

Clientelismo y programas sociales, el caso del programa Ingreso Social de Emergencia MERCOMUNA en Iztapalapa (2018-2021).

Cinthia Lizbeth Castellanos Tenorio.

Elizabeth Cristina Cobilt Cruz.

Introducción.

Este trabajo expone el uso clientelar del programa Ingreso Social de Emergencia MERCOMUNA (Mercado, Comunidad, Abasto y Alimentación) implementado en la Alcaldía Iztapalapa, Ciudad de México, en el contexto de reelección continua de Clara Brugada Molina en el año 2021. A partir de dicho planteamiento, el objetivo general de la investigación consiste en analizar de qué manera el programa Ingreso Social MERCOMUNA ha sido utilizado como un instrumento clientelar por Brugada Molina. La investigación se apoya en el concepto anglosajón del Pork- Barrel, mismo que a través de establecer algunos supuestos metodológicos señala las características de lo que se puede considerar como distribución programática y lo que no. La metodología cuantitativa se realizará una estadística descriptiva con la base de datos de los beneficiarios del programa antes mencionado, y los resultados de votación de las elecciones concurrentes del 2018 y elecciones locales del 2021. Adicionalmente, se realizará una revisión documental, destacando la información que establecen las Reglas de Operación del Programa (ROP) y la página oficial del mismo, con el objetivo de que mostrar las diferencias entre lo que formalmente se establece en las ROP y las variaciones que ocurren en la “práctica cotidiana”, dando paso a prácticas de tiempo clientelar.

Reflexiones teóricas.

Las disputas por el poder en los puestos políticos, tanto por diversos líderes locales importantes como por distintos partidos políticos, ha traído como consecuencia que las políticas sociales se fueran desplazando poco a poco a la participación de la ciudadanía en las arenas políticas del ámbito local. Mediante estas políticas sociales, considerando que vivimos en una sociedad en donde el ingreso de la ciudadanía es desigual, las personas con

mayor índice de pobreza pueden beneficiarse de diversos apoyos. Siguiendo esta línea, en el ámbito de la política, diremos que un partido político o un candidato pueden generar más votos al dar algo que las personas quieran y valoren lo suficiente para dar algo a cambio (voto, apoyo en distintos eventos, lealtad, etc.) (Stokes, 2013, p. 50) en este sentido, un partido o candidato, que quiera obtener los suficientes votos al costo más bajo, empezara otorgando primero a la población más pobre para resultar ganador, es decir, “mientras el partido suba en la escala de distribución, el poyo de cada votante tendrá que ser comprado a un precio más alto” (Stokes, 2013, p. 50). Consecuentemente, si un candidato iniciara otorgando a la ciudadanía más pobre (uno por uno) hasta que los recursos se acaben, estos se terminarían antes de llegar a los votantes que podrían darle ventaja frente a los demás candidatos, por ello, Stokes (2010) menciona que hay otra estrategia que permitirá llegar a todos los votantes posibles: La movilización programática (p. 51), mejor conocida en el mundo anglosajón como Pork- Barrel que es en la que suscribe esta investigación.

El Pork- Barrel, es un término que se comenzó a utilizar desde la época de los 70's, primordialmente en Estados Unidos, por lo cual era considerado como fenómeno específico de los gobiernos norteamericanos (Corzo Fernández, 2002), sin embargo, con el paso del tiempo, este fenómeno también se ha podido ubicar en otros tipos de sistemas electorales del mundo.

De acuerdo con autores como Pennock, R. (1970), Stokes et al. (2013), Baião, (2016) el Pork Barrel es un tipo de mecanismo en donde se distribuyen recursos públicos que beneficien a zonas geográficas específicas buscando fines electorales. En este tenor, para que exista el Pork- Barrel, los candidatos o partidos políticos analizan a la ciudadanía antes de distribuir las políticas sociales, por lo que en zonas geográficas donde exista el mayor número de votantes o existan posibles votantes es a donde se dirigirá la política social.

De acuerdo a lo anterior, según Corzo (2002) podemos ver una política de Pork Barrel “cómo un candidato agradece a una localidad concreta el apoyo recibido en las urnas. Este candidato, al ocupar su cargo, diseña la agenda política de forma que la mayoría de los programas implantados estén destinados a mejorar la situación de la que procede tal actor, de esta forma, dicha localidad se beneficia en mayor medida que otras” (p. 45).

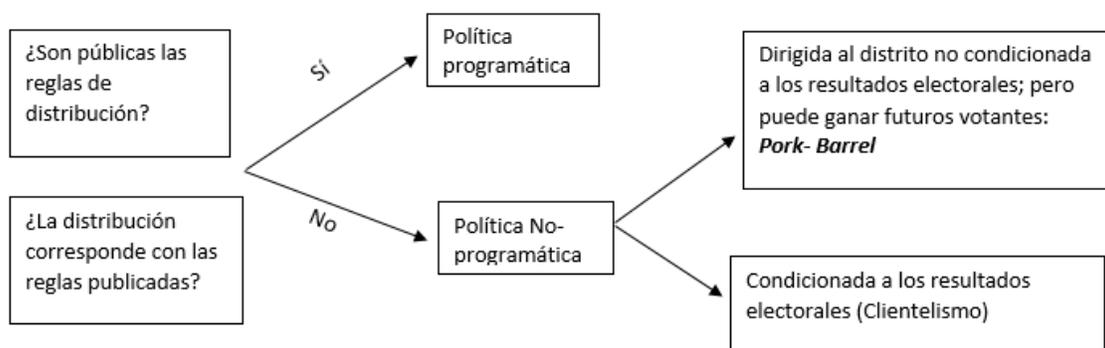
Para ejemplificar lo anterior, se tomará en cuenta el trabajo de Lancaster Electoral structures and Pork Barrel politics, 1986 en España, Andaluçiana. En este trabajo se vislumbra que para que se lleve a cabo la implementación de políticas públicas, se toma en cuenta el número de escaños por circunscripción y el tamaño de la misma.

Según Lancaster (1986) en España, el promedio de escaños oscila entre 7 u 8; sin embargo, el tamaño de cada circunscripción es cambiante, por ejemplo, mientras que en Castilla León la mayoría de las circunscripciones no tiene más de cuatro escaños, en Andalucía la mayoría oscila entre siete y trece (Corzo Fernández, 2002, p. 46). En este sentido, el autor afirma que en aquellos distritos que son más pequeños y que tienen mayores escaños son más propensos a Pork- Barrel que los que son más grandes.

De acuerdo a lo anterior, Stokes et al. (2013) menciona una serie de condiciones para evitar impresiones de que es y que no es una política distributiva no programática y una política distributiva programática, las cuales se retoman en la siguiente figura.

Figura No. 1.

Modos de distribución programática y no programática.



Modos de distribución programática y no programática.

Fuente: Elaborado con Información de Stokes et al. (2013).

Siguiendo a Stokes et al. (2013) para que una estrategia distributiva sea programática, se tienen que tener en cuenta dos cosas:

1) las reglas de operación de un programa deben estar disponibles para la discusión pública, puesto que los criterios de distribución dan forma a la distribución de los recursos y a qué personas van dirigidas

2) Que las reglas de operación sean concordantes a la distribución de la política social.

A lo anterior, cuando las reglas de operación de una política social son públicas y claras son públicas y lo publicado es concordante con lo asignado, se está frente a una política de distribución programática.

Por otro lado, cuando se violan las reglas de operación y los criterios asignados en ellas, se están frente a una política de distribución no programática, que condiciona los resultados, por lo que puede estar frente a una política clientelar aunado a ello, si en aquellas zonas donde la política social puede generar futuros votantes, se habla de Pork Barrel, además, si esa política social condiciona los resultados electorales se estaría hablando del fenómeno de clientelismo, que en esta investigación definiremos como: “el intercambio de apoyos y subsidios a los ciudadanos por apoyo político” (Peroni, 2016, p. 240).

De acuerdo a la autora, entre los elementos más comunes, pero que más difícil parecería identificarlo, es la ausencia de los criterios públicos de distribución o la falta de criterios oficiales a la hora de decidir quiénes serían los beneficiados de las políticas sociales.

Política social y gasto social en Iztapalapa.

En la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México, la fracción partidaria de “la nueva Izquierda” PRD desde las elecciones concurrentes de 1997 hasta las elecciones del 2018, lideraron el control de los puestos gubernamentales, como se puede apreciar en la Tabla 1.

Tabla No. 1

Jefes delegacionales y Alcaldes de Iztapalapa 1997-2018

Nombre	Partido	Periodo
Elio Arturo Villaseñor Gómez	1997-2000	PRD

René Arce Islas	200-2003	PRD
Víctor Hugo Cirigo Vázquez	2003-2006	PRD
Horacio Martínez Meza	2006-2009	PRD
Rafael Acosta Ángeles	2009	PT
Clara Brugada Molina	2009-2012	PRD
Jesús Valencia Guzmán	2012-2015	PRD
Dione Anguiano Flores	2015-2018*	PRD
Clara Brugada Molina	2018-2021	Morena
Clara Brugada Molina	2021-2024	Morena

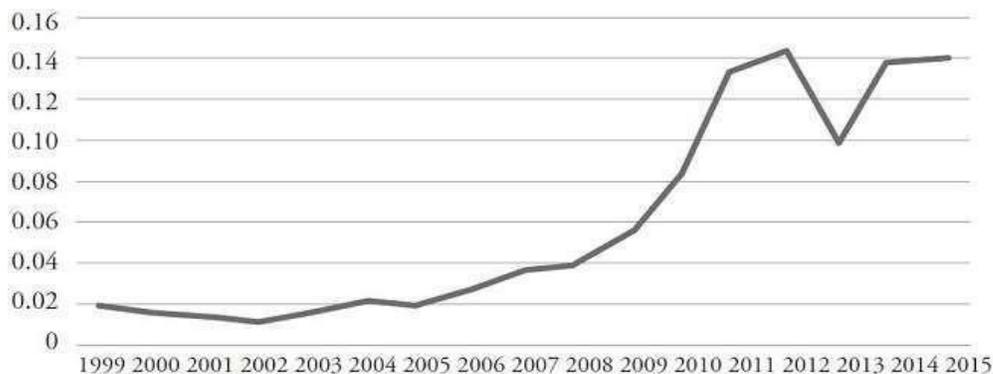
Fuente: Elaboración propia con base en información de Vázquez (2017).

*Cambio de Delegaciones a Alcaldías.

De acuerdo a la tabla anterior, entre los jefes delegacionales/alcaldes de Iztapalapa se encuentra Clara Brugada Molina, tanto en el periodo 2009-2012; 2018-2021 y actualmente para el periodo 2021-2024. Desde este primer periodo como Jefa delegacional la cartera de su administración se enfocó en las áreas de desarrollo social, por lo que parte importante de su administración estuvo enfocada a la creación de diversos programas sociales a grupos vulnerables.

Gráfica No. 1

Ayudas, subsidios en Iztapalapa 1999-2015



Fuente: Vázquez (2017)

La gráfica No. 2 muestra, que en el primer periodo de gobierno de Clara Brugada (2009-2012) se incrementó el presupuesto en ayudas y subsidios en la alcaldía de manera exponencial, especialmente al final de sus tres años de gobierno, donde alcanzó el pico más alto con un 14%.

Después de acabar su mandato y haber formado parte del PRD, en 2011 Clara Brugada apoyó a López Obrador en la creación del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), partido del que fue elegida como alcaldesa de Iztapalapa después de 17 años gobernados por el PRD, con 495, 526 votos, (48.19 %) (IECM, 2018) gobernando por segunda vez la demarcación.

En este segundo periodo de Clara Brugada, continuó con la lógica de la implementación de programas sociales dirigidos a personas que se encontraran en situación de pobreza y vulnerabilidad, entre ellos se destaca: el Programa Ingreso Social de Emergencia: MERCOMUNA (Mercado, Comunidad de abasto y Alimentación) (2021). El programa otorga ayuda económica “por un valor equivalente de hasta \$300 (trescientos pesos 00/100 M.N.), los cuales serán entregados a las personas beneficiarias en 2 ministraciones” (Alcaldía Iztapalapa, 2019), y una canasta básica de verduras y fruta a las familias de Iztapalapa, los beneficiarios potenciales van desde 18 a 64 años.

Posteriormente, a finales del 2021, Clara Brugada anunció su candidatura para la reelección por el partido MORENA y durante la campaña del, Brugada declaraba que el programa MERCOMUNA seguiría si ella permanecía al frente de la Alcaldía, afirmando que los primeros beneficiarios serían aquellos que ya contaran con el Programa.

Para el periodo que va 2021-2024, Clara Brugada Molina resultó reelecta como alcaldesa en Iztapalapa para un tercer periodo al recibir, 393,696 votos (57 %) (IECM, 2021) lo cual puede vislumbrar el respaldo recibido por parte de los ciudadanos de dicha demarcación. Al asumir Clara Brugada el gobierno, continuó con el programa social MERCOMUNA, y los beneficiarios previos no requirieron hacer otro registro y fueron los primeros en recibir el apoyo prometido.

En este sentido, la pregunta que guía este trabajo es ¿El programa INGRESO SOCIAL MERCOMUNA fue utilizado como una estrategia clientelar?

Caso del Programa Ingreso Social de Emergencia MERCOMUNA (Mercado, Comunidad y Abasto).

Características Sociodemográficas de Iztapalapa.

Para la realización de esta investigación se eligió a la alcaldía Iztapalapa, dicha alcaldía se encuentra ubicada en la región Oriente de la Ciudad de México, cuenta con un número de habitantes en el 2020 de 1,8335,486, siendo el 51% mujeres y 48% hombres. Los rangos de esas que se concentran en la población es de 25 a 29 años (151,590), 20 a 24 años (150,740) y 30 a 34 (144,870), esta población concentra el 24% de la población total (Gobierno de la Ciudad de México, 2020), lo que la vuelve la delegación capitalina con mayor densidad de población, pues constituye alrededor del 21% de la población total de la capital y es la más importante electoralmente con 1,362,000 empadronados (Vázquez, 2017) y ocho distritos electorales locales por ello, es la que más presupuesto recibe de la Ciudad de México.

Figura No. 2.

Alcaldía Iztapalapa.



Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2010.

Lo anterior, la ha convertido en el foco de interés para distintos actores partidos, pues es en Iztapalapa es en ella donde se busca el respaldo de los ciudadanos, tanto en procesos internos de designación de candidatos como en campañas electorales regulares, además según (Tejera & Castañeda (2017) “consolida a cualquier partido en términos político-electorales”. Lo anterior, ha llevado a que en la alcaldía, frecuentemente se presenten este tipo de prácticas clientelares.

Focalización de MERCOMUNA EN Iztapalapa.

De acuerdo con el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), Iztapalapa cuenta con 295 Unidades Territoriales (UTS) (IECM, 2022), para efectos de investigación solo se tomarán en cuenta las primeras 3 Unidades Territoriales en donde se focalizaron más beneficiarios del programa MERCOMUNA.

Tabla No. 2

Tabla de porcentajes de Beneficiarios por Unidad Territorial.

UTS	Clave por sección	Porcentaje de beneficiarios por UTS
Unidad Habitacional Ejército de Oriente Zona Peñon Clave: 07-271	2174	2.4184%
	2176	
	2179	
	2181	
	2183	
San Juan Xalpa Clave: 07-290	2641	2.0718%
	2642	
	2643	
	2644	
	2645	
	2646	
	2647	
	2640	
	2667	
2668		

Ejidal Santa María Aztahuacán		
2.0579%	2223	2.0579%
	2224	
Clave: 07-297	2225	
	2226	
	2227	
	2236	
	2237	
	2281	
	2282	
	2283	
	2285	
	2286	
	2287	

Fuente: Elaboración propia con base en la Información de la Base de datos de los Beneficiarios del programa MERCOMUNA 2021.

Como se observa de las 295 unidades territoriales en Iztapalapa, se encuentra que, la Unidad Habitacional Ejército de Oriente Zona Peñón es la Unidad territorial con más beneficiarios con el 2.4184%, en segundo lugar, la UTS San Juan Xalpa con 2.0718% y finalmente, Ejidal Santa María Aztahuacán (2.0579%).

Participación mediante políticas de gasto social.

Resultados.

La primera tabla No. 3 muestra el número de votos y el porcentaje de votación a Morena en las elecciones concurrentes del 2018 de la Unidad Territorial Ejército de Oriente Zona Peñón que es donde se encuentra el mayor porcentaje de beneficiarios por el programa Ingreso Social de Emergencia MERCOMUNA (Tabla No.2).

La segunda tabla No.3.1 muestra la votación total y el porcentaje de votación a Morena en el año 2021 de la Unidad Territorial Ejército de Oriente Zona Peñón. Al relacionar la información de los resultados de votación en el periodo 2018 y 2021, encontramos lo siguiente: en las tablas 3 y 3.1, se muestra que hubo un incremento del 0.8% en las tendencias del voto en apoyo a Morena en las elecciones a jefe delegacional del año 2021 respecto al año 2018.

Hay diversos factores, que pueden beneficiar los resultados electorales, como: la trayectoria política, identidad partidaria, el ejercicio gubernamental (Implementación de políticas públicas), etc. Los resultados anteriores pudieran demostrar que en el caso de Iztapalapa, en la Unidad Territorial Ejército de Oriente Zona Peñón, las políticas sociales implementadas por Clara Brugada Molina repercutieron de forma positiva sobre los resultados de votación para las elecciones del 2021, pues focalizar el mayor número de beneficiarios en dicha unidad territorial pudieron generar futuros votantes para un segundo periodo de gobierno.

Unidad Habitacional Ejército de Oriente Zona Peñón

Clave: 07-271

Tabla No. 3

Votaciones en el 2018, para Morena
En Iztapalapa por UTS

Secciones	Votación total	porcentaje
2174	228	23.65%
2176	257	29.34%
2179	2668	31.75%
2181	293	32.66%
2183	274	33.29%
Total	1320	

Fuente: Elaboración propia con información de IECM, 2018.

Tabla No. 3.1

Votaciones en el 2021, para Morena
En Iztapalapa por UTS

Secciones	Votación Total	Porcentaje
2174	337	52.99

2176	315	58.55
2179	339	60.64
2181	308	51.25
2183	308	55.3
Total	1607	

Fuente: Elaboración propia con información de IECM, 2021.

Los siguientes datos expresados en la Tabla No.4 muestra el número de votos y el porcentaje de votación a Morena en las elecciones concurrentes del 2018 de la Unidad Territorial San Juan Xalpa, por otro lado, la Tabla No.4.1 muestra el número de votos y el porcentaje de votación a Morena en las elecciones concurrentes del 2021, en dicha unidad territorial. En estas tablas puede observarse que al igual que en la Unidad Habitacional Ejército de Oriente Zona Peñón, hay un incremento en las tendencias del voto del 1.1% en favor al partido Morena en el 2021. Estos resultados, por lo tanto, pudieran confirmar que, igualmente, la política social implementada en dicha unidad territorial tiene una repercusión significativa en dicha unidad territorial, en consecuencia, generarán futuros votantes en las elecciones del 2021.

San Juan Xalpa

Clave: 07-290

Tabla No. 4

Votaciones en el 2018, para Morena
En Iztapalapa por UTS

Secciones	Votación total	Porcentaje
2641	294	46.35%
2642	273	41.43%
2643	389	43.56%
2644	405	48.04%
2645	450	46.55%
2646	391	44.48%
2647	330	42.48%

2640	418	36.89%
2667	603	41.96%
2668	140	28.69%
Total	3793	

Fuente: Elaboración propia con información de IECM, 2018

Tabla No. 4.1

Votaciones en el 2021, para Morena
En Iztapalapa por UTS

Secciones	Votación total	Porcentaje
2641	225	58.08%
2642	395	50.34%
2643	460	55.13%
2644	456	65.12%
2645	399	61.24%
2646	340	51.39%
2647	420	63.77%
2640	580	53.23%
2667	603	54.71%
2668	170	37.15%
Total	3445	

Fuente: Elaboración propia con información de IECM, 2021.

Los datos presentados en la tabla No.5, contienen el número de votos y el porcentaje de votación a Morena en las elecciones concurrentes del 2018 de la Unidad Territorial Ejidal Santa María Aztahuacan 2018, por otro lado, en lo que refiere a la Tabla No.5.1, se puede observar número de votos y el porcentaje de votación a Morena en las elecciones concurrentes del 2021 en dicha unidad territorial.

Al respecto de lo anterior, al comparar los datos de la traba No.5 y No. 5.1 los resultados muestran que a diferencia de las Unidades Territoriales Unidad Habitacional Ejército de Oriente Zona Peñón y San Juan Xalpa, la unidad territorial Santa Maria Aztahuacan, muestra una baja en las tendencias del voto a Morena con un 1.8% en las tendencias del voto en el año 2021, sin embargo, históricamente, Ejidal Santa María Aztahuacán, ha sido una de las unidades territoriales donde históricamente existe mayor votación en apoyo a Morena.

Ejidal Santa María Aztahuacán 2.0579%

Clave: 07-297

Tabla No. 5

Votaciones en el 2018, para Morena
En Iztapalapa por UTS

Secciones	Población total	Porcentaje
2223	419	42.32%
2224	466	42.44%
2225	420	37.1%
2226	466	42.86%
2227	405	44.15%
2236	370	44.65%
2237	492	46.66%
2281	628	44.88%
2282	508	47.74%
2283	527	34.88%
2285	90	42.32%
2286	402	34.88%
2287	499	50.3%
Total	5692	

Fuente: Elaboración propia con información de IECM, 2018

Tabla No. 5.1

Votaciones en el 2021, para Morena
En Iztapalapa por UTS

Secciones	Población total	Porcentaje
2223	336	51.22%
2224	372	58.49%
2225	345	56.74%
2226	396	55.31%
2227	303	53.35%
2236	299	56.84%
2237	387	54.05%
2281	460	55.89%
2282	391	56.10%
2283	412	57.06%
2285	85	53.8%
2286	352	59.16%
2287	380	60.13%
Total	4518	

Fuente: Elaboración propia con información de IECM, 2021

Conclusiones

Los resultados de este estudio, permiten reflexionar sobre el panorama de competencia electoral en la alcaldía Iztapalapa, en Ciudad de México, y pueden vislumbrar que el programa Ingreso Social de Emergencia MERCOMUNA implementado por Clara Brugada Molina en la alcaldía Iztapalapa fue un mecanismo importante en la tendencia del voto a

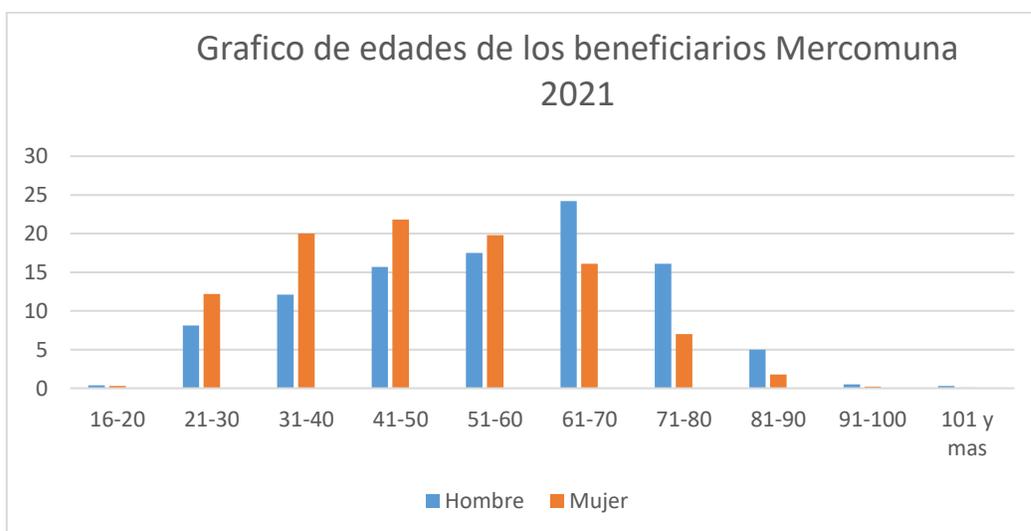
favor de Morena, pues a pesar de que estos programas son difíciles de comprar con programas federales, son un elemento importante en los imaginarios políticos de los ciudadanos beneficiarios de los distintos programas sociales, y en el caso de la Alcaldía Iztapalapa, el mayor porcentaje de beneficiarios estuvieron focalizados en regiones donde de acuerdo con Stokes (2013) podrían ganar futuros votantes, por lo tanto, puede significar que nos encontramos frente una política de tipo Pork Barrel,

Por otro lado, al revisar las políticas, las reglas de operación del programa y las bases de datos de los beneficiarios se pueden identificar inconsistencias, pues si bien las reglas de operación se encuentran públicas, no concuerdan con la información que se encuentra en la base de datos de los beneficiarios. Pues entre los requisitos para obtener el apoyo del programa se destaca: 1) Ser residente de Iztapalapa; 2) Tener entre 18 y 64 años de edad.

Sin embargo, en la base de datos podemos encontrar otros rangos de edad que no concuerdan con los requisitos establecidos en las reglas de operación, los cuales se pueden visualizar en la siguiente gráfica.

Gráfico 2.

Edades de los beneficiarios del programa MERCOMUNA 2021.



Por lo que de acuerdo con los resultados anteriores, según Stokes, estamos frente a una política no programática que puede condicionar los resultados electorales, por lo que el programa social puede ser Clientelar, sin embargo, se necesitaría complementar esta investigación con una investigación Cualitativa, para corroborar redes clientelares que se encuentren alrededor del programa.

Bibliografía

- Baião, A. L. (2016). PORK BARREL EN BRASIL. EL EFECTO ELECTORAL DE LAS ENMIENDAS. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 57-77.
- Corzo, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Federal, I. E. (2010). Obtenido de Sistema de Consulta de Resultados de la Elección de Comites Ciudadanos y Consejos de los Pueblos:
<http://secure.iedf.org.mx/screc2010/delegacion.php?del=IZTAPALAPA>
- IECM. (2018). *Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados*. Obtenido de Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018:
<https://www.iecm.mx/www/estadisticaresultadospelo2018/consultas/resultados.php?mod=3>
- IECM. (2021). *Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados*. Obtenido de Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021:
<https://www.iecm.mx/www/estadisticaresultadospelo2021/consultas/resultados.php?mod=3>
- Iztapalapa, A. (2019). *MERCOMUNA Iztapalapa*. Obtenido de
<http://www.iztapalapa.cdmx.gob.mx/transparencia/mercomuna.html>
- México, G. d. (2020). *Pirámide poblacional*. Obtenido de
<https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/iztapalapa#population-and-housing>
- Stokes, S. D. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism*. Nueva York. Nueva York : Cambridge University Press.
- Peroni, A. (2016). Implementación de la política social: Espacio de intermediación clientelar. Análisis de caso, La Plata, Argentina. *Revista De Sociología*, (31), 89–116.
- Vázquez, F. R. (2017). Problemas de la democracia local: la gestión de gobierno en la Delegación Iztapalapa de la Ciudad de México. *Revista Polis*, 144-177.