



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA**

**DEL SERVICIO A LA CIRCUNSCRIPCIÓN AL CLIENTELISMO INSTITUCIONALIZADO:  
EL CASO DEL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA EN 2022**

**ESTUDIO DE CASO**  
**PARA OBTENER EL GRADO DE:**  
**MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA**

**PRESENTA:**  
**CARLOS MARÍA ZAYAS SÁNCHEZ**

**DIRECTOR DE TESIS:**  
**DR. CUAUHTÉMOC LÓPEZ GUZMÁN**  
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, UABC

**CODIRECTOR DE TESIS**  
**DR. BRYAN ALONSO RAMOS MEDINA**  
Facultad de Ciencias y Sociales y Políticas, UABC

**MEXICALI, BAJA CALIFORNIA; MAYO DE 2025.**

**Índice**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>12</b>
EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL .....	12
LA TEORÍA DE LA AGENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS .....	16
EL CLIENTELISMO POLÍTICO .....	22
LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS.....	28
<b>CAPITULO 2. MARCO CONTEXTUAL.....</b>	<b>34</b>
CONTEXTO NACIONAL DEL SERVICIO A LA CIRCUNSCRIPCIÓN EN MÉXICO .....	34
<b>CAPITULO 3. EL CASO DE BAJA CALIFORNIA .....</b>	<b>44</b>
REGLAS FORMALES DEL SERVICIO A LA CIRCUNSCRIPCIÓN EN BAJA CALIFORNIA.....	50
FACULTAD DE SERVICIO A LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE LOS LEGISLADORES LOCALES .....	51
REGULACIÓN EN MATERIA DEL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO .....	55
REGLAMENTACIÓN PARA DISTRIBUCIÓN DE AYUDAS SOCIALES DE LOS DIPUTADOS .....	58
DEBILIDADES INSTITUCIONALES QUE PERMITEN EL CLIENTELISMO POLÍTICO .....	60
<b>CAPITULO 4. MEDICIÓN EMPÍRICA DEL CLIENTELISMO .....</b>	<b>63</b>
APOYOS SOCIALES ENTREGADOS POR LEGISLADOR .....	65
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR AFILIACIÓN PARTIDISTA.....	74
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS SEGÚN EL GÉNERO DEL LEGISLADOR .....	78
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>81</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>93</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>97</b>

**Índice de Tablas**

Tabla 1.	Componentes y categorías del trabajo territorial .....	5
Tabla 2.	Elementos y características del clientelismo .....	2
Tabla 3.	Tipos de distribución no programática de recursos .....	31
Tabla 4.	Disposición normativa que regula el servicio a la circunscripción de las legisladoras y legisladores por Entidad Federativa .....	35
Tabla 5.	Tipo de servicio a la circunscripción que realizan los legisladores por entidad federativa según su marco normativo .....	38
Tabla 6.	Presupuesto para servicio a la circunscripción de los legisladores por entidad federativa en el año 2022 .....	40
Tabla 7.	Número de legisladores por tipo de servicio a la circunscripción .....	43
Tabla 8.	Configuración del Congreso de Baja California de la XXII a la XXIV Legislatura .....	47
Tabla 9.	Distribución de apoyos sociales por Legislador en 2022 .....	66
Tabla 10.	Desviación estándar por legislador .....	68
Tabla 11.	Desviación estándar por partido político .....	74
Tabla 12.	Curva de Lorenz por fuerza política .....	76
Tabla 13.	Apoyos sociales entregados según el género del legislador .....	79
Tabla 14.	Desviación estándar por género .....	79
Tabla 15.	Curva de Lorenz por Género .....	80
Tabla 16.	Principales diferencias del servicio a la circunscripción de los legisladores de B.C., y los programas sociales del ejecutivo federal ..... Representación gráfica en la distribución de ayudas sociales del	83
Tabla 17.	Programa federal Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y el servicio a la circunscripción de los legisladores de B.C. ....	84

**Índice de Ilustraciones**

Ilustración 1.	Dimensión presupuestal de ayudas sociales del Congreso de B.C., con respecto a otros organismos en el año 2022 .....	8
Ilustración 2.	Clasificación de las políticas distributivas .....	29
Ilustración 3.	Elementos del clientelismo político y tipo de distribución no programática de recursos .....	33
Ilustración 4.	Mapa de México según el presupuesto para servicio a la circunscripción de sus legisladores .....	41
Ilustración 5.	Evolución presupuestal de gestión social de los diputados (XXII a la XXIV legislatura) .....	45
Ilustración 6.	Curva de Lorenz de legislador con la distribución de recursos más igualitaria .....	71
Ilustración 7.	Curva de Lorenz de legislador con la distribución de recursos justo en el centro dentro de los extremos de los demás diputados .....	71
Ilustración 8.	Curva de Lorenz de legislador con la distribución de recursos más desigual .....	71
Ilustración 9.	Modelo clientelar que operan las y los legisladores de Baja California .....	85

**Resumen:** *El presente estudio analiza las condiciones institucionales que estimulan el clientelismo político en los legisladores locales de Baja California en el contexto del servicio a sus circunscripciones electorales en el ejercicio fiscal 2022. Desde una perspectiva neoinstitucional se identifican las reglas formales que regulan la distribución de recursos destinados a las actividades de gestión social realizadas por los legisladores y se examinan las debilidades institucionales que permiten el desarrollo de prácticas clientelares.*

*Para ello, se emplea una base de datos de beneficiarios, a la cual se aplican herramientas estadísticas como media, mediana, moda, desviación estándar, coeficiente de Gini y curva de Lorenz, con el objetivo de cuantificar la discrecionalidad en la distribución de recursos, entendida como el principal indicador del clientelismo político.*

*Los hallazgos principales destacan que el diseño institucional incentiva prácticas clientelares, y que todos los legisladores, independientemente de su afiliación partidista, participan de manera equitativa en estas dinámicas. Este estudio subraya la necesidad de repensar las reglas formales que regulan la asignación de recursos para garantizar mayor transparencia y equidad en el ejercicio del servicio a la circunscripción.*

## **Introducción**

En los sistemas políticos democráticos cobran principal importancia los vínculos que se establecen entre los electores y los tomadores de decisiones públicas. En las democracias contemporáneas, la representación política de los legisladores no se suscribe únicamente a lo que realizan dentro de los parlamentos, sino también a la relación personal que mantienen con los ciudadanos. Estudios en la materia han evidenciado que los congresistas destinan recursos y tiempo para fortalecer los lazos con su electorado que pueden traducirse en rendimientos políticos (Brack & Pilet, 2016, p. 439).

En Baja California<sup>1</sup> es común observar cómo la población acude a Módulos de Atención Ciudadana operados por las y los diputados locales y federales para solicitar la intervención de la representación legislativa en situaciones de desarrollo social, como son la entrega de despensas,

---

<sup>1</sup> El artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala a Baja California como una de las 32 entidades federativas que integran a la república mexicana, y esta se encuentra ubicada al norte de México, compartido frontera al norte con Estados Unidos.

material de construcción, medicamentos, becas; además de que se ha normalizado ver a las legisladoras y legisladores realizando actividades como: jornadas populares de salud, de vacunación, esterilización de población canina, eventos deportivos, rehabilitación de espacios públicos y otras análogas.

Desde la visión tradicional de la división de poderes, serían las y los legisladores quienes solo deberían realizar las funciones de creación de leyes, fiscalización y control gubernamental, denominado como trabajo legislativo, y reservar para otros órganos de gobierno la ejecución de las políticas públicas en temas de desarrollo social. Sin embargo, las y los diputados locales y federales de Baja California, destinan tiempo y recursos económicos, humanos y materiales para satisfacer necesidades sociales en los distritos donde resultaron electos, desarrollando acciones que son denominadas como trabajo territorial (López, 2023, p. 11), que se define como el “conjunto de actividades de representación y servicio que realizan los legisladores individuales en su circunscripción electoral para cultivar e incrementar una base de apoyo político” (López, 2023, p. 32).

De este modo, quienes integran el Poder Legislativo realizan actividades en dos principales dimensiones: (1) la parlamentaria, que se refiere al trabajo legislativo, como la aprobación de leyes, la realización de juicios políticos, la aprobación de presupuestos y la designación de funcionarios; en general, se trata de un trabajo hacia el interior del Congreso. Y (2) las actividades dirigidas a su circunscripción electoral, es decir, hacia fuera del Congreso, lo que implica una representación de los intereses de sus votantes en territorio a través de acciones como asambleas vecinales, jornadas de ayuda para sus representados, asesorías legales y gestión social (López, 2023, p. 12).

El trabajo territorial, en su conjunto, implica diversas actividades con las cuales se puede cultivar la base de apoyo político. Sin embargo, son tres las más relevantes, las cuales logran sintetizar la diversidad de acciones: las actividades de representación, las actividades de distribución y las actividades de justificación (López, 2023, p. 42). Estas se describen en la tabla siguiente:

**Tabla 1**

*Componentes y categorías del trabajo territorial*

<b>Componentes</b>	<b>Categorías</b>
<p><b>Actividades de representación:</b> Estas actividades tienen como objetivo acercar al legislador a los ciudadanos, permitiendo que se mantenga en contacto con las preocupaciones y aspiraciones de su comunidad. Incluyen visitas al distrito electoral, reuniones con electores, asistencia a eventos comunitarios y el uso de medios de comunicación para comunicar su trabajo. Este componente fortalece la identificación y empatía entre el representante y sus electores. (pp.43-46)</p>	<p>Recurso simbólico que se basa en una proyección selectiva que busca resaltar los activos y minimizar los pasivos de la imagen pública de un legislador frente a sus electores, que se dividen en 3 tipos de expresiones:</p> <p><b>Calificación:</b> Mensaje que buscan resaltar que son legisladores competentes para resolver las problemáticas de los electores.</p> <p><b>Identificación:</b> Mensajes en los que se busca hacerle saber a los representados que el legislador tiene los mismos intereses que sus votantes.</p> <p><b>Empatía:</b> Mensaje en el que se muestra al legisladore como un representante que entiende y comparte las necesidades de sus electores con la misma indignación.</p>
<p><b>Actividades de distribución:</b> Estas acciones están orientadas a la entrega de recursos, beneficios o servicios directamente a la circunscripción. Pueden incluir desde la gestión de programas sociales hasta la promoción de inversiones o mejoras en infraestructura local. La distribución de recursos refuerza la percepción de que el legislador se preocupa por mejorar las condiciones de vida en su distrito y genera un apoyo tangible entre los ciudadanos. (pp.47-54)</p>	<p><b>Servicio a la circunscripción:</b> “El servicio a la circunscripción es el conjunto de esfuerzos del representante para ayudar (o servir) a los ciudadanos, tanto en lo individual como en lo colectivo” (p.47)</p> <p><b>Mantenimiento de la visibilidad:</b> denota todas aquellas acciones que llevan a cabo los legisladores para hacerse notar y que los ciudadanos de la circunscripción sepan de su existencia.</p> <p><b>Mantenimiento partidista:</b> La categoría del mantenimiento partidista incluye todas las actividades que desempeña la o el legislador para reforzar sus vínculos con la militancia partidista y para mejorar la operación de los comités directivos de su partido político en la circunscripción electoral. (p.54)</p>
<p><b>Actividades de justificación:</b> Este componente se enfoca en rendir cuentas a los ciudadanos, explicando las decisiones y acciones tomadas en el cargo. Involucra informes de</p>	<p>Las y los legisladores pueden involucrarse en distintas estrategias comunicativas para justificar su trabajo político:</p>

Componentes	Categorías
actividades, encuentros para responder preguntas o aclarar políticas, y participación en foros o debates públicos. La justificación permite que los electores comprendan y valoren el trabajo del legislador, lo que contribuye a la transparencia y a la construcción de confianza. (pp.55-57)	<p><b>a)</b> La estrategia “uno a uno”, enfocada al contacto directo con los ciudadanos;</p> <p><b>b)</b> la estrategia “uno a varios”, dedicada al contacto semidirecto con los ciudadanos; y</p> <p><b>c)</b> la estrategia “uno a muchos”, centrada en la difusión en los medios masivos.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la tesis doctoral Más allá del Congreso: Causas de la variación en el trabajo territorial de las y los integrantes de la Cámara de Diputados en México. El caso de la LXIV Legislatura (2018-2021) de López (2023).

Esta investigación se enfocará en el análisis de las actividades de distribución, específicamente en su dimensión de servicio a la circunscripción, que se refiere al “conjunto de esfuerzos del representante para ayudar (o servir) a los ciudadanos en lo individual como en lo colectivo” (López, 2023, p. 47).

La investigación científica en ciencias políticas sobre las instituciones legislativas es extensa. Se han estudiado diversos aspectos, desde su organización hasta su funcionamiento y procesos parlamentarios, conociendo ampliamente lo que ocurre dentro del Congreso y cómo se desarrolla el trabajo legislativo, pero se ha explorado poco el trabajo territorial de las y los diputados, así como sus variaciones, formas e implicaciones (López, 2023, p. 12).

Estudios como los de Fenno (1978) en Estados Unidos, Searing (1994) en el Reino Unido, Bradbury y Mitchell (2007) en Escocia y Gales, Crisp y Desposato (2004) en distritos plurinominales de Colombia y Poyet (2015) en el Parlamento Europeo han analizado la variación en la forma y el estilo de representación, así como las actitudes y comportamientos que desarrollan los legisladores frente a sus electores para cultivar una base de apoyo político, la cual puede verse influenciada por una multiplicidad de factores, entre ellos el sistema electoral o el nivel de gobierno en el que operan, ya sea en sistemas de mayoría relativa, representación proporcional o representación multinivel.

En el caso de México, el estudio sobre el servicio a la circunscripción de los legisladores comienza a desarrollarse. Un ejemplo de ello es la tesis doctoral de Jonatha López (2023), que analiza la variación en el trabajo territorial de las diputaciones federales entre 2018 y 2021, y la

tesis de maestría de Jonathan Gómez (2014), que aborda el clientelismo político y los procesos electorales en Tijuana. Estas investigaciones han contribuido a la generación de conocimiento sobre los factores que afectan el comportamiento de los legisladores, las actividades que realizan en sus distritos y la manera en que sostienen vínculos con el electorado.

A pesar de esto, aún se desconoce la forma en que se financian las actividades de servicio a la circunscripción y cómo se distribuyen los recursos. Por lo anterior, esta investigación presta especial atención a la distribución de bienes como parte del servicio a la circunscripción de las diputadas y diputados locales de Baja California, pues, sorprendentemente, aunque dicha actividad está institucionalizada y cuenta con un presupuesto específico, hay poca información al respecto.

Otro aspecto a resaltar es que, a pesar de la escasa información de la que se dispone sobre el tema, Baja California no es el único caso que ha institucionalizado el servicio a la circunscripción de sus legisladores. En México más de la mitad de las entidades federativas destinan recursos económicos específicos para el servicio a la circunscripción de las y los diputados, existiendo variaciones tanto en el monto asignado como en la forma de distribución del recurso, que se ajusta a las legislaciones vigentes y aplicables de cada estado.

De acuerdo con la consulta del estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en su clasificación por objeto del gasto para el ejercicio fiscal 2022 de cada uno de los estados, se identifica que, de los 32 congresos locales, el de Baja California ocupa la tercera posición en cuanto al presupuesto mensual destinado al servicio a la circunscripción para las diputaciones locales, colocándose muy por encima de 15 entidades federativas en las que sus legisladores no alcanzan ni los 100 mil pesos mensuales. Además, no es una norma general que los legisladores cuenten con un presupuesto para gestión social, ya que 11 congresos locales no lo incluyeron en su presupuesto para dicho ejercicio fiscal. Véase la Tabla 6 (*Presupuesto para servicio a la circunscripción de los legisladores por entidad federativa en el año 2022*), que se encuentra en el capítulo 2 de la presente investigación.

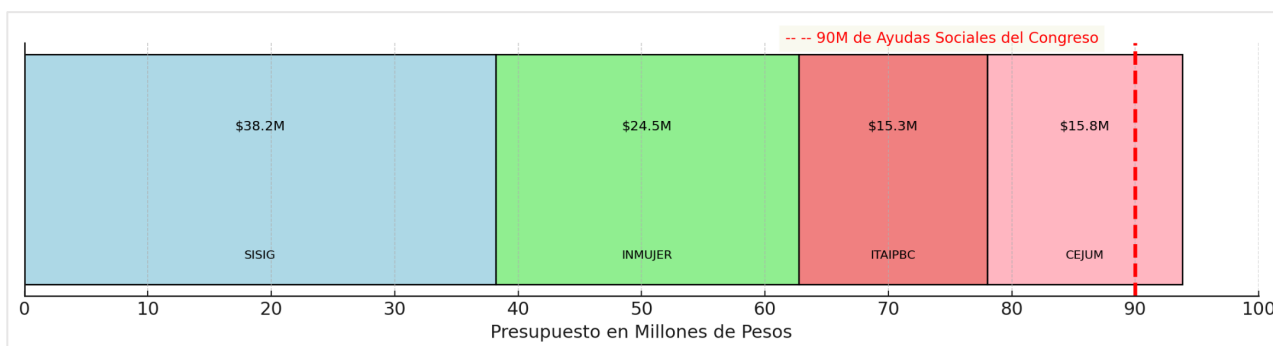
Las y los legisladores de Baja California disponen de un presupuesto anual de 90 millones de pesos para gestión social, lo que equivale, en términos económicos, al monto total de la suma de los presupuestos asignados en el presupuesto de egresos del Estado de Baja California para el mismo ejercicio fiscal, a la Secretaría de Inclusión Social e Igualdad de Género (SISIG), que recibió \$38,180,491; el Instituto de la Mujer del Estado de Baja California (INMUJER), con

\$24,538,269; y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California (ITAIPBC), al cual se le otorgó \$15,303,735. Aún quedarían 11 millones 977 mil pesos de presupuesto, cantidad suficiente para financiar el 75% del gasto anual del Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Baja California (CEJUM), de acuerdo con la consulta de la cuenta pública del segundo trimestre del año 2022.

Lo anterior advierte que la partida presupuestal de ayudas sociales del Congreso de Baja California es mayor, por ejemplo, que todo el gasto operativo de tres instituciones gubernamentales estratégicas en el contexto actual: la transparencia, la inclusión de las personas de los grupos de atención prioritaria y la justicia para las mujeres de Baja California, tal como indica la siguiente gráfica.

**Ilustración 1**

*Dimensión presupuestal de ayudas sociales del Congreso de B.C., con respecto a otros organismos en el año 2022*



**Fuente:** Elaboración propia con base a la cuenta pública de cada organismo en el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2022.

El presupuesto de egresos es una herramienta fundamental que refleja las prioridades y decisiones políticas de un gobierno. A través de la asignación de recursos en diferentes áreas, se evidencian los intereses y objetivos que se buscan promover (Flores & Vázquez, s. f.). La distribución de los recursos públicos es una función clave de las autoridades gubernamentales. En el caso de las diputadas y diputados locales de Baja California, estos desempeñan una doble función que puede generar tensiones en su actuar legislativo. Por un lado, tienen la facultad de aprobar el presupuesto de egresos<sup>2</sup>, lo que implica definir el destino de los recursos públicos para

<sup>2</sup> Véase la fracción XI del artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

distintos sectores gubernamentales. Sin embargo, por otro lado, también participan en la distribución directa de recursos a través del servicio a la circunscripción en los distritos donde resultaron electos.

Esta dualidad coloca a los legisladores en una situación en la que deben equilibrar su papel como fiscalizadores y responsables de la asignación presupuestaria con su labor de gestión y entrega de apoyos a la ciudadanía. Como actores políticos clave en una democracia, los diputados enfrentan un conflicto inherente entre sus funciones de fiscalización, aprobación del presupuesto y ejercicio directo del gasto. Esta superposición de responsabilidades los expone a la posibilidad de manejar y distribuir estratégicamente los recursos con fines político-electorales.

En este sentido, la permanencia en el poder en una democracia depende de la victoria electoral, lo que refuerza la idea de que las decisiones distributivas de los políticos están vinculadas a estrategias políticas para preservar sus cargos (Stokes, Dunning, Nazareno, & Brusco, 2013). Existen diversas prácticas de distribución de recursos, las cuales se implementan con el propósito de ganar elecciones. Entre las más utilizadas destacan el clientelismo, el pork-barrel y el patronazgo (Stokes, et al., 2013, p. 3).

Estas estrategias, de acuerdo con los autores, corresponden a distribuciones no programáticas, las cuales implican la asignación de recursos y beneficios públicos sin seguir criterios de necesidad, justicia distributiva, eficacia en el ejercicio del gasto ni equidad en las políticas públicas. En cambio, se priorizan intercambios personalizados entre políticos y ciudadanos a través de procesos distributivos difusos, discrecionales o ambiguos en cuanto a quién recibe los beneficios y por qué (Stokes et al., 2013).

La implementación de dichas prácticas se asocia con un debilitamiento de las democracias, de las elecciones como instrumento para que los gobiernos rindan cuentas y de la comunicación fehaciente de las preferencias electorales de los ciudadanos (Stokes et al., 2013, p. 13). Recientemente, en 2021, el Instituto V-Dem realizó un estudio denominado *Clientelism, Public Goods Provision, and Governance*, en el que, a partir de un análisis de panel con 161 países, se concluye que el clientelismo reduce la provisión de bienes públicos, aumenta la corrupción política y debilita el estado de derecho. Asimismo, tiende a disminuir la universalidad de los programas públicos (Lo Bue, Sen, & Lindberg, 2021, p. 23). Desde esta perspectiva, resulta necesario estudiar

el modo en que las personas legisladoras de Baja California distribuyen los recursos públicos como parte del servicio a sus circunscripciones.

Lo anterior se agrava cuando el Poder Legislativo del Estado de Baja California no presenta los informes básicos exigidos por la legislación aplicable en la materia. De acuerdo con la consulta de la cuenta pública del periodo 2015-2022, no se reportaron indicadores de resultados ni avances del Programa Operativo Anual (POA) (véase Tabla 2 de los anexos).

La dimensión del presupuesto destinado al servicio a la circunscripción de las diputaciones, junto con la falta de informes de rendición de cuentas, imposibilita el monitoreo objetivo del cumplimiento de metas y objetivos a través de indicadores de gestión que permitan medir el impacto social de los recursos asignados a la gestoría comunitaria de los legisladores. A ello se suma la desconfianza del 72.2% de la población en el Poder Legislativo y la percepción de corrupción del 76.5% en esta institución (INEGI, 2021, pp. 42-46). Estos factores proporcionan elementos clave para explorar nuevas líneas de investigación sobre el servicio a la circunscripción que realizan los legisladores.

Por su parte, la tesis doctoral de López Rodríguez, J. (2023), *Más allá del Congreso: causas de la variación del trabajo territorial de las y los integrantes de la Cámara de Diputados en México. El caso de la LXIV Legislatura (2018-2021)*, reconoce que el clientelismo político es una discusión ineludible dentro del tópico del servicio a la circunscripción que realizan los legisladores, debido a la notable intención que pueden llegar a tener de distribuir recursos con la expectativa de obtener rendimientos electorales en el futuro. Sin embargo, el autor precisa cuatro ideas principales para argumentar que el clientelismo político enfrenta restricciones dentro del servicio a la circunscripción de los legisladores, siendo estas las siguientes:

- El servicio a la circunscripción implica un intercambio político indirecto, no contingente, impredecible y no supervisado.
- El servicio a la circunscripción de los legisladores genera simultáneamente beneficiarios y no beneficiarios, sin verificar si estos votan o votarán por el benefactor. Mientras que en el clientelismo el apoyo político es una condición, en el servicio a la circunscripción es una probabilidad.

- El clientelismo brinda beneficios bajo condiciones de arbitrariedad, discrecionalidad e ilegalidad. En contraste, el servicio a la circunscripción de los legisladores se ofrece a través de canales institucionales regulados por la ley y sujetos a fiscalización, en tanto se utilizan recursos públicos.
- Los legisladores están obligados a rendir informes ante las autoridades competentes, como el órgano fiscalizador, el órgano electoral y el Poder Legislativo (López, 2023, pp. 49-50).

Por otro lado, la tesis de maestría de Gómez Molina, J. (2014), *Clientelismo político y procesos electorales: el voto de los marginados en Tijuana, B.C. 2004-2013*, documentó y concluyó la existencia de prácticas clientelares en legisladores de Baja California, específicamente en su dimensión de “compra organizada”. Este concepto se refiere a la búsqueda de la participación de sectores sociales, en este caso, los marginados, dentro de la estructura de un determinado partido político, sin que ello implique una compra directa del voto.

Ambos estudios, analizan aspectos interesantes entre el clientelismo político y el servicio a la circunscripción que realizan los legisladores, no obstante, aún se observan dimensiones en las que se puede profundizar e indagar, como lo es el entramado institucional que conecta ambos fenómenos.

Dicho lo anterior, el presente estudio de caso busca describir las condiciones institucionales que pueden estimular las prácticas clientelares en la distribución de recursos realizada por los legisladores locales de Baja California como parte del servicio a la circunscripción que llevan a cabo en sus distritos electorales durante el ejercicio fiscal 2022. En este análisis, se deja de lado cuestiones como la pertinencia de que los diputados realicen gestoría comunitaria, las variaciones en el servicio a la circunscripción según el principio de elección o una comparación del tiempo destinado a actividades parlamentarias y territoriales. La vertiente de la investigación se acota a las condiciones institucionales que prevalecen y estimulan las prácticas clientelares, así como al tipo y modo de distribución de bienes que realizan los diputados. Por lo tanto, se busca responder las siguientes preguntas de investigación:

## **Preguntas de investigación**

### **Pregunta general**

¿Cuáles son las condiciones institucionales que pueden llegar a estimular el clientelismo político en los legisladores locales de Baja California cuando realizan servicio en su circunscripción electoral?

### **Preguntas específicas**

1. ¿Cuáles son las reglas formales que regulan la distribución de recursos en las actividades de servicio a la circunscripción que realizan los legisladores locales de Baja California?
2. ¿Cuáles son las debilidades institucionales que permiten el desarrollo de prácticas clientelares por los legisladores de Baja California?

### **Objetivos de la investigación**

1. Analizar las condiciones institucionales que estimulan el clientelismo político en los legisladores locales de Baja California en el contexto del servicio a sus circunscripciones electorales
2. Identificar las reglas formales que regulan la distribución de recursos en las actividades de servicio a la circunscripción realizadas por los legisladores locales de Baja California.
3. Examinar las debilidades institucionales que facilitan el desarrollo de prácticas clientelares entre los legisladores locales de Baja California.

## **Capítulo 1. Marco Teórico**

### **El enfoque neoinstitucional**

El neoinstitucionalismo, surgido en los años ochenta, retoma el estudio de las instituciones desde una perspectiva renovada, alejándose del análisis formalista, legalista y con sesgo normativo característico de las aproximaciones tradicionales. Este enfoque ha sido clasificado dentro de las corrientes “filosófica” y “jurídico-institucional” (Losada & Casas, 2008, p. 178).

En este enfoque, el estudio de los fenómenos políticos se centra en las instituciones como elementos estructurales de la sociedad o del sistema político. No obstante, se plantea que este

análisis debe complementarse con un escrutinio del comportamiento individual, así como de las ideas y los intereses, tanto personales como colectivos. De esta manera, el neoinstitucionalismo conserva aspectos clave de enfoques como el conductismo y la teoría de la elección racional (Losada & Casas, 2008, p. 179).

Dentro del enfoque neoinstitucional, existen diversas definiciones y perspectivas sobre lo que se entiende por instituciones (Losada & Casas, 2008, p. 183). Sin embargo, se pueden destacar dos enfoques principales. Uno de ellos es el de la corriente normativista, representada por March y Olsen, quienes definen las instituciones como el conjunto de reglas y prácticas que estructuran las interacciones políticas y sociales. Estas no se limitan a ser herramientas instrumentales para alcanzar objetivos, sino que actúan como marcos que organizan la lógica de lo “apropiado” o lo correcto. Es decir, las instituciones influyen en la manera en que los actores entienden y cumplen con sus roles dentro del sistema político. Los autores subrayan que el neoinstitucionalismo reconoce la importancia de las normas formales e informales en la configuración del comportamiento humano, alejándose de la idea de que las acciones políticas se explican únicamente por cálculos racionales. Este enfoque integra tanto los valores culturales como las dinámicas organizacionales para comprender cómo las instituciones afectan la vida política de manera más profunda y simbólica (March & Olsen, 1984, pp. 734-735).

Por otra parte, el Premio Nobel de Economía, Douglass C. North, define las instituciones como las “reglas del juego en una sociedad” (North, 1995, p. 13) o, más específicamente, como las restricciones ideadas por los seres humanos para estructurar las interacciones políticas, económicas y sociales. Estas incluyen tanto reglas formales, como leyes y regulaciones, como restricciones informales, tales como normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta, que en conjunto moldean los incentivos y el comportamiento de los individuos en la sociedad.

En este contexto, las instituciones cumplen la función de reducir la incertidumbre, tanto en los problemas de cooperación, mediante reglas formales como los contratos, como en los problemas de coordinación, a través de restricciones informales como las convenciones sociales y las costumbres (Losada & Casas, 2008, p. 179).

Dentro del neoinstitucionalismo, existen diversas corrientes teóricas. Para el caso de la presente investigación, destaca el institucionalismo basado en la teoría de la elección racional, el

cual sostiene que los comportamientos dentro de las instituciones se guían por una lógica de costos e incentivos, más que por normas y valores. Desde esta perspectiva, los individuos buscan maximizar su utilidad, y las instituciones emergen como mecanismos para alcanzar un equilibrio funcional entre actores motivados por intereses egoístas (Losada & Casas, 2008, p. 180).

Los autores neoinstitucionalistas argumentan que las instituciones, presentes en todas las sociedades, son fundamentales para el desarrollo económico, político, social y cultural, ya que influyen en el comportamiento individual, reducen la incertidumbre en los intercambios y estructuran el cumplimiento de acuerdos, como los derechos de propiedad. Estas reglas del juego limitan las decisiones individuales y generan incentivos para respetar los acuerdos, lo que permite explicar gran parte de las dinámicas sociales a partir de la solidez o debilidad institucional. Asimismo, los procesos de cambio social están ligados a transformaciones organizacionales que inducen modificaciones en las instituciones. Sin embargo, la interacción estratégica entre actores racionales también puede fomentar el incumplimiento de acuerdos, disminuyendo la cooperación y aumentando los costos de transacción. Por ello, se requiere de instituciones políticas y sociales que actúen como garantes del cumplimiento de los contratos y de la estabilidad en las interacciones (Losada & Casas, 2008, p. 187).

Algunos conceptos clave para entender el neoinstitucionalismo, según Losada y Casas (2008, pp. 183-186), son los siguientes:

- **Instituciones formales:** Son aquellas que actúan como soluciones contractuales para abordar problemas de cooperación. Estos problemas se gestionan mediante mecanismos, como acuerdos explícitos, que promueven el cumplimiento de las obligaciones y fomentan el respeto a los compromisos establecidos. Estos pueden ser instrumentos legales como: la constituciones, leyes, reglamentos o contratos.
- **Instituciones informales:** Son entendidas como soluciones basadas en convenciones sociales para abordar problemas de coordinación. Estas se desarrollan dentro del contexto de normas culturales, conocimiento compartido y valores adquiridos a través de procesos de socialización. Las sanciones sociales, como el ostracismo, la exclusión religiosa o la marginación, actúan como mecanismos de incentivos mediante los cuales los grupos imponen y refuerzan estas restricciones informales.

- **Costos de transacción:** Se refiere a los costos asociados con el intercambio de bienes o valores, ya sean materiales o inmateriales, entre dos o más personas. Estos costos incluyen las actividades necesarias para definir los términos del acuerdo, supervisar el proceso de intercambio y garantizar su cumplimiento, incluso mediante la aplicación de sanciones cuando sea necesario.
- **Organización:** El término organización suele confundirse con el de institución, aunque tienen significados distintos. Las instituciones son entidades abstractas que representan las “reglas del juego”, mientras que las organizaciones son los cuerpos tangibles que materializan estas reglas. Por ejemplo, el fútbol es una institución en cuanto conjunto de normas estructurales que guían el comportamiento individual y se basan en valores socialmente compartidos. Sin embargo, estas reglas se hacen tangibles cuando equipos de fútbol, como organizaciones, interactúan siguiendo dichas normas. Así, una institución abstracta puede manifestarse a través de múltiples organizaciones concretas. Siguiendo esta lógica, un partido político, como institución, consiste en un conjunto de reglas formales e informales que regulan cómo se eligen los representantes y cómo trabajan coordinadamente para alcanzar objetivos, como ganar elecciones. En una democracia, estas instituciones restringen las opciones de sus miembros, permiten prever comportamientos y reflejan valores compartidos. Sin embargo, adquieren una realidad observable solo cuando un grupo específico de personas forma una organización para operar según dichas normas. En palabras de North las instituciones son “las reglas del juego” y las organizaciones, “los jugadores”.

Por su parte, el Dr. López Guzmán (2014) señala que algunos de los conceptos clave dentro del enfoque neoinstitucional son: instituciones formales e informales, organizaciones, cambio institucional, costos de transacción, derechos de propiedad, individualismo metodológico, racionalidad limitada, comportamiento oportunista, elección racional y senda o vía de la dependencia (p. 27). El autor destaca que los conceptos de racionalidad limitada y comportamiento oportunista de los agentes, ya sean económicos o políticos, constituyen pilares fundamentales de la teoría neoinstitucional, lo que permite su aplicación en múltiples disciplinas para analizar la acción colectiva, las decisiones individuales y las estrategias organizacionales (pp. 27-28).

Según Douglass North (1995), las instituciones tienen como función principal disminuir la incertidumbre al proporcionar una estructura estable para las interacciones humanas, aunque esta no siempre sea eficiente. Sin embargo, su estabilidad no implica que sean inmutables, ya que están en constante transformación (p. 17).

Sin embargo, tanto López Guzmán (2014) como Mayer-Serra (2007) advierten que, a pesar de que las instituciones tienen como objetivo disminuir la incertidumbre y los costos de transacción, la evidencia demuestra que, en algunos casos, las instituciones ineficientes pueden perdurar, y el cambio institucional no siempre elimina las deficiencias del sistema.

Mayer-Serra (2007) puntualiza que las instituciones favorecen determinados comportamientos, establecen límites y otorgan poder a ciertos actores. No obstante, pueden ser ineficientes para fomentar el crecimiento y el desarrollo si facilitan la extracción de rentas — económicas o políticas— por parte de algunos sectores, promueven la producción de bienes y servicios de menor calidad en comparación con otros mercados o fallan en garantizar la provisión adecuada de bienes públicos (pp. 1-2).

El enfoque neoinstitucionalista permite comprender cómo las instituciones no solo reducen la incertidumbre y estructuran las interacciones humanas, sino también cómo pueden perpetuar ineficiencias y desigualdades. Este marco teórico es fundamental para analizar los retos institucionales en diversos contextos, donde los costos de transacción, el comportamiento oportunista y la persistencia de instituciones ineficientes representan desafíos clave para el desarrollo político.

### **La teoría de la agencia y la rendición de cuentas**

Desde el enfoque neoinstitucional, los procesos de delegación y rendición de cuentas han sido explicados a través del modelo principal-agente. Este modelo se basa en la relación entre dos sujetos: (1) el mandante o principal, quien delega, confiere o cede autoridad a otro sujeto, y (2) el mandatario o agente, quien actúa en su nombre. Esta relación se sustenta en el supuesto de que el mandatario se compromete a rendir cuentas al mandante sobre su actuación, y que este último tiene el derecho de sancionarlo en caso de incumplimiento de sus obligaciones (Ugalde, 2020, p. 39).

La teoría principal-agente surgió en la economía en la década de 1970 para estudiar la relación entre dos partes, en la cual una delega a la otra la realización de una tarea específica a

cambio de una compensación (Rumeau, 2012, pp. 4-5). Castaño Duque (1999) define esta relación de la siguiente manera:

La relación de la agencia se establece cuando un principal delega ciertos derechos en un agente que está obligado mediante contrato (el cual puede ser formal o informal) a defender los intereses del principal y como contrapartida cobra una remuneración bajo la forma que sea (p. 7).

Los principios fundamentales de la teoría se basan en un conjunto de supuestos que explican las interacciones y los desafíos de esta relación, siendo los siguientes (Rumeau, 2012, pp. 4-5):

- I. El agente toma acciones que determinan un pago por parte del principal y ambos actores buscan la maximización de sus beneficios en el intercambio;
- II. Existe asimetría de información entre las partes. El principal puede observar el producto o resultado del agente, pero no la acción del agente, con el subsecuente problema conocido como *riesgo moral* o *problema de la acción oculta*, que puede traducirse en un comportamiento oportunista por parte del agente. En este sentido, se destaca que el monitoreo de las acciones del agente es posible de realizar, punto de fundamental importancia.
- III. Existe asimetría en las preferencias entre agente y principal.
- IV. El principal y el agente comparten conocimiento sobre la estructura y costos del juego, así como de las probabilidades en torno a la distribución de los productos de la relación.
- V. Se presume que el principal se encuentra en condición de imponer una sanción al agente

Sin embargo, las relaciones principal-agente han desarrollado un problema: los mandatarios, como agentes racionales maximizadores de intereses personales o de grupo, tienen incentivos para desviarse del mandato conferido por el mandante y actuar en beneficio propio utilizando el poder delegado. Este fenómeno ocurre debido a dos características inherentes a la delegación:

1. Intereses divergentes: el mandante y el mandatario poseen preferencias e intereses distintos. Por ejemplo, un legislador puede priorizar sus intereses personales o los de su partido político, los cuales no necesariamente coinciden con los intereses de su electorado.
2. Asimetría de información: generalmente, el mandatario posee mayor información debido a su rol en la ejecución de las acciones, lo que le otorga un margen de ventaja sobre el mandante. Por ejemplo, los congresos tienen acceso a información detallada sobre las consecuencias de las reformas al marco legal, mientras que el cuerpo electoral desconoce las minucias del proceso legislativo y las implicaciones futuras de las votaciones parlamentarias.  
(Ugalde, 2020, pp. 40-41).

Por estas dos razones, se han generado incentivos para que los mandatarios desarrollen conductas oportunistas en el ejercicio del poder político, afectando diversas áreas del sector público. Por ejemplo, en las finanzas públicas, los ciudadanos han facultado al gobierno para el cobro de impuestos con el propósito de transformarlos en políticas públicas redistributivas. Sin embargo, debido a la escasa información que poseen los electores, los representantes suelen utilizar esos recursos para favorecer a su partido político, buscar la reelección o enriquecerse personalmente. La desinformación, la divergencia de intereses y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas han incentivado el comportamiento irresponsable, maximizador y oportunista de los representantes políticos (Ugalde, 2020, p. 41).

Una de las vertientes para explicar la corrupción y el comportamiento humano en relaciones de intercambio es la teoría principal-agente. Desde esta perspectiva, la corrupción se define como la violación de un contrato mediante el cual se transfiere el ejercicio de determinados poderes con un cierto margen de discrecionalidad. En esta relación, el agente actúa en contra de los intereses y preferencias de su representado, el principal, favoreciendo a un tercero del cual recibe un beneficio, o incluso buscando un beneficio personal sin la presencia de terceros (Bustos, 2008, p. 138). En los contextos democráticos, el agente está representado por los políticos electos por el pueblo, mientras que el principal son los ciudadanos. El contrato que los vincula es la representación política.

Según este modelo, son cuatro los elementos mínimos para considerar que un político es corrupto:

- I. La actividad ha de ser realizada por personas o grupos que ocupan un cargo público de naturaleza representativa;
- II. El cargo público ocupado ha de implicar el ejercicio de autoridad pública y un cierto margen de decisión libre;
- III. Entre las razones de la comisión del acto, u omisión, reputado como corrupto debe concurrir un interés personal del sujeto. Dicho interés puede ser directo o indirecto y, al menos, debe concurrir la conciencia de que tal interés concurre;
- IV. El servidor público ha de ser consciente de que sus acciones y omisiones son o pueden ser consideradas ilegales o impropias. Entendiendo como impropias aquellas que se oponen frontal y directamente a los intereses y preferencias expresadas por los ciudadanos a través de los mecanismos electorales. (Bustos, 2007, pp. 138-139)

Por ello, en las democracias representativas, donde existen relaciones de agencia y delegación, la rendición de cuentas es un elemento central y un instrumento fundamental para la sociedad, ya que permite controlar el abuso de poder y garantizar que los representantes cumplan su mandato de acuerdo con las leyes y de manera eficaz (Ugalde, 2020, p. 17).

El concepto de rendición de cuentas es una traducción del término anglosajón *accountability*, que originalmente significa “*ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo*” (Ugalde, 2020, p. 22). La responsabilidad de explicar o justificar acciones ante un tercero es un principio fundamental en los sistemas democráticos, ya que fortalece el vínculo entre el cuerpo electoral y sus representantes mediante la transmisión de autoridad para actuar en su nombre. En contraste, en regímenes políticos sin elecciones, la rendición de cuentas es inexistente, dado que el poder político no emana del electorado, sino de otras fuentes, como la divinidad o el uso de la violencia. Luis Carlos Ugalde identifica cinco características esenciales del concepto de rendición de cuentas:

**Delegación:** La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado mandante o principal a otro sujeto “B” llamado mandatario o agente.

**Representación:** La delegación de autoridad significa que el agente (sujeto B) representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.

**Responsabilidad mutua:** La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del agente (B) de ofrecer información detallada de sus actos a su principal (A); y, por el otro, la capacidad y derecho del principal para monitorear las acciones del agente, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.

**Sanciones:** Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.

**Contrato:** La delegación de autoridad del principal al agente implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. En el primer caso el contrato informal implica sanciones informales (rechazo comunitario, pérdida de confianza, destierro social), mientras que en el segundo caso las sanciones son formales (desafuero, penas administrativas y/o penales, entre otras). En el ámbito de las relaciones políticas, la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil o penal en caso de incumplimiento.

(Ugalde, 2020, pp. 30-31)

Dicho lo anterior, y establecida la relación simbiótica entre la teoría principal-agente y la rendición de cuentas en contextos democráticos, se han diseñado diversos mecanismos para limitar el comportamiento oportunista y maximizador de los mandatarios. Entre estos mecanismos destacan la creación de incentivos y sanciones que fomentan un comportamiento responsable.

Este objetivo se alcanza a través de un sistema de rendición de cuentas que obliga a los líderes a detallar sus acciones y resultados, mientras que los ciudadanos cuentan con herramientas para monitorear el desempeño de sus gobernantes (Ugalde, 2020, p. 41). La rendición de cuentas, en este marco, puede dividirse en dos sentidos principales:

a) Rendición de cuentas horizontal:

La rendición de cuentas horizontal consiste en *“la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado”* (O’Donnell, como se citó en Ugalde, 2020, p. 51). Este tipo de rendición de cuentas funciona cuando existe un sistema de división de poderes, en el cual las distintas instituciones de igual nivel jerárquico, pero independientes entre sí, se vigilan y revisan mutuamente.

Para que la rendición de cuentas horizontal se ejerza eficazmente, el poder debe compartirse de tal manera que ningún actor sea lo suficientemente poderoso como para determinar el proceso político de principio a fin (Ugalde, 2020, p. 54). Por esta razón, la rendición de cuentas se fortalece cuando el sistema de pesos y contrapesos está medianamente bien distribuido y equilibrado entre las distintas fuerzas políticas representadas en los poderes del Estado.

**b) Rendición de cuentas vertical:**

La rendición de cuentas vertical enfatiza las elecciones como mecanismo para incentivar gobiernos responsables, ya que la posibilidad de que los representantes pierdan la confianza y los votos en comicios futuros los impulsa a administrar el poder con responsabilidad. Este tipo de rendición de cuentas requiere elecciones regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivas (Ugalde, 2020, pp. 57-58).

La rendición de cuentas vertical también se sostiene en el papel de los medios de comunicación y las agrupaciones ciudadanas. En este caso, la rendición de cuentas opera a través del descrédito, la crítica y la exposición pública del manejo del poder político, con el objetivo de influir en las urnas o de incentivar a otras agencias gubernamentales a iniciar procesos de investigación para sancionar posibles irregularidades (Ugalde, 2020, pp. 59-60).

La teoría principal-agente y la rendición de cuentas son fundamentales para comprender las relaciones de delegación de poder en las democracias, donde los riesgos de asimetría de información y comportamiento oportunista pueden comprometer la representación política. Los sistemas de rendición de cuentas, tanto horizontales como verticales, buscan garantizar que los mandatarios actúen conforme al mandato ciudadano, promoviendo la transparencia y la responsabilidad gubernamental.

La teoría principal-agente y la rendición de cuentas son fundamentales para comprender las relaciones de delegación de poder en las democracias, donde la asimetría de información y el comportamiento oportunista pueden comprometer la representación política. Para mitigar estos riesgos, los sistemas de rendición de cuentas, tanto horizontales como verticales, buscan garantizar que los mandatarios actúen de acuerdo con el mandato ciudadano, promoviendo la transparencia y la responsabilidad gubernamental. Su efectividad, sin embargo, depende del fortalecimiento institucional, respaldado por mecanismos como el control y la fiscalización, que forman parte de un sistema de rendición de cuentas complementado por la transparencia. Esta apertura de información gubernamental permite que la sociedad la analice y la utilice como una herramienta para iniciar procesos de investigación sobre posibles irregularidades en el manejo del patrimonio público (Ugalde, 2020, p. 36).

### **El clientelismo político**

El clientelismo es un fenómeno que ha sido objeto de estudio en disciplinas como la antropología, la sociología y la ciencia política. Sin embargo, en términos generales, se puede definir como:

Aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigual, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos (Audelo, 2004, p. 127).

En cierto modo, la definición es completa; no obstante, la comprensión del concepto se complementa con aportes como los de Javier Auyero (1997), quien considera esencial la figura del bróker político o intermediario dentro del entramado clientelar. Según el autor, el patrón delega autoridad y representación en estos brókers para gestionar la red de intercambios con los clientes. Los brókers actúan como enlaces entre los líderes políticos y la base electoral, facilitando la distribución de recursos y favores a cambio de apoyo político. Esta estructura triangular—patrón, bróker y cliente—es fundamental para comprender cómo operan las redes clientelares en diversos contextos políticos.

El clientelismo es un fenómeno político y social que ha evolucionado históricamente, adoptando formas distintas según el contexto institucional, económico y cultural. Diversos autores,

como Caciagli (1996) y Schröter (2010), distinguen entre un clientelismo tradicional (o vertical) y un clientelismo moderno (o horizontal). El primero está caracterizado por relaciones cara a cara entre notables locales o caciques y sus seguidores, en contextos rurales o semif feudales, donde predomina una lógica de dependencia personal y reciprocidad moral. Esta forma tradicional se basa en la asimetría visible entre patrón y cliente, quienes mantienen vínculos duraderos y personalizados.

En contraste, el clientelismo moderno surge en contextos urbanos, democráticos y burocratizados, donde los intermediarios ya no son caciques, notables locales o terratenientes, sino políticos profesionales, partidos organizados o burócratas. Este tipo de clientelismo se vincula estrechamente con los procesos electorales y se manifiesta a través del intercambio de recursos públicos, favores o programas sociales a cambio de apoyo político. Aunque las relaciones tienden a ser más impersonales que el modelo predemocrático, la lógica del intercambio persiste, y la relación patrón-cliente perdura pero es intermediada generalmente por brokers que gestionan las demandas de los clientes y las rentas políticas que retornan de las intervenciones.

Dado que en el clientelismo moderno los protagonistas ya no son figuras tradicionales como caciques o terratenientes, sino representantes de instituciones formales del Estado, algunos autores proponen denominar esta modalidad como clientelismo institucionalizado (Tosoni, 2007). No obstante, si bien los actores pertenecen a estructuras institucionales formales, la práctica clientelar en sí misma sigue siendo una institución informal, en tanto se basa en reglas no escritas, intercambios personalizados y lealtades particularistas. Por ello, es necesario diferenciar entre la formalidad de los actores y la informalidad del vínculo clientelar, lo cual permite comprender cómo el clientelismo puede coexistir —y hasta consolidarse— dentro de regímenes democráticos que operan bajo reglas formales.

Por lo tanto, el clientelismo moderno puede ser caracterizado como un clientelismo institucionalizado, en tanto se articula a través de las estructuras formales del Estado y presenta las siguientes características:

1. El patrón es un servidor público, ya sea electo por voto popular o designado como burócrata dentro de la administración pública, que abusa de su posición de autoridad para establecer relaciones de intercambio político con fines particulares.

2. Los recursos utilizados en dichos intercambios son de origen público —bienes, servicios e incluso derechos— que son distribuidos de forma selectiva con el objetivo de obtener apoyo político o lealtad electoral.
3. Las instituciones formales, como leyes, reglamentos o disposiciones presupuestales, en lugar de inhibir estas prácticas, permiten o toleran su uso discrecional, patrimonialista e irresponsable, facilitando la reproducción de relaciones clientelares bajo un marco aparentemente legal.

Dicho lo anterior, para la ciencia política —y en particular para esta investigación— resulta de mayor relevancia el análisis del clientelismo moderno o institucionalizado, debido a que sus efectos inciden directamente sobre el funcionamiento del sistema político.

Ahora bien, además de la revisión histórica sobre la evolución del clientelismo a lo largo del tiempo, resulta fundamental analizar sus atributos constitutivos para comprender su lógica de funcionamiento en contextos contemporáneos. En este sentido, resulta pertinente acudir a los aportes de Hilgers (2011), quien se propone identificar los rasgos centrales que definen al clientelismo y que permiten avanzar hacia una conceptualización más precisa. La autora señala que, más allá de su manifestación en contextos electorales, el clientelismo se distingue por ser una relación de largo plazo, sostenida por dinámicas persistentes de intercambio, dependencia y reciprocidad entre actores con recursos y poder desigual, complementando de esta manera la definición de Audelo (2004) y los aportes de Auyero (1997).

Según la autora, el clientelismo se distingue por ser una relación construida a lo largo del tiempo entre dos personas de estatus sociopolítico desigual, quienes mantienen interacciones personales frecuentes. Esta relación se caracteriza por el intercambio de bienes y servicios con valores difusos e incomparables, pero cuya importancia para ambas partes hace que la interacción valga la pena. El vínculo implica el intercambio de una amplia variedad de bienes y servicios, que no se realizan en transacciones inmediatas, lo que dificulta medir si el intercambio es equitativo y que, al mismo tiempo, fortalece la duración de la relación. Aunque los términos no están formalizados en leyes, ambas partes reconocen una obligación mutua, por lo que cualquier incumplimiento en las expectativas puede llevar al fin de la relación (Hilgers, 2011, pp. 568-570).

Los bienes y servicios ofrecidos en el clientelismo implican una apropiación indebida, en mayor o menor grado, de bienes públicos, así como un uso ilegítimo de la representación política

dentro del sector gubernamental. Por ello, no se trata de un acuerdo igualitario, sino de una relación asimétrica basada en el poder y la falta de él, en la que dos personas de estatus desigual negocian las reglas del juego y los intercambios. En esta dinámica, la persona de mayor estatus consolida su poder a través de elementos como el voto, el apoyo político y la lealtad, mientras que la persona de menor estatus obtiene un trato preferencial, que puede implicar el acceso privilegiado a bienes y recursos estatales (Hilgers, 2011, pp. 572-574).

En el marco de las conceptualizaciones abordadas, es posible identificar cinco elementos clave presentes en las dinámicas clientelares, los cuales son recapitulados en la tesis de Gómez Molina (2014) y se presentan en el siguiente cuadro:

**Tabla 2**

*Elementos y características del clientelismo*

<b>Elementos del clientelismo</b>	<b>Características</b>
Diada	La relación de diada viene definida porque el intercambio supone la interacción entre dos figuras, un patrón y un cliente, los cuales crean vínculos sociales y afectivos. Esta relación puede ser entrelazada a través de los intermediarios o brokers, que registran necesidades de los clientes distribuyendo los bienes y servicios, así como monitoreando la reciprocidad del vínculo.
Contingencia	La contingencia, entendida como el principio de reciprocidad, es un elemento central que define al clientelismo político y lo diferencia de otras prácticas donde esta reciprocidad no es un requisito. En este tipo de relaciones existen vínculos de naturaleza político-electoral: el cliente aporta su voto, lealtad o apoyo político, mientras que el patrón dispone de recursos que puede distribuir a través de intermediarios, estableciendo una expectativa mutua de correspondencia. Este principio implica que quien da primero genera la obligación de devolver, lo que fomenta la distribución de recursos.
Reiteración	La reiteración implica que el clientelismo político no es un fenómeno de una única ocasión, sino el resultado acumulativo de múltiples interacciones a lo largo del tiempo. Participar en una relación clientelar de manera ocasional o aislada no es suficiente; el compromiso debe sostenerse en repetidas ocasiones. Este elemento asegura que el intercambio sea predecible y confiable, ya que las relaciones clientelares son el producto de un proceso continuo y no de un evento único.
Jerarquía	La jerarquía es un elemento que evidencia una marcada desigualdad en control de recursos entre el patrón y el cliente, generando relaciones basadas en subordinación.
Volición	La volición es entendida como la acción voluntaria de participar en una relación clientelar, es una interacción compleja que va más allá de una simple

Elementos del clientelismo	Características
	transacción de apoyo político por bienes y servicios. La volición es una relación que mezcla reciprocidad, compromiso, incluso emociones entre los clientes, los mediadores y patrones, en la que se generan experiencias subjetivas marcadas por la gratitud, la solidaridad y la pertenencia. Por este elemento, el clientelismo, no es simple transacción utilitaria, ya que la atraviesan otras características que no se encuentran en las transacciones meramente comerciales.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la tesis *Clientelismo político y procesos electorales: El voto de los marginados en Tijuana, B.C. 2004-2013* de Gómez Molina (2014, pp. 30-33).

Por su parte, Kitschelt (2000) sostiene que en un sistema de partidos pueden surgir principalmente dos modelos de desarrollo organizacional, según la manera en que se construyen vínculos con los electores: el clientelar y el programático.

Según Kitschelt (2000), los vínculos clientelares suelen presentarse en contextos donde los políticos carecen de un modelo sólido de agregación de intereses y formulación de programas. Como consecuencia, tienden a desarrollar relaciones con su electorado o seguidores basadas en una lógica de intercambio. Este tipo de relaciones implica transacciones asimétricas, pero mutuamente beneficiosas, en las que se distribuyen pagos directos, personales y materiales entre un patrón y sus clientes. Los vínculos clientelares pueden clasificarse en dos tipos distintos, según el perfil del elector:

- I. Electores ricos: los vínculos que se construyen con electores con abundantes recursos financieros, pero poca influencia electoral, se fundamentan en la entrega de recursos monetarios a los políticos a cambio de beneficios gubernamentales como contratos de obra, ajustes regulatorios al marco legal, o concesiones, etc.
- II. Electores pobres: los vínculos con los electores ricos en influencia electoral, pero pobres en sus condiciones económicas, se fundamentan en incentivos materiales selectivos en la que los desposeídos entregan votos, lealtad y apoyo político a cambio de recibir del patrón recursos materiales, acceso a programas sociales de manera privilegiada, recursos financieros, y en otros casos hasta casas habitacionales. (Kitschelt, 2000, p. 849)

Por otro lado, existen partidos políticos que concentran sus esfuerzos en el desarrollo de vínculos programáticos como instrumento para la agregación de intereses y la resolución de

conflictos. En este modelo, los políticos ofrecen programas de políticas públicas que se comprometen a implementar si son elegidos o reelegidos para cargos de elección popular. Dentro del esquema programático, el cuerpo electoral no recibe un ofrecimiento individualizado que le genere incentivos de compensación directa, sino que experimenta beneficios redistributivos derivados de la implementación de políticas públicas, independientemente del apoyo que haya brindado al partido político (Kitschelt, 2000, p. 850).

Esto no significa que los partidos programáticos se limiten a proporcionar bienes colectivos, mientras que los partidos clientelistas se especialicen exclusivamente en bienes de club o incentivos selectivos. La diferencia fundamental entre ambos tipos de partidos no radica en los objetivos que persiguen, sino en los procedimientos, es decir, en cómo se realizan los intercambios entre las circunscripciones y los políticos (Kitschelt, 2000, p. 850).

Sin embargo, Kitschelt (2000) también afirma que, en ciertos distritos electorales, pueden desarrollarse llamamientos a grupos específicos propios de la región para el ofrecimiento de programas especiales. No obstante, esto no los convierte automáticamente en clientelares, siempre que distribuyan el programa de manera codificada y universal, evitando la exclusión de individuos que se oponían al partido que impulsaba la política pública. El autor concluye que resulta complicado determinar de manera objetiva si una política pública busca realmente la construcción de bienes públicos o rentas electorales. Por ello, es más práctico analizar cómo se ejecuta el programa gubernamental en términos operativos, a fin de distinguir si se trata de una práctica programática o clientelar (Kitschelt, 2000, p. 850).

Por lo anterior, podríamos afirmar que el clientelismo es una relación informal y continua de intercambio recíproco entre actores políticos y ciudadanos, que trasciende los periodos electorales y no se limita a la compra directa de votos mediante dinero. Se trata de un fenómeno complejo que se construye a lo largo del tiempo y se basa en la distribución de diversos bienes y servicios, generalmente de origen público, a cambio de apoyo político. En esta relación asimétrica, el patrón ofrece recursos materiales, protección y acceso privilegiado a bienes, mientras que el cliente proporciona servicios, lealtad o votos. Además, el bróker o intermediario facilita y ejecuta estos intercambios. Las asignaciones que caracterizan al clientelismo son discrecionales, directas y personales, reflejando una amistad instrumental y desigual, marcada por diferencias de poder y control de recursos.

Un programa gubernamental que ejerce recursos públicos conforme a leyes previamente establecidas no está exento de ser considerado clientelar (Stokes, 2013), al igual que no toda política social necesariamente se convierte en clientelar (Kitschelt, 2000). En este sentido, resulta esencial, como señalan Stokes (2013) y Kitschelt (2000), observar el procedimiento de distribución de recursos para identificar qué tipo de vínculos se busca fortalecer con la base electoral.

Esta perspectiva se complementa con el planteamiento de Gómez Molina (2014, p. 36), quien destaca que la confusión sobre qué políticas son clientelares y cuáles no radica en la tendencia a definir estas relaciones por el tipo de recursos ofrecidos, cuando en realidad lo relevante es la forma en que se entregan. Así, el elemento clave es que los vínculos establecidos entre los actores involucrados tengan implicaciones políticas, lo que permite distinguir entre políticas sociales y relaciones clientelares.

El clientelismo político, entendido como una relación de intercambio desigual y recíproco entre actores políticos y ciudadanos, no se limita únicamente a los periodos electorales, sino que trasciende como una dinámica continua que moldea el vínculo entre representantes y representados. Una política pública puede considerarse clientelar si cumple con estos elementos clave: la diada, que establece una relación directa entre patrón y cliente; la contingencia, que asegura el principio de reciprocidad; la reiteración, que refuerza la predictibilidad de la relación a lo largo del tiempo; la jerarquía, que refleja la desigualdad de poder entre las partes; y la volición, que introduce un componente subjetivo y emocional que excede la mera transacción material.

Estos elementos subrayan que no es el tipo de recursos ofrecidos lo que define una política como clientelar, sino la manera en que se entregan y los vínculos que generan. Como han señalado Stokes (2013), Kitschelt (2000) y Gómez Molina (2014), la clave está en analizar si el procedimiento de distribución de bienes refuerza relaciones personalizadas y desiguales o, por el contrario, fomenta la provisión equitativa de bienes públicos.

### **La distribución de recursos públicos**

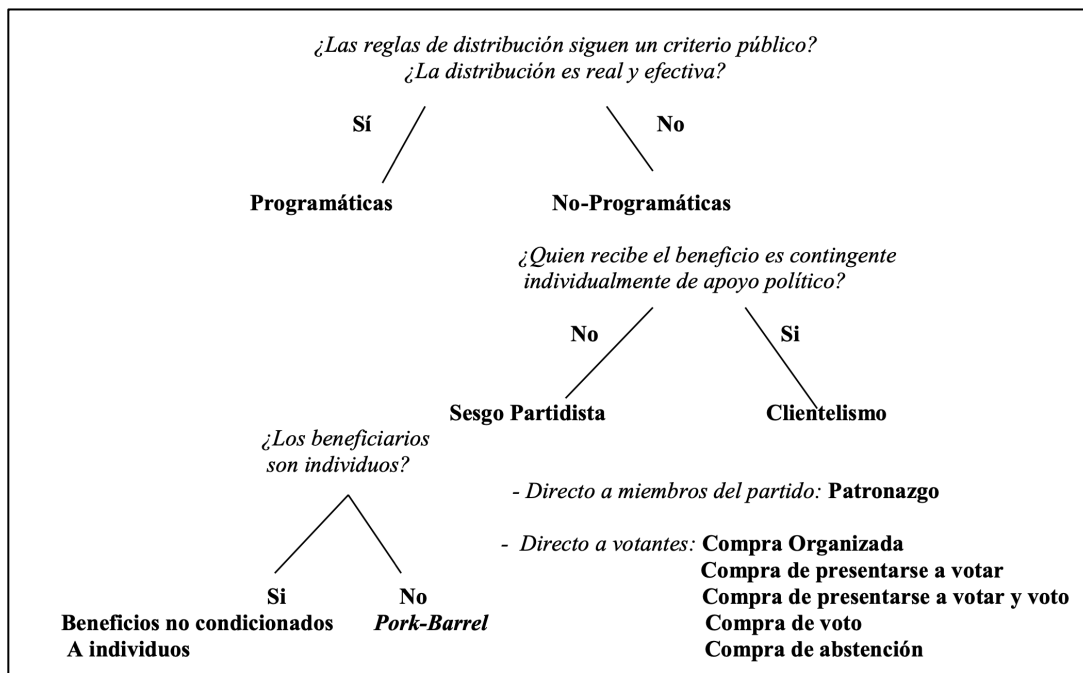
Las empresas distribuyen bienes a los consumidores a través de los mercados, del mismo modo en que la política y los políticos distribuyen bienes a los ciudadanos mediante programas sociales, empleos dentro de la burocracia, créditos, transferencias en efectivo, educación, salud y vivienda, entre otros. En el sector privado, el mercado opera bajo la lógica de la oferta y la

demanda, estableciendo precios en valores monetarios y buscando optimizar los recursos para obtener los mayores beneficios al menor costo. De manera similar, el sector público distribuye bienes, aunque en las democracias los valores se expresan en términos de legitimidad y votos ciudadanos. Por esta razón, la distribución de bienes no siempre responde a criterios de eficacia o eficiencia, sino que se fundamenta en estrategias político-electorales (Stokes, et al, 2013, p. 3).

Susan Stokes, en su libro *Brokers, Voters, and Clientelism*, propone una clasificación de las estrategias distributivas empleadas por las autoridades, dividiéndolas en programáticas y no programáticas, así como en distribución condicional y no condicional (Stokes, et al, 2013, pp. 6-7), clasificación que es reconstruida por Gómez Molina (2014) y se presenta a continuación.

**Ilustración 2**

*Clasificación de las políticas distributivas*



Fuente: Gómez Molina (2014, p. 37), quien reconstruye las figuras 1.1 y 9.1 de Stokes (2013, pp. 7, 250).

**A. Distribución Programática:** Son políticas públicas que ofrecen los gobierno que cumplen dos principales consideraciones:

- 1. Los criterios de distribución son públicos:** Para cumplir con este criterio, la autoridad debe de hacer de conocimiento público los lineamientos o reglas que

regulan la distribución de los bienes, estos se deben ajustarse al marco legal aplicable en la materia e informar las medidas que garantizaran la imparcialidad.

2. **Los criterios de distribución dan forma a la distribución real de los recursos o beneficios:** Este criterio se refiere a la aplicación estricta de los criterios de distribución publicados.
- B. Distribución no programática:** Se consideran distribuciones no programáticas aquellas que incumplen cualquiera de los dos criterios de las distribuciones programáticas. El primer criterio puede no cumplirse incluso si se han publicado los lineamientos de distribución, siempre que estos presenten vicios, omisiones o vacíos legales que permitan la discrecionalidad en la distribución de los recursos o su uso irresponsable. Por ejemplo, en programas sociales de alta demanda, donde las solicitudes ciudadanas superan los espacios disponibles, es necesario aplicar criterios públicos de asignación para determinar qué solicitudes serán beneficiadas y cuáles no. Si dichos criterios están ausentes, el programa contiene vicios, ya que otorga a la autoridad política un margen de discrecionalidad para distribuir los recursos. Además, el incumplimiento del primer criterio también puede derivarse de la ausencia de indicadores o datos que permitan evaluar cómo las erogaciones contribuyen al cumplimiento de objetivos de manera eficiente y eficaz. Por ejemplo, la construcción de un puente peatonal en una zona de baja demanda, pero con electores afines al partido político en el poder, en lugar de ubicarlo en una zona de mayor afluencia y uso ciudadano con electores de oposición, sería un caso de distribución no programática, pues carece de indicadores de eficacia o eficiencia que justifiquen la obra. Por otro lado, el segundo criterio se incumple cuando las reglas, legislación o prácticas burocráticas que regulan la distribución son ignoradas por la autoridad política que controla los recursos, con el fin de favorecer a grupos o individuos que, sin su intervención, no resultarían beneficiados (Stokes, et al., 2013, pp. 8-13).

Dentro de la distribución no programática existen diversos modos, siendo uno de los más relevantes el conocido como *pork-barrel*, el cual consiste en beneficios no condicionales financiados con recursos públicos, dirigidos desde electorados grandes hacia circunscripciones y colectividades de electorados pequeños, con el objetivo de aumentar la receptividad y simpatía hacia el benefactor, que puede ser un partido o una autoridad política. Generalmente, esta distribución se realiza bajo reglas difusas, ocultas o ignorando criterios de eficacia y eficiencia,

priorizando localidades estratégicas electoralmente. Por esta razón, este modo de distribución se aleja de lo que se considera buen gobierno (Stokes et al., 2013, pp. 8, 12).

También existen modos más restrictivos y coercitivos, como el clientelismo condicional, el cual consiste en un intercambio directo de dinero, materiales de construcción, medicamentos o programas sociales a cambio de votos o apoyo político. Sin embargo, en este esquema, el votante, en caso de incumplir el trato implícito del intercambio, sufre o teme sufrir un castigo por parte de la autoridad política. Por otro lado, también puede presentarse un modelo de beneficio individual no condicional, es decir, aquel en el que no existe un castigo explícito o implícito, pero sí un entorno de privilegio dirigido a cierto electorado, permitiéndole acceder a beneficios no programáticos con el objetivo de generar simpatía que se traduzca en apoyo al benefactor político.

Estos modos de distribución de recursos no programáticos generalmente operan a través de maquinarias políticas, las cuales están integradas por agentes de partidos políticos y colaboradores directos del benefactor, quienes fungen como intermediarios para facilitar el flujo de información, incluyendo las demandas de los electores, las necesidades de colectividades y las probabilidades de retorno del apoyo político de los clientes (Stokes, et al., 2013, p. 19).

En el marco de la clasificación desarrollada por Susan Stokes, es posible identificar ocho tipos de distribución de recursos públicos en su dimensión no programática, los cuales son recapitulados en la tesis de Gómez Molina (2014) y se presentan en el siguiente cuadro.

**Tabla 3**

*Tipos de distribución no programática de recursos*

<b>Tipo de distribución de recursos</b>	<b>Descripción</b>
Beneficios no condicionados para individuos	Se refiere a prácticas en las que los recursos o apoyos se distribuyen sin exigir reciprocidad ni compromiso político por parte de los beneficiarios, perdiendo así el carácter contingente característico del clientelismo. Estas políticas no programáticas, aunque accesibles a todos los individuos interesados en participar, no generan vínculos clientelares ya que no discriminan entre quienes están dentro o fuera de la relación. Este fenómeno suele observarse en contextos electorales, donde el objetivo es captar el apoyo de un amplio espectro de votantes, pero al no estar condicionado, no constituye una forma de clientelismo político.
<i>Pork-Barrell</i>	Se refiere a la asignación de recursos públicos para financiar proyectos de interés local con el objetivo de ganar apoyo político, aunque sin la exigencia explícita de reciprocidad ni la participación de mediadores. Este tipo de práctica, común en sistemas políticos como el de Estados Unidos,

Tipo de distribución de recursos	Descripción
	carece del elemento contingente característico del clientelismo político y se centra en beneficiar a grupos específicos en áreas delimitadas, como distritos o colonias. A diferencia del clientelismo, donde se movilizan votantes a través de mediadores que monitorean y gestionan la distribución de bienes y favores, el pork-barrel opera como una estrategia indirecta de influencia política mediante el impacto comunitario de los proyectos financiados
Patronazgo	Es una forma específica de clientelismo político caracterizada por el intercambio de votos por beneficios relacionados con el sector público, como empleos, contratos, proyectos estatales o favores específicos. Este fenómeno, frecuentemente asociado con los afiliados a partidos políticos, se manifiesta de manera prominente durante los cambios de administración, donde se observa una alta rotación de funcionarios sustituidos por personas vinculadas al partido gobernante. Aunque el patronazgo incorpora el elemento de contingencia en su dinámica, los factores de reiteración, volición y jerarquía no son imprescindibles, aunque pueden estar presentes en algunos casos
Compra Organizada	Es un tipo de clientelismo político en el que no se busca comprar el voto, sino influir ideológicamente en votantes afín, incentivando su participación en las actividades y estructura de la maquinaria política de un partido. Se busca consolidar el compromiso de los clientes con las tareas organizativas y operativas del partido. A diferencia de otros tipos de clientelismo, aquí el objetivo no es ganar el voto, sino fortalecer la estructura partidista a través del involucramiento directo.
Compra de Presentarse a Vota	Se refiere a la práctica de movilizar a votantes leales para que acudan a las urnas, asegurando su participación en el proceso electoral, especialmente en casos donde podrían haberse abstenido, en Baja California, suele denominarseles <i>acarreados</i> .
Compra del voto	Es una forma específica de clientelismo político que implica la manipulación del voto mediante el uso de dinero u otros recursos materiales, buscando que el votante emita su sufragio en favor de un partido o candidato, incluso si esto contraviene sus propias preferencias ideológicas. Este fenómeno, que suele confundirse con otras prácticas como la coacción o el clientelismo en general, solo se considera como compra de voto cuando el votante tiene una afinidad ideológica distinta a la del partido que busca su apoyo. Si existe coincidencia ideológica, no se clasifica como tal.
Presentarse a votar y compra de Voto	Implica <i>acarrear</i> a un ciudadano a las urnas y manipularle mediante el uso de dinero u otros beneficios para que su voto sea para un candidato o partido político en específico.
Compra de Abstención	Es una forma de clientelismo político que buscando inhibir la participación política mediante estrategias que desmotivan o desalientan a los votantes a ejercer su derecho al sufragio. Esta práctica contribuye al incremento de los

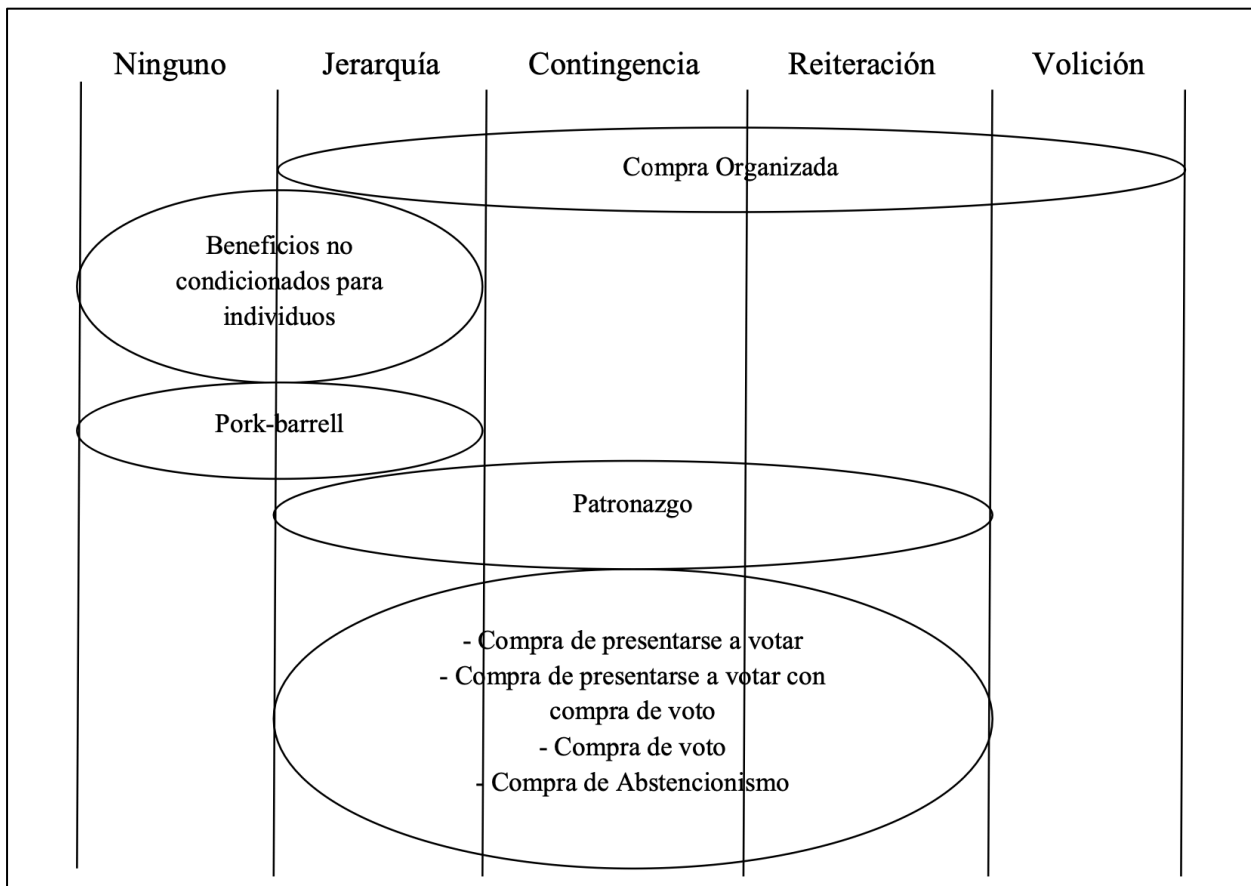
Tipo de distribución de recursos	Descripción
	niveles de abstencionismo, debilitando así las dinámicas de participación colectiva y la legitimidad democrática.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la tesis *Clientelismo político y procesos electorales: El voto de los marginados en Tijuana, B.C. 2004-2013* de Gómez Molina (2014, pp. 38-40).

Cada una de estas prácticas de distribución de recursos en su modalidad no programática posee distintas características que las acerca o aleja del denominado clientelismo, pues como observamos en el capítulo anterior, son 5 los elementos claves dentro del clientelismos, por lo que a continuación se presenta un cuadro se doble entrada para apreciar, en su conjunto ambas consideraciones:

**Ilustración 3**

*Elementos del clientelismo político y tipo de distribución no programática de recursos*



**Fuente:** Gómez Molina (2014, p. 42).

La distribución no programática de recursos públicos no es necesariamente clientelar, ya que, como se ha observado, existen distintas categorías según la forma en que se realizan las transferencias y los elementos que buscan fortalecer las transacciones. Por ejemplo, la compra de voto o la abstención de participar a cambio de una despensa no fortalece el vínculo entre patrón y cliente, pues se trata de una transacción comercial simple y directa que no perdura en el tiempo. En cambio, la compra organizada refuerza la relación con sus clientes a través de la distribución selectiva de recursos, estableciendo una relación prolongada y recíproca.

Sin embargo, pese a que no todos los tipos de distribución no programática constituyen relaciones clientelares, el riesgo de clientelismo es permanente cuando la asignación de estos recursos se realiza de manera discrecional, sin reglas claras ni transparentes, lo que desvirtúa el propósito de la distribución de recursos. Por tanto, resulta esencial analizar no solo el tipo de recursos distribuidos, sino también los procedimientos y criterios que los guían, para diferenciar entre políticas sociales que buscan el beneficio general y aquellas que operan bajo lógicas clientelares, afectando la equidad y la legitimidad democrática.

## **Capítulo 2. Marco Contextual**

En el presente capítulo se analizará el estado actual del servicio a la circunscripción en el ámbito nacional, explorando dos dimensiones clave que permitirán comprender cómo se lleva a cabo esta actividad en otras entidades federativas del país. En primer lugar, se examinará el marco normativo que regula las actividades y alcances del servicio a la circunscripción por parte de las diputadas y diputados en sus distritos, lo que implica conocer si están facultados para interactuar con los ciudadanos y bajo qué términos. En segundo lugar, se analizará el presupuesto destinado a la organización y gestión de las actividades derivadas de sus funciones de atención a la población en sus distritos electorales.

### **Contexto nacional del servicio a la circunscripción en México**

El servicio a la circunscripción que brindan las diputadas y diputados varía según la entidad federativa. En algunos casos, los legisladores cuentan con facultades y/o obligaciones para actuar como gestores de los intereses de sus representados; en otros, tienen el deber de visitar sus distritos

para informarse sobre el estado de la administración pública; y en algunos más, deben establecer oficinas de enlace legislativo para atender directamente a la ciudadanía. No obstante, todas estas actividades reflejan la dimensión social del trabajo legislativo.

Las actividades de gestoría comunitaria que los diputados realizan en sus distritos podrían considerarse una función implícita dentro del papel de un representante popular. Sin embargo, atendiendo al principio de legalidad<sup>3</sup>, que establece que los servidores públicos solo pueden ejercer las funciones que la ley les confiere expresamente, resulta fundamental, para efectos de esta investigación, examinar las constituciones locales, las leyes orgánicas de los poderes legislativos de las entidades federativas y sus reglamentos interiores<sup>4</sup>. Esto permitirá obtener un panorama nacional sobre la regulación del servicio a la circunscripción y su alcance en cada estado. A continuación, se presenta una tabla en la que se identifican las disposiciones normativas que facultan a los legisladores a realizar actividades de servicio a la circunscripción:

**Tabla 4**

*Disposición normativa que regula el servicio a la circunscripción de las legisladoras y legisladores por Entidad Federativa*

No.	Entidad Federativa	Constitución Local	Ley Orgánica del Poder Legislativo	Reglamento interior
1	GUERRERO	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 26 fracción XVII	No tiene reglamento interior
2	BAJA CALIFORNIA SUR	Artículo 49 fracción III y IV	Artículo 17 fracción III	No tiene reglamento interior
3	BAJA CALIFORNIA	Artículo 14 y 39	Artículo 17 fracción XI y Artículo 165	No tiene reglamento interior
4	TLAXCALA	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción
5	CIUDAD DE MÉXICO	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 337

<sup>3</sup> Tesis 2005766. IV.2o.A.51 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 2239.

<sup>4</sup> Es importante señalar que las constituciones locales, las leyes orgánicas y los reglamentos interiores no constituyen la totalidad del marco normativo que regula la actividad del Poder Legislativo, ya que existen otros instrumentos complementarios, como los acuerdos legislativos. No obstante, para los fines de esta investigación, los instrumentos analizados son suficientes, pues permiten obtener un panorama claro y general sobre la organización y el funcionamiento de dicho poder.

6	SONORA	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	No tiene reglamento interior
7	ESTADO DE MÉXICO	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 28 fracción III	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción
8	QUINTANA ROO	Artículo 60 fracción III y IV	Artículo 40 fracción V	Artículo 137
9	GUANAJUATO	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	No tiene reglamento interior
10	MORELOS	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 16 fracción IV
11	AGUASCALIENTES	Artículo 17 inciso A) Fracción III	Artículo 16, fracción VI y VIII, y artículo 19, fracción V, IX, y XII	Artículo 25
12	CHIHUAHUA	Artículo 65 fracción IV	Artículo 41 fracción VI y VIII	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción
13	SINALOA	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	No tiene reglamento interior
14	FEDERACIÓN	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 8 fracción XV
15	VERACRUZ	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 17 fracción V y IX	Artículo 8 fracción X y artículo 9 fracción VIII
16	CAMPECHE	Artículo 38	Artículo 47 fracción XI, 48 fracción XVIII y 51	Artículo 23
17	NAYARIT	Artículo 43 fracción I, II, III y IV	Artículo 22 fracción IV	12 fracción V
18	MICHOACÁN	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 8 fracción IV y 116	Artículo 1
19	QUERÉTARO	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	No tiene reglamento interior
20	CHIAPAS	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	No tiene reglamento interior
21	COAHUILA	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 24 fracción VIII y XVIII	Artículo 45 fracción VII y IX, 50 fracción VII y XVIII
22	TABASCO	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 61 fracción I	Artículo 132
23	COLIMA	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción

24	DURANGO	Artículo 74	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	No tiene reglamento interior
25	HIDALGO	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción
26	JALISCO	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 27 fracción III	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción
27	NUEVO LEÓN	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 18
28	OAXACA	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Artículo 31 fracción XIV	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción
29	PUEBLA	Artículo 38	Artículo 43 fracción V y VI, 44 fracción X y XII	Artículo 51 fracción III y artículo 230 ter
30	SAN LUIS POTOSÍ	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción
31	TAMAULIPAS	Artículo 55 y 57	Artículo 67 inciso f) y 68 inciso g)	No tiene reglamento interior
32	YUCATÁN	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción
33	ZACATECAS	Artículo 68 fracción II, III y IV	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción	Sin disposición normativa que regule el servicio a la circunscripción

**Fuente:** Elaboración propia con base en las Constituciones locales, Leyes Orgánicas y Reglamentos Interiores del Poder Legislativo de cada una de las entidades federativas de México.

Como se observa en la tabla 4 (Disposición normativa que regula el servicio a la circunscripción de las legisladoras y legisladores por Entidad Federativa), destaca el hecho de que 10 estados (33.30%) no reconocen en sus legisladores la función de servicio a la circunscripción. En términos estrictos, esto significa que no están facultados para organizar actividades como jornadas de salud, entrega de despensas, vacunación de animales o rehabilitación de espacios públicos, entre otras. Esta situación se debe a que no se les ha conferido la representación política para dichos fines, sino únicamente para aquellas funciones expresamente establecidas en la ley, las cuales se limitan a la legislación, fiscalización y control gubernamental.

Por otro lado, al analizar el contenido de los artículos que otorgan facultades de servicio a la circunscripción a los legisladores, se observa que algunos estados son más extensivos en el alcance de sus intervenciones, mientras que otros imponen mayores limitaciones. Las diferencias pueden agruparse en diversos modelos de intervención, donde los legisladores participan en distintos niveles de intensidad:

- I. Instalar módulos u oficinas de enlace legislativo dentro de sus distritos electorales para atender de forma permanente a la ciudadanía;
- II. Visitar sus distritos electorales para identificar necesidades y atenderlas como gestores sociales;
- III. Visitar sus distritos electorales para identificar necesidades, sin tener la obligación o facultad expresa de gestionar en beneficio de sus habitantes;
- IV. Gestionar las necesidades de los ciudadanos de sus distritos, sin el mandato expreso de visitarlos;
- V. Canalizar las demandas ciudadanas a una Unidad Administrativa dentro del Congreso, encargada de dar seguimiento a las peticiones; y
- VI. No contar con facultades para realizar servicio a la circunscripción.

En la siguiente tabla se presentan las entidades federativas agrupadas de acuerdo con el tipo de intervención que establece su marco normativo, destacando además las principales características asociadas a cada categoría.

**Tabla 5**

*Tipo de servicio a la circunscripción que realizan los legisladores por entidad federativa según su marco normativo*

Tipo de intervención según la legislación	Características	Entidades Federativas
Legisladores con oficinas de enlace legislativo permanentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuentan con facultades explícitas para instalar módulos u oficinas de enlace legislativo;</li> <li>• La atención ciudadana es permanente;</li> <li>• Se facilita la comunicación directa con los ciudadanos; y</li> <li>• Tienen la facultad de gestionar necesidades sociales y realizan actividades como jornadas de salud, entrega de apoyos, rehabilitación de espacios, etc.</li> </ul>	Baja California
		Ciudad de México
		Federación
		Nuevo León
		Oaxaca
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden visitar sus distritos electorales; y</li> </ul>	Morelos

Tipo de intervención según la legislación	Características	Entidades Federativas
Legisladores con facultad para visitar sus distritos y actuar como gestores sociales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tienen la facultad de gestionar necesidades sociales y realizan actividades como jornadas de salud, entrega de apoyos, rehabilitación de espacios, etc.</li> </ul>	Chihuahua Nayarit Tamaulipas Veracruz Coahuila
Legisladores con facultad para visitar sus distritos, pero sin obligación expresa de gestionar recursos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pueden visitar sus distritos, pero no están obligados a gestionar apoyos; y</li> <li>Pueden identificar necesidades, pero sin intervención activa.</li> </ul>	Baja California Sur Quintana Roo Zacatecas
Legisladores con facultad para gestionar necesidades de los ciudadanos, pero sin obligación de visitar sus distritos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pueden gestionar recursos o apoyos sin necesidad de recorrer sus distritos; y</li> <li>Se enfocan en la gestión a nivel institucional.</li> </ul>	Durango Guerrero Estado de México Jalisco
Legisladores que canalizan demandas a unidades administrativas del Congreso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No gestionan directamente recursos para sus representados;</li> <li>Canalizan las peticiones ciudadanas a departamentos internos del Congreso; y</li> <li>Dependen de una estructura burocrática para dar seguimiento.</li> </ul>	Aguascalientes Campeche Michoacán Tabasco Puebla
Legisladores sin facultades expresas para el servicio a la circunscripción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No tienen atribuciones legales para realizar actividades de servicio a la circunscripción; y</li> <li>Su función se limita estrictamente a legislación, fiscalización y control gubernamental.</li> </ul>	Tlaxcala Sonora Guanajuato Sinaloa Querétaro Chiapas Colima Hidalgo San Luis Potosí Yucatán

**Fuente:** Elaboración propia con base en las Constituciones locales, Leyes Orgánicas y Reglamentos Interiores del Poder Legislativo de cada una de las entidades federativas de México.

Como se observa, los diputados en el país cuentan, según su marco normativo, con distintas formas de intervenir en favor de los ciudadanos de sus distritos electorales. Esto evidencia que los cuerpos legislativos no han logrado alcanzar uniformidad ni consenso respecto a la manera en que deben intervenir, e incluso sobre si corresponde o no, dentro de sus funciones, la realización de actividades de servicio a la circunscripción.

No obstante, la forma de intervención no es el único aspecto que presenta variaciones en el servicio a la circunscripción; el presupuesto destinado para gestión social de las y los legisladores también difiere considerablemente entre las entidades federativas. Esta variabilidad, en términos estrictos, debería responder a diversos factores, como las disposiciones normativas

que regulan la labor de gestoría de los diputados, la percepción del papel legislativo en la atención ciudadana y la prioridad que cada congreso local asigna al servicio a la circunscripción. A continuación, se presenta el presupuesto asignado para este rubro por entidad federativa durante el ejercicio fiscal 2022.

**Tabla 6**

*Presupuesto para servicio a la circunscripción de los legisladores por entidad federativa en el año 2022*

ENTIDADES FEDERATIVAS	PARTIDA 4400 AYUDAS SOCIALES	NÚMERO DE LEGISLADORES	PRESUPUESTO ANUAL PARA GASTO SOCIAL POR DIPUTADO	PRESUPUESTO MENSUAL PARA GASTO SOCIAL POR DIPUTADO
GUERRERO	\$222,593,816.13	46	\$4,838,996.00	\$403,249.67
BAJA CALIFORNIA SUR	\$95,363,232.00	21	\$4,541,106.29	\$378,425.52
BAJA CALIFORNIA	\$90,000,000.00	25	\$3,600,000.00	\$300,000.00
TLAXCALA	\$85,000,000.00	25	\$3,400,000.00	\$283,333.33
CIUDAD DE MÉXICO	\$153,284,148.00	66	\$2,322,487.09	\$193,540.59
SONORA	\$59,382,193.53	33	\$1,799,460.41	\$149,955.03
ESTADO DE MÉXICO	\$93,449,578.00	75	\$1,245,994.37	\$103,832.86
QUINTANA ROO	\$28,258,012.73	25	\$1,130,320.51	\$94,193.38
GUANAJUATO	\$29,801,197.49	36	\$827,811.04	\$68,984.25
MORELOS	\$13,182,133.00	20	\$659,106.65	\$54,925.55
AGUASCALIENTES	\$12,800,000.00	27	\$474,074.07	\$39,506.17
CHIHUAHUA	\$9,058,887.44	33	\$274,511.74	\$22,875.98
SINALOA	\$9,675,000.00	40	\$241,875.00	\$20,156.25
FEDERACIÓN	172,632,000.00	500	345,264.00	28,772.00
VERACRUZ	\$11,730,000.00	50	\$234,600.00	\$19,550.00
CAMPECHE	\$5,217,956.22	35	\$149,084.46	\$12,423.71
NAYARIT	\$2,385,874.64	30	\$79,529.15	\$6,627.43
MICHOACÁN	\$3,016,002.00	40	\$75,400.05	\$6,283.34
QUERÉTARO	\$1,800,000.00	25	\$72,000.00	\$6,000.00
CHIAPAS	\$897,000.00	40	\$22,425.00	\$1,868.75
COAHUILA	\$470,891.64	25	\$18,835.67	\$1,569.64
TABASCO	\$120,000.00	35	\$3,428.57	\$285.71
COLIMA	\$-	25	\$-	\$-
DURANGO	\$-	25	\$-	\$-
HIDALGO	\$-	30	\$-	\$-
JALISCO	\$-	38	\$-	\$-
NUEVO LEÓN	\$-	42	\$-	\$-
OAXACA	\$-	42	\$-	\$-
PUEBLA	\$-	41	\$-	\$-
SAN LUIS POTOSÍ	\$-	27	\$-	\$-
TAMAULIPAS*2021	\$-	36	\$-	\$-
YUCATÁN	\$-	25	\$-	\$-
ZACATECAS	\$-	30	\$-	\$-
<b>TOTAL</b>	<b>\$1,100,117,922.82</b>	<b>1613</b>	<b>\$26,356,310.07</b>	<b>\$2,196,359.16</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del avance de gestión del 2do trimestre del ejercicio fiscal 2022 de cada uno de los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas de México y solicitudes de acceso a la información.

**Nota.** Para la elaboración de la tabla, se contabilizó el número de legisladores en cada entidad federativa y se obtuvo el presupuesto destinado en la Partida 4400 Ayudas Sociales, de acuerdo con el clasificador por objeto del gasto.

Como se observa, el presupuesto asignado a los legisladores varía significativamente entre entidades, permitiendo en algunos casos la realización de actividades como entrega de apoyos y jornadas comunitarias, mientras que en otros los recursos son limitados o inexistentes, restringiendo su intervención. Además, no hay una relación uniforme entre el marco normativo y la asignación presupuestal, pues algunos estados otorgan amplias facultades sin respaldo financiero, mientras que otros asignan recursos sin especificar claramente sus funciones. Esta disparidad plantea la necesidad de analizar los criterios de distribución presupuestal y sus efectos en la representación legislativa. A continuación, se presenta un mapa con los recursos destinados por entidad federativa.

**Ilustración 4**

*Mapa de México según el presupuesto para servicio a la circunscripción de sus legisladores*



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Tabla 6, Presupuesto para servicio a la circunscripción por entidad federativa.

**Nota:** La clasificación del presupuesto se establece con el presupuesto mensual asignado a cada legislador en los siguientes rangos: Muy alto (más de \$300,000); Alto (\$150,000 - \$299,999); Medio (\$50,000 - \$149,999); Bajo (\$10,000 - \$49,999); Muy bajo (menos de \$10,000); Nulo (sin presupuesto asignado).

En México, el total de legisladores, incluyendo diputados locales y federales, asciende a 1,613, de los cuales 1,113 son diputados locales y 500 federales. A pesar de que el rol legislativo podría parecer homogéneo en todo el país, en la práctica, las formas en que los diputados locales interactúan con la ciudadanía varían significativamente como se observó en la tabla 5 (Tipo de servicio a la circunscripción que realizan los legisladores por entidad federativa según su marco normativo).

Por ejemplo, el 15.72% de los diputados locales administra oficinas de enlace legislativo, lo que les permite un contacto permanente con la ciudadanía y la atención continua de las demandas de sus distritos. A nivel federal, todos los diputados tienen la facultad de instalar oficinas en sus distritos para mantener este vínculo con la población. En total, en México operan aproximadamente 675 oficinas de enlace legislativo administradas por legisladores locales y federales.

Por otro lado, el 6.83% de los legisladores locales realiza únicamente visitas a sus distritos para identificar necesidades, sin la obligación de gestionar apoyos, mientras que un 17.43% complementa estas visitas con actividades de gestión social, participando activamente en la canalización de recursos y la solución de problemáticas comunitarias. A su vez, el 15.99% de los diputados locales canaliza las demandas ciudadanas a unidades administrativas dentro de sus respectivos congresos, delegando así la atención de solicitudes a estructuras institucionales. Por otra parte, el 16.53% de los legisladores locales se enfoca en la gestión social sin la obligación de visitar sus distritos, priorizando la asignación de recursos y apoyos sin una interacción territorial constante. Finalmente, el 27.49% de los diputados locales no cuenta con facultades expresas para realizar actividades de servicio a la circunscripción, limitando su labor a las funciones tradicionales de legislación, fiscalización y control gubernamental.

Esta disparidad en la forma en que los legisladores locales interactúan con la ciudadanía evidencia que el servicio a la circunscripción a nivel subnacional no está regulado de manera uniforme en el país y que su ejercicio depende del marco normativo de cada entidad, así como de la disponibilidad de recursos para su implementación. En la tabla siguiente se puede observar el tipo de servicio a la circunscripción que realizan según su marco normativo, el número de legisladores y el presupuesto asignado en el ejercicio fiscal 2022.

**Tabla 7***Número de legisladores por tipo de servicio a la circunscripción*

Tipo de intervención	Número de Diputados	Número de Estados	Presupuesto anual
Canalización de demandas	178	5	\$ 21,153,958.22
Gestor Social	184	4	\$ 316,043,394.13
Oficina de Enlace Legislativo*	675	4	\$ 415,916,148.00
Sin Facultades	306	10	\$ 186,555,391.02
Visita al Distrito	76	3	\$ 123,621,244.73
Visita y Gestión Social	194	6	\$ 36,827,786.72
<b>Total general</b>	<b>1613</b>	<b>32</b>	<b>\$ 1,100,117,922.82</b>

**Fuente:** Elaboración propia

**\*Nota.** Los diputados federales están facultados para instalar oficinas de enlace legislativo, por lo que los 500 legisladores se encuentran dentro de esta categoría, junto a los 175 legisladores locales provenientes de 4 Estados.

Del análisis de la Tabla 5 (Tipo de servicio a la circunscripción que realizan los legisladores por entidad federativa según su marco normativo) y la Tabla 6 (Presupuesto para servicio a la circunscripción de los legisladores por entidad federativa en el año 2022), se observa que no existe una correspondencia clara entre las facultades otorgadas a los legisladores de las entidades federativas y el presupuesto asignado para el ejercicio de dichas funciones. Esto evidencia que la regulación del servicio a la circunscripción varía significativamente entre estados, al igual que la distribución de recursos destinados a su implementación. Esta discrepancia puede influir en la dinámica política y en la forma en que los legisladores interactúan con sus representados, afectando su capacidad para gestionar y atender las necesidades de la ciudadanía.

Las inconsistencias y la falta de congruencia entre la intensidad del servicio a la circunscripción descrita en las facultades de las y los legisladores y el presupuesto asignado para su ejercicio invitan a reflexionar sobre cómo se han concebido a sí mismos los legisladores en su función como gestores de los intereses de los habitantes de sus distritos. Esto resulta especialmente relevante si se considera que son ellos mismos quienes han aprobado sus propias leyes orgánicas y los presupuestos de egresos que regulan su labor.

Asimismo, resulta incoherente que en entidades como Chiapas, Guanajuato, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala, donde 199 legisladores locales no cuentan con facultades para realizar actividades de servicio a la circunscripción, se destinen \$123,621,244.73 pesos anuales para tales

finés. Por otro lado, estados como Puebla, Durango, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Zacatecas y Tamaulipas sí otorgan facultades en la materia a sus legisladores, pero no les asignan presupuesto para su ejecución.

Desde la perspectiva neoinstitucional, la teoría de la agencia y el clientelismo político, esta variabilidad normativa y presupuestal puede ser interpretada como un reflejo de instituciones formales débiles o insuficientes para limitar comportamientos oportunistas por parte de los legisladores. Estados sin regulación clara, pero con presupuestos definidos podrían fomentar relaciones clientelares, al carecer de instrumentos públicos de distribución de recursos que limiten la discrecionalidad en la asignación de apoyos sociales, así como mecanismos institucionales de rendición de cuentas efectivos.

En este sentido, la discrecionalidad presupuestal y normativa constituye un incentivo estructural para el clientelismo, donde los legisladores tienen la capacidad de distribuir recursos públicos buscando maximizar apoyos políticos personales o partidistas, más allá de criterios de necesidad o justicia distributiva.

El análisis presentado evidencia cómo la heterogeneidad en regulación y asignación presupuestal entre entidades federativas en México influye en el riesgo de prácticas discrecionales y clientelares. El caso específico de Baja California, al tener uno de los presupuestos más altos y una regulación relativamente clara en contraste con otros Estados, ofrece un contexto único para analizar cómo las condiciones institucionales pueden tanto limitar como facilitar el clientelismo político volviéndolo institucional. Así, este contexto nacional proporciona un marco esencial para entender el caso de estudio particular en Baja California, justificando la relevancia de examinar más profundamente sus condiciones institucionales específicas.

### **Capítulo 3. El caso de Baja California**

El Estado de Baja California sobresale a nivel nacional por el considerable presupuesto asignado a las diputadas y diputados locales para actividades de gestión social. Con una cantidad de 300 mil pesos mensuales destinados específicamente al servicio a la circunscripción, la entidad ocupa el tercer lugar en todo el país en recursos asignados durante el año 2022. Esta notable cifra se traduce en la operación de 25 módulos de atención ciudadana estratégicamente distribuidos a lo largo de la entidad, desde donde los legisladores ofrecen bienes y servicios a la población en sus

respectivos distritos electorales con el objetivo de cultivar una base de apoyo político. Sin embargo, semejante despliegue presupuestal genera interrogantes cruciales sobre cómo se distribuyen estos recursos y cómo influye esta distribución en la conducta electoral de los ciudadanos.

Jonathan Gómez (2014) en su tesis, *Clientelismo político y procesos electorales: El voto de los marginados en Tijuana, B.C. 2004-2013* documentó cómo los módulos de atención ciudadana en esta entidad se utilizan frecuentemente como extensiones partidistas, más que como instrumentos institucionales neutrales para el servicio a la comunidad. Estas prácticas implican la distribución discrecional de recursos públicos con fines político-electorales.

El autor señala que en la entidad existe una práctica denominada “compra de los marginados”, consistente en buscar el involucramiento de sectores vulnerables mediante estrategias que no implican necesariamente la compra directa del voto. Según el autor, esta modalidad se refiere al proceso mediante el cual los partidos políticos ofrecen recursos o apoyos a grupos en situación de marginación, sin exigir explícitamente el voto, pero generando expectativas de reciprocidad política en procesos electorales.

Jonathan Gómez (2014) en su investigación realizó entrevistas semiestructuradas en dos secciones electorales, una dominada por el Partido Acción Nacional (PAN) y otra por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como un análisis estadístico de correlación de marginación social y tendencias electorales para los diversos cargos de elección popular. Sus conclusiones señalan la existencia de clientelismo político en Tijuana bajo el esquema de compra organizada de los marginados por ambos partidos políticos.

Su investigación analizó las elecciones y la gestión social de municipales, gubernatura y las diputaciones locales. Sin embargo, puso especial énfasis en la figura de las y los diputados, destacando que, aunque no son los únicos actores relevantes, resultan clave para comprender cómo los recursos provenientes de la partida “apoyos diversos” pueden utilizarse para reforzar relaciones clientelares (Gómez, 2014, p. 152). Durante el desarrollo de su estudio, el autor no pudo cuantificar con exactitud el presupuesto asignado a la gestión social por diputado (Gómez, 2014, p. 144), aunque estimó que para el año 2014 dicho monto ascendió aproximadamente a 88 millones 200 mil pesos, cifra que incluye tanto los apoyos de gestión social como los recursos destinados a los módulos de atención ciudadana de todos los legisladores (Gómez, 2014, p. 66). Finalmente,

advierte sobre la importancia de supervisar el uso adecuado de estos recursos, ya que una administración inadecuada puede contribuir al fortalecimiento de las estructuras clientelares.

En los distritos con alta competitividad electoral—definidos como aquellos en los que la diferencia entre el primer y segundo lugar es inferior al 3% de la votación—el autor encontró que, de las nueve elecciones analizadas, cuatro habrían tenido resultados diferentes si solo hubiesen votado los sectores marginados. Este hallazgo evidencia que dichos sectores constituyen un mercado electoral estratégico y determinante (Gómez, 2014, p. 149).

Aunque la investigación no se enfocó exclusivamente en las diputadas y diputados locales, sí resalta su participación en la construcción de redes clientelares. En este sentido, destaca ciertas particularidades que hacen del servicio a la circunscripción una actividad clave para entender cómo los legisladores locales pueden fomentar y fortalecer prácticas clientelares mediante su interacción directa con la ciudadanía. Estas particularidades son las siguientes:

- Los diputados locales de Baja California están facultados para realizar actividades de gestión social por mandato constitucional;
- Los diputados solo realizan actividades de gestión social dentro de sus distritos electorales lo que les permite focalizar selectivamente con mayor rigor la distribución de recursos;
- Los diputados por su propia investidura representan dentro de su partido político y distrito electoral una figura preponderante, donde no queda muy claro donde termina su labor partidista y donde empieza su labor legislativa y de gestión social, sin mezclarse; y
- Los módulos de atención ciudadana son más una extensión de los partidos que representan, en lugar de ser gestores eficientes de demandas sociales que se transmiten a los canales competentes (Gómez, 2014, pp. 136-144).

En este contexto, y tomando en cuenta la evidencia previa sobre la existencia del clientelismo político en su modalidad de “compra de los marginados” en Baja California, resulta importante determinar si estas prácticas obedecen únicamente a dinámicas partidistas específicas o si, por el contrario, son resultado de características inherentes al diseño institucional que incentivan dichas conductas.

La reciente alternancia política ocurrida en Baja California, después de tres décadas consecutivas bajo el gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), adquiere particular relevancia

para este análisis. Con la llegada de Morena al poder en el año 2019, se presenta una oportunidad significativa para evaluar si las redes clientelares persisten independientemente del partido gobernante o si, por el contrario, estas prácticas se modifican sustancialmente tras cambios en la configuración política.

Para ello, se realizó un análisis de las asignaciones presupuestales destinadas al servicio a la circunscripción y de la configuración política del Congreso de Baja California. Como se mencionó anteriormente, son precisamente los diputados locales quienes integran el Congreso, órgano responsable de aprobar los recursos destinados a su propia gestión social. Esto implica que la discrecionalidad en la asignación presupuestal esta influenciada directamente por los intereses políticos y electorales de los legisladores y la fuerza política a la pertenecen.

La información pública más reciente sobre el presupuesto asignado para gestión social a las diputadas y diputados locales de Baja California data del año 2016. Previamente, Gómez Molina (2014) reportó un monto de 88 millones 200 mil pesos correspondientes a la XXII Legislatura (2013-2016). A continuación, se presenta un histórico de la configuración política del Congreso del Estado, responsable de aprobar el presupuesto de egresos destinado a esta actividad:

**Tabla 8**

*Configuración del Congreso de Baja California de la XXII a la XXIV Legislatura*

Partidos Políticos	Legislatura XXII 2016-2019		Legislatura XXIII 2019-2021		Legislatura XXIV 2021-2024	
	Número de Diputados	Porcentaje	Número de Diputados	Porcentaje	Número de Diputados	Porcentaje
PAN	13	52.00%	4	16.00%	3	12.00%
PRI	5	20.00%	1	4.00%	1	4.00%
PRD	1	4.00%	0	0.00%	0	0.00%
PES	1	4.00%	1	4.00%	2	8.00%
PBC	1	4.00%	1	4.00%	0	0.00%
MC	1	4.00%	1	4.00%	1	4.00%
MORENA	2	8.00%	14	56.00%	13	52.00%
PT	1	4.00%	2	8.00%	3	12.00%
FUERZA POR MÉXICO	0	0%	0	0.00%	1	4.00%
PVEM	0	0%	1	4.00%	1	4.00%

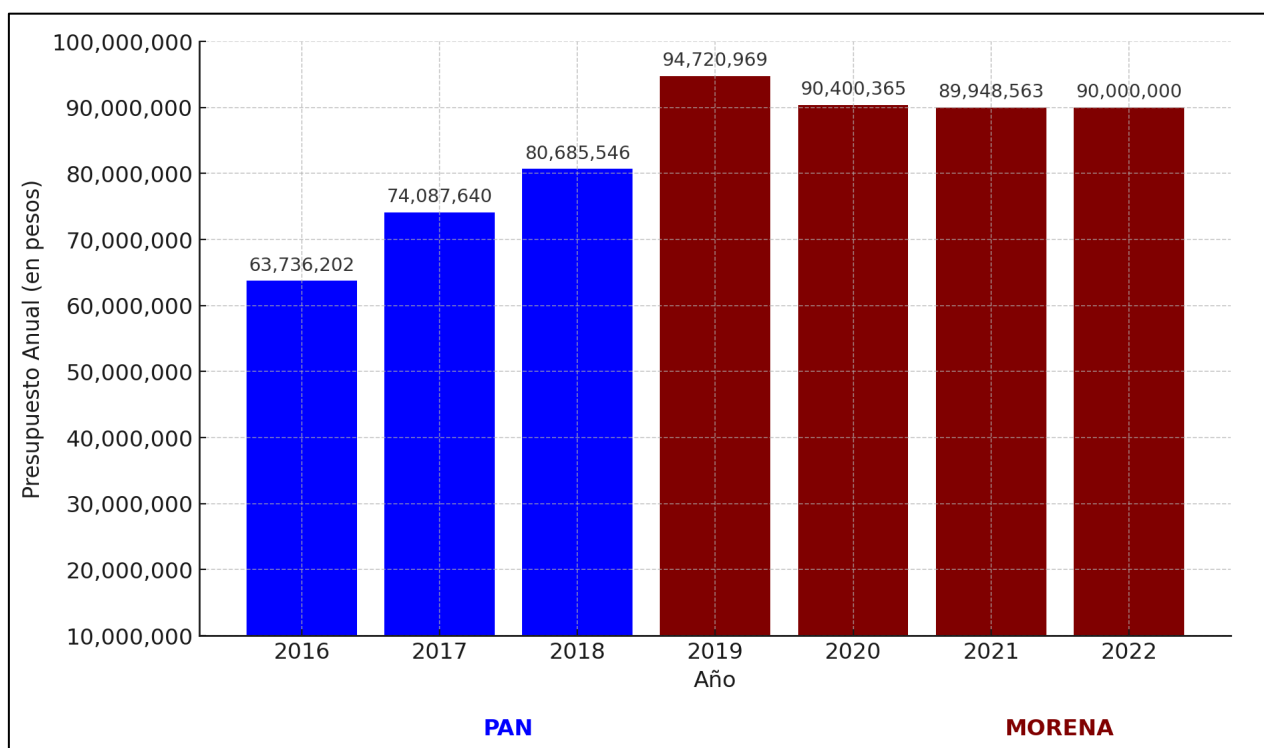
**Fuente:** elaboración propia con base a la información del artículo 83 fracción “t” de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California aplicable al Congreso de Baja California (<https://transparencia.congresobc.gob.mx/art83.html>)

**Nota:** Se tomaron las fechas intermedias dentro de cada legislatura para obtener el número de legisladores, ya que durante un mismo periodo los legisladores pueden cambiar de partido político, lo que podría generar variaciones. Sin embargo, esto no afecta la mayoría relativa ni el control que una fuerza política logra tener sobre el congreso.

De lo anterior se advierte que, entre 2016 y 2019, el Congreso del Estado de Baja California estuvo controlado por el Partido Acción Nacional (PAN), el cual mantuvo una mayoría simple equivalente al 52% de los escaños. Posteriormente, entre 2019 y 2022, Morena obtuvo una mayoría legislativa que osciló entre el 52% y el 56%. Esto evidencia que, durante ambos periodos, ambas fuerzas políticas contaron con la capacidad suficiente para definir y aprobar el presupuesto destinado a apoyos económicos. No obstante, a pesar de la alternancia partidista y las diferencias ideológicas entre ambas fuerzas, se observa una notable continuidad en la asignación presupuestal, como se aprecia en la siguiente gráfica:

**Ilustración 5**

*Evolución presupuestal de gestión social de los diputados (XXII a la XXIV legislatura)*



**Fuente:** Elaboración propia con a la Cuenta Pública del Poder Legislativo del Estado de Baja California (tomo IV) del año 2016 al 2022. En su esta analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos por Clasificación por objeto del gasto. <https://www.bajacalifornia.gob.mx/Gobierno/CuentaPublica>

Por otro lado, comprender la configuración política y presupuestal del Congreso de Baja California permite dimensionar el alcance y la continuidad en el uso de recursos para gestión social, independientemente de los cambios partidistas en el poder. Sin embargo, este análisis no estaría completo sin considerar la estructura electoral y los actores políticos que intervienen en la

contienda, ya que son estos mismos partidos y legisladores quienes, una vez en funciones, disponen de dichos recursos.

El Estado de Baja California en el año 2021 contaba con un total de 17 distritos electorales locales, cada uno con un promedio de 171,825 electores según listado nominal (Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2021), distribuidos en sus 5 Municipios; Ensenada, Mexicali, Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito.

En 2022, los partidos políticos con registro ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC) fueron el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Movimiento Ciudadano (MC) y Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Además, también tuvo registro el Partido Encuentro Solidario de Baja California (PESBC), como partido político local. Por otra parte, en ese mismo año algunos partidos que habían participado en la elección previa ya no contaban con registro vigente; entre ellos destacan Fuerza por México, Redes Sociales Progresistas y el Partido Encuentro Solidario a nivel nacional (PES), debido a la pérdida de su registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE, s.f.). Asimismo, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) perdió su registro en 15 entidades federativas, incluida Baja California (Instituto Nacional Electoral, s.f.).

En el caso de Baja California, es importante destacar que no existen los llamados “diputados de lista”, es decir, aquellos legisladores electos mediante el principio de representación proporcional, asignados con base en una lista registrada previamente por los partidos políticos ante el Instituto Estatal Electoral (IEE). Dichas listas están conformadas por personas que no son sometidas directamente al voto ciudadano, sino que acceden al Congreso mediante representación partidista. Sin embargo, el artículo 15, fracción II, de la Constitución de Baja California establece que los diputados plurinominales serán asignados a los “mejores perdedores”. Según cita textual: “Las asignaciones corresponderán solo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida por distrito y no hayan obtenido constancia de mayoría” (Congreso del Estado de Baja California, 1953, p. 25).

Esta circunstancia genera incentivos para que todos los aspirantes a ocupar un cargo de representación en el Congreso de Baja California busquen activamente el voto ciudadano. A diferencia de los sistemas electorales basados en listas, en Baja California las candidaturas por representación proporcional también dependen del porcentaje de votos obtenidos en los distritos.

Por lo tanto, todos los aspirantes deben competir directamente para obtener votos, incluso quienes aspiran a una curul por representación proporcional. En consecuencia, todos los legisladores locales provienen de una competencia electoral directa, y no exclusivamente aquellos elegidos bajo el principio de mayoría relativa, como ocurre en los sistemas electorales con listas partidistas.<sup>7</sup>

La revisión del contexto político-electoral y presupuestal de Baja California revela que la continuidad en la asignación de recursos para gestión social, independientemente del partido en el poder, obedece a prácticas institucionalizadas que trascienden coyunturas partidistas. Asimismo, la estructura electoral y el diseño del sistema legislativo local generan incentivos permanentes para que tanto los legisladores de mayoría relativa como los de representación proporcional mantengan mecanismos de vinculación directa con la ciudadanía, facilitados por la operación de módulos de atención ciudadana. No obstante, para comprender de manera integral cómo estas condiciones inciden en la reproducción de redes clientelares, es necesario examinar en detalle el marco normativo que regula el servicio a la circunscripción y cómo esta estructura la distribución de bienes y servicios entre el electorado. Ello permitirá identificar las debilidades institucionales que favorecen la discrecionalidad en la gestión social, consolidando este rasgo como un elemento central de una política no programática.

Dado el contexto expuesto, en los siguientes subcapítulos se examinarán las reglas formales y las debilidades institucionales que permiten y facilitan la persistencia del clientelismo político en el servicio a la circunscripción desempeñado por las y los legisladores locales de Baja California.

### **Reglas formales del servicio a la circunscripción en Baja California**

El servicio a la circunscripción, también conocido como gestoría comunitaria, que realizan los legisladores de Baja California y que constituye el objeto de estudio de esta investigación, está regulado por diversas disposiciones legales. De acuerdo con la teoría de Stokes (2013), es fundamental examinar el entramado legal que define los procedimientos para la distribución de

---

<sup>7</sup> Los Diputados federales de México se eligen por el Sistema de Listas Regionales según el artículo 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, generando incentivos diferenciados en la búsqueda y conservación de un espacio de representación en la Cámara de Diputados Federal.

recursos y bienes públicos, con el fin de identificar los elementos que determinan si dicha distribución es programática o no programática. Según este enfoque, una distribución programática debe cumplir con los siguientes criterios: asignación pública, predeterminedada y transparente; justificación basada en criterios de necesidad; diseño que limite la discrecionalidad; e indicadores de resultados.

Como mínimo, estos elementos deben estar contemplados en cualquier programa que distribuya recursos públicos, en este caso, las ayudas de carácter social otorgadas por los legisladores. Por ello, en este apartado se analizarán: (i) los mecanismos legales que facultan a las diputadas y diputados para llevar a cabo servicio a la circunscripción, (ii) la legislación que regula el manejo de los recursos públicos, y (iii) los mecanismos normativos que establecen los procedimientos específicos para la distribución de las ayudas legislativas.

### **Facultad de servicio a la circunscripción de los legisladores locales**

La facultad de servicio a la circunscripción por parte de las y los legisladores de Baja California se encuentra institucionalizada desde el máximo ordenamiento jurídico del estado —la Constitución Política—, así como en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Ambos ordenamientos otorgan a las diputadas y diputados legitimidad formal y legal para llevar a cabo actividades de gestión social en sus respectivos distritos electorales, que van desde la canalización de peticiones ciudadanas hasta la distribución directa de apoyos económicos y materiales.

En relación con la gestión social de las diputadas y diputados, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establece en el párrafo tercero del artículo 14 que:

Los Diputados, como representantes del pueblo, podrán auxiliar a sus representados y a las comunidades del Estado en sus demandas sociales y de orden administrativo de interés general, a fin de lograr su oportuna solución... (Congreso del Estado de Baja California, 1953, p. 24).

En este párrafo de la constitución se aprecia como en el caso de Baja California se establece que los legisladores, además de sus funciones parlamentarias tradicionales (crear leyes, fiscalizar y controlar al Ejecutivo), pueden actuar como intermediarios directos entre el gobierno y la

ciudadanía. Esto legitima institucionalmente actividades tales como la distribución de despensas, material de construcción, medicamentos y becas escolares, así como la realización de jornadas comunitarias, programas de salud, vacunación o esterilización animal.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California (LOPLEBC) establece en la fracción IX del artículo 17, que es una obligación de los Diputados “Auxiliar a sus representados y a las comunidades del Estado, de conformidad con el último párrafo del Artículo 14 de la Constitución Local” (Congreso del Estado de Baja California, 2002, p. 8)

Asimismo, el artículo 165 de la misma ley, amplía sus facultades en la materia, señalando que corresponde a los legisladores desempeñar la gestión comunitaria, atender las peticiones formuladas por la ciudadanía, turnarlas a las comisiones respectivas del Congreso y participar en su resolución, atención y gestión. Además, dicho artículo establece que, para apoyar estas actividades, se deberá contar con Módulos de Atención Ciudadana, los cuales deberán operar conforme a un reglamento específico.

De lo anterior, destacan dos aspectos clave;

- I. El mandato que obliga a los legisladores a contar con Módulos de Atención Ciudadana;
- y
- II. La necesidad de que se emita un reglamento que establezca su funcionamiento.

En cuanto a este reglamento, es importante señalar que, de acuerdo con el transitorio tercero de la LOPLEBC, el Congreso de Baja California tenía la obligación de expedir la normatividad correspondiente en un plazo de 180 días posteriores a la entrada en vigor de la ley. Considerando que la LOPLEBC entró en vigor el 26 de junio de 2002, el 23 de diciembre del mismo año debió haberse publicado en los medios oficiales la respectiva reglamentación. Sin embargo, el reglamento previsto en el artículo 165 de la LOPLEBC no ha sido aprobado, lo que implica la ausencia de un instrumento normativo vigente y aplicable para regular los Módulos de Atención Ciudadana de las y los diputados.

Esta omisión legislativa, que persiste por más de 20 años, evidencia que no ha sido de interés de los representantes populares establecer un marco normativo para estos módulos. No

obstante, sí han mantenido su operación, administración y conservación, lo que se refleja en la asignación de recursos anuales dentro de los proyectos de presupuesto de egresos aprobados por el propio Congreso, que se puede observar en la ilustración 6 (Evolución presupuestal de gestión social de los diputados (XXII a la XXIV legislatura)).

Desde la perspectiva neoinstitucional, específicamente bajo el enfoque de la teoría principal-agente, la ausencia de reglas claras y específicas incrementa la posibilidad de comportamientos oportunistas por parte de los legisladores, quienes, actuando como agentes de los ciudadanos (principales), pueden aprovechar la ambigüedad normativa, o vacíos legales para utilizar los recursos públicos con fines político-electorales.

Asimismo, desde el marco analítico propuesto por Stokes sobre la distribución de recursos, el hecho de que el Congreso de Baja California no haya expedido la reglamentación específica para los Módulos de Atención Ciudadana, al implicar una falta de criterios claros, objetivos y públicamente conocidos sobre la asignación de recursos, convierte automáticamente a estas prácticas en políticas distributivas de carácter no programático. Esto implica que la distribución de apoyos no se guía por criterios técnicos ni necesidades sociales objetivas, sino por discrecionalidad política y estratégica de los legisladores.

Este modelo institucional propicia una distribución potencialmente desigual y discrecional de bienes y servicios públicos. La persistente omisión reglamentaria —por más de dos décadas— sugiere además una deliberada falta de interés institucional por parte de las diputadas y diputados de todas las fuerzas políticas para transparentar y regular de forma efectiva estas prácticas, lo cual refuerza la percepción sobre la existencia de un clientelismo institucionalizado dentro del Congreso local.

Por otro lado, tanto el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como el artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Baja California establecen disposiciones que regulan la reelección legislativa. Particularmente, el artículo 59 constitucional permite la reelección inmediata de legisladores hasta por cuatro periodos consecutivos. En el caso específico de Baja California, el artículo mencionado contempla condiciones relevantes para esta investigación, destacando algunas prohibiciones, entre las que sobresalen las siguientes:

- No podrán recibir apoyos para gestión social (fracción I);
- No podrán utilizar recursos de la diputación para influir, de manera alguna, en el voto a su favor o en contra de algún candidato (fracción II);
- No podrán participar en actos públicos relacionados con la entrega de beneficios de programas sociales promovidos durante su encargo (fracción IV);
- No podrán condicionar la entrega de recursos provenientes de programas públicos (fracción V); y
- No podrán promocionar ni publicar acciones de beneficio social realizadas durante el periodo comprendido entre el inicio de las campañas y la conclusión de la jornada electoral (fracción VI)

Estas prohibiciones reflejan claramente que el propio marco constitucional reconoce el potencial impacto electoral que tiene la distribución directa de recursos públicos. No obstante, dichas restricciones aplican exclusivamente durante periodos electorales formales, desconociendo así que la construcción y consolidación de redes clientelares mediante la distribución discrecional de apoyos ocurre generalmente antes de que inicien oficialmente las campañas. En este sentido, limitar estas restricciones únicamente al periodo electoral ignora el funcionamiento real del clientelismo político, el cual se fortalece y opera precisamente en etapas previas, aprovechando el vacío normativo y la ausencia de controles efectivos en la distribución de recursos públicos durante los meses e incluso años anteriores a los procesos electorales.

La facultad institucionalizada de servicio a la circunscripción otorgada a las diputadas y diputados locales de Baja California refleja una tensión intrínseca entre su legitimidad jurídica formal y el riesgo constante de convertirse en una fuente institucionalizada de prácticas clientelares. La ausencia prolongada de reglamentación específica para los Módulos de Atención Ciudadana no solo evidencia una clara omisión legislativa, sino también un interés institucional deliberado por mantener amplios márgenes de discrecionalidad en la distribución de recursos públicos.

### **Regulación en materia del ejercicio del gasto público**

En el apartado anterior se describieron las disposiciones legales que facultan a las legisladoras y legisladores para llevar a cabo labores de gestoría comunitaria, incluyendo la atribución de contar con módulos de atención ciudadana que deben operar conforme a su reglamento correspondiente. Ahora bien, si entendemos a las y los diputados como agentes que, mediante su actividad de gestoría, ejercen gasto público para la distribución de recursos y la operación de dichos módulos, resulta indispensable examinar los instrumentos legales que regulan el manejo de estos recursos.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 134 que la administración de los recursos públicos, en todos los órdenes de gobierno, debe regirse por los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con el fin de cumplir los objetivos a los que dichos recursos estén destinados (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917, p. 146). Asimismo, el artículo 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California adiciona los principios de legalidad, honestidad, racionalidad, austeridad, control y rendición de cuentas, en la administración de los recursos públicos aplicables a los presupuestos de los tres poderes del Estado, incluido el Poder Legislativo. Tanto el artículo 134 federal y el artículo 90 local establecen que los resultados derivados del ejercicio presupuestal serán evaluados por la Auditoría Superior del Estado, con el propósito de garantizar que los recursos se asignen con base en los resultados obtenidos en dichas evaluaciones.

En el ámbito local, el artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (CPELSBC) prevé que el Congreso del Estado deberá contar con un Plan de Desarrollo Legislativo, análogo al Plan Estatal de Desarrollo del Poder Ejecutivo. Por su parte, el artículo 39 establece que dicho poder deberá implementar sistemas y mecanismos de evaluación de la función legislativa, los cuales deberán incluir criterios para medir la eficacia e impacto de actividades como la formación de leyes y decretos, la dictaminación de cuentas públicas, la gestión en auxilio a sus representados, y el desarrollo institucional del propio Poder Legislativo.

En cuanto a la legislación secundaria, la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, en su artículo primero, establece que su objeto es normar y regular los presupuestos de ingresos y egresos, así como el ejercicio, evaluación, vigilancia y verificación

del gasto público. Esta ley reconoce expresamente al Poder Legislativo como uno de los sujetos obligados, según lo dispuesto en su fracción II.

En seguimiento a lo anterior, el artículo cuarto de la misma ley establece que los poderes estatales —incluido el legislativo— deben planear, programar, presupuestar, controlar, evaluar y vigilar sus actividades conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, perspectiva de equidad de género, transparencia y honradez. Asimismo, se señalan claramente las etapas del ciclo presupuestal, las cuales comprenden: planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y vigilancia.

De igual forma, el artículo 6 de la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California reitera la obligación del Poder Legislativo de cumplir con todas las etapas del ciclo presupuestario. No obstante, establece que dicho proceso deberá ser desarrollado y coordinado por la unidad administrativa que sea equivalente a la Secretaría de Hacienda (Congreso del Estado de Baja California, 2010, p. 4).

En el caso del Poder Legislativo, la unidad administrativa con atribuciones equivalentes es la Dirección de Contabilidad y Finanzas, la cual, de acuerdo con el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California (LOPLEBC), tiene a su cargo “la programación, ejecución financiera y contable del presupuesto del Poder Legislativo, así como la realización de tareas de apoyo que permitan el estudio y planeación de asuntos de naturaleza presupuestal relativos al Poder Legislativo” (Congreso del Estado de Baja California, 2002, p. 42).

Existen diversos elementos dentro de la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público que resultan relevantes para promover un manejo responsable y transparente del gasto público. Sin embargo, destaca particularmente el artículo 23, el cual establece la metodología aplicable para la formulación del presupuesto de egresos, señalando expresamente que este deberá ser basado en resultados y construido con base en indicadores.

De manera complementaria, el artículo también hace referencia al Sistema de Evaluación del Desempeño, definido en el artículo 74 de la misma ley como el:

conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, mediante la verificación del grado de cumplimiento de políticas públicas, programas, objetivos y metas, con base en indicadores de gestión y de

género que permitan conocer su impacto económico, social e institucional, así como la población objetivo y la atendida por dichos programas, desagregada por sexo y grupo de edad (Congreso del Estado de Baja California, 2010, pp. 30-31).

Cabe destacar que la implementación de este sistema es de carácter obligatorio para todos los poderes del Estado.

Por lo anterior, la medición de la intervención gubernamental debe ser objetiva y permitir la valoración del desempeño institucional, así como de su impacto en las dimensiones económica, social e institucional. En este sentido, la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California establece que todos los sujetos obligados —incluido el Poder Legislativo— deben implementar el Sistema de Evaluación del Desempeño dentro del ámbito de su competencia.

En consecuencia, el Poder Legislativo de Baja California, como sujeto obligado conforme a dicha ley, no solo debe aplicar el Sistema de Evaluación del Desempeño, sino también el Sistema de Evaluación de la Función Legislativa, establecido en el artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Este último contempla la utilización de indicadores de eficacia e impacto, los cuales son desarrollados y descritos de forma específica en el artículo 77 de la propia Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California.

Esta abundancia normativa podría, en teoría, limitar las prácticas clientelares; sin embargo, desde el análisis de Kitschelt (2000) y Stokes (2013), sabemos que no basta con la existencia de regulaciones formales, pues el clientelismo puede prevalecer bajo normas ambiguas o la ausencia efectiva de mecanismos de vigilancia y control. En la práctica, la efectividad de estos instrumentos depende en gran medida de la fortaleza institucional y la voluntad política para su aplicación efectiva (Hilgers, 2011).

Como se observa y ha documentado, el Congreso de Baja California ha hecho esfuerzos institucionales por incorporar en el marco legal mecanismos que limiten el uso irresponsable de los recursos públicos. Sin embargo, se mantiene al margen de su implementación, pues no solo no ha publicado el reglamento para los Módulos de Atención Ciudadana que le mandata el artículo 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, sino que también se

mantiene omiso en la instrumentalización del Sistema de Evaluación Legislativa establecido en el artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (CPELSBC).

De este modo, aunque existe un marco normativo robusto diseñado para regular la gestión y distribución de recursos, el Poder Legislativo en la práctica se mantiene al margen de las normativas que él mismo emite. Como señala Ugalde (2020), la rendición de cuentas efectiva requiere no solo mecanismos formales, sino condiciones políticas e institucionales que permitan la supervisión constante y la sanción real ante desviaciones. En consecuencia, la institucionalidad formal no es suficiente por sí sola.

Desde una perspectiva crítica basada en la teoría del principal-agente, la rendición de cuentas horizontal ha resultado insuficiente para encausar al Poder Legislativo en la correcta instrumentalización del ejercicio presupuestal. La autorregulación interna del Congreso, influenciada por las dinámicas propias de las fuerzas políticas y sus negociaciones interpartidistas, ha generado consensos tácitos que impiden la aplicación rigurosa de las normas diseñadas precisamente para limitar el uso discrecional de los recursos públicos. Asimismo, la rendición de cuentas vertical, vinculada directamente con la ciudadanía mediante el ejercicio del voto como mecanismo de sanción política, enfrenta serias limitaciones derivadas del diseño clientelar. Este esquema, basado en intercambios asimétricos y selectivos, debilita la capacidad ciudadana para castigar electoralmente las malas prácticas, lo cual perpetúa la opacidad y compromete significativamente la calidad democrática y la legitimidad institucional del Poder Legislativo en Baja California.

### **Reglamentación para distribución de Ayudas Sociales de los Diputados**

Una vez establecido que las diputadas y diputados cuentan con facultades formales para llevar a cabo actividades de carácter social y que el Poder Legislativo está obligado a ejercer los recursos públicos autorizados con estricto apego a la normatividad aplicable, resulta indispensable analizar específicamente la regulación que rige la distribución de las ayudas sociales que realizan los legisladores como parte de su servicio a la circunscripción.

El 25 de junio de 2014 se publicaron en la Gaceta Parlamentaria las Políticas de Operación Administrativa del Congreso del Estado, cuyo propósito es “establecer criterios generales de aplicación que garanticen la óptima operación, desarrollo y buen desempeño de las actividades de

los servidores públicos, además de servir como instrumento facilitador y de mejora continua entre los Órganos de Apoyo Parlamentario” (Gaceta Parlamentaria, 2014, p. 15).

La Política Número 14, titulada “Política para la Ejecución de los Recursos Asignados a Apoyos de Orden Social”, tiene como objetivo “establecer las bases sobre las cuales deberán ejercerse los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos destinados al otorgamiento de apoyos sociales por parte del Congreso del Estado de Baja California” (Gaceta Parlamentaria, 2014, p. 67). Asimismo, la fracción I de dicho apartado señala que el “egreso deberá realizarse conforme a las diversas disposiciones legales y normativas que regulan y fiscalizan la integración de la Cuenta Pública” (Gaceta Parlamentaria, 2014, p. 67).

En su numeral 2, dicha normativa establece que tanto los ciudadanos como los organismos de la sociedad civil que se encuentren en situación desfavorable podrán ser susceptibles de recibir apoyos, mencionando de forma enunciativa mas no limitativa los siguientes rubros: gastos de primera necesidad, atención médica, pasajes, servicios funerarios, dignificación de vivienda, educación, deporte y cultura, servicios públicos, proyectos productivos, y otros (Gaceta Parlamentaria, 2014, p. 67).

Por otra parte, el inciso “B” del Numeral 4 señala que la asignación de los recursos y entrega de los apoyos correspondientes se realizará de acuerdo con las solicitudes presentadas por cada Diputado, y el inciso “C” aclara que serán los legisladores los “responsables de la promoción de los programas [de apoyos] e integración de los expedientes de las peticiones gestionadas por ellos mismos. Así como de determinar el monto a otorgarse a la persona beneficiada...” (Gaceta Parlamentaria, 2014, p.68)

Lo descrito en el párrafo anterior es de suma importancia, ya que otorga a los legisladores facultades de carácter altamente discrecional. Por un lado, les hace responsables directos de la promoción de los programas de apoyos sociales, lo cual permite que cada legislador, de manera unilateral y conforme a criterios personales o político-electorales, pueda desarrollar estrategias focalizadas hacia grupos específicos que representan intereses particulares o afinidades políticas. De esta manera, la distribución adquiere un marcado carácter personalista, alineado estrechamente con el proyecto político individual de cada diputado o diputada, sacrificando con ello el principio de universalidad e imparcialidad que debería caracterizar a los programas de carácter social. Por otro lado, se concede a los diputados la facultad de determinar de manera discrecional los montos

económicos específicos que se asignarán a cada persona beneficiaria. Esto les otorga un control absoluto en la gestión y distribución de recursos públicos, facilitando decisiones altamente selectivas sobre quiénes recibirán los apoyos y en qué cantidades. Es importante señalar que la normativa actual no establece criterios claros ni específicos para la selección de beneficiarios, ni impone límites precisos a los montos asignables más allá del tope general establecido en el presupuesto de egresos. Estas condiciones favorecen transferencias desiguales o arbitrarias, permitiendo que legisladores asignen montos diferentes a ciudadanos que presentan necesidades similares o incluso que decidan negar por completo los apoyos sin tener que proporcionar una justificación formal al respecto.

Hasta este punto, el análisis realizado evidencia que, aunque existe un sólido andamiaje normativo formal orientado a regular el servicio a la circunscripción de las diputadas y diputados locales, la realidad política está caracterizada por omisiones legislativas relevantes, como la falta de la publicación del Reglamento de los Módulos de Atención Ciudadana o la ausencia de implementación efectiva del Sistema de Evaluación Legislativa. Estas deficiencias revelan una significativa brecha entre la institucionalidad formal y la práctica política real, brecha que se amplía aún más con la emisión de normas administrativas que facilitan ampliamente la discrecionalidad en la distribución de apoyos sociales.

Desde una perspectiva neoinstitucional, este escenario es particularmente propicio para que emerjan conductas oportunistas por parte de los legisladores, quienes pueden aprovechar estratégicamente su posición de poder y el control discrecional sobre los recursos públicos, buscando maximizar intereses personales o perseguir objetivos político-electorales específicos, a través de estrategias de distribución de bienes y servicios de forma selectiva, fortaleciendo así dinámicas clientelares en sus distintas dimensiones que debilitan la autonomía del cuerpo electoral y por ende los procesos de rendición de cuentas vertical, elementos esenciales dentro de la democracia liberal. (Stokes, et al, 2013, p. 247)

### **Debilidades institucionales que permiten el clientelismo político**

Susan Stokes establece que una política de distribución de recursos puede considerarse no programática cuando los criterios de distribución presentan vicios, omisiones o vacíos legales que permiten la discrecionalidad o el uso irresponsable de los recursos (2013, pp. 8-13).

Al analizar el diseño institucional que regula formalmente el servicio a la circunscripción de las y los diputados de Baja California, sobresalen importantes omisiones legislativas en su andamiaje normativo. Por un lado, el Congreso local no ha publicado el Reglamento de los Módulos de Atención Ciudadana, a pesar de que su creación está mandatada en el artículo 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Por otro lado, también se mantiene al margen en la implementación del Sistema de Evaluación de la Función Legislativa, previsto en el artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Ambas omisiones resultan críticas: la primera, porque deja sin regulación formal la operación de los Módulos de Atención Ciudadana, permitiendo su uso discrecional sin controles ni lineamientos claros sobre su funcionamiento general y específico. Esto implica que su operación no es homogénea en aspectos como los servicios que ofrecen, los procesos de gestión y los mecanismos de atención ciudadana, generando inconsistencias y posibles prácticas discrecionales en su desempeño. La segunda, ya que los bienes y servicios que distribuyen las diputadas y diputados no son evaluados de manera objetiva. Esto significa que no existe una verificación sistemática del grado de cumplimiento de sus programas mediante indicadores de gestión, ni se mide el impacto económico, social o institucional de su labor territorial. En consecuencia, se carece de información precisa sobre la cobertura, eficiencia, eficacia, calidad y equidad de las acciones realizadas, así como sobre el grado en que sus intervenciones, evaluadas a través de indicadores formales, contribuyen efectivamente a la resolución de problemas públicos como la reducción de la pobreza, el fortalecimiento de la salud pública, la mejora de la seguridad o la dignificación de espacios públicos, entre otros. Esta falta de evaluación debilita los mecanismos de rendición de cuentas y abre espacios para la discrecionalidad en el ejercicio del gasto público.

Otro elemento que potencia la discrecionalidad en la distribución de recursos públicos dentro del servicio a la circunscripción de los legisladores, y que no constituye una omisión sino un vicio normativo, se encuentra en el inciso “c” del numeral 4 de las “Política para la Ejecución de los Recursos Asignados a Apoyos de Orden Social” que establece que serán los legisladores los “responsables de la promoción de los programas [de apoyos] e integración de los expedientes de las peticiones gestionadas por ellos mismos. **Así como de determinar el monto a otorgarse a la persona beneficiada...**” [negritas por el autor] (Gaceta Parlamentaria, 2014, p. 68).

Esta disposición no es un accidente ni una inocente omisión parlamentaria, sino que constituye el reflejo de los intereses de un sector político —el de los propios legisladores—. Como se advierte en la tabla 7 e ilustración 6 del marco contextual, tanto el Partido Acción Nacional (PAN) como el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), fuerzas ideológicamente antagónicas, han mantenido a través del tiempo y de distintas configuraciones del Congreso de Baja California el fondo de gestión social, evidenciando que los intereses legislativos en torno a estos recursos trascienden afiliaciones partidistas y diferencias ideológicas.

De acuerdo con el paradigma neoinstitucional planeado en el marco teórico de la presente investigación, se establece que las instituciones son el conjunto de reglas y prácticas que estructuran las interacciones políticas y sociales, e influyen en la configuración del comportamiento humano. Según Douglass C. North son las reglas del juego en una sociedad, y son las restricciones ideadas por los seres humanos para estructurar las interacciones políticas, económicas y sociales (1993, p. 13).

Las instituciones —las leyes y reglamentos— pretenden disminuir la incertidumbre y los costos de transacción al proporcionar una estructura estable para las interacciones humanas, sin embargo, López Guzmán (2014) y Mayer-Serra, C., (2007), advierten que hay instituciones que generan el efecto contrario, es decir, aumentan la incertidumbre y costos de transacción, a costa de facilitar la extracción de rentas —económicas o políticas—por parte de algunos actores.

Por otro lado, la teoría principal-agente nos explica las relaciones de delegación, que también aplican para los vínculos formados en las democracias representativas entre ciudadanos y sus representantes populares. La base de la teoría se sostiene en la idea en la que el “principal” —el ciudadano— confiere autoridad para que el “agente” —el legislador— actúen en su nombre, bajo el supuesto de que el “agente” —el legislador— se compromete a defender los intereses del “principal” —ciudadano— a cambio de un pago, es decir el sueldo. En primera instancia dicho vínculo aparenta ser una relación que favorece a ambos actores. Pero, desde la perspectiva de la elección racional (*rational choice*) el legislador como agente racional y maximizador de intereses personales o de grupo, posee incentivos para desviarse del mandato que le confiere el mandante —el ciudadano— y actuar en beneficio propio utilizando el poder conferido.

Como se señaló en el marco teórico la desviación se produce por dos principales características inherentes en las relaciones principal-agente: (i) hay intereses divergentes, ya que

el ciudadano y legislador, tienen preferencias e intereses diferentes en tópicos específicos, y (ii) asimetría de información, generalmente el legislador tiene más información, al ser este quien ejecuta las acciones delegadas. Por estas dos razones es que se generan incentivos para que los mandatarios —legisladores— desarrollen conductas oportunistas en el ejercicio del poder político.

En el ámbito del servicio a la circunscripción llevado a cabo por los legisladores, los ciudadanos, como posibles receptores de beneficios, demandan reglas claras en los mecanismos de acceso a los recursos públicos para minimizar la incertidumbre respecto a quiénes serán los beneficiados y cuánto presupuesto será asignado. No obstante, los legisladores pueden optar por establecer instituciones deficientes —es decir imprecisas— que les permitan extraer rentas políticas, como la lealtad y el apoyo electoral, favoreciendo la distribución de recursos hacia ciudadanos afines a sus intereses.

Por ello, el marco normativo que regula la operación del fondo de gestión social, diseñado por los propios legisladores, presenta una estructura que facilita su uso con fines clientelares. Este marco carece de limitaciones claras y otorga al diputado una amplia facultad discrecional para decidir qué ciudadanos serán favorecidos con los recursos distribuidos, consolidándose, así como los grandes benefactores.

Por el contrario, si las instituciones formales implementaran reglas claras que restringieran la intervención del legislador como decisor en la asignación de recursos, sustituyéndola por un proceso impersonal, el papel de benefactor recaería, en términos formales, en las propias instituciones, las normas y las reglas establecidas. Por lo que se considera que la ausencia de reglas claras e impersonales en los procesos de distribución de recursos de orden social que ejecutan los legisladores de Baja California como servicio a la circunscripción, constituye no solo un defecto técnico-jurídico, sino un incentivo estructural que favorece la consolidación de redes clientelares en detrimento de la equidad y la democracia.

#### **Capítulo 4. Medición empírica del clientelismo**

Hasta este punto de la investigación, se ha documentado que el servicio a la circunscripción realizado por las diputadas y diputados locales de Baja California presenta una serie de debilidades institucionales que favorecen la discrecionalidad en la distribución de apoyos sociales, como son la ausencia de reglas claras, vicios normativos que regulan la entrega de apoyos sociales, y la

omisión en la evaluación de su impacto con base en indicadores de gestión, eficiencia, eficacia, economía y equidad de género. Desde el enfoque neoinstitucional y la teoría principal-agente, se advirtió que estas condiciones estructurales incentivan conductas oportunistas por parte de los legisladores, facilitando la configuración de relaciones de intercambio político de tipo clientelar.

No obstante, para corroborar si en la práctica esta estructura normativa ambigua se traduce efectivamente en patrones de distribución discrecional —y en qué medida—, resulta indispensable realizar un análisis empírico del ejercicio presupuestal destinado al servicio a la circunscripción durante el ejercicio fiscal 2022. A partir de la base de datos oficial de apoyos sociales otorgados, se emplearán herramientas estadísticas como la media, la mediana, la moda, la desviación estándar, el coeficiente de Gini y la Curva de Lorenz para evaluar la forma en que cada legislador distribuyó los recursos públicos asignados a su gestión social.

Este capítulo tiene como propósito identificar, medir y describir los niveles de desigualdad y variabilidad en la asignación de apoyos sociales por legislador, partido político y género. De esta manera, se pretende comprobar si la discrecionalidad normativamente permitida se refleja en una distribución inequitativa y personalizada de los recursos, elementos que, según la literatura especializada (Stokes, 2013; Kitschelt, 2000; Hilgers, 2011), son rasgos esenciales del clientelismo político.

Asimismo, se busca establecer si existen diferencias en los patrones de distribución asociados a la filiación partidista o al género del legislador, y en qué medida estos factores modulan las dinámicas clientelares en el contexto de Baja California. Los hallazgos derivados de este análisis permitirán no solo reforzar los argumentos teóricos planteados en capítulos anteriores, sino también aportar evidencia empírica novedosa sobre la forma en que los legisladores locales utilizan los recursos públicos como instrumento de construcción de bases de apoyo político.

Con ello, se completa el arco argumental de la presente investigación: del análisis de las reglas formales y sus omisiones se transita hacia la constatación empírica de sus efectos materiales en la operación cotidiana de la representación política, mostrando cómo un diseño institucional deficiente incide directamente en la equidad, la calidad de la democracia y la provisión justa de bienes públicos.

### **Apoyos sociales entregados por legislador**

Una vez identificado el marco normativo que regula con ambigüedad el servicio a la circunscripción en Baja California, resulta indispensable observar cómo esta arquitectura institucional deficiente se materializa en la práctica. Tal como advierte Stokes (2013), la distribución no programática de recursos, caracterizada por la ausencia de reglas claras y la opacidad en su aplicación, facilita su instrumentalización política y la configuración de vínculos clientelares.

En este contexto, las diputadas y diputados locales de Baja California, durante el ejercicio fiscal 2022, dispusieron de un presupuesto uniforme de 3 millones 600 mil pesos anuales para la entrega de apoyos sociales en sus respectivos distritos. Desde la perspectiva de la teoría principal-agente, el diseño institucional vigente —carente de controles estrictos y de mecanismos de evaluación de resultados— abre amplios márgenes de discrecionalidad, generando incentivos para que los legisladores, como agentes, prioricen intereses particulares o partidistas sobre el interés público (Ugalde, 2020; Kitschelt, 2000).

De acuerdo con el enfoque neoinstitucional adoptado en esta investigación, bajo condiciones jurídicas equitativas —es decir, con presupuestos equivalentes, distritos de tamaño electoral similar y las misma normativa— cabría esperar que los patrones de distribución de apoyos fueran relativamente homogéneos entre los legisladores. Sin embargo, considerando la ambigüedad normativa previamente documentada, pueden desarrollarse dos tendencias principales:

- (i) una distribución uniforme, siguiendo patrones constantes o similares, o
- (ii) una distribución diferenciada y atípica, reflejo de decisiones estratégicas individuales.

La existencia de variaciones significativas no solo evidenciaría la ausencia de reglas impersonales eficaces, sino que también revelaría cómo los legisladores aprovechan las brechas institucionales —esto es, las deficiencias en las reglas formales— no simplemente para cumplir con su función de representación, sino para capitalizar rentas políticas mediante la construcción de redes de lealtad y apoyo electoral en sus distritos.

El primer elemento de análisis, por tanto, consiste en estimar cuántos apoyos sociales entregó cada legislador con la misma cantidad de recursos disponibles. Esta aproximación permite medir de manera inicial el grado de homogeneidad o dispersión en el ejercicio del gasto. La tabla siguiente muestra de manera comparativa el número de apoyos entregados por cada legislador, ordenada de mayor a menor según el número de apoyos otorgados:

**Tabla 9**

*Distribución de apoyos sociales por Legislador en 2022*

legisladores	Partido Político	Distrito	Principio de Elección	Beneficiados	Recursos distribuidos	Promedio
DIP. SANCHEZ ALLENDE LILIANA MICHEL	MORENA	IV	Mayoría Relativa	663	\$3,996,688.55	\$6,028.19
DIP. NAVARRO GUTIERREZ VICTOR HUGO	MORENA	II	Mayoría Relativa	527	\$3,991,036.25	\$7,573.12
DIP. VAZQUEZ CASTILLO JULIO CESAR	PT	VII	Mayoría Relativa	381	\$3,899,952.35	\$10,236.10
DIP. GERALDO NUÑEZ ARACELI	MORENA	XIV	Mayoría Relativa	380	\$3,993,337.42	\$10,508.78
DIP. GUERRERO LUNA MANUEL	MORENA	I	Mayoría Relativa	373	\$4,000,000.00	\$10,723.86
DIP. GARCIA RUVALCABA DAYLIN	MC	II	Representación Proporcional	360	\$3,599,243.04	\$9,997.90
DIP. GONZALEZ QUIROZ JULIA ANDREA	MORENA	X	Mayoría Relativa	350	\$4,000,000.00	\$11,428.57
DIP. MARTINEZ LOPEZ SERGIO MOCTEZUMA	PT	VIII	Mayoría Relativa	338	\$3,799,260.78	\$11,240.42
DIP. MOLINA GARCIA JUAN MANUEL	MORENA	V	Mayoría Relativa	325	\$3,999,526.00	\$12,306.23
DIP. VAZQUEZ VALADEZ RAMON	MORENA	XII	Mayoría Relativa	306	\$3,999,825.98	\$13,071.33
DIP. RODRIGUEZ LORENZO MARIA MONSERRAT	PES	XI	Representación Proporcional	284	\$3,899,698.24	\$13,731.33
DIP. COTA MUÑOZ ROMAN	PRI	VI	Representación Proporcional	283	\$3,799,661.53	\$13,426.37
DIP. MURILLO LOPEZ DUNNIA MONSERRAT	MORENA	XVII	Mayoría Relativa	241	\$3,898,673.67	\$16,177.07
DIP. BRICEÑO CINCO AMINTHA GUADALUPE	PAN	II	Representación Proporcional	237	\$3,689,066.45	\$15,565.68
DIP. ANG HERNANDEZ ALEJANDRA MARIA	MORENA	III	Mayoría Relativa	213	\$3,999,999.86	\$18,779.34
DIP. ECHEVARRIA IBARRA JUAN DIEGO	PAN	IV	Representación Proporcional	205	\$3,950,000.00	\$19,268.29
DIP. CORRAL QUINTERO SANTA ALEJANDRINA	PAN	III	Representación Proporcional	205	\$3,899,576.88	\$19,022.33
DIP. ADAME MUÑOZ MARIA DEL ROCIO	MORENA	XV	Mayoría Relativa	140	\$3,987,757.14	\$28,483.98
DIP. BLASQUEZ SALINAS MARCO ANTONIO	PT	IX	Mayoría Relativa	137	\$3,599,961.62	\$26,277.09

legisladores	Partido Político	Distrito	Principio de Elección	Beneficiados	Recursos distribuidos	Promedio
DIP. AGATON MUÑIZ CLAUDIA JOSEFINA	PT	XVI	Mayoría Relativa	129	\$4,000,000.00	\$31,007.75
DIP. SANCHEZ SANCHEZ EVELYN	MORENA	XI	Mayoría Relativa	104	\$3,999,798.75	\$38,459.60
DIP. MIRAMONTES PLANTILLAS GLORIA ARCELIA	MORENA	XIII	Mayoría Relativa	83	\$3,799,961.67	\$45,782.67
DIP. GONZALEZ GARCIA CESAR ADRIAN	PVEM	VI	Mayoría Relativa	77	\$4,000,000.00	\$51,948.05
DIP. GARCIA ZAMARRIPA ROSA MARGARITA	PES	XII	Representación Proporcional	63	\$3,590,147.20	\$56,986.46
DIP. PEÑA CHAVEZ MIGUEL	PES	X	Representación Proporcional	44	\$3,800,000.00	\$86,363.64
<b>TOTAL</b>				<b>6448</b>	<b>\$97,193,173.38</b>	<b>\$23,375.77</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base a la información proporcionada en el folio 020058023000246 de la Plataforma Nacional de Transparencia

**Nota.** Los apoyos entregados por legislador fueron superiores el propuesto de los 90 millones, sobregirándose por 7 millones, 193 mil, 173 pesos con 68 centavos, según el folio de transparencia.

Como se aprecia en la tabla, existe una variabilidad extrema en el número de apoyos sociales otorgados por las diputadas y diputados locales durante el ejercicio fiscal 2022. La legisladora con el mayor número de apoyos entregados alcanzó un total de 663 apoyos, mientras que, en el extremo opuesto, el legislador con menor actividad solo otorgó 44 apoyos. Esta diferencia de más de 600 apoyos entre ambos casos resulta difícil de explicar bajo condiciones institucionales de igualdad presupuestaria y poblacional similares, lo que sugiere un alto nivel de discrecionalidad en el ejercicio del gasto social.

Asimismo, el costo promedio de los apoyos varió significativamente, oscilando entre los \$6,028.19 pesos por apoyo, en el caso de quienes optaron por otorgar muchos apoyos de bajo monto, y los \$86,363.64 pesos por apoyo, entre quienes concentraron los recursos en muy pocos beneficiarios. Esta disparidad sugiere la existencia de estrategias diferenciadas dado que algunos legisladores parecen buscar un alcance amplio entre la ciudadanía, otros priorizan el otorgamiento de apoyos más cuantiosos y focalizados, lo que puede interpretarse como estrategias específicas para consolidar redes de apoyo personalizadas, que responden a necesidades particulares de cada legislador.

La variabilidad observada en el número de apoyos entregados, en el monto promedio asignado y en los patrones de concentración del gasto público resulta consistente con prácticas de distribución no programática, tal como las caracteriza Stokes (2013). Este tipo de distribución se

asocia directamente con dinámicas clientelares, en las cuales los recursos públicos no se asignan en función de criterios objetivos de necesidad social, eficiencia o equidad, sino que son utilizados estratégicamente para construir y consolidar lealtades políticas.

No obstante, para complementar el análisis de la variabilidad en el número de apoyos otorgados, resulta pertinente introducir una medida estadística que permita cuantificar de manera más precisa el grado de dispersión de los datos: la desviación estándar. Esta herramienta resulta fundamental para evaluar hasta qué punto los apoyos entregados por las diputadas y diputados locales se concentran alrededor de la media general o, por el contrario, presentan una alta dispersión.

Una desviación estándar baja indicaría que la mayoría de los legisladores entregaron un número de apoyos relativamente cercano al promedio, lo que sugeriría patrones de distribución más homogéneos y posiblemente menos discrecionales. En cambio, una desviación estándar alta revelaría una amplia dispersión, evidenciando que algunos legisladores otorgaron muchos más o muchos menos apoyos que otros, lo que reforzaría la hipótesis sobre la existencia de comportamientos diferenciados y estrategias de distribución altamente personalizadas. A continuación, se presenta la tabla con los resultados de la desviación estándar para el número de apoyos sociales entregados por legislador durante el ejercicio fiscal 2022:

**Tabla 10**

*Desviación estándar por legislador*

Diputado	Desviación Estándar	Media	Mediana	Moda	Manto máximo	Monto mínimo	Diferencia
DIP. VAZQUEZ VALADEZ RAMON	4781.63808	\$13,071.33	\$10,000.00	\$10,000.00	\$24,806.25	\$2,766.46	\$22,039.79
DIP. SANCHEZ ALLENDE LILIANA MICHEL	7111.44252	\$6,019.11	\$4,000.00	\$3,000.00	\$60,285.60	\$14.90	\$60,270.70
DIP. VAZQUEZ CASTILLO JULIO CESAR	8540.52408	\$10,236.10	\$10,000.00	\$10,000.00	\$92,800.02	\$799.10	\$92,000.92
DIP. MARTINEZ LOPEZ SERGIO MOCTEZUMA	10622.0696	\$11,240.42	\$10,161.82	\$9,226.20	\$159,848.00	\$1,720.03	\$158,127.97
DIP. GONZALEZ GARCIA CESAR ADRIAN	12135.9554	\$51,948.05	\$49,960.80	\$49,949.20	\$100,000.00	\$2,766.46	\$97,233.54
DIP. RODRIGUEZ LORENZO MARIA MONSERRAT	12963.8188	\$13,731.33	\$10,000.00	\$10,000.00	\$92,000.00	\$429.00	\$91,571.00
DIP. AGATON MUÑOZ CLAUDIA JOSEFINA	15280.5574	\$31,007.75	\$25,920.00	\$20,000.00	\$87,480.00	\$1,249.00	\$86,231.00
DIP. BLASQUEZ SALINAS MARCO ANTONIO	18583.5372	\$26,277.09	\$23,556.00	\$11,020.00	\$155,034.00	\$5,181.00	\$149,853.00
DIP. COTA MUÑOZ ROMAN	25391.123	\$13,426.37	\$10,000.00	\$10,000.00	\$199,810.00	\$729.94	\$199,080.06
DIP. GERALDO NUÑEZ ARACELI	26173.4169	\$10,508.78	\$3,000.00	\$3,000.00	\$220,000.00	\$1,000.00	\$219,000.00
DIP. NAVARRO GUTIERREZ VICTOR HUGO	26822.6576	\$7,573.12	\$3,000.00	\$3,000.00	\$458,200.00	\$451.34	\$457,748.66
DIP. CORRAL QUINTERO SANTA ALEJANDRINA	27291.1741	\$19,022.33	\$8,000.00	\$3,000.00	\$155,700.00	\$1,500.00	\$154,200.00
DIP. BRICEÑO CINCO AMINTHA GUADALUPE	27447.7237	\$15,565.68	\$5,000.00	\$5,000.00	\$166,530.00	\$267.00	\$166,263.00
DIP. ECHEVARRIA IBARRA JUAN DIEGO	28391.1741	\$19,268.29	\$4,000.00	\$1,500.00	\$196,000.00	\$600.00	\$195,400.00
DIP. GUERRERO LUNA MANUEL	36174.731	\$10,723.86	\$2,500.00	\$2,000.00	\$308,289.77	\$56.00	\$308,233.77

Diputado	Desviación Estándar	Media	Mediana	Moda	Manto máximo	Monto mínimo	Diferencia
DIP. GARCIA RUVALCABA DAYLIN	38817.9025	\$9,997.90	\$2,000.00	\$2,000.00	\$448,000.00	\$200.00	\$447,800.00
DIP. MURILLO LOPEZ DUNNIA MONTSERRAT	40546.9932	\$16,177.07	\$5,000.00	\$5,000.00	\$392,611.32	\$360.00	\$392,251.32
DIP. MOLINA GARCIA JUAN MANUEL	44546.0441	\$12,306.23	\$2,595.00	\$2,000.00	\$599,889.00	\$67.50	\$599,821.50
DIP. GARCIA ZAMARRIPA ROSA MARGARITA	51725.5873	\$56,986.46	\$60,264.00	\$3,000.00	\$225,018.00	\$3,000.00	\$222,018.00
DIP. ADAME MUÑOZ MARIA DEL ROCIO	56693.0942	\$28,483.98	\$8,500.00	\$10,000.00	\$366,832.80	\$703.00	\$366,129.80
DIP. GONZALEZ QUIROZ JULIA ANDREA	57498.777	\$11,428.57	\$1,158.48	\$3,800.00	\$746,912.40	\$24.51	\$746,887.89
DIP. ANG HERNANDEZ ALEJANDRA MARIA	58320.3152	\$18,779.34	\$4,965.60	\$5,000.00	\$527,159.82	\$436.00	\$526,723.82
DIP. PEÑA CHAVEZ MIGUEL	58396.9006	\$86,363.64	\$100,000.00	\$100,000.00	\$215,000.00	\$2,766.46	\$212,233.54
DIP. MIRAMONTES PLANTILLAS GLORIA ARCELIA	64498.8732	\$45,782.67	\$9,556.00	\$1,000.00	\$200,000.01	\$1,000.00	\$199,000.01
DIP. SANCHEZ SANCHEZ EVELYN	67903.5835	\$38,459.60	\$10,959.00	\$2,000.00	\$356,564.83	\$100.00	\$356,464.83
TOTAL	34919.71	15071.05	5000.0	10000.0	746912.4	14.9	746897.5

**Fuente:** Elaboración propia con base a la información proporcionada en el folio 020058023000246 de la Plataforma Nacional de Transparencia

La Tabla 10 expone los resultados del análisis de la desviación estándar, media, mediana, moda y rango de montos de apoyos sociales entregados por cada legislador en Baja California durante el ejercicio fiscal 2022. De la revisión de los datos, se desprenden hallazgos importantes que evidencian la existencia de patrones de distribución altamente desiguales:

Primero, la desviación estándar —que mide el grado de dispersión de los montos de apoyos entregados respecto a su media— presenta valores extremadamente elevados en varios casos. Algunos legisladores, registran desviaciones superiores a los \$60,000.00 pesos, lo cual sugiere que el rango de montos otorgados a los ciudadanos dentro de su distrito fue ampliamente irregular. Esto contrasta con otros legisladores que mantienen una menor dispersión, aunque en general ninguna presenta una distribución verdaderamente uniforme.

Segundo, el análisis del monto máximo y mínimo refuerza esta conclusión: mientras algunos diputados entregaron apoyos tan bajos como \$14 pesos o \$100 pesos, en otros casos se otorgaron montos superiores a \$500,000.00 pesos. La diferencia entre el apoyo más alto y el más bajo entregado por un mismo legislador llega a superar los \$700,000.00 pesos de diferencia.

Tercero, se observa que las medias y modas de los montos entregados no guardan correspondencia sistemática. Aunque algunos diputados presentan medias cercanas a los \$10,000, la moda en muchos casos se sitúa en valores significativamente menores, lo que sugiere que, aunque en promedio los montos no parecen excesivos, en la práctica predominaron apoyos de bajo valor con entregas excepcionales de montos altos a ciertos beneficiarios seleccionados.

Estos resultados corroboran empíricamente que los legisladores administran los recursos con estrategias diferenciadas en el modo de la distribución de los recursos de gestión social, pues pese a contar todos los legisladores con el mismo presupuesto anual asignado para apoyos sociales (\$3,600,000 pesos) y representar distritos de tamaño electoral similar, las estrategias de distribución varían de manera importante. Esta disparidad no puede explicarse por factores técnicos o administrativos, sino que sugiere la existencia de decisiones discrecionales personalizadas, orientadas a la construcción de redes de apoyo político.

Por último, para profundizar en el análisis de los apoyos sociales entregados por legislador, se utilizará la herramienta de la Curva de Lorenz, un instrumento gráfico que permite visualizar la desigualdad en la distribución de recursos —en este caso, los apoyos sociales asignados por las diputadas y diputados de Baja California.

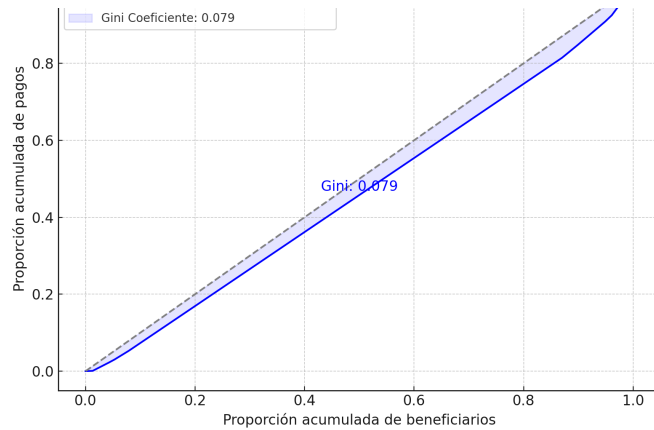
El gráfico se compone de dos ejes: el eje horizontal representa el porcentaje acumulado de beneficiarios, ordenados de menor a mayor según el monto del apoyo recibido, mientras que el eje vertical muestra el porcentaje acumulado del recurso total entregado a dichos beneficiarios. La línea diagonal a 45 grados que cruza el gráfico representa el ideal de una distribución perfectamente equitativa. En contraste, la línea curva refleja la distribución real observada: cuanto más se aleja esta curva de la línea de equidad perfecta, mayor es la desigualdad en la asignación de los recursos.

La Curva de Lorenz, aunque menos conocida que el coeficiente de Gini, se encuentra estrechamente relacionada con este último, ya que el coeficiente de Gini se calcula directamente a partir del área comprendida entre la línea de igualdad perfecta y la curva de distribución observada. Por esta razón, en el presente análisis se utilizarán de manera combinada ambas herramientas para identificar y comparar los niveles de desigualdad entre los distintos legisladores.

Con base en los coeficientes de Gini obtenidos, se seleccionaron tres casos representativos para ilustrar diferentes grados de equidad en la distribución de los apoyos: (i) el legislador con el coeficiente de Gini más alto (mayor desigualdad), (ii) un legislador ubicado en el punto medio de la lista (desigualdad intermedia) y (iii) el legislador con el coeficiente de Gini más bajo (mayor equidad en la distribución). A continuación, se presentan los gráficos correspondientes para cada uno de estos casos.

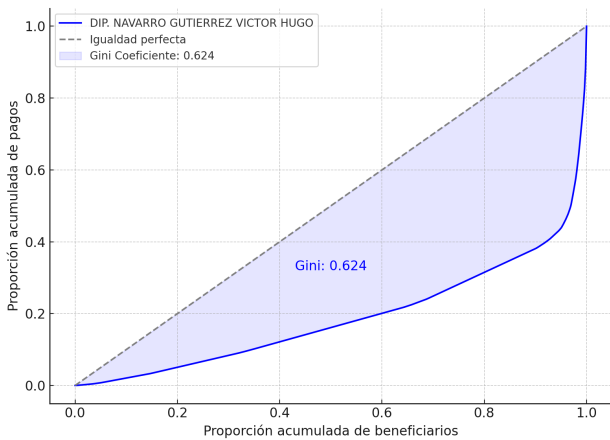
**Ilustración 6**

*Curva de Lorenz de legislador con la distribución de recursos más igualitaria*



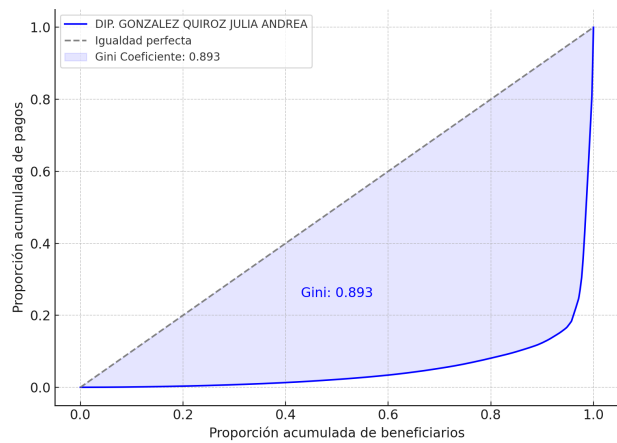
**Ilustración 7**

*Curva de Lorenz de legislador con la distribución de recursos justo en el centro dentro de los extremos de los demás diputados*



**Ilustración 8**

*Curva de Lorenz de legislador con la distribución de recursos más desigual*



**Fuente:** Elaboración propia con base a la información proporcionada en el folio 020058023000246 de la Plataforma Nacional de Transparencia

Las tres gráficas resultan relevantes para el análisis; sin embargo, un caso particularmente ilustrativo es el de la legisladora que presenta la mayor desigualdad en la distribución de apoyos sociales. De acuerdo con la interpretación de su Curva de Lorenz, se observa que el 80% de los beneficiarios concentra apenas el 10% del total de los recursos asignados, mientras que el 20% restante acapara aproximadamente el 90% del presupuesto disponible. Este patrón de asignación se aleja drásticamente de los principios de equidad que deberían regir una política pública de carácter social, como es el servicio a la circunscripción legislativa, y evidencia un uso altamente selectivo de los recursos.

En contraste, el legislador que muestra la distribución más igualitaria registra una Curva de Lorenz que se aproxima notablemente a la línea de igualdad perfecta, indicando una asignación equitativa de los apoyos entre sus beneficiarios. No obstante, este legislador, con un presupuesto total de 4 millones de pesos, otorgó únicamente 77 apoyos, con un monto promedio de \$51,948.05 por beneficiario. Aunque la distribución relativa es efectivamente igualitaria, los montos asignados superan más del 100% la media global (\$23,375.77), lo cual sugiere una estrategia de concentración de recursos en pocos beneficiarios clave, en lugar de privilegiar un alcance más amplio y socialmente redistributivo.

Estos hallazgos reflejan que, incluso en escenarios donde la distribución es más homogénea, persisten dinámicas de concentración presupuestal que limitan el potencial impacto social de los apoyos entregados, reforzando el supuesto de que el servicio a la circunscripción, lejos de ser una política de provisión universal, opera bajo lógicas particularistas y selectivas

El análisis realizado mediante diversas herramientas estadísticas sobre la distribución de recursos evidencia claramente que, aunque todos los legisladores operan bajo un marco normativo común, disponen de presupuestos similares y representan a un número relativamente homogéneo de electores, presentan diferencias significativas e incluso extremas en la manera en que asignan los recursos. Estas diferencias se reflejan particularmente en la variabilidad de los montos asignados, medida mediante indicadores como la desviación estándar, los rangos máximos y mínimos, el coeficiente de Gini y la Curva de Lorenz, lo cual evidencia un manejo altamente discrecional del presupuesto disponible.

Esta ausencia de uniformidad en las políticas de distribución coincide plenamente con el marco teórico planteado en esta investigación. Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, particularmente la propuesta por Douglass North (1993), las instituciones—entendidas como el conjunto de reglas formales e informales que regulan la conducta y estructuran los incentivos en una sociedad—pueden, dependiendo de su diseño, incentivar comportamientos orientados al interés público o fomentar conductas oportunistas que priorizan intereses personales o político-electorales.

De acuerdo con dicho enfoque, la regulación vigente en Baja California no solo permite, sino que también incentiva la discrecionalidad en la asignación de apoyos sociales, creando un entorno institucional propicio para prácticas clientelares. En términos prácticos, esta normativa deficiente genera espacios para que los legisladores, actuando como agentes racionales que maximizan sus propios intereses, aprovechen estratégicamente dicha discrecionalidad para establecer redes de dependencia personal e instrumental con su base electoral.

Desde una perspectiva clientelar, los patrones identificados en la distribución de recursos son especialmente reveladores. Por ejemplo, la asignación puntual de montos elevados podría interpretarse como una estrategia directa de recompensas a beneficiarios considerados clave desde un punto de vista político-electoral. En contraste, distribuciones más homogéneas o reiterativas podrían reflejar programas dirigidos a grupos más amplios, igualmente con fines electorales, orientados a captar o mantener una base extensa de apoyo político.

En consecuencia, la evidencia empírica analizada respalda firmemente que el diseño normativo permite y fomenta la discrecionalidad institucional reproduciendo patrones clientelares en la prestación del servicio a la circunscripción de las y los diputados de Baja California. En lugar de seguir criterios objetivos y reglas claras para distribuir los recursos, cada legislador emplea su presupuesto conforme a estrategias particulares, provocando así profundas inequidades en la asignación de apoyos públicos.

En suma, este análisis empírico fortalece el argumento teórico fundamental del estudio, demostrando que un marco normativo débil, carente de controles efectivos y con amplios márgenes de discrecionalidad, contribuye significativamente a la proliferación y consolidación de prácticas clientelares entre los legisladores de Baja California.

## Distribución de recursos por afiliación partidista

En el marco del análisis sobre la discrecionalidad en la asignación de recursos por parte de las diputadas y diputados locales de Baja California, resulta fundamental examinar si la afiliación partidista influye en los patrones de distribución. Este subcapítulo tiene como objetivo determinar si existe alguna correlación entre el partido político al que pertenecen los legisladores y la manera en que asignan apoyos económicos y sociales dentro de sus respectivos distritos electorales.

Para ello, se desplaza el análisis más allá de los nombres individuales de las y los legisladores, enfocándose en la afinidad partidista y en el proyecto político que representan. Sería razonable esperar que, al pertenecer a fuerzas políticas distintas, los legisladores adopten criterios y estrategias diferenciadas en la asignación de los apoyos sociales, influenciados por sus respectivos objetivos políticos e ideológicos.

A fin de explorar esta posibilidad, a continuación se presenta una tabla que ilustra la distribución de recursos por afiliación partidista durante el ejercicio fiscal 2022.

**Tabla 11**

### *Desviación estándar por partido político*

Fuerza política	Desviación Estándar	Media	Mediana	Moda	Manto máximo	Monto mínimo	Diferencia
MC	38817.9	\$9,997.90	\$2,000.00	\$2000.0	\$448,000.00	\$200.00	\$447,800.00
MORENA	38854.84	\$12,862.01	\$3,562.10	\$3000.0	\$746,912.40	\$14.90	\$746,897.50
PAN	27712.16	\$17,834.07	\$5,000.00	\$3000.0	\$196,000.00	\$267.00	\$195,733.00
PES	39884.97	\$28,874.29	\$10,000.00	\$10000.0	\$225,018.00	\$429.00	\$224,589.00
PRI	25391.12	\$13,426.37	\$10,000.00	\$10000.0	\$199,810.00	\$729.94	\$199,080.06
PT	14476.61	\$15,532.16	\$10,000.00	\$10000.0	\$159,848.00	\$799.10	\$159,048.90
PVEM	12135.96	\$51,948.05	\$49,960.80	\$49949.2	\$100,000.00	\$2,766.46	\$97,233.54

**Fuente:** Elaboración propia con base a la información proporcionada en el folio 020058023000246 de la Plataforma Nacional de Transparencia

Por la naturaleza de MORENA como partido que promueve valores fundamentales como la igualdad social, la justicia distributiva y la democratización de los recursos, cabría esperar que su distribución de apoyos sociales fuera relativamente homogénea. Sin embargo, sorprendentemente, su desviación estándar se encuentra entre las más altas, siendo solo superada por la del PES. Por otra parte, respecto a la media de los apoyos entregados, MORENA se posiciona como la segunda fuerza política con montos relativamente moderados.

La interpretación conjunta de estos resultados sugiere que MORENA tiende a otorgar beneficios moderados a la mayoría de sus beneficiarios, pero concentra sumas sustanciales en un grupo reducido. Esta práctica genera desigualdad y contradice claramente su discurso oficial de justicia social y eliminación de privilegios. De esta forma, paradójicamente, el partido que afirma combatir los privilegios termina reproduciéndolos dentro de sus propias redes clientelares, generando inequidades internas y una contradicción directa entre su discurso y su práctica real.

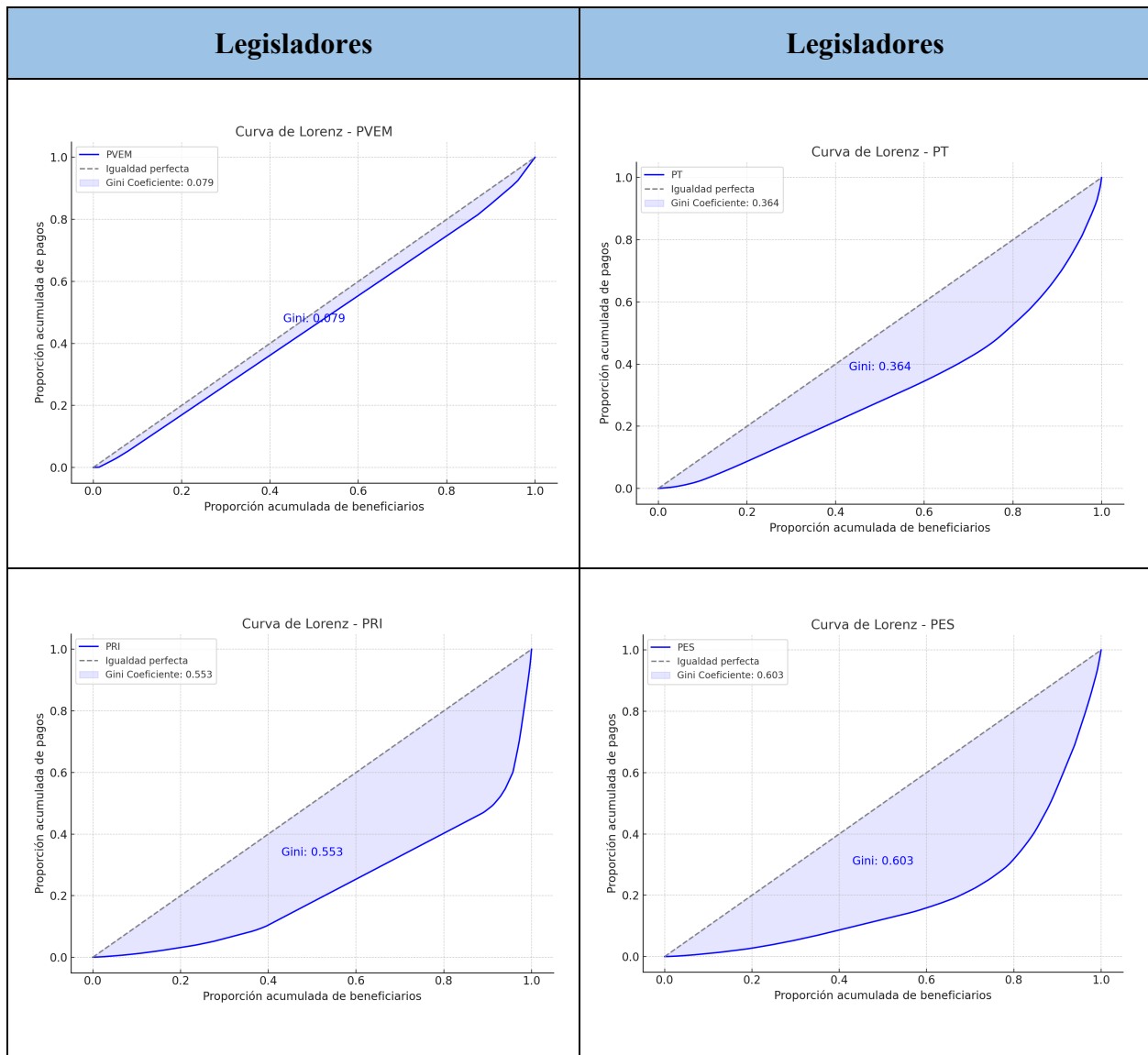
En contraste, podría anticiparse que el PAN—tradicionalmente vinculado con posturas conservadoras y sectores sociales más acomodados—presentaría una elevada desviación estándar, reflejando asignaciones desiguales y concentradas en determinados beneficiarios. Sin embargo, el PAN ocupa la tercera posición con la desviación estándar más baja, mostrando que sus apoyos sociales están distribuidos de manera más homogénea alrededor de la media. Además, respecto a la media de los apoyos entregados, el PAN se ubica en cuarto lugar con montos medianamente generosos. En conjunto, estos valores indican una distribución relativamente consistente y equilibrada de los recursos entre sus beneficiarios, reflejando cierta uniformidad y previsibilidad en su política distributiva.

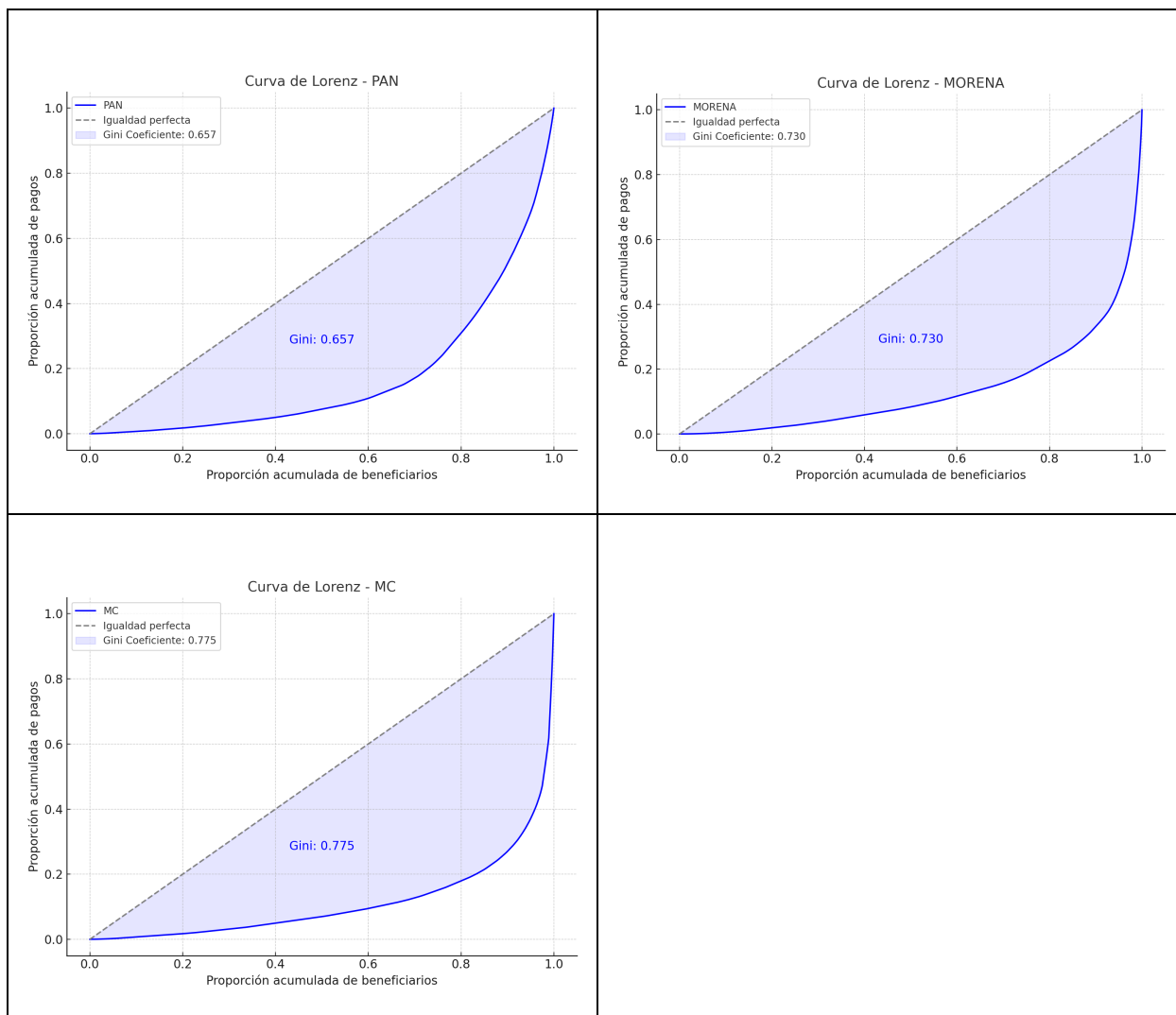
La comparación entre MORENA y el PAN respecto a la asignación de recursos sociales revela contradicciones profundas entre sus prácticas efectivas y los principios ideológicos declarados. MORENA, partido que se presenta como defensor de la igualdad social y contrario a los privilegios, exhibe en los hechos patrones distributivos altamente desiguales, con claros rasgos clientelares. En contraste, el PAN, tradicionalmente asociado a sectores privilegiados y conservadores, presenta una distribución más equitativa y homogénea que contradice en parte su imagen pública esperada. Este contraste pone en evidencia una brecha considerable entre los discursos partidistas, sus principios ideológicos declarados y la realidad concreta de sus prácticas en el manejo discrecional del recurso público, subrayando que en materia presupuestal, la práctica política no siempre coincide con las expectativas derivadas de sus discursos ideológicos.

En el mismo sentido, que en el subcapítulo anterior se implementó la herramienta de la Curva de Lorenz para apreciar la desigualdad de manera gráfica y observar el coeficiente de Gini, por lo que se presenta a continuación, las gráficas por fuerza política:

**Tabla 12**

*Curva de Lorenz por fuerza política*





**Fuente:** Elaboración propia con base a la información proporcionada en el folio 020058023000246 de la Plataforma Nacional de Transparencia

En consonancia con lo reflejado por la desviación estándar, el análisis mediante curvas de Lorenz y coeficientes de Gini revela patrones notables en la distribución de recursos por afiliación partidista en Baja California. MORENA, pese a su discurso oficial centrado en la igualdad y justicia social, muestra un coeficiente de Gini considerablemente alto (0.730), lo que indica una distribución significativamente desigual de los recursos públicos. Este valor solo es superado por Movimiento Ciudadano (MC), cuyo coeficiente de Gini es el más alto (0.775), aunque es relevante aclarar que este partido tiene una única representante, lo que facilita una asignación más discrecional y concentrada.

En contraste, el Partido Acción Nacional (PAN), tradicionalmente identificado con sectores socioeconómicamente acomodados y, en consecuencia, con una expectativa de mayor

desigualdad distributiva, presenta un coeficiente de Gini ligeramente inferior (0.657) al de MORENA. No obstante, la proximidad entre estos valores indica que, en la práctica, ambos partidos tienden a reproducir niveles similares de inequidad en la distribución de apoyos, a pesar de sus divergencias ideológicas y discursivas.

Otros partidos muestran distintos niveles de desigualdad. El Partido Encuentro Solidario (PES) registra un coeficiente alto (0.603), lo que sugiere una distribución marcadamente desigual, mientras que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con un valor medio (0.553), refleja una desigualdad moderada en comparación con otros partidos analizados. El Partido del Trabajo (PT) presenta el menor coeficiente de desigualdad entre las fuerzas políticas examinadas (0.364), lo que indica una distribución más homogénea de los recursos asignados.

Por su parte, destaca notablemente el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), cuyo coeficiente de Gini es extremadamente bajo (0.079), reflejando una distribución casi perfectamente equitativa y homogénea. Este valor podría deberse a una estrategia deliberada de distribución igualitaria, minimizando así prácticas discrecionales y clientelares, o por su parte una extracción directa de los recursos de forma patrimonialista, pues una moda de \$49,949 resulta sospechoso.

En conjunto, este análisis empírico, fundamentado en coeficientes de Gini y curvas de Lorenz, evidencia que, a pesar de discursos políticos diferenciados, la práctica de asignación de recursos entre los partidos políticos presenta, en la mayoría de los casos, niveles importantes de desigualdad y discrecionalidad. Esto resalta una clara brecha entre las plataformas ideológicas de los partidos y su comportamiento real, reforzando el supuesto central de esta investigación sobre la prevalencia de prácticas clientelares institucionalizadas en el Congreso del Estado de Baja California, en la que participan de manera igualitaria todos los legisladores indistintamente de la fuerza política a la que pertenezcan.

### **Distribución de recursos según el género del legislador**

Desde una perspectiva de género, se realizaron los mismos análisis estadísticos utilizados previamente para evaluar la asignación de apoyos sociales entregados por los legisladores, esta vez clasificando los datos según el género de quien los distribuyó. Al examinar estos resultados, no se identificaron variaciones significativas respecto al número de beneficiarios ni en la media de

los montos asignados según el género del legislador. A continuación, la tabla siguiente ilustra claramente estos hallazgos:

**Tabla 13**

*Apoyos sociales entregados según el género del legislador*

Género	Legisladores	Beneficiarios	Beneficiarios promedio	Monto total	Monto promedio	Promedio asignado
Hombre	11	2996	272.36	\$42,839,224.51	\$3,894,474.96	\$14,298.81
Mujer	14	3453	246.64	\$54,353,948.87	\$3,882,424.92	\$15,741.08

**Fuente:** Elaboración propia con base a la información proporcionada en el folio 020058023000246 de la Plataforma Nacional de Transparencia

Con respecto a la desviación estándar, se podría presumir que la mujer es predominantemente más honesta equitativamente en el ejercicio de los recursos y el servicio público —una aseveración sexista, pero divulgada dentro de la cultura popular mexicana— sin embargo, la desviación estándar se encuentra significativamente más elevada en el género femenino y los montos promedio de apoyos sociales entregados es ligeramente superiores a los que realizan los hombres, tal como indica la tabla siguiente:

**Tabla 14**

*Desviación estándar por género*

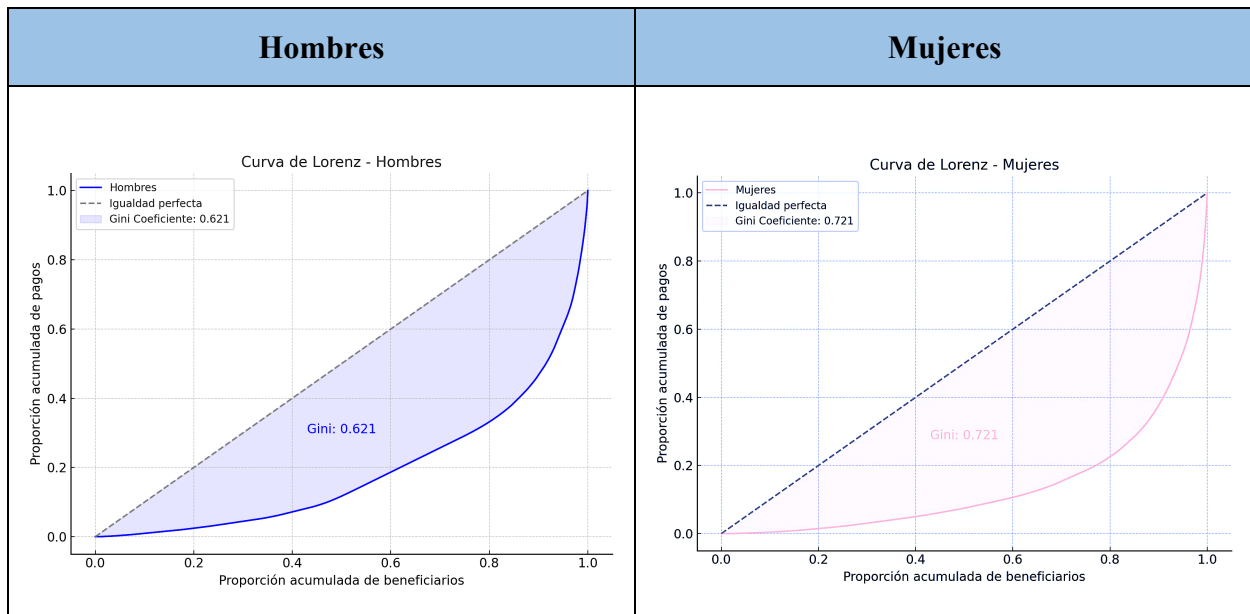
Género	Desviación Estándar	Media	Mediana	Moda	Manto máximo	Monto mínimo	Diferencia
Hombre	29089.22011329910	\$14,298.81	\$9,321.10	\$10,000.00	\$599,889.00	\$56.00	\$599,833.00
Mujer	39275.550346599100	\$15,741.08	\$4,500.00	\$3,000.00	\$746,912.40	\$14.90	\$746,897.50

**Fuente:** Elaboración propia con base a la información proporcionada en el folio 020058023000246 de la Plataforma Nacional de Transparencia

Por último, se presenta la Curva de Lorenz, que representa gráficamente la desigualdad en la distribución de recursos. En el caso del género, se observa que las diferencias no son tan significativas como en los casos analizados por afinidad política. Esto sugiere que la conducta de los legisladores en la asignación de recursos no está influida de manera notable por su género, como se evidencia en las gráficas siguientes:

**Tabla 15**

*Curva de Lorenz por Género*



**Fuente:** Elaboración propia con base a la información proporcionada en el folio 020058023000246 de la Plataforma Nacional de Transparencia

En suma, el análisis estadístico y gráfico realizado desde una perspectiva de género permite concluir que, contrario a ciertas expectativas culturales ampliamente difundidas en México sobre la mayor equidad y transparencia en el manejo de recursos públicos por parte de mujeres, no se encuentran diferencias sustanciales entre legisladores y legisladoras en la distribución de apoyos sociales. Aunque la desviación estándar y los montos promedio asignados por mujeres muestran valores ligeramente superiores a los de sus colegas hombres, estas diferencias no son lo suficientemente pronunciadas como para establecer patrones claros y concluyentes. Además, las Curvas de Lorenz confirman una desigualdad moderada y relativamente similar entre ambos géneros. Por lo tanto, se puede afirmar que el género no representa un factor determinante significativo en la práctica discrecional y clientelar identificada previamente, indicando más bien que estas conductas responden a factores estructurales, políticos e institucionales más profundos, independientes del género del legislador.

## Conclusiones

La presente investigación concluye que el servicio a la circunscripción —comúnmente denominada gestión social, gestoría comunitaria o trabajo territorial— realizado por legisladores locales de Baja California constituye un caso de clientelismo institucionalizado, en virtud de que las instituciones formales (leyes y reglamentos) diseñadas por el propio Congreso establecen condiciones que facilitan prácticas clientelares, mediante la asignación discrecional de recursos públicos destinados al apoyo social.

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo en su vertiente de elección racional, se parte del supuesto de que los individuos —incluidos los legisladores— actúan como agentes racionales, motivados por la maximización de intereses particulares. En este marco, las instituciones —concebidas como el conjunto de reglas formales e informales que estructuran la interacción humana— cumplen una función central: reducir la incertidumbre en los intercambios sociales, económicos y políticos. Estas reglas del juego no solo delimitan el rango de acción de los actores, sino que también generan incentivos y restricciones que orientan su comportamiento estratégico. En este sentido, las dinámicas sociales y políticas pueden entenderse como resultado de la interacción entre actores racionales y las oportunidades o límites que les imponen los marcos institucionales vigentes.

Como se expuso en el marco teórico de esta investigación, las instituciones no son neutrales, sino que favorecen ciertos comportamientos, delimitan el campo de acción de los actores y distribuyen el poder de manera diferencial. Si bien en su concepción ideal las instituciones están diseñadas para reducir la incertidumbre, promover la cooperación y fomentar el desarrollo, en la práctica muchas de ellas operan como mecanismos funcionales para la extracción de rentas económicas o políticas por sectores específicos de la sociedad.

En el caso específico de Baja California, se observa como los legisladores como los actores electos por la ciudadanía para la creación de las reglas formales —leyes— que rigen a la sociedad, las diseña e incumple de manera estratégica para facilitar la extracción de rentas políticas, mediante la formación de redes clientelares construidas mediante la distribución selectiva y discrecional de apoyos sociales.

El análisis empírico realizado mediante indicadores estadísticos como la desviación estándar, el coeficiente de Gini y la curva de Lorenz demostró altos niveles de discrecionalidad en la asignación de apoyos sociales, lo cual es el principal indicador del clientelismo político. Esta discrecionalidad no se limita a un partido específico, sino que es generalizada entre legisladores de diferentes afiliaciones partidistas. Esto demuestra la existencia de facto de una surte de consenso o pacto de complicidad, mediante el cual las y los diputados, pese a sus diferencias ideológicas, coinciden en mantener intacta su facultad discrecional para operar recursos públicos, por el orden de los 3 millones 600 mil pesos anuales asignados a cada uno. En este contexto, el clientelismo no es una anomalía aislada que realiza solo un partido político, sino que es una práctica institucionalizada y tolerada colectivamente para garantizar márgenes de poder individual y beneficios políticos a costa del interés público.

En contraste, a nivel nacional la narrativa dominante en el discurso político del ejecutivo federal a partir de 2018 ha estado marcada por la promoción de la universalización de los programas sociales, destacando iniciativas como la pensión universal para personas adultas mayores, la pensión para personas con discapacidad permanente y las becas para estudiantes en situación de pobreza. Estas políticas fueron elevadas a rango constitucional mediante la reforma al artículo cuarto de la Constitución, publicada el 8 de mayo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, con el objetivo de garantizar su continuidad como derechos sociales no condicionados.

La reforma constitucional dio origen a programas como la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, la Pensión para Personas con Discapacidad Permanente y las Becas para el Bienestar Benito Juárez García, los cuales operan bajo principios de universalidad, entrega directa e igualdad en la asignación, reduciendo significativamente los márgenes de discrecionalidad. Estos elementos contrastan de manera contundente con el modelo clientelar del servicio a la circunscripción operado por los legisladores a nivel local en Baja California, donde la distribución de los apoyo social se convierte en una herramienta de control político, más que en un mecanismo de justicia distributiva.

A diferencia de la ruta institucional adoptada por los programas sociales implementados por el Ejecutivo federal —caracterizados por su universalidad, entrega directa e igualdad en la asignación—, en el caso de Baja California, los legisladores locales han desarrollado un modelo de servicio a la circunscripción que se diferencia de manera sustantiva tanto en su diseño como en

su ejecución. Este modelo reproduce lógicas clientelares al permitir la discrecionalidad, intermediación y diferenciación en la entrega de apoyos sociales, transformando lo que debería ser una política de bienestar en una herramienta de control político. Las principales diferencias entre ambos esquemas se sintetizan en el siguiente cuadro comparativo:

**Tabla 16**

*Principales diferencias del servicio a la circunscripción de los legisladores de B.C., y los programas sociales del ejecutivo federal*

Características	Programas federales derivados de la reforma constitucional del 08/05/2020	Servicio a la circunscripción legislativa de los legisladores de Baja California
<b>Universal / Selectivo</b>	<b>Universal:</b> Se otorgan a todas las personas que cumplen criterios demográficos (edad, escolaridad, discapacidad), sin mediación política.	<b>Selectivo:</b> La entrega depende de criterios no transparentes y sujetos a la voluntad o conveniencia del legislador.
<b>Directo / Intermediario</b>	<b>Directo:</b> Se otorgan sin intermediarios, mediante registros oficiales y pagos bancarios o vía tarjetas.	<b>Intermediario:</b> A menudo gestionado a través de líderes, gestores o el propio legislador, generando dependencia política.
<b>Igualitario / Diferenciado</b>	<b>Igualitario:</b> Todos los beneficiarios reciben el mismo monto, en la misma fecha y por el mismo medio.	<b>Diferenciado:</b> El monto y número de apoyos varía entre ciudadanos, según afinidades, cercanía o preferencias del legislador.

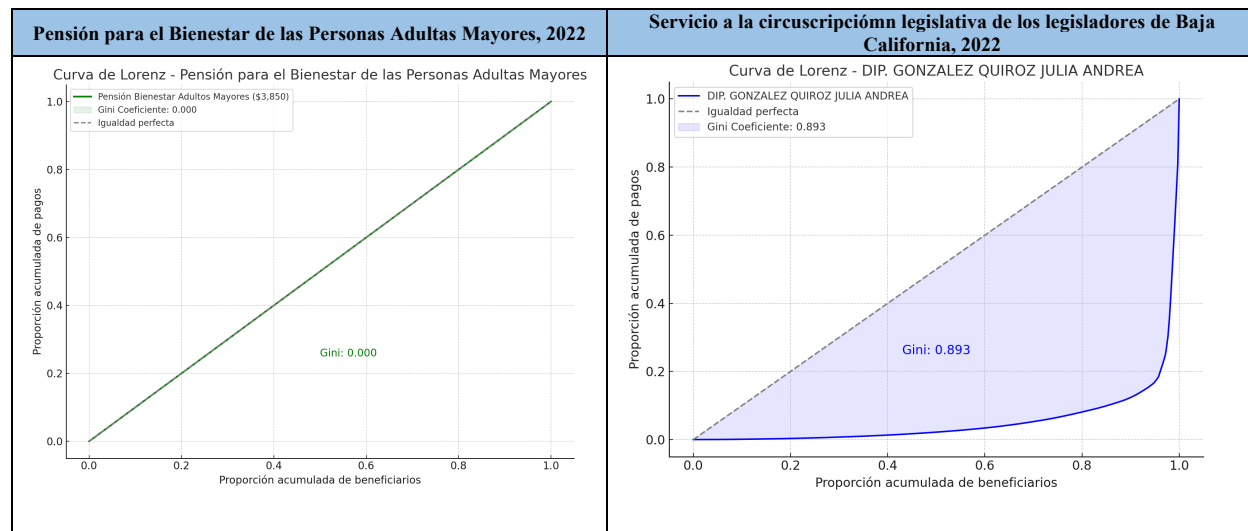
Fuente: Elaboración propia

Este contraste evidencia que, mientras los programas sociales del ejecutivo federales se orientan hacia una lógica de derechos universales, estandarización de procedimientos y eliminación de intermediarios políticos, el servicio a la circunscripción de los legisladores locales en Baja California sigue un modelo clientelar anclado al personalismo político, de intermediación y distribución diferenciada en modo y monto económico de los apoyos sociales.

La distribución de los apoyos sociales se representa gráficamente a través de la comparación entre la legisladora con el mayor coeficiente de Gini y el programa federal Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Esta visualización permite contrastar dos modelos opuestos de asignación de recursos públicos: uno caracterizado por una alta desigualdad y discrecionalidad, y otro por su enfoque universal, equitativo y no condicionado.

**Tabla 17**

*Representación gráfica en la distribución de ayudas sociales del Programa federal Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y el servicio a la circunscripción de los legisladores de B.C.*



**Fuente:** Elaboración propia con base a la información proporcionada en el folio 020058023000246 de la Plataforma Nacional de Transparencia y Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022.

Los resultados mostrados en la Tabla 17 reafirman empíricamente que el diseño institucional influye de forma determinante en la distribución de los bienes y servicios públicos. La desigualdad extrema en la distribución de apoyos asignados por la diputación local —reflejada en un coeficiente de Gini de 0.893— pone en evidencia que la ausencia de criterios técnicos o normativos que guíen el uso de los recursos públicos destinados a la gestión social se traduce en la distribución desigual —incluso injusta— de los mismo. En contraste, el modelo federal de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores que se rige por reglas estandarizadas de acceso y asignación garantiza condiciones de equidad para todos los beneficiarios. La visualización no solo sirve como evidencia cuantitativa, sino también como ilustración del tipo de relaciones clientelares que se fomentan desde el Congreso local: personalizadas, condicionadas y orientadas a mantener bases electorales leales mediante el uso discrecional del gasto público.

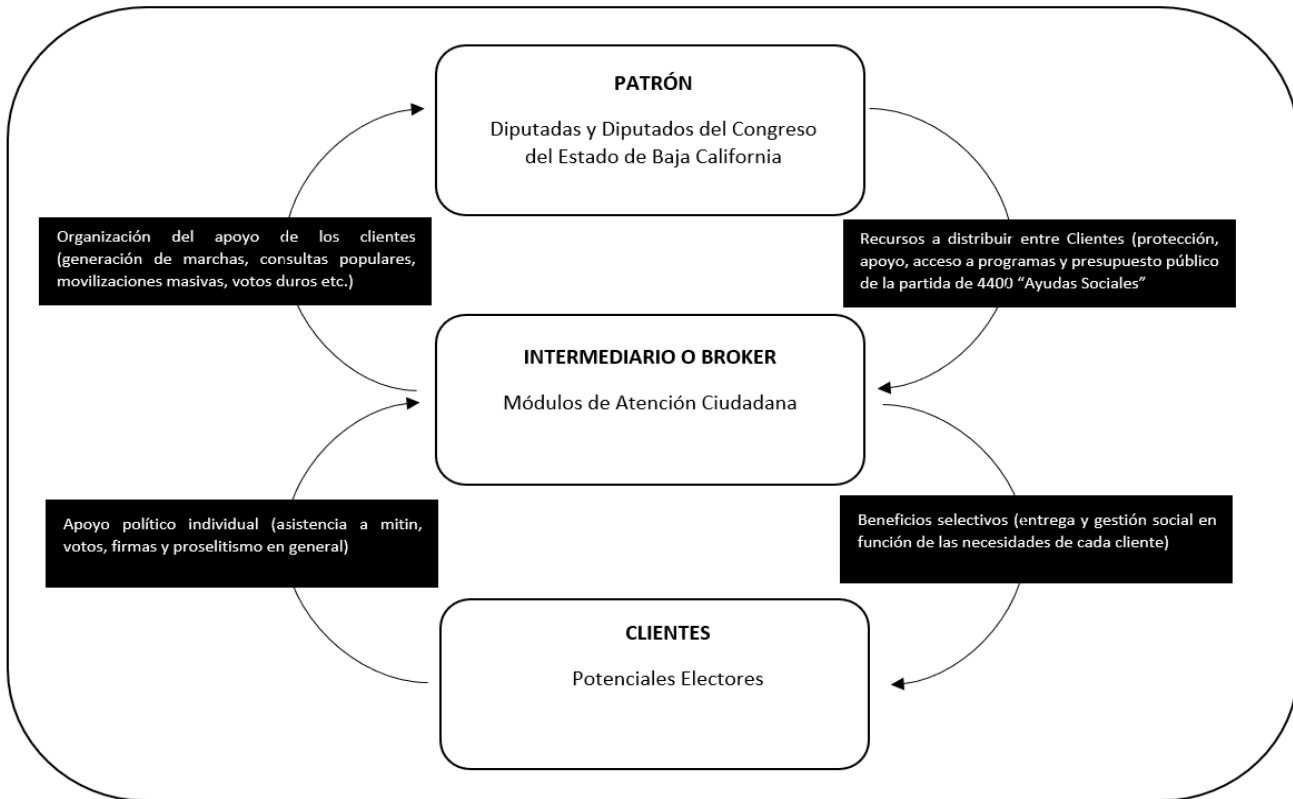
Con ello no se pretende afirmar que el diseño del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores deba constituirse como el modelo único a seguir para todos los programas sociales, ni se descarta que, en ciertos contextos, pueda derivar el programa en una forma de clientelismo. No obstante, su inclusión en este apartado responde a una finalidad

comparativa de carácter empírico, que permita visualizar con claridad y de forma concluyente los contrastes en términos de diseño institucional, criterios de asignación y niveles de discrecionalidad respecto a los apoyos sociales gestionados por legisladores locales.

Una vez establecida empíricamente la existencia de clientelismo institucionalizado en el Congreso de Baja California —a través de la comprobación de una distribución altamente discrecional de apoyos sociales durante el ejercicio fiscal 2022—, se concluye que este fenómeno no es resultado de irregularidades aisladas, sino de un diseño institucional estructuralmente defectuoso para la ciudadanía, pero altamente funcional para los legisladores, en tanto les permite la extracción sistemática de rentas políticas. Derivado de este hallazgo, se presenta a continuación un modelo que permite visualizar cómo opera dicha red clientelar en la práctica, y que sintetiza la lógica de funcionamiento entre actores, recursos y recompensas políticas.

**Ilustración 9**

*Modelo clientelar que operan las y los legisladores de Baja California*



**Fuente:** Elaboración propia con base en Aguirre Leónidas, J. (2012, Pág.24)

El esquema representado en la figura ilustra el funcionamiento del clientelismo institucionalizado en el Congreso del Estado de Baja California, articulado mediante una lógica triangular entre patrones (diputados), intermediarios (módulos de atención ciudadana) y clientes (electores).

- Patrón: Las diputadas y diputados locales fungen como administradores discrecionales del presupuesto público, especialmente de la partida 4400 “Ayudas Sociales”. Desde esta posición, el legislador distribuye recursos, apoyo, gestión de programas y beneficios individuales, no bajo criterios universales, sino en función de sus propios cálculos políticos.
- Intermediario o broker: Los módulos de atención ciudadana actúan como canales de intermediación, gestionando solicitudes, evaluando a quién sí o no se otorgan los apoyos, en función de cálculos de retorno de beneficio político para el patrón, (a mayor beneficio político, mayor será el apoyo económico) facilitando la operación política del legislador. Estos módulos están operados por personal de confianza, que retroalimenta e informa al patrón los retornos políticos de cada cliente, lo que refuerza su función como instrumentos de control político.
- Clientes: Son ciudadanas y ciudadanos —potenciales votantes— que acceden a apoyos sociales no como derecho, sino como retribución a su apoyo político. Este apoyo puede tomar la forma de votos, asistencia a mítines, firma de peticiones, movilizaciones o incluso la organización de actos públicos en favor del legislador.
- Ciclo de reciprocidad: El esquema muestra cómo los clientes devuelven el favor al patrón a través del apoyo político individual o colectivo, que puede ser instrumentalizado por el legislador para consolidar su base electoral. Esta relación es contingente: el acceso al beneficio depende del comportamiento del cliente y no de su situación socioeconómica o de un derecho preexistente.

El modelo triangular de patrón, intermediario y cliente no solo revela cómo operan las redes clientelares, sino que, en el caso de Baja California, muestra un diseño institucional cuidadosamente estructurado, donde los intermediarios políticos —los denominados “módulos de atención ciudadana”— fueron formalizados en la propia Ley Orgánica del Congreso, cumpliendo una función clave dentro del entramado político que sostiene el clientelismo legislativo.

Por otro lado, este diseño clientelar sugiere que los legisladores locales carecen de un modelo sólido de agregación de intereses colectivos y formulación de soluciones estructurales a los problemas sociales. Esta limitación en el ejercicio sustantivo de sus funciones legislativas — como la elaboración de leyes, la fiscalización del poder ejecutivo o la representación efectiva en los debates parlamentarios— los conduce a establecer con su electorado una relación centrada en el intercambio inmediato de bienes por apoyo político. Así, la entrega de apoyos sociales se convierte en un mecanismo de compensación simbólica, mediante el cual los legisladores intentan suplir su débil desempeño institucional con acciones tangibles que les permitan construir una base de respaldo electoral. En lugar de fortalecer vínculos programáticos o ideológicos con la ciudadanía, desarrollan redes de seguidores sustentadas en la distribución personalizada y selectiva de recursos públicos —principalmente con las personas más vulnerables socialmente—, reproduciendo esquemas de lealtad condicional y dependencia política.

La repercusión de este modelo de clientelismo institucionalizado en el Congreso de Baja California trasciende las afectaciones en materia de justicia distributiva y la ineficiencia en la resolución de problemas públicos; su impacto alcanza directamente a la calidad democrática de la entidad. Esta afectación se manifiesta en dos dimensiones principales. En primer lugar, el Congreso, en su papel constitucional de contrapeso del Poder Ejecutivo, se ve desdibujado, ya que en lugar de consolidar una agenda legislativa orientada al equilibrio de poderes y la representación efectiva de los intereses ciudadanos, sus integrantes centran sus esfuerzos en la distribución de apoyos sociales, desviando su función sustantiva. En segundo lugar, el uso discrecional de recursos públicos para generar una base de apoyo político otorga ventajas indebidas a los legisladores en funciones, quienes utilizan la gestión social como plataforma para construir lealtades territoriales. Esto distorsiona las condiciones de competencia en los procesos electorales, generando un entorno de inequidad en la competencia electoral frente a candidaturas independientes o de oposición, las cuales no disponen de acceso institucional al recurso público ni a las mismas oportunidades para realizar trabajo territorial durante el periodo legislativo. En este sentido, el clientelismo institucionalizado no solo degrada la función parlamentaria, sino que también erosiona los principios de equidad en la competencia sobre los que se sustenta la democracia electoral.

Pasar del clientelismo institucionalizado en el Congreso de Baja California al verdadero servicio a la circunscripción implica un cambio de paradigma con profundas implicaciones para la

sociedad, la función legislativa y la calidad de la democracia. Dar ese salto significa abandonar las prácticas discrecionales en la asignación de recursos públicos, dismantelar el modelo de acción política basado en la dependencia clientelar de los sectores más vulnerables —donde la entrega de apoyos se instrumentaliza con fines electorales y no responde a diagnósticos técnicos ni a necesidades estructurales—, reivindicar el papel del legislador como actor de contrapeso, deliberación y representación sustantiva, y no como simple gestor de favores personalizados, así como sustituir la lógica de rentas políticas por una lógica de intervención pública con resultados medibles, orientada a la construcción de comunidad, la solución de problemas colectivos y la defensa de derechos de las minorías o las personas más desfavorecidas.

Esta transformación exige una serie de reformas institucionales que reorienten el servicio a la circunscripción hacia un modelo que promueva el desarrollo comunitario con resultados medibles, sin por ello restringir la pluralidad ideológica-política ni el legítimo acercamiento de los legisladores con la sociedad y sus simpatizantes. En una democracia representativa, es válido que los actores políticos construyan bases electorales, siempre que lo hagan a través de resultados concretos, sin generar dependencia política entre los sectores más vulnerables ni utilizar el recurso público como moneda de intercambio político, sino como una herramienta orientada a la resolución efectiva de problemas colectivos.

En este sentido, se proponen las siguientes acciones concretas para pasar del clientelismo institucionalizado hacia un verdadero servicio a la circunscripción en el Congreso de Baja California:

1. Publicar el Reglamento de los Módulos de Atención Ciudadana, establecido en el artículo 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California:

Aunque la Ley Orgánica prevé la existencia de los Módulos de Atención Ciudadana como una extensión de los diputados para ejercer sus actividades de servicio a la circunscripción, el reglamento que norma su funcionamiento no ha sido publicado ni aprobado oficialmente. Esta omisión ha generado un vacío normativo que favorece la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos destinados a apoyos sociales. La publicación y entrada en vigor de este reglamento permitiría establecer procedimientos claros, criterios de elegibilidad, límites operativos y mecanismos de fiscalización sobre las actividades realizadas por estos módulos.

2. Implementar el sistema y los mecanismos de evaluación de la función legislativa establecidos en el artículo 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California:

El artículo 39 constitucional establece la obligación del Congreso del Estado de contar con un sistema de evaluación del desempeño legislativo. Sin embargo, a la fecha no existen herramientas institucionalizadas ni indicadores públicos que evalúen el impacto del trabajo parlamentario. Implementar este sistema permitiría valorar objetivamente la función de representación, la labor legislativa y el servicio a la circunscripción, a través de indicadores de desempeño que den cuenta de su utilidad social, su equidad distributiva y su contribución a la solución de problemas públicos.

3. Aplicar en la gestión social el Sistema de Evaluación del Desempeño que establece la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California.

La Ley de Presupuesto obliga a que todo gasto público esté sujeto a una planeación estratégica, indicadores de desempeño y evaluación de resultados. Sin embargo, los recursos que ejercen las y los legisladores a través de apoyos sociales no están integrados en este sistema, lo que impide conocer si cumplen con objetivos públicos, si resuelven problemas o si generan impactos sociales medibles. Integrar la gestión social legislativa al Sistema de Evaluación del Desempeño permitiría romper con la lógica del gasto clientelar y avanzar hacia una gestión por resultados.

4. Reformar el artículo 40 y adicionar la Sección XI a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California para crear la “Unidad de Gestión Social”.

La dimensión presupuestal que representa la gestión social legislativa —con un gasto estimado de más de 90 millones de pesos anuales solo en apoyos económicos, sin considerar los recursos humanos y materiales utilizados para su distribución— justifica por sí misma la creación de una instancia especializada dentro del Congreso del Estado. A esta dimensión financiera se suma la dispersión operativa, la ausencia de criterios técnicos y la falta de mecanismos institucionalizados de planeación y evaluación, lo que refuerza la urgencia de profesionalizar esta función.

La creación de una Unidad de Gestión Social permitiría estandarizar y profesionalizar la atención ciudadana que brindan las y los diputados a través de los Módulos de Atención Ciudadana. Esta unidad tendría entre sus principales funciones: administrar padrones de beneficiarios, sistematizar y validar criterios de asignación de apoyos, establecer indicadores de gestión, generar informes periódicos de seguimiento, articular acciones entre módulos de distintas diputaciones, realizar diagnósticos sociales en zonas prioritarias, aplicar encuestas y censos de percepción ciudadana sobre la labor legislativa, diseñar políticas públicas de amplio alcance o focalizadas, con base en metodologías robustas, presentar ejercicios de rendición de cuentas al Congreso y a la ciudadanía, generar información estadística para la toma de decisión de las y los diputados y la formulación de iniciativas de reforma, capacitar periódicamente al personal de los Módulos de Atención Ciudadana en materia de derechos humanos, herramientas de intervención comunitaria, atención ciudadana, etc., integrar y gestionar el sistema único de beneficiarios, implementar mecanismos de participación ciudadana en zonas y distritos, mediante consultas públicas, encuestas o asambleas, que sirva como canales institucionales para proponer, opinar o priorizar necesidades colectivas, elaboración de lineamientos técnicos para la operación de los Módulos de Atención Ciudadana, entre otras.

Además, esta unidad funcionaría como un mecanismo institucional de despersonalización del recurso, lo que reduciría el uso electoral de los apoyos sociales y permitiría transitar hacia una atención centrada en necesidades comunitarias objetivas, dejando atrás la lógica de afinidades políticas y beneficios clientelares.

5. Reforma al artículo 27 de la Constitución del Estado y al artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para reconocer la gestión social como facultad legislativa expresa.

Actualmente, el Congreso del Estado de Baja California carece de una base constitucional y legal que le otorgue facultades expresas en materia de programas sociales, lo que ha generado un vacío normativo que ha sido utilizado como fundamento para excluir al Poder Legislativo de diversas obligaciones en materia de transparencia.

Tanto el artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, como el artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, omiten reconocer la gestión social o el servicio a la circunscripción como una facultad institucional del Congreso, y en su lugar, la configuran únicamente como un derecho y obligación individual de las y los diputados.

Esta diferencia, que podría parecer menor, es en realidad trascendental para efectos de rendición de cuentas y transparencia gubernamental, pues ha permitido que los órganos garantes de acceso a la información excluyan a los congresos locales de la obligación de reportar información relativa a programas sociales.

Un antecedente clave es el acuerdo ACT-PUB/14/09/2016.05, aprobado por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2016, mediante el cual se determinó que la fracción XV del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, referente a la obligación de informar sobre subsidios, apoyos y programas sociales, no aplica a la Cámara de Diputados.

Con base en este precedente, el Dictamen AP-11-718 de 2021, aprobado en la Trigésima Sexta Sesión Ordinaria del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California, ratificó que el Congreso local no está obligado a transparentar información sobre programas sociales, en tanto no tiene atribuciones expresas para operar dichos mecanismos de apoyo.

Esta interpretación fue confirmada nuevamente en el Dictamen CVS/DTA/017/2023, emitido el 29 de junio de 2023, donde se reitera que el Poder Legislativo estatal no está legalmente obligado a reportar información sobre subsidios, estímulos, transferencias, apoyos o infraestructura social, debido a que su marco constitucional vigente no le confiere expresamente esas competencias.

Por lo tanto, se propone reformar el artículo 27 de la Constitución local y el artículo 16 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, con el objetivo de reconocer de manera formal la gestión social como una facultad institucional del Congreso. Esta reforma permitiría aplicar plenamente las disposiciones de la fracción XV del artículo 81 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, y con ello fortalecer la legalidad del gasto, la rendición de cuentas y el control ciudadano sobre el ejercicio de los recursos públicos ejercidos en el marco del servicio a la circunscripción.

Estas cinco modificaciones al marco institucional permitirán transitar hacia un modelo de servicio a la circunscripción centrado en las personas y no en los votos ni en las lealtades políticas

de los sectores más vulnerables. Este tránsito, sin duda, requiere voluntad política, compromiso y consenso entre las distintas fuerzas políticas del Congreso, pero representa una alternativa más sensata que la eliminación abrupta de la partida presupuestal destinada a apoyos sociales, porque suprimir el fondo de gestión social no resolvería el clientelismo; por el contrario, podría trasladarlo al ámbito privado, financiado por grupos de interés o actores económicos que, lejos de fortalecer la autonomía legislativa, profundizarían la dependencia de los diputados respecto a los poderes fácticos. Al mismo tiempo, mantener el modelo clientelar vigente tampoco es una opción legítima ni sostenible.

La única vía responsable es transformar el servicio a la circunscripción mediante reformas institucionales que limiten las facultades discrecionales de las y los legisladores, orientándolo hacia un ejercicio más transparente, equitativo y centrado en el bienestar colectivo. Esto implica renunciar a la lógica de extracción fácil de rentas políticas y avanzar hacia una política social basada en resultados medibles y justicia distributiva. Los vínculos entre diputados y ciudadanía no desaparecen con esta transformación; por el contrario, se redefinen en términos de corresponsabilidad y empoderamiento ciudadano, fortaleciendo así los principios democráticos y la autonomía ciudadana.

Esta investigación también busca invitar a la reflexión quienes se interesan por la ciencia política y los estudios legislativos, dejando abiertas diversas líneas de investigación vinculadas al clientelismo y al servicio a la circunscripción, las cuales no pudieron abordarse plenamente debido a las limitaciones de tiempo propias de un estudio de caso, así como a la escasez de información sobre el tema. Quedan preguntas relevantes por explorar, tales como: ¿qué impacto tiene el servicio a la circunscripción en la productividad legislativa?, ¿cuántos de los apoyos sociales entregados benefician directamente a militantes o estructuras partidistas?, ¿existe correlación entre los montos asignados a determinadas zonas y los votos obtenidos por la fuerza política dominante?, o ¿hasta qué punto se mantiene la lealtad del cliente hacia el patrón en contextos de alta competitividad electoral? Estas y otras interrogantes surgen al profundizar en el fenómeno, y abren un camino para futuras investigaciones orientadas al clientelismo político y al servicio a la circunscripción de los legisladores.

En suma, esta investigación presenta un diagnóstico detallado sobre el estado actual del servicio a la circunscripción en Baja California, identificando con claridad las distorsiones

institucionales que lo han convertido en un vehículo del clientelismo legislativo, y propone alternativas viables orientadas a su transformación. Asimismo, ofrece un contexto nacional sobre el fenómeno y plantea rutas para futuras investigaciones sobre clientelismo político en los congresos locales. No queda más que concluir que profesionalizar el servicio a la circunscripción permitiría limitar las prácticas de intercambio clientelar que hoy degradan la representación legislativa, y al mismo tiempo, fortalecer la legitimidad institucional, recuperar el respaldo ciudadano y revitalizar al Congreso en su dimensión social y como contrapeso.

### Referencias Bibliográficas

- Aguirre, J. L. (2012). Redes clientelares: Una perspectiva teórica desde el análisis de redes sociales (Documento de trabajo No. 83). Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).  
[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/195479/CONICET\\_Digital\\_Nro.8d3b9f62-0c25-42eb-832f-a0bca32ffbe4\\_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/195479/CONICET_Digital_Nro.8d3b9f62-0c25-42eb-832f-a0bca32ffbe4_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Audelo Cruz, J. M., (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 12(24), 124-142.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41751459004>
- Brack, N., & Pilet, J.-B. (2016). Explaining MPs' constituency service in multilevel systems: The case of Belgium. *French Politics*, 14(4), 439–468. <https://doi.org/10.1057/s41253-016-0011-8>
- Bradbury, J., & Mitchell, J. (2007). The Constituency Work of Members of the Scottish Parliament and National Assembly for Wales: Approaches, Relationships and Rules. *Regional & Federal Studies*, 17(1), 117–145.  
<https://doi.org/10.1080/13597560701189669>
- Bustos Gisbert, R. (2008). Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario. *Teoría y Realidad Constitucional*, (19), 135–161.  
<https://doi.org/10.5944/trc.19.2007.6754>
- Caciagli, M. (1996). Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada: Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos. Centro de Estudios Constitucionales.  
<https://es.scribd.com/document/589940980/Clientelismo-corrupcion-y-criminalidad-organizada>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- Castaño Duque, G. A. (1999). Teoría de la agencia y sus aplicaciones. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/11079/germanalbeirocastañoDUQUE.1999.pdf>
- Congreso del Estado de Baja California. (1953). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*. [https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_I/20240126\\_CONSTBC.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20240126_CONSTBC.PDF)
- Congreso del Estado de Baja California. (2002). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California*. [https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_I/20240731\\_LEYOCONG.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20240731_LEYOCONG.PDF)
- Congreso del Estado de Baja California. (2010). *Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California*. [https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_II/20231201\\_LEYGASTOPUBLICO.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_II/20231201_LEYGASTOPUBLICO.PDF)
- Crisp, B. F., & Desposato, S. W. (2004). Constituency building in multimember districts: Collusion or conflict? *The Journal of Politics*, 66(1), 136–156. <https://doi.org/10.1046/j.1468-2508.2004.00145.x>
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2007). *Equilibrios perversos: Instituciones inadecuadas, pero duraderas*. <https://javieraparicio.net/wp-content/uploads/2011/05/19-elizondo-equilibriosperversos.pdf>
- Fenno, R. F. (1978). *Home style: House members in their districts*. HarperCollins.
- Flores, R., & Vázquez, M. (s.f.). La importancia del proceso de planificación y el presupuesto administrativo en las instituciones gubernamentales. *Boletín Científico de la Escuela Superior de Tlahuelilpan*, 2(2). <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tlahuelilpan/n2/e2.html>
- Gaceta Parlamentaria. (2014). *Políticas de operación administrativa del Congreso del Estado de Baja California*. [https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/Contraloria/POLITICA\\_1-16.pdf](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/Contraloria/POLITICA_1-16.pdf)
- Gómez Molina, J. F. (2014). *Clientelismos político y procesos electorales: El voto de los marginados en Tijuana, B.C. 2004–2013* [Tesis de maestría, Colegio de la Frontera Norte]. <https://posgrado.colef.mx/wp-content/uploads/2014/11/TESIS-Gómez-Molina-Jonathan-Francisco-1.pdf>
- Hilgers, T. (2011). Clientelism and conceptual stretching: Differentiating among concepts and among analytical levels. *Theory and Society*, 40, 567–588. <https://doi.org/10.1007/s11186-011-9152-6>
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California (2021). Dictamen AP-11-718 referente a la tabla de aplicabilidad de las obligaciones de transparencia comunes. Recuperado de:

<https://www.itaipbc.org.mx/files/actas/2021/ACTA-DE-LA-TRIGESIMA-SEXTA-SESION-ORDINARIA.pdf>

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California (2023). Dictamen de Tabla de Aplicabilidad CVS/DTA/017/2023 del Congreso de Baja California: [https://www.itaipbc.org.mx/files/tablas/Aplicabilidad/Legislativo/CVS\\_TA\\_DTA\\_017\\_2023%20Congreso.pdf](https://www.itaipbc.org.mx/files/tablas/Aplicabilidad/Legislativo/CVS_TA_DTA_017_2023%20Congreso.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG-2021)*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/02\\_baja\\_california.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/02_baja_california.pdf)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2016). Acuerdo ACT-PUB/14/09/2016.05, tabla de aplicabilidad de las obligaciones de transparencia comunes de los sujetos obligados del ámbito federal. Recuperado de: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-14-09-2016.05.pdf>

Instituto Nacional Electoral. (s.f.). *Partidos que perdieron el registro*. <https://ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/>

Kitschelt, H. (2000). Linkages between citizens and politicians in democratic polities. *Comparative Political Studies*, 33(6–7), 845–879. <https://doi.org/10.1177/001041400003300607>

Lo Bue, M. C., Sen, K., & Lindberg, S. I. (2021). *Clientelism, public goods provision, and governance* (V-Dem Working Paper No. 125). V-Dem Institute. [https://v-dem.net/media/publications/wp\\_125\\_final.pdf](https://v-dem.net/media/publications/wp_125_final.pdf)

López Guzmán, C. (2014). *Instituciones, inequidad y sistema de privilegios en México: Un estudio sobre el origen y las causas del atraso, el subdesarrollo y la deficiencia democrática*. Gremika.

López Rodríguez, J. J. (2023). *Más allá del Congreso: Causas de la variación en el trabajo territorial de las y los integrantes de la Cámara de Diputados en México: El caso de la LXIV Legislatura (2018–2021)* [Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México]. <https://hdl.handle.net/20.500.14330/TES01000847946>

Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política* (1.ª ed.). Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. <https://marchadelpoeta.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/07/52693302-enfoques-para-el-analisis-politico.pdf>

March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734–749. <https://doi.org/10.2307/1961840>

North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. <https://teoriaeconomicahistoria2020.wordpress.com/wp->

<content/uploads/2019/08/douglass-north-instituciones-cambio-institucional-y-desempenncc83o-economico-1a-parte-1.pdf>

Plataforma Nacional de Transparencia. (2022). Folio de solicitud de información 020058023000246. <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>

Poder Legislativo del Estado de Baja California (2022) Montos Pagados por Ayudas y Subsidios 2022:  
[https://wsxtbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&nombreArchivo=Documentos/2022/4/1/5/9/33/2022\\_4\\_1\\_5\\_9\\_33\\_55.pdf&descargar=false](https://wsxtbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&nombreArchivo=Documentos/2022/4/1/5/9/33/2022_4_1_5_9_33_55.pdf&descargar=false)

Poyet, C. (2015, April). Working at home: MEPs day-to-day practice of political representation in their constituency [Ponencia]. Workshop “Recent Developments in the Study of the European Parliament: New Topics, Approaches and Findings”, College of Europe, Bruges, Bélgica. <https://shs.hal.science/halshs-01182367/document>

Rumeau, D. (2012). El control civil de las políticas públicas de defensa: Un modelo de análisis basado en la teoría del principal–agente. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21, 129–151. <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v21nspe/v21nspea06.pdf>

Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿Existe el fantasma y cómo se viste? *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), 141–175.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032010000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032010000100005)

Searing, D. (1994). *Westminster’s world: Understanding political roles*. Harvard University Press.

Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107324909>

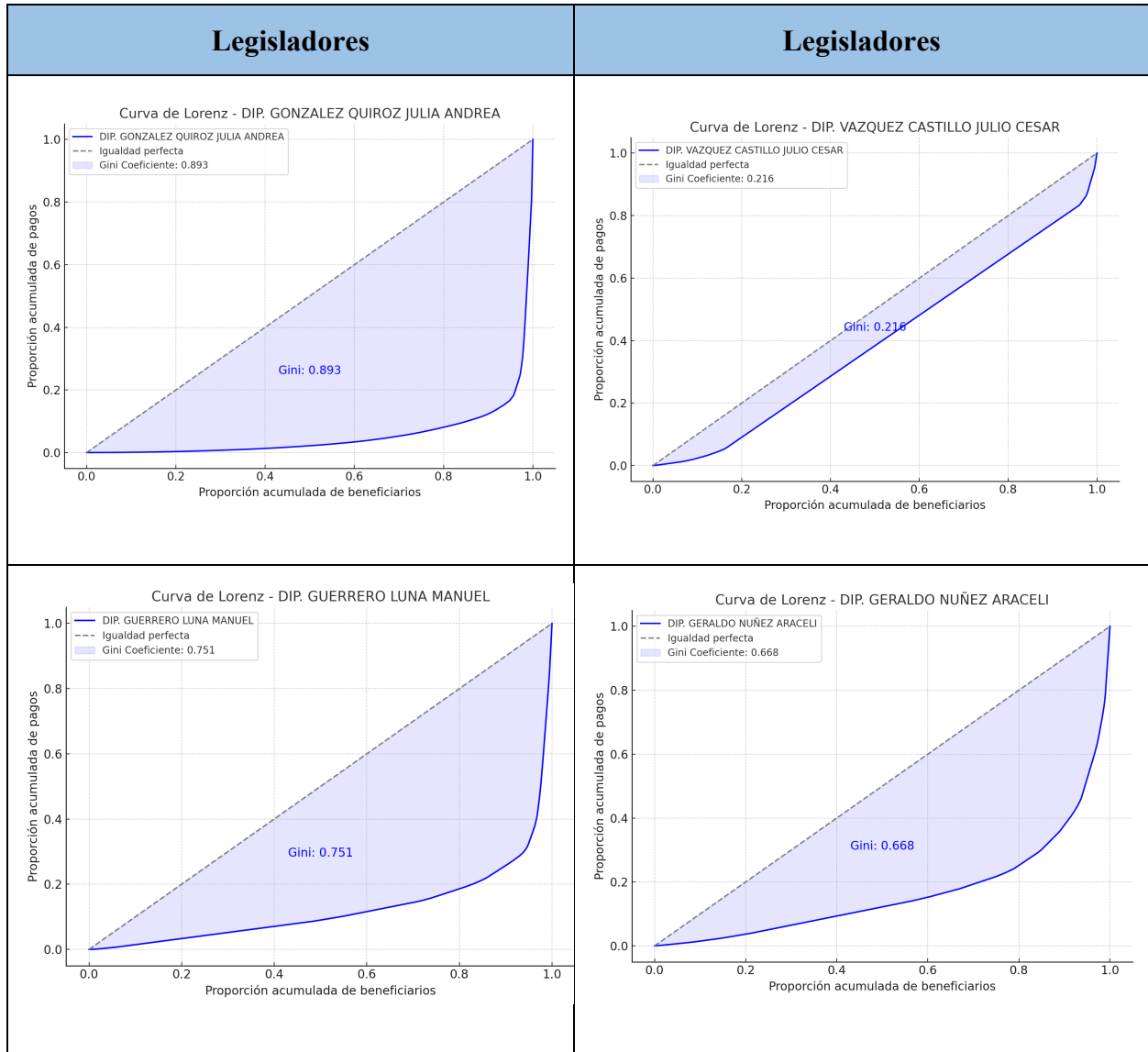
Tosoni, M. M. (2007). Notas sobre el clientelismo político en la Ciudad de México. *Perfiles Latinoamericanos*, 14(29), 47–69.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532007000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532007000100007)

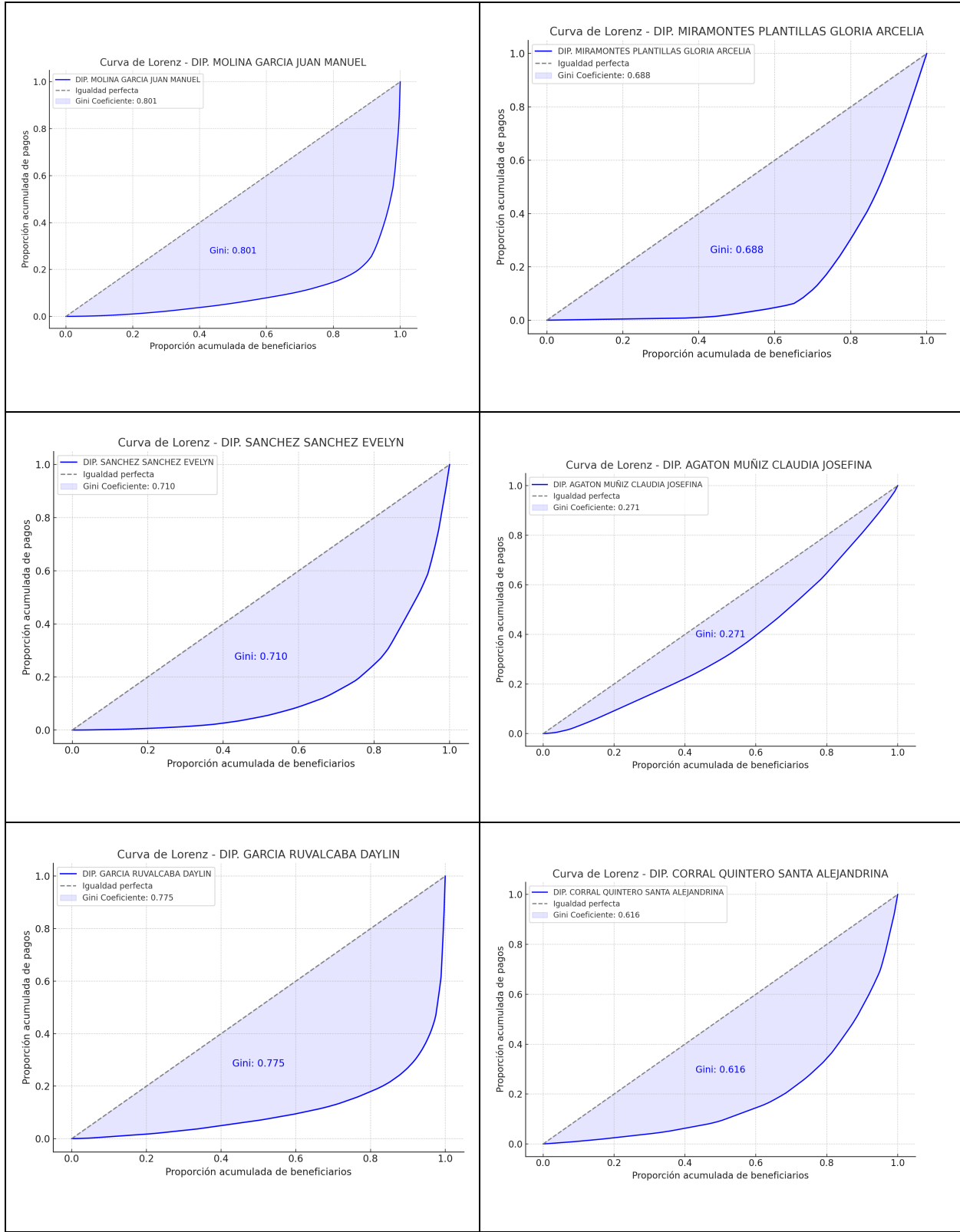
Ugalde, L. C. (2020). Rendición de cuentas y democracia: El caso de México. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 21, 144. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-21.pdf>

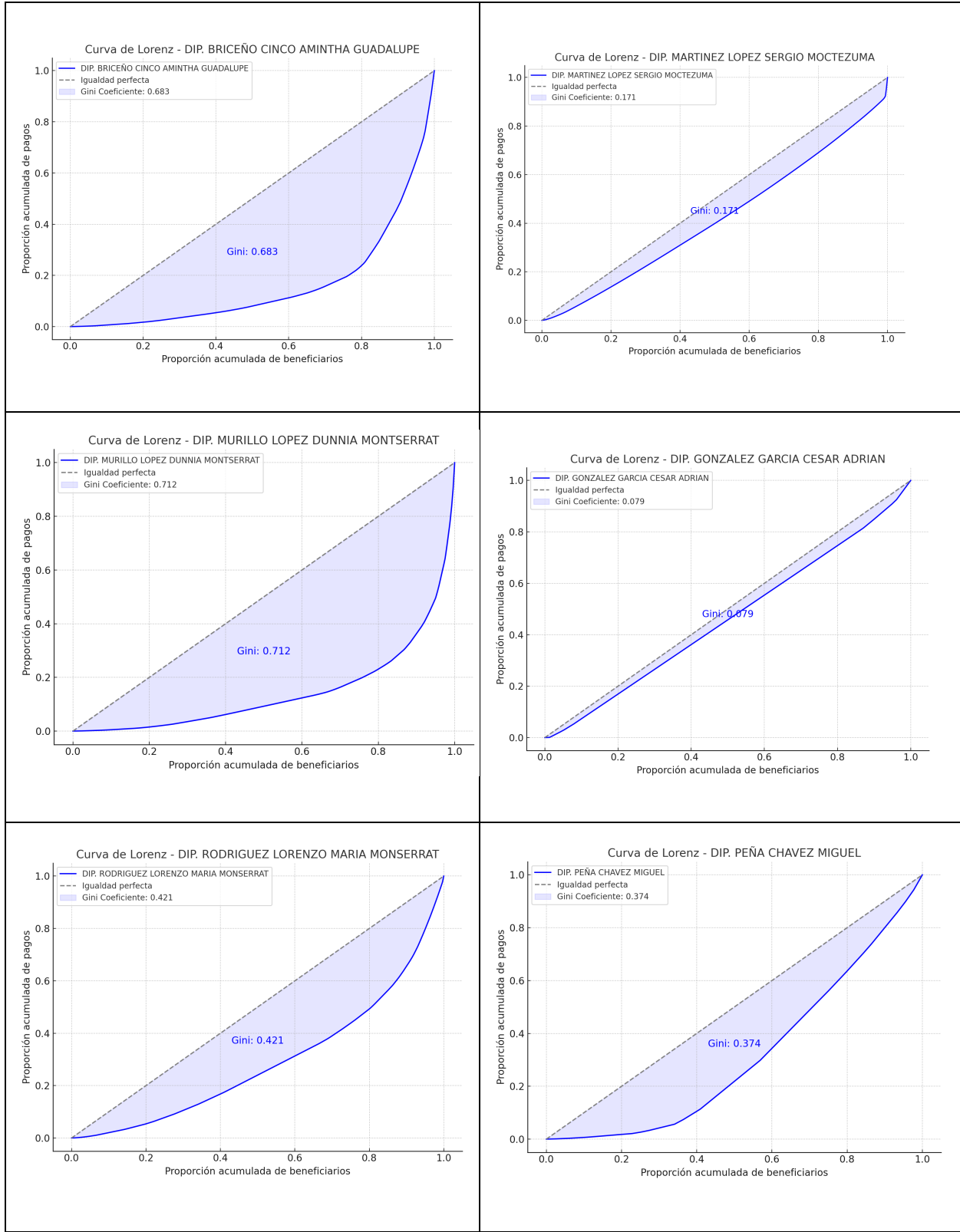
Anexos

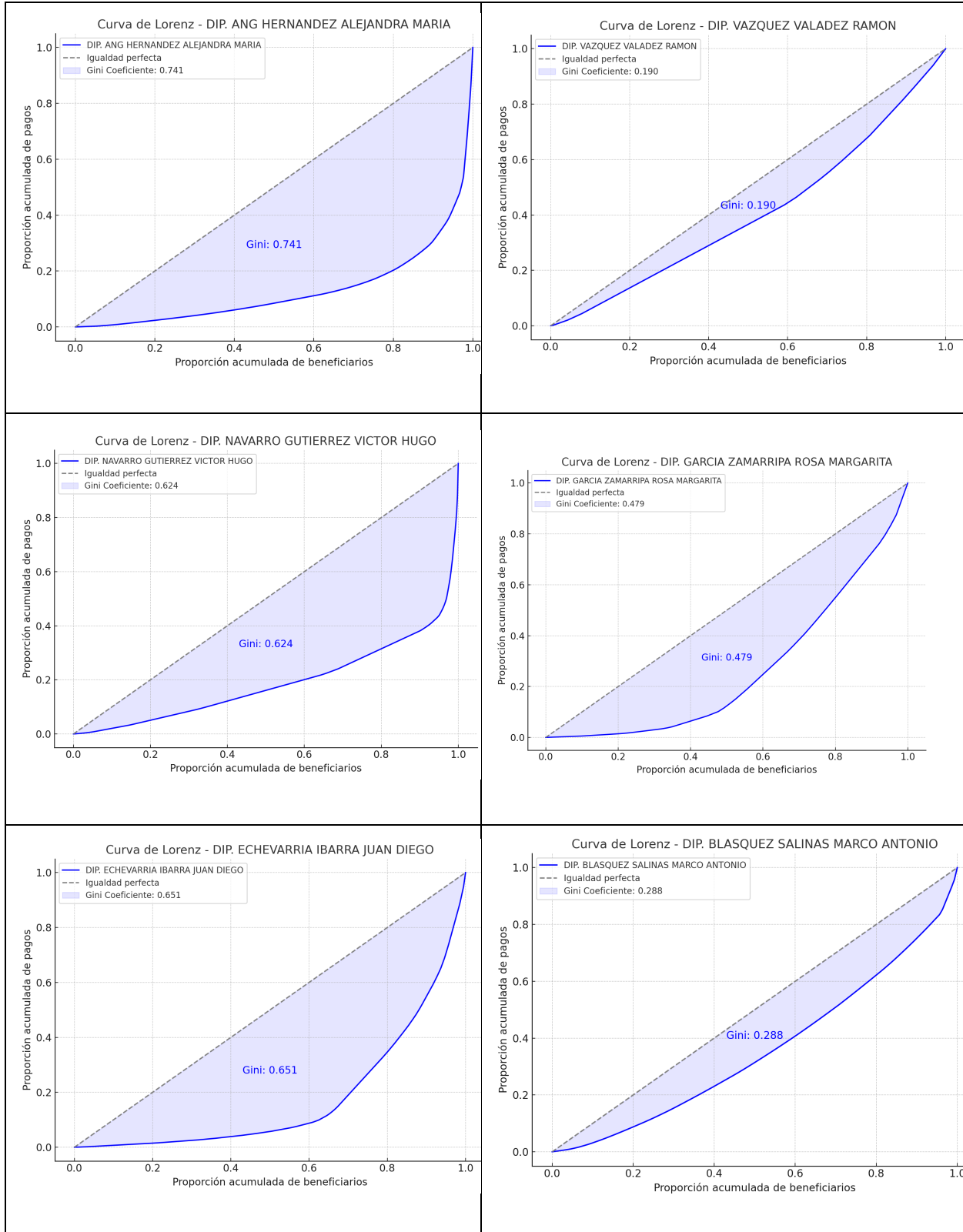
Tabla 1

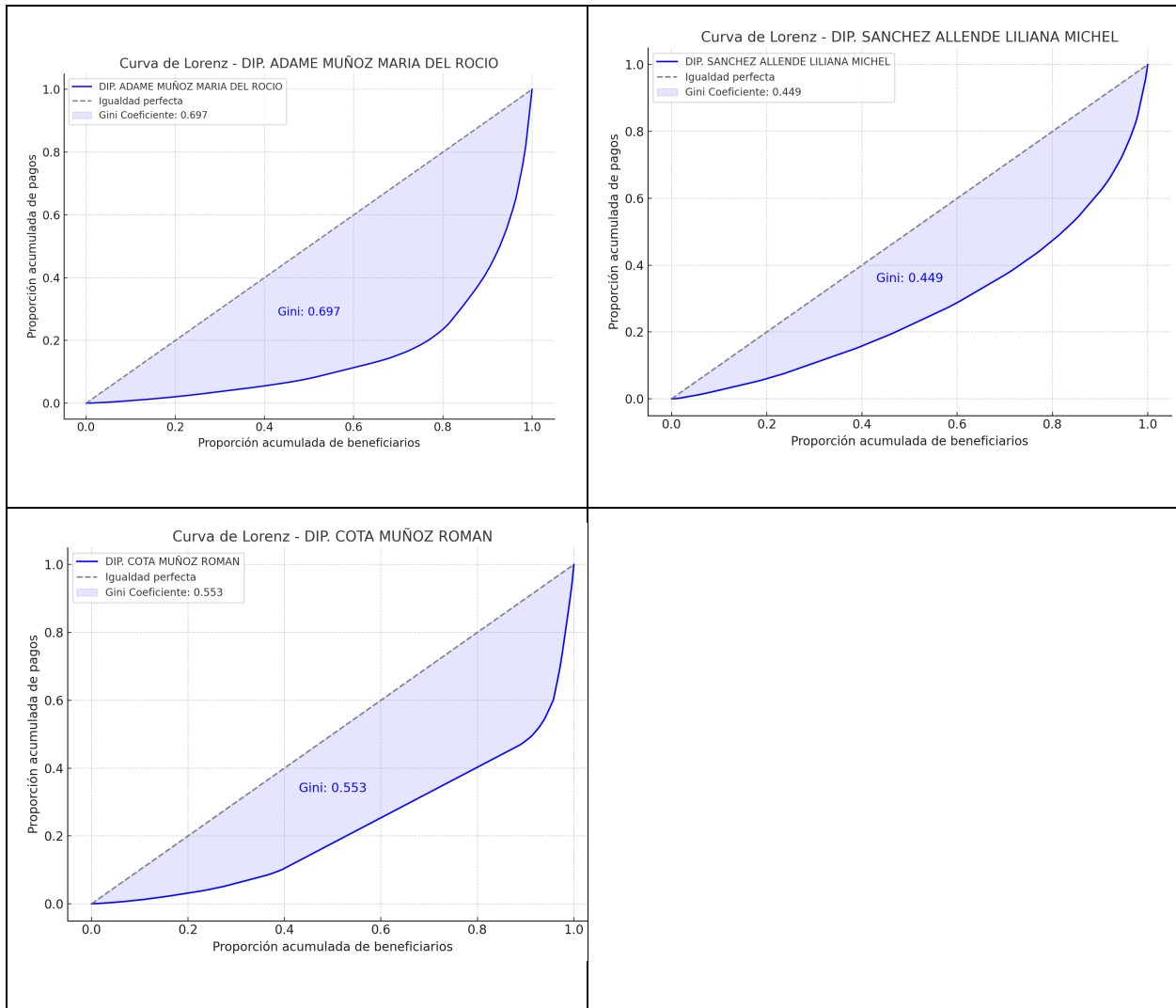
Curva de Lorenz por fuerza política











Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada en el folio 020058023000246 de la Plataforma Nacional de Transparencia

**Tabla 2***Avance Programa Operativo Anual*

Año	Trimestre	Avance Programa Operativo Anual			Enlace electrónico
		Ejecutivo	Judicial	Legislativo	
2015	IV	SI	SI	NO	<a href="https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2015/4/1/7/2/4/2015_4_1_7_2_4_35.pdf&amp;descargar=false">https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2015/4/1/7/2/4/2015_4_1_7_2_4_35.pdf&amp;descargar=false</a>
2016	IV	SI	SI	NO	<a href="https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2016/4/5/2/5/2/4/2016_4_5_2_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false">https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2016/4/5/2/5/2/4/2016_4_5_2_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false</a>
2017	IV	SI	SI	NO	<a href="https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2017/4/5/2/5/2/4/2017_4_5_2_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false">https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2017/4/5/2/5/2/4/2017_4_5_2_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false</a>
2018	IV	SI	SI	NO	<a href="https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2018/4/5/2/5/2/4/2018_4_5_2_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false">https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2018/4/5/2/5/2/4/2018_4_5_2_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false</a>
2019	IV	SI	SI	NO	<a href="https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2019/4/5/2/5/2/4/2019_4_5_2_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false">https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2019/4/5/2/5/2/4/2019_4_5_2_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false</a>
2020	IV	SI	SI	NO	<a href="https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2020/4/1/5/2/4/2020_4_1_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false">https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2020/4/1/5/2/4/2020_4_1_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false</a>
2021	IV	SI	SI	NO	<a href="https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2021/4/1/5/2/4/2021_4_1_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false">https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2021/4/1/5/2/4/2021_4_1_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false</a>
2022	IV	SI	SI	NO	<a href="https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2022/4/1/5/2/4/2022_4_1_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false">https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=CIM&amp;nombreArchivo=Documentos/2022/4/1/5/2/4/2022_4_1_5_2_4_35.pdf&amp;descargar=false</a>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública/Avance de Gestión de Baja California, publicado por la Secretaría de Hacienda de Baja California, Información programática del avance del programa operativo anual del tomo III, IV y V, recuperado de: <https://www.bajacalifornia.gob.mx/Gobierno/CuentaPublica>