68-76), “los adultos mayores se lo gastan en alcohol” (H 47-55), “las mamás en irse de fiesta en lugar de comprar pañales” (P16-20). La noticia de estudiantes utilizando el dinero de las becas Benito Juárez para la compra de cigarros y alcohol confirma el prejuicio: “Que no se los den en efectivo” (M 39-45).
- Los jóvenes beneficiarios de Prepa Sí, temen la sustitución de su programa por un modelo similar a las becas Benito Juárez. En su imaginario, el uso indebido de los recursos por parte de los estudiantes hace que se genere una fuerte crítica social y se corra el riesgo de la cancelación del programa.
- Los apoyos en especie, como las despensas, anulan la decisión de compra. Además, se cuestiona la calidad de los productos entregados: “Mi abuelita dice que le entregan frijol con gorgojo” (P16-20).
- Los vales intercambiables por útiles, uniformes, libros y despensa se valoran como la mejor opción desde el debe ser, pues son los programas que tienen más control sobre la utilización del recurso. Sin embargo, se rechazan por limitar las opciones de compra y considerarse un mecanismo paternalista: “Yo prefiero reusar los uniformes y usar el dinero para otra cosa” (M 39-45).
- Los monederos electrónicos de supermercados, Toka, o las claves para retiro sin tarjeta se consideran un punto intermedio entre el efectivo y los vales intercambiables. Aunque se puede obtener el efectivo, la bancarización del recurso a través de una tarjeta o un cajero automático genera en el imaginario una conciencia en el gasto: “Yo prefiero retirar el efectivo” (M 39-45). Sin embargo, presentan algunos problemas:

“Los monederos electrónicos de supermercados requieren una compra obligatoria para poder retirar efectivo en caja con dos consecuencias negativas, la obligatoriedad del gasto y el beneficio a grandes cadenas comerciales.”

- Entre los beneficiarios, existe una conciencia social de consumir en las tiendas locales, mercados, el pequeño comercio e incluso el comercio informal, como una práctica que estimula las relaciones de solidaridad. Los monederos electrónicos eliminan esa posibilidad.

“La tarjeta “Toka” tiene un cobro mínimo mensual, cobro de comisión por retiro en el cajero automático y el sistema les quita los recursos restantes al final de cada mes. Todos los participantes que reciben los apoyos a través de esta tarjeta reportan esta problemática.

- El retiro sin tarjeta del cajero automático (Prepa Sí) se considera el mejor sistema, pues no existen cobros por comisiones, ni saldos mínimos de cuenta, además de que permite mayor control y elimina el estigma asociado a la entrega de efectivo en sobres:

“Al principio lo daban con tarjetas de débito, ahora es mejor. Te dan una clave y retiras tu dinero sin tarjeta” (P16-20).”

Aceptación o rechazo de las formas de entrega del apoyo



Requisitos de permanencia

Durante la entrega del beneficio, existen requisitos que deben cumplirse periódicamente para evitar la cancelación del programa. A continuación se presenta una lista a partir de las experiencias narradas por los participantes:

- Actividades: a pesar de que están diseñados como parte de los beneficios de los programas, las actividades extracurriculares (sector educativo) se consideran como una condición que es difícil de cumplir:

“Con el de Niño Talento te dan 200 pesos mensuales, pero tienes que llevarlos a talleres al DIF o al Centro Social” (M 39-45).

- A diferencia de las madres de Niño Talento, los estudiantes de Prepa Sí ya no cumplen con el requisito de sellar un formato actividades deportivas, ya que perdió credibilidad. El mantenimiento del programa no depende de su cumplimiento:

“Te decían que validar era muy necesario, pero es mentira, nunca la piden” (P16-20).

- Comprobación de supervivencia, a través de trabajadores sociales que acuden a los domicilios (Adultos Mayores) o en las instalaciones del DIF (Discapacidad), trámite conocido por ser una práctica común en el IMSS que se ha internalizado y se cumple sin cuestionarla.
- Mantener la situación por la que se recibió el programa en un primer momento: nivel socioeconómico con ingresos menores a \$4,500 que se comprueban con la entrega anual de recibos de nómina (Vulnerabilidad), o el estado civil de soltera con la entrega del Acta de Soltería o “no matrimonio” renovada una vez al año (Madres Solteras). Aunque se comprende la intención, estas condiciones se consideran mecanismos disuasorios para la superación personal:

“si te van a aumentar menos de lo que recibes por Vulnerabilidad, ya no te conviene” (M 39- 45).

Cumplimiento en la entrega del apoyo

En el programa de Vulnerabilidad, existieron problemas en la administración pasada por la reducción de montos. A pesar de que se firmaba de recibido por 1,200 pesos, la cantidad otorgada era de 800 pesos, disminución que las autoridades del DIF justificaban como una reasignación del recurso a otro beneficiario. La sospecha entre los beneficiarios es de acciones continuas de corrupción de parte de la institución:

“Era un robo” (M 26- 37).

El retraso en los depósitos es una constante en los programas universales que solo se resuelve en Prepa Sí, aunque existen casos de incumplimiento con las fechas de pago, se transfiere el recurso posteriormente de forma retroactiva. En cambio, los beneficiarios del Programa de Adultos Mayores han sufrido retrasos en sus pagos desde que se inauguró el programa:

“Si ibas antes del día 15 del mes pasabas vergüenzas en el banco” (AM-68-76),

y no siempre se compensa la falta. En las administraciones anteriores, los retrasos se presentaban a nivel local y federal (Prospera).

Síntesis: diseño y características de los programas sociales

Existen diseños muy distintos para cada programa social. Dentro de la amplia gama, se pueden clasificar de acuerdo con las siguientes categorías:

Tabla 2. Programas social por nivel de competencia y categoría

Categoría	Tipo	Ejemplos	Implicaciones
Nivel administrativo	Federal	Adultos Mayores	Los programas a nivel federal tienden a ser más estables a lo largo del tiempo, superando incluso la temporalidad sexenal, mientras que
	Gobierno CDMX	Prepa sí, Vulnerabilidad, Discapacidad, Cuna bebé, Niño talento, Útiles escolares	

	Alcaldía	A tu lado, Discapacidad	los programas en las alcaldías están sujetos a cambios políticos cada trienio.
Tipo de apoyo	Efectivo/tarjeta	Adultos mayores Discapacidad	Preferencia por el retiro sin tarjeta: la bancarización del recurso evita el estigma asociado a la entrega de dinero en efectivo, pero permite controlar la decisión del gasto.
	Monedero electrónico	Vulnerabilidad Niño talento Seguro de desempleo	
	Retiro sin tarjeta	Prepa Sí	
	Vales	Útiles escolares	
Condiciones de permanencia	Actividades	Niño talento Programa Integral de Empoderamiento y Autonomía Económica de las Mujeres	Las actividades no se consideran parte del beneficio, sino una condición de permanencia difícil de satisfacer al tener que invertir tiempo y dinero en los traslados y en la actividad. Son una distracción.
	Comprobación de supervivencia	Discapacidad, Adultos Mayores	La comprobación de supervivencia es una práctica común en el IMSS, por lo que está interiorizada. El mantener la condición de vulnerabilidad se considera un disuasorio para la superación personal
	Mantener la condición de vulnerabilidad	Madres Solas, Vulnerabilidad	
Frecuencia	Mensual	Madres Solas, cuna bebé, niño talento, seguro de desempleo, vulnerabilidad, discapacidad, prepa sí	Preferencia por el pago mensual, pues facilita la administración del hogar.
	Bimestral	Adultos mayores	
	Una exhibición	Útiles escolares	
	Presencial	Discapacidad, Vulnerabilidad	
Población objetivo	Universal	Adultos Mayores, Prepa Sí, Útiles Escolares	Se comprende la intención de los programas universales, y de los focalizados basados en la necesidad. Rechazo a los programas
	Focalizada basada en la necesidad	Vulnerabilidad, Discapacidad	

	Focalizada basada en el mérito	Niños y niñas Talento, PIDASI	meritocráticos.
--	--------------------------------	-------------------------------	-----------------

4. Impacto económico y emocional en la vida de los beneficiarios

Impacto económico

Para la mayoría de los beneficiarios, los programas existentes representan un apoyo marginal para completar el gasto corriente:

“es muy poquito, pero es algo que ayuda” (M 39-45).

Incluso en el Programa de Adultos Mayores el monto es complementario a una pensión del IMSS o el ISSSTE, a otro tipo de ingresos eventuales o al apoyo de familiares:

“Tenemos que pasar charola con los hijos, les toca cooperar, si lo que nos dan es una raquílica pensioncita” (AM-68-76).

Sin embargo, existe un sector de la población que vive en condiciones de vulnerabilidad en la que el PS social representa una vía de supervivencia (Vulnerabilidad):

“Yo cuando solo tenía un hijo, no lo necesitaba, pero ahora con cinco, y tres en la primaria, dependemos de ese ingreso” (M 26-37).

Los participantes de las sesiones destinan el dinero recibido de la siguiente forma:

Los beneficiarios de programas focalizados, tanto hombres como mujeres utilizan el recurso para gastos relacionados con los hijos: ropa, comida, zapatos, libros, material escolar:

“Ayuda con los gastos de diciembre” (H 47-55), “Despensas, lunch, útiles” (H 47-55), “Para la cartulina, la decoración del festival” (M 26-37).

Los adultos mayores completan el gasto corriente personal: medicinas, comida, y servicios. Entre los estudiantes que reciben Prepa Sí, el apoyo genera diferentes experiencias con respecto a la autonomía:

Algunos jóvenes lo viven como su primera experiencia de un ingreso propio:

“Me siento importante. Es la primera vez que tengo dinero mío” (P16-20) y deciden voluntariamente qué hacer con su dinero, aportarlo voluntariamente para el gasto familiar: “Yo se lo doy a mi mamá para que lo use con mis hermanos” (P16-20)

o utilizarlo en gastos personales (transporte, ropa, libros, entretenimiento).

Otros permanecen bajo control familiar, ya que la madre obtiene el dinero directamente del cajero y dispone de él:

“Mi mamá lo agarra, yo ni me entero” (P16-20).

Impacto emocional

A partir del análisis de las narrativas de los participantes, se concluye que a pesar de que el beneficio no representa un ingreso económico importante, tiene un alto grado de impacto emocional. En primera instancia, los programas sociales son una forma en la que los gobiernos se hacen presentes y demuestran su preocupación por la ciudadanía:

“nos cuidan”.

Los programas se consideran un requisito indispensable para cualquier administración, y se espera que todos los partidos, en todos los niveles implementen algún tipo de política social.

Los PS tienen distintos significados emocionales que cambian según el contexto de las personas y el tipo de público al que está dirigido:

Las mujeres se sienten valoradas al recibir los beneficios, para algunas es un impulso para superar una situación coyuntural de limitaciones y poder construir su autonomía. Para otras funciona como un mecanismo para reparar un daño emocional (Madre soltera o Discapacidad).

Para otros beneficiarios representan una forma de reconocimiento a un esfuerzo pasado (adultos mayores) o presente (Prepa Sí).

Los hombres, en cambio, los reciben con cierta vergüenza, pues el PS hace patente sus carencias, limitaciones y la crisis derivada de no poder cumplir con las expectativas personales y sociales de ser el sustento familiar y de éxito.

5. Cambios en los programas sociales a partir de la llegada del nuevo régimen

La llegada de Morena en las distintas instancias de gobierno se interpreta como la consolidación de la política social como eje rector del nuevo régimen. Se tienen altas expectativas alrededor de la ampliación, diversificación y multiplicación de programas sociales. La CDMX queda como pionera frente al resto del país que ahora va a recibir los mismos beneficios.

Sin embargo, los problemas propios de la transición han desatado rumores alrededor de posibles cambios en los programas sociales. Existe un vacío informativo e incertidumbre respecto a cuáles programas se mantienen, los montos y las formas de recepción.

Desaparición de programas

Existen bajas expectativas sobre la permanencia de los programas de las alcaldías, que dependen de cambios administrativos cada trienio. Se menciona particularmente el programa de Padre Soltero de la alcaldía Coyoacán, que se suspendió tras la salida del PRD (H 47-55).

Cambios en los programas

Aunque se identifican las instancias responsables de los programas sociales, se perciben cambios generalizados en todos los niveles de gobierno con distintas implicaciones y valoraciones:

Positivos:

A nivel federal, la sustitución del modelo de subsidios a las Estancias Infantiles, por vales de pago entregados directamente a las familias se considera una estrategia positiva en dos sentidos: para frenar la corrupción y el desvío de recursos de los dueños de las estancias, y porque permite que sean los padres de familia los que elijan la forma de cuidado de los hijos:

“los recursos van a servir para apoyar a las familias de forma directa” (M 26-47).

El tema surgió en las sesiones de mujeres que tienen hijos pequeños como un ejemplo de cambios asertivos de la presente administración.

A nivel local, a pesar de que el monto asignado para el Programa de Discapacidad del Gobierno de la Ciudad de México no sufrió cambios con la nueva administración, el monto transferido aumentó de 800 a 1,200 lo que reveló el desvío de recursos en el sexenio anterior. (M 39-45)

El Programa de Niñas y Niños Talento dejará de ser un programa focalizado con bases meritocráticas, y se volverá universal, lo que se valora positivamente:

“Todos los niños son talento y tienen derecho a recibir esas becas” (M 39-45).

Negativos:

La federalización del Programa de Adultos Mayores generó problemas administrativos que han retrasado en mayor medida la entrega del recurso. En la Ciudad de México, el cambio tuvo consecuencias negativas, pues eliminó la duplicidad de programas: el local y el federal de Prospera, y se redujeron los montos. Aunque la problemática no ha afectado la imagen de AMLO, las irregularidades presentan un riesgo por ser el programa estrella de las administraciones de izquierda.

Los problemas son reportados por los beneficiarios directos, pero también por los otros participantes que tienen conocimiento de la situación:

“Ahora que todo va a ser federal, los de la tercera edad se vieron afectados porque antes recibían el de Sedesol y el de la Ciudad de México, ahora les quitaron la ayuda de Sedesol” (H 39-45), “Yo trabajo en el OXXO y siempre me daba su tarjeta una señora viejita pero ahora dice que se la quitaron” (P16-20).

Se tiene la expectativa de que se recibirá el monto de manera retroactiva, y aunque no se cuestiona, revela que no existió un plan de contingencia del gobierno local que parece haberse desentendido de la responsabilidad.

Existe una confusión asociada a los programas de protección a la mujer en caso de violencia doméstica: particularmente no es claro si los albergues desaparecieron o ahora formarían parte del programa de Red de Mujeres:

“Me llegó un volante de Inmujeres, pero no sabía que se había fusionado con Red”(M 39-45).

Implementación de nuevos programas

La introducción del programa Jóvenes Construyendo el Futuro presenta problemas de comunicación, pues se tiene la creencia de que es un apoyo para jóvenes que no estudian ni trabajan:

“Había comentarios fatales de que era para *ninis* y dije ‘no quiero ir, me van a catalogar’”(M 26-37)

Cuando se comprenden las características y condiciones del programa la valoración es muy positiva por tener una estrategia formativa orientada a las necesidades de las empresas, que son las que brindan la capacitación:

“Es como una beca”(H 47-55).

El gobierno funge como un auxiliar para que los jóvenes tengan acceso a empleo con prestaciones garantizadas:

“A mi hija la aceptaron embarazada y le dieron Seguro Social y le van a respetar su incapacidad”(M 39-45).

Además, soluciona la exigencia de tener experiencia laboral en el sector privado, requisito común que dificultaba el acceso a empleo en los jóvenes.

Cambios en las instituciones

El cambio de nombre de la Secretaría de Desarrollo Social a Secretaría de Bienestar, tanto a nivel federal como local, se comprende y acepta. Existe confusión alrededor de la permanencia del DIF, tanto de sus instalaciones, como de sus programas, que se cree asumirán las Secretarías de Bienestar federal y local.

III. CONDICIONAMIENTO Y CLIENTELISMO

1. Casos de condicionamiento de PS

Al abordar el tema de condicionamiento en PS es importante resaltar que el problema se concentra en los programas focalizados y en el público femenino, ya que los beneficiarios de programas universales (Prepa Sí y Adultos Mayores) no reportan situaciones asociadas al condicionamiento y por lo tanto son ajenos al tema, cuando se les expone solo hacen referencias a la compra de voto en elecciones, disociadas de los PS. En lo que respecta a los hombres, se presentan casos aislados y por lo común, referidos al sentido del voto en elecciones.

Así, el condicionamiento interesado en la participación y organización de los beneficiarios en actividades políticas y político electorales centra sus esfuerzos en las mujeres, lo que se puede explicar con dos argumentos:

La mayoría de los programas focalizados están dirigidos a las mujeres, lo que concentra en ellas el campo de acción.

Su presencia en el ámbito de la colonia hace que estén en contacto constante con familia, vecinos y otras mujeres en las escuelas de los hijos, entre quienes se comunican de la existencia de PS y las diferentes vías para obtenerlos.

Los casos expuestos parecen ser experiencias previas al PS al que están adscritas actualmente.

Tabla 3. Casos expuestos de condicionamiento asociados a PS (experiencias directas)

Beneficiario	Instancia	Alcaldía	Programa Social	Contra prestación	Resolución
M26-37	Dolores Padierna /PRD (antes)		Madres Solteras Despensas	-Asistir a marchas	No lo recibió por negarse a marchar, lo tramitó en el DIF
M26-37	Amistad /PRD		Vulnerabilidad Zapatos	-No se especificaron	No lo recibió por pérdida de los documentos
M39-45	Familiar / Morena	Miguel Hidalgo	La Empleadora	-Entregar copia del INE -Reclutar a otras personas con un pago por cada una -Repartir propaganda de Morena	No lo recibió por no entregar copia de su INE
M39-45	Jefa de manzana / PRI	Álvaro Obregón	Madre Soltera	-Voto	No obtuvo el programa
M39-45	Jefa de manzana / PRD	Álvaro Obregón	Despensas	-Entrega de INE	
M39-45		Tlalpan	Mejora de vivienda (láminas de asbesto y tubos de PVC)	-Ir a un evento	A pesar de no participar, obtuvo el material
M39-45	INVI / Asamblea de Barrios	-----	Vivienda	-Inscribirse en AB -Reuniones semanales -Participar en mítines -Realizar faenas	Lo perdió por dejar de participar
M39-45 H47-55	DIF	-----	Discapacidad	-Asistir a un evento para recibir la tarjeta	Se recibe la tarjeta

H47-55	Jefe de manzana / PRD	Coyoacán		-Voto sin requerir comprobación	Recibe el programa sin cumplir
H47-55	PRI	Iztapalapa Coyoacán	Repartición de tinacos	-Copia de INE -Voto sin requerir comprobación	No entregó su copia ni recibió tinaco
H47-55	Amistad /PRI	Cuauhtémoc	Padre soltero, Prospera, calentadores solares	-Afiliación al Partido	Rechazó el ofrecimiento y no recibió los beneficios

La forma en las que se exponen los casos y su resolución parece evidenciar una baja disposición de los beneficiarios a asumir las condiciones que se les quieren imponer, incluso a costa de perder el PS o las acciones ofrecidas. En realidad, fueron un aprendizaje para conseguir la inscripción a otros programas vía institucional sin condicionamiento.

Tabla 4. Casos expuestos de condicionamiento asociados a PS (experiencias indirectas)

Beneficiario	Instancia	Alcaldía	Programa Social	Contra prestación
M26-37	Coordinadoras de zona / Adrián Ruvalcaba	Cuajimalpa	Sin especificar	-Asistir a marchas -Realizar faenas -Votar con foto comprobante
M26-37	Alejandra Barrios / PRI	Cuauhtémoc	Sin especificar	-Asistir a marchas
P16-20	PRD		Despensas	-Votar
M39-45	DIF		Despensas	-Promoción de políticos

Es de destacar que hay una gran confusión en la interpretación de casos de condicionamiento con otras acciones, tanto legales como ilegales:

El PRI reparó viviendas en una unidad habitacional en Iztapalapa pidiendo que se reconozca su labor: “solo nos dijeron: recuerden que el PRI está haciendo algo por su Unidad”, sin solicitar nada a cambio, por lo que no constituye un acto de condicionamiento.

Repartición de tabletas en escuelas de la Alcaldía Coyoacán, pero solo a niños que vivían en dicha alcaldía, que se comprobaba con la INE de la mamá. El hecho puede tener implicaciones de trato injusto para los niños, pero no se puede definir como condicionamiento.

Casos de corrupción sin que impliquen condicionamiento, como los ofrecimientos de los gestores llamados “coyotes” en las oficinas del Seguro de Desempleo, para realizar el trámite a cambio de una o dos mensualidades.

2. Instancias de gobierno / políticas que condicionan y tipos de condicionamientos

A partir de la lista de casos expuestos y las situaciones que viven los beneficiarios, se puede establecer que son tres instancias locales que se asocian con condicionamientos: Gobierno Central, Alcaldías y partidos políticos.

1. Las menciones de condicionamientos asociadas al Gobierno central, se centran en el DIF y en el INVI, con sus respectivas particularidades:

Al DIF se le imputa de manera directa la participación en condicionamientos al entregar una parte importante de sus despensas por medios externos a la institución. La acusación radica en el desvío de las despensas para el usufructo clientelar de políticos:

“Dan 10 despensas en sus oficinas y 50 a la ` Viva México ´, en manos de un político” (M39-45). No se especifica el uso que el político le da, pero se presupone que es para la promoción de sus intereses.

También se le responsabiliza de condicionar la entrega de las tarjetas del PS a la asistencia obligatoria a eventos públicos para su recepción. Aunque no parece tener connotaciones clientelares, los eventos son encabezados por autoridades de la institución, lo que se interpreta como que los beneficiarios son utilizados para el lucimiento de políticos a costa de la dignidad de las personas más vulnerables:

“Si hay algo que a mí me purga es que me quieran usar, que me manipulen, que me utilicen, entonces a mí sí me dio mucho coraje” (H47-55).

La convocatoria con varias horas de antelación del evento, la obligación de permanecer en un lugar en condiciones no apropiadas para niños, adultos mayores y personas con discapacidad ofende a los beneficiarios que se sienten humillados y exhibidos públicamente, comprometiendo el bienestar físico y emocional de las personas:

“Estuvimos allí como seis horas y había personas que llegaban y después estaban en el piso con oxígeno y suero” (H47-55).

Con respecto al INVI, a pesar de que se pueden inscribir individualmente, el instituto reconoce a las organizaciones sociales (por ejemplo, la Asamblea de Barrios) que promueven la vivienda para sus afiliados, por lo que éstas fungen con el rol de intermediarios, y que imponen condiciones para otorgarles una vivienda y el INVI acepta dichos condicionamientos al asignar las viviendas a quienes las organizaciones recomiendan. Así, los ciudadanos que requieren una vivienda participan de la dinámica del clientelismo por ser la forma más efectiva de conseguirla.

Las condiciones son: inscribirse en la organización, asistir a reuniones, realizar faenas o trabajos comunitarios asociados a la auto construcción de vivienda y participar en mítines. En caso de ausencias frecuentes, se les excluye de la lista de candidatos para obtener vivienda, por lo que prevalece el interés de la organización sobre el del beneficiario.

2. Las alcaldías son las instancias más mencionadas en el condicionamiento de PS y de acciones de gobierno. Las razones que pueden explicar esta situación son:

- Ser la instancia más cercana en la vida de los ciudadanos.
- Tener estructuras político partidistas que funcionan paralelamente a la estructura burocrática, siendo los jefes de manzana el eje de contacto con los vecinos.
- Aunque prácticamente todas las alcaldías ejercen esta práctica, hay algunas que son citadas, como Cuajimalpa, por sistematizar el condicionamiento con coordinadoras por zona y movilizadoras por colonia que reúnen a los vecinos para eventos políticos o llevarlos a las casillas electorales para votar por determinados candidatos, todo bajo la égida del alcalde Adrián Ruvalcaba. A los beneficiarios se les solicita la entrega de una copia de su INE, la asistencia a mítines y el voto en época de elecciones.

En otras alcaldías, se presentan casos frecuentes en los que se les solicita su INE o una copia, que se entrega sin saber el uso que se le da, a cambio de inscribirlos en PS y en acciones específicas como la repartición de bienes materiales y de consumo. También se mencionan PS de la alcaldía, por ejemplo, “La Empleadora” en Miguel Hidalgo, que se otorga a cambio de la participación en eventos políticos y por repartir propaganda electoral.

3. Los partidos y líderes políticos con influencia en la ciudad realizan campañas con acciones concretas como entrega de dinero en efectivo, despensas, tinacos, calentadores y la inscripción a PS a cambio de la asistencia a mítines, llevar a otras personas a mítines, afiliarse al partido o a organizaciones sociales, repartir propaganda política y votar en elecciones. A pesar de hacer referencias a todos los partidos, sobresale el PRD, lo que se explica por haber tenido una extensa estructura territorial en la ciudad hasta el año pasado.

Como ejemplo de un evento cercano de mítines políticos con instancias de gobierno o partidistas, se menciona la conmemoración de las elecciones de julio 2018 con AMLO:

“Por asistir ese día al Zócalo, nos dieron 500 pesos a cada alumno del CETIs un banderín que nos pidieron que ondeemos”.

En lo que respecta a individuos, se consideran tres figuras asociadas al condicionamiento de PS:

- Figuras políticas (Dolores Padierna)
- Líderes sociales (Alejandra Barrios)
- Intermediarios locales como ejecutores a nivel de piso de estrategias de cooptación.

Durante las jornadas electorales se activan dos procedimientos para el condicionamiento del voto: El primero, ya mencionado, radica en los compromisos adquiridos previamente por los beneficiarios de ejercer su voto por un candidato o partido y llevar a conocidos a votar.

Es importante señalar que estas acciones generan para las personas un beneficio extra, que es dinero en efectivo o despensas por el voto.

El segundo es la compra de voto a todos los ciudadanos, fenómeno muy difundido, dissociado de los PS y acciones de gobierno, pero que responde a la misma lógica de intercambio clientelar. Es una práctica en la que se involucra a todos los partidos políticos, que compiten entre ellos por dar la mayor

cantidad de dinero posible en el mercado que se establece por la compra de votos que para las elecciones 2018, fluctuó entre 500 y 5,000 pesos:

“En Azcapotzalco el PRD te daba 500 pesos por tu voto...en Coyoacán daba 1,000 pesos” (M26-37).

La dinámica que prevalece en ambos casos gira en torno a la comprobación del sentido del voto, en el que se desarrollan controles por parte de los operadores electorales como el uso de niños halcones que acompañen al ciudadano a votar, o se les solicita una foto de la boleta con el voto marcado. Por su lado, los ciudadanos ejercen medidas para engañar a los operadores: toman una foto con una mica transparente en la que se marca el voto, sin que quede asentado en la boleta. Así, se busca proteger la decisión personal o vender el voto a distintos postores:

“Todo el mundo te decía, agarras tu acetato, marcas el acetato en donde está el recuadro, le tomas la foto y ya, quitas la foto y votas” (M39- 45).

3. La figura del intermediario

Los nombres que los beneficiarios le dan a los intermediarios son variados: palancas, movilizadoras, promotoras, coordinadoras sin un respaldo institucional, y se incluye a los jefes de manzana, que son figuras reconocidas en la comunidad con contactos formales con las alcaldías que en la práctica actúan en función de intereses políticos creados.

El común denominador es la ausencia de transparencia de sus credenciales, funciones, fuente de poder, vínculos políticos, objetivos e intenciones.

Los intermediarios son personas que ayudan a los beneficiarios a gestionar su inscripción a los PS de manera informal y paralela a la institucional, y actúan en los ámbitos en los que viven los potenciales beneficiarios: la colonia, hogar o escuela de los hijos.

Por lo general, son mujeres que se presentan con el poder de influir en instancias de gobierno para la distribución de distintos beneficios materiales o para la inscripción en PS:

“Las coordinadoras de zona en Cuajimalpa van a las diferentes oficinas de los programas y dicen méteme a estos porque es la orden de tal” (M26-37).

Los ofrecimientos que hacen implican algún tipo de condicionamiento -explícito o implícito- a cambio del apoyo, creando compromisos a los beneficiarios que de otra forma no hubieran adquirido.

4. Perfil de beneficiarios en relación con condicionamiento

A partir de la diferenciación que hacen los beneficiarios entre aquellos que aceptan ser condicionados para recibir el PS y establecer un vínculo clientelar y quienes los rechazan, se pueden definir tres perfiles de beneficiarios potenciales de PS en función del condicionamiento:

1. Beneficiarios que acceden a los PS sin someterse a los condicionamientos: son personas que tienen un amplio conocimiento de sus derechos, han aprendido las vías para inscribirse por experiencias previas, tienen el manejo de herramientas informáticas para realizar trámites y por su iniciativa personal, tienen un alto grado de autonomía y conocen los distintos caminos para acceder a

los programas y escogen la vía que les resulta más conveniente a sus intereses: “Uno toma sus papeles y acude directamente a las oficinas, no vas a dejar que nadie te manipule, de que te doy esto pero tú dame esto” (M26-37), “Mi mente no la gobiernan y tampoco pueden observar lo que pienso y lo que veo o sea finalmente yo decido” (H47-55).

Aprenden las reglas formales e informales del funcionamiento de la administración pública y sacan ventaja de ello, por ejemplo, tener varios PS o incluso, se convierten ellos mismos en intermediarios en la promoción de PS y del voto en época electoral a cambio de ventajas personales o beneficios económicos.

Aunque parece que logran evitar el condicionamiento y salir de su lógica, en la práctica son cooptados para captar beneficiarios que sí tengan disposición de ser condicionados. Se les detecta por su capacidad de organización, liderazgo o por su ambición y se les recluta para trabajar para un partido o causa política: “Me pagaron 100 pesos por cada credencial del INE que conseguí, y fueron como 200 personas” (M39-45).

2. Beneficiarios susceptibles de ser condicionados: tienen un bajo nivel de autonomía, ya que no conocen sus derechos, se les dificulta realizar trámites y se les intimida con facilidad. Tampoco tienen iniciativa personal, lo que es percibido por los intermediarios para establecer un vínculo de dependencia.

Aceptan las condiciones que se les imponen y participan con su asistencia, trabajo o afiliación a organizaciones de la sociedad civil o de índole político para recibir el PS. Están dispuestos a participar de la contra prestación, por percibir que es una derivación de los requisitos y quieren demostrar su interés a cambio de recibir los beneficios acordados. También temen que si no responden a la exigencia, van a perder los beneficios adquiridos: “Creen que si les fallan les van a quitar el apoyo” (H47-55).

3. Beneficiarios potenciales que se auto excluyen, son las personas que no están dispuestas a hacer ningún esfuerzo: ni el que se requiere para inscribirse ni el que exigen los intermediarios. Así, pierden la posibilidad de recibir los beneficios de un PS a pesar de cumplir con los requisitos establecidos y tener la necesidad objetiva por su situación social.

Su rechazo no es ideológico ni por principios, sino resultado de la apatía, por lo que quedan en una situación más precaria ya que están inmersos en la lógica de la escasez, desconfían del prójimo y no buscan ni aceptan ayuda externa, sólo quieren resolver el día a día sin planes de mediano o largo plazo.

En la óptica de los demás beneficiarios, son percibidos flojos e ignorantes, cuando en realidad pueden ser los que más necesitan los apoyos sociales: “Le dije a una viejita que se quedó a cargo de sus cinco nietos que podía recibir el programa de vulnerabilidad, pero me dijo `es que ¿dónde tengo yo que ir? ´ y no hizo nada” (M26-37).

5. Lógica del condicionamiento

En la Ciudad de México no se detecta el uso de la coacción, la amenaza o la presión para imponer condicionamientos a los beneficiarios, sino que se sustentan en aspectos cotidianos y culturales de la ciudadanía. Así, los intermediarios pueden ofrecer, junto al PS, otros beneficios de valor para los beneficiarios susceptibles de ser condicionados, en dos niveles: práctico y simbólico.

El nivel práctico permite resolver inconvenientes en el camino de inscripción a los PS, mientras que el simbólico hace referencia a un reconocimiento social y sentido de importancia a quienes se ubican en el estrato más bajo de la escala social.

El intermediario otorga:

- Apoyo, cuando al interesado se le dificulta realizar trámites por Internet
- Comodidad, al evitar acudir a las oficinas o hacer colas
- Certidumbre, al garantizar la inscripción
- Oportunidades, por ofrecer otros beneficios o programas
- Privilegio, al acercarlos a políticos con poder, quienes muestran interés personal por su situación y ofrecen soluciones: “le pedí una casa a López Obrador” / “conocí a Dolores Padierna”.

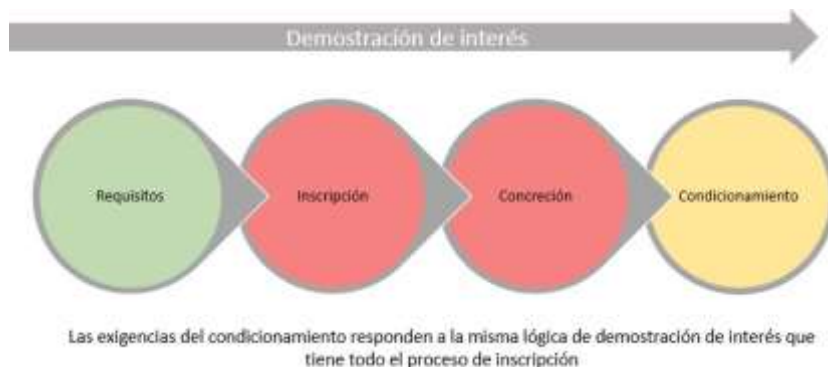
A cambio de:

- Participación, asistencia a eventos que se les soliciten
- Lealtad, a un liderazgo o grupo
- Compromiso, con una causa o proyecto

Para los beneficiarios el quid pro quo es justificable porque responde a la misma lógica de los PS: demostrar interés que se extrapola de los PS a los condicionamientos establecidos.

El compromiso y la participación exigidos van en consonancia con la realización de trámites o la necesidad de hacer una cola por varias horas para inscribirse en el PS; de esta manera, no se le interpreta como un abuso de poder, sino como la única forma de acceder o como una vía que facilita el acceso a los PS.

Condicionamiento como parte del imaginario del proceso de inscripción



6. Dimensiones del condicionamiento

A partir del análisis de la información, se han encontrado cuatro de las cinco dimensiones en las que opera el condicionamiento:

Tabla 5. Dimensiones en que operan los Programas Sociales en la Ciudad de México

Dimensión	
Coercitiva	<ul style="list-style-type: none"> No se detecta como medida en la CDMX, ni en lo verbal ni en lo físico. No se percibe temor entre los beneficiarios en relación a su incorporación en los PS ni riesgos de exclusión por una amenaza real o ficticia.
De diseño	<ul style="list-style-type: none"> La dispersión en las vías de comunicación, tanto formales como informales. La complejidad de los trámites de inscripción puede derivar en la dependencia de beneficiarios potenciales que se consideran analfabetas digitales, al requerir el apoyo de los intermediarios. La ausencia de transparencia en la selección de beneficiarios da un amplio margen de acción a los intermediarios, que dan garantías a los beneficiarios para ser aprobados. Los extensos tiempos de respuesta dan pie al involucramiento de los intermediarios, quienes pueden dar seguimiento a los procedimientos. Entrega de apoyos en especie o vales de despensa
Por conveniencia	<ul style="list-style-type: none"> La comodidad es un aliciente en la vida de la CDMX que determina el interés de potenciales beneficiarios de aceptar a los intermediarios, ya que no tienen disposición a dedicar tiempo para trasladarse a las oficinas a realizar trámites o estar varias horas haciendo colas. Los PS basados en la transferencia de recursos den la pauta para el ofrecimiento de incentivos económicos a cambio de la participación en eventos políticos posteriores.

Simbólica	<ul style="list-style-type: none"> Más allá de considerarse un privilegio, con la contraprestación se establece un compromiso que se tiene que cumplir. Se tiene introyectado por formar parte de la lógica de demostrar interés por recibir el PS.
Vincular	<ul style="list-style-type: none"> El agradecimiento hacia AMLO es exclusivo, por ser el pionero que desarrolló y estableció que los PS sean un derecho por ley, es muy amplio entre los beneficiarios. A pesar de tener plena conciencia que sea su obligación, el contraste con otros gobernantes, hace que se valore su disposición a cumplir con dicha responsabilidad.

7. Valores políticos y culturales asociados al clientelismo

Los valores presentes que tienen un correlato con el clientelismo son: la desafección, el cinismo y la desconfianza, pues los beneficiarios construyen una relación pragmática con los intermediarios y el poder político de los que buscan sacar provecho.

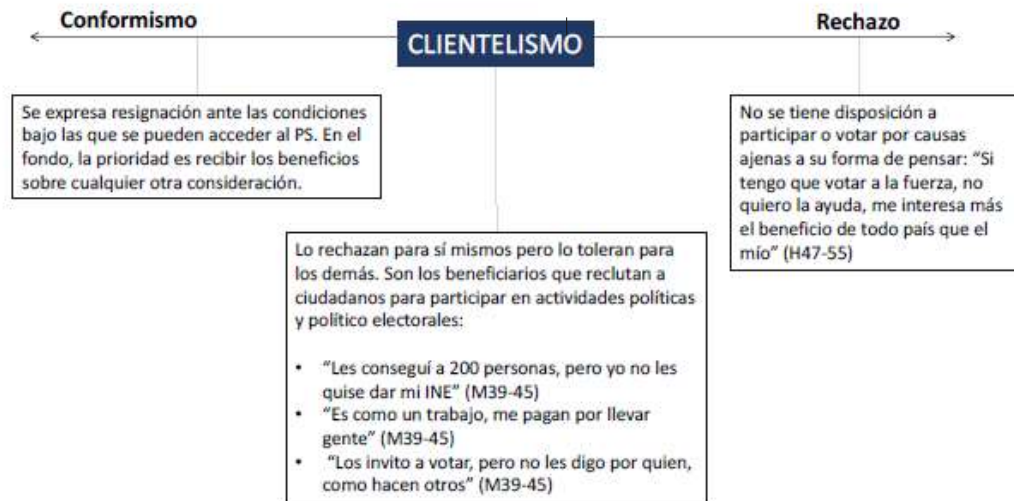
La apatía, en cambio está ausente porque se tiene disposición a participar de todas las exigencias del proceso, incluyendo el condicionamiento lo cual indica que el valor prevaleciente es el *echaleganismo*, sin que este implique la venta del voto. Entre los habitantes de la CDMX, la libertad y la defensa del voto son los valores más relevantes de la democracia.

En consonancia, se encuentra una conciencia política sustentada en dos ejes:

- De los derechos sociales, con un sentido redistributivo de la riqueza a través de los programas sociales.
- De la democracia, pero acotada al ejercicio del voto libre y secreto. Aunque es un gran avance que merma la eficacia del condicionamiento, no implica la democracia participativa sino solo representativa.

El sentido de la participación queda sujeto al ámbito del clientelismo ya que los beneficiarios que están dispuestos a involucrarse, lo hacen como respuesta a la exigencia del condicionamiento, unos por ser la contraprestación aceptada y otros, por el interés de obtener mayores beneficios. En consecuencia, la organización y la movilización política están estigmatizadas en el imaginario social porque se califica de *acarreados* a los participantes. El sentido actitudinal de los valores es:

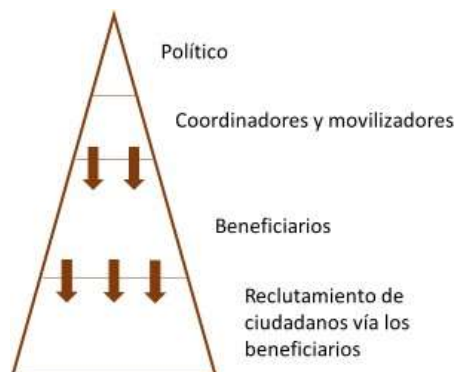
Conformismo Rechazo



8. Síntesis del mundo del condicionamiento

- El condicionamiento en la Ciudad de México de los PS ha desarrollado sistemas adaptados a la realidad de la ciudad, en los que se recrea el vínculo clientelar de dominación, sin necesidad de recurrir a la presión directa.
- Para lograrlo, se ha dado un encarecimiento del intercambio, ya que en las distintas etapas en las que se solicita la participación de los beneficiarios, se les vuelve a retribuir de forma pecuniaria. Lo que indica que el PS es la vía de contacto y su aprovechamiento vuelve a tener un costo económico.
- Para los beneficiarios, el móvil radica en el interés y no en el compromiso. No es una obligación emocional sino una cadena pagos.
- Es interesante comprender la dinámica de reproducción del sistema, ya que tiene una estructura piramidal, en la que parte de las condiciones son reclutar a otras personas para participar en mítines o para votar, a estas personas también se les recompensa con dinero en efectivo. La exigencia de llevar a otras personas que no son beneficiarias es la forma de potenciar lo que los beneficiarios aportan al sistema clientelar.
- Además, esta dinámica permite que las instancias de poder político penetren en el cuerpo social, ya que utilizan los vínculos de confianza que tienen los familiares, amigos y conocidos con los beneficiarios. Así, el éxito del mecanismo clientelar no se limita al cumplimiento de los beneficiarios del acuerdo, sino en su efecto multiplicador.
- En la estructura piramidal antes mencionada, los beneficiarios que sobresalen por su capacidad de reclutamiento, poder de convocatoria y capacidad organizativa suben en el escalafón al nivel de los intermediarios. De esta manera, además del PS per se, recursos económicos extras e influencia social para ofrecer PS a otros potenciales beneficiarios, con el poder de influir en instancias de gobierno para la distribución de distintos beneficios materiales o para la inscripción en PS.

Esquema piramidal de participación clientelar



III. CONCLUSIONES

1. El triunfo de Morena en las distintas instancias de gobierno representa la llegada de un proyecto político centrado en los PS. A pesar de que su impacto económico es percibido como marginal, en el imaginario, los PS son la concreción de una política pública de redistribución de la riqueza y de compensación de las carencias que se han acumulado en los últimos años. En este sentido se comprenden como la conquista de un derecho social.
2. En el ideal democrático, los derechos se sustentan en su universalización, pero hay un debate en torno a los PS que tienen esa condición, ya que hay resistencias para aceptar que se den recursos públicos a población con medios económicos suficientes para vivir. De esta manera, los PS deben ser una vía para reducir la desigualdad social, apoyando a la población más vulnerable y que ni siquiera con su esfuerzo personal podría superar la brecha económica.
3. El problema de dicha posición radica en la necesidad de establecer un sistema burocrático discriminador de clases sociales y determinar la línea divisoria de quiénes puedan recibir el beneficio de los que quedarían excluidos, con el riesgo de estigmatizar como pobres a los primeros.
4. En ese sentido, Prepa Sí y ahora Mi Beca Para Empezar, que sustituye a Niño Talento, son programas que resuelven la disyuntiva entre universalidad y focalización, pues se limita a todos los beneficiarios que estudian en escuelas públicas. La pertenencia a la institución es el único prerequisite que se tiene que cumplir.
5. La necesidad de inscripción a los PS, incluyendo los antes mencionados, así como la existencia de trabas burocráticas que se tienen que superar, implican una lógica de tener que demostrar el interés de recibir el PS. Su logro no se percibe como un privilegio sino como resultado del esfuerzo propio.
6. Para dotar a los PS del sentido absoluto de ser un derecho, se requiere disminuir al máximo la necesidad de hacer trámites, incluso cancelar la necesidad de inscripción, y que esta se de **en automático** al realizar los trámites institucionales. Por ejemplo, que en Prepa Sí y Mi Beca Para Empezar, se entregue a los beneficiarios la beca en el momento de recibir la credencial escolar sin requerir otro trámite extra.
7. Los alumnos no tienen que demostrar su interés al tener que solicitar la beca y la reciben porque es su derecho recibirla. El trámite para emitir el padrón de beneficiarios es interno de las instituciones y tiene que coincidir con los alumnos inscritos.
8. De la diversidad de los tipos de apoyo, el retiro de dinero sin tarjeta es considerado el ideal, ya que respeta la libertad en la decisión de compra (productos y lugares), evita los problemas asociados al monedero electrónico y permite un cierto autocontrol que se pierde cuando se recibe el dinero en efectivo, pues este último es percibido como una forma de dilapidar el apoyo.
9. Hay programas focalizados, en específico el de madres solteras que excluye innecesariamente a los padres solteros. Se propone que sea un programa que se defina en torno a la homoparentalidad sin distinción del género.

10. El combate al intermediarismo asociado a los PS requiere medidas para acotar los resquicios por los que penetran los intermediarios, su rol de gestores y facilitadores responde a las complejidades en la inscripción y a la falta de información para dar seguimiento al proceso de aceptación.
11. Se requiere que las instituciones realicen inscripciones personalizadas y no grupales, siendo el interesado el único que pueda entregar sus documentos.
12. La creación de un portal de consulta en el que se pueda conocer personalmente el estatus de cada solicitud, el tiempo programado para recibir el recurso, las razones de rechazo en caso de no ser aceptado y cualquier otro pormenor puede quitarles a los intermediarios parte del control de la información que tienen.
13. Excluir la figura de jefes de manzana de las negociaciones de PS, su capacidad de intervención - sobre todo en las alcaldías- reduce el incentivo para el vínculo clientelar de los gobernantes con los ciudadanos.
14. A pesar de poder acotar los ámbitos de intervención de los intermediarios, es necesario comprender que la normalización de dicha práctica radica, en última instancia, en el flujo de recursos económicos que alimentan el clientelismo.
15. La capacidad de distribuir dinero en aras de comprar voluntades va a mutar en la medida que los beneficiarios tengan la necesidad de recibir recursos para complementar sus ingresos. Están inmersos en la lógica de recibir recursos que los mismos PS les ofrecen, sin importar la forma en la que los reciben.
16. No obstante, en la CDMX el desarrollo de una conciencia en la defensa del voto hace que la inversión de recursos con intenciones clientelares se vuelva ineficaz. Los ciudadanos tienen la disposición de participar de todas las exigencias inherentes al sistema clientelar, excepto el condicionamiento en el sentido del voto, en el que depositan el sentido de la democracia.