

## CAPÍTULO DÉCIMO

### ENTRE ZONAS MARRONES Y DE PENUMBRA. ALTERNATIVAS PARA TRANSITAR A PARTIR DE UN MODELO INEFICIENTE PARA LA SANCIÓN DE LAS PRÁCTICAS CLIENTELARES

Luz María CRUZ PARCERO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El contexto y el problema*. III. *El neoinstitucionalismo como marco de análisis y plataforma propositiva*. IV. *El fortalecimiento de las capacidades de ciudadanía*. V. *Alternativas de reforma constitucional y legal para solucionar los problemas identificados*. VI. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

Cuando abordamos el tema de la democracia participativa, solemos pensar en ejercicios de la sociedad civil, movimientos sociales o procesos electorales. No obstante, la participación ciudadana abarca más dimensiones. Una de ellas es la participación clientelar. Existe una vasta literatura que ha abordado el tema a partir de una codificación moral en la que no es posible ver más allá de sus efectos corruptores, así como trabajos más analíticos relacionados con la calidad de las democracias y la integridad de los procesos electorales, en los que este tipo de acciones son definidas como malas prácticas.<sup>1</sup>

Contamos también con perspectivas más comprensivas que abordan las relaciones clientelares como una de tantas formas de participación política con entramados sociales y políticos complejos, que, si bien pueden generar efectos adversos para las democracias, también cuentan con capacidades para generar formas de capital social no necesariamente perniciosas.<sup>2</sup>

---

\* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

<sup>1</sup> Norris, Pippa, *Why Elections Fail*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

<sup>2</sup> Gay, Robert, "Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 65, diciembre de 1998, pp. 7-24, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25675795>.

En términos generales, la *participación clientelar* se refiere a un conjunto de prácticas o formas de relación donde una de las partes involucradas, denominada en la literatura como los *patrones*, cuenta con poder y recursos para manipular o incidir en las decisiones de los clientes. Por su parte, los *clientes* se asumen como figuras dispuestas a intercambiar recursos valiosos por dádivas.<sup>3</sup>

Si bien éstos han sido los rasgos generales o mayormente aceptados en la academia, lo cierto es que en las relaciones de hoy en día estas fronteras son cada vez más difusas, de manera tal que tanto patrones como clientes pueden llegar a tener poderes equilibrados y, en algunas situaciones, son los mismos clientes quienes establecen las condiciones de las negociaciones por fuera de los parámetros de las asimetrías.

Si por un lado nos enfrentamos a un fenómeno con serias dificultades en términos conceptuales, no menores son los problemas que representa el análisis de sus múltiples dimensiones, lo que ha implicado su revisión a partir de compartimentos desvinculados. En uno de ellos se encuentran los análisis que parten de una comprensión formalista, y en ciertos casos también moralista, a partir de la cual resulta deseable, en términos de calidad de la democracia, que las conductas asociadas con comportamientos clientelares reciban las sanciones que correspondan por parte de las instituciones formales, en México, a saber: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FISEL). El otro compartimento es en el que se desarrolla una amplia diversidad de relaciones informales que sostienen y reproducen los vínculos clientelares. Desde

---

<sup>3</sup> Es importante considerar que el problema que se aborda en este trabajo se inscribe en los marcos de una forma de Estado emanada del proceso revolucionario del siglo XX, caracterizado por el corporativismo y el clientelismo. Si bien las relaciones corporativistas que le dieron sustento y fuerza al Estado posrevolucionario se difuminaron en el transcurso de finales del siglo XX, los pactos clientelares no solamente han persistido, sino que se han reeditado en una multiplicidad de formas, entre las cuales podemos mencionar aquellas conductas tipificadas como delitos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, tales como: inducir o ejercer presión sobre electores para votar o abstenerse; solicitar votos a cambio de dinero u otra contraprestación, es decir, la compra y coacción de voto; acarreo de votantes; utilización de programas sociales con fines clientelares; condicionamiento de servicios y programas de gobierno, o la utilización de recursos públicos. La anotación es relevante porque lo que se analiza en este texto parte de un problema cuyo origen es el patrimonialismo mediante el cual el Estado y el partido —antes el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y ahora Movimiento Regeneración Nacional (Morena)— se erigen como benefactores con amplias capacidades y recursos para el otorgamiento de dádivas y no como garantes de un Estado de derecho que concibe a la población y a la ciudadanía como sujetos de derechos (sociales, económicos, políticos o culturales).

esta atalaya, las relaciones clientelares se expanden en múltiples arenas, algunas con características instrumentales y utilitarias, y otras más complejas que se entretajan en formas reticulares, que remiten al origen del concepto, ya que pueden funcionar como redes de apoyo.

Uno de los problemas centrales para el análisis desde la perspectiva electoral es que partimos del supuesto de que todo lo clientelar conlleva *per se* rasgos corruptores y, a partir de ahí, intentamos diseccionar y aislar el fenómeno clientelar de las relaciones sociales y políticas. Así, ambos compartimentos se erigen como diques infranqueables cuando desde la institucionalidad más formal se busca evidenciar y sancionar conductas asociadas con prácticas clientelares. Ello genera fuertes tensiones entre lo posible de probar y sancionar, y lo realmente existente, como una forma extrainstitucional muy arraigada en nuestra democracia. La misma dificultad de un abordaje analítico ha propiciado que ambos compartimentos permanezcan incomunicados y, por lo mismo, desde las revisiones más formalistas, resulta imposible encontrar perspectivas que comprendan la multidimensionalidad del fenómeno.

Consideramos que la reforma electoral que está en puerta podría incorporar una reflexión amplia acerca de la participación clientelar y un modelo de educación cívica más ambicioso, que coadyuve a la identificación de pautas para que la ciudadanía avance en el ejercicio del derecho político a la participación de una manera integral.

## II. EL CONTEXTO Y EL PROBLEMA

En medio de un escenario en el que había escalado la confrontación entre el presidente de la República y el presidente del INE —como consecuencia de decisiones tomadas por la autoridad electoral en el marco del proceso electoral 2021—, en el mes de abril de 2022, el presidente Andrés Manuel López Obrador envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar, derogar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia electoral. A esta iniciativa se le conoció como el *Plan A* y planteaba reformas que impactaban al INE para convertirlo en el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, reducir el porcentaje de votación de 43% a 40% para la validez de los procesos de revocación de mandato, facultar al Congreso de la Unión para expedir legislación sobre iniciativas ciudadanas y consultas populares, así como en materia de medios de impugnación y delitos electorales, entre otras modificaciones.

Al no alcanzar la mayoría requerida, el Plan A fue desechado por el Congreso de la Unión. Dos nuevas iniciativas, conocidas como *Plan B*, fueron enviadas por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, en el mes de diciembre de 2022. Para no lidiar con la imposibilidad de sumar las dos terceras partes requeridas para la reforma constitucional, el Plan B propuso reformas con impacto en cinco leyes: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), Ley General de Partidos Políticos (LGPP), Ley General de Comunicación Social (LGCs), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). Se abrogaba de la Ley General de Medios de Impugnación para sustituirse por una nueva.<sup>4</sup>

Estas iniciativas fueron impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La primera se relacionó con la publicación del 27 de diciembre de 2022 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.<sup>5</sup> Posteriormente, el 2 de marzo de 2023 se publicó un segundo decreto, también en el *DOF*, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>6</sup>

Con relación a la organización electoral, la iniciativa buscaba un cambio del INE para conformar un Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC). Administrativa y organizacionalmente impactaba en la eliminación de cerca del 85% de las plazas de servicio profesional electoral; en la compactación de las 32 juntas locales y la desaparición de las 300 juntas distritales, para dejar en función fuera de proceso electoral solamente 260, con un vocal operativo por distrito. Además, proponía la desaparición de la Junta General Ejecutiva y la destitución del secretario ejecutivo, y afectaba la integridad del padrón electoral y la lista nominal, facultaba al Poder

---

<sup>4</sup> Cámara de Diputados, Análisis técnico preliminar de iniciativa, expediente 1134-2PO1-22, 28 de abril de 2022, disponible en: [https://sitl.diputados.gob.mx/LXV\\_leg/cuadros\\_comparativos/2PO1/1134-2PO1-22.pdf](https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadros_comparativos/2PO1/1134-2PO1-22.pdf).

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 27 de diciembre de 2022, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0).

<sup>6</sup> SCJN, *Análisis Constitucional de las Reformas político-electorales 2022-2023*, 2023, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/rpe/>.

Ejecutivo para intervenir en la elaboración del padrón en conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores. También proponía el traslado de los módulos de atención ciudadana (MAC) a oficinas de gobiernos municipales y federal, la reducción de la duración de los procesos electorales federales, la reducción de los plazos para los cómputos distritales para realizarse el mismo domingo de la jornada electoral, y la reducción del número de integrantes de mesas directivas de casilla.

Respecto a la fiscalización, la iniciativa permitía el uso de remanentes para el pago de sanciones y la derogación de la posibilidad de suspensión o cancelación de registro de aspirantes, precandidatos/as o candidatos/as, en caso de realizar actos anticipados de campaña, recibir dinero o recursos en especie fuera de la ley, omitir informes, o exceder topes de gastos de campaña.

Un impacto importante sería también la limitación de los márgenes interpretativos de autoridades electorales y la limitación o eliminación de los ejercicios cívicos, ya que la reducción de la estructura de operación y del servicio profesional pondría en riesgo la celebración de actividades tan importantes como la Consulta Infantil y Juvenil, el Parlamento de las niñas y los niños, o el Informe País.<sup>7</sup>

La aprobación del paquete de reformas fue ampliamente cuestionada por diversos actores políticos, pero un asunto fue central: la violación de los procedimientos parlamentarios, como la anulación del proceso de deliberación y la publicación en gaceta parlamentaria de un documento distinto al sometido en el Pleno, lo cual valió para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

Las siete acciones de inconstitucionalidad recibidas sobre el primer decreto se concentraron en el expediente 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023. También se recibieron 161 controversias constitucionales, de las cuales se admitieron 146. Con relación al segundo decreto, las dos acciones de inconstitucionalidad recibidas se concentraron en el expediente 71/2023 y su acumulada 75/2023. Las 12 controversias constitucionales se resolvieron en expedientes distintos, incluida la presentada por el INE.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Desde su origen, el Instituto Federal Electoral impulsó una importante política en materia de educación cívica para difundir y promover conocimientos y valores sobre la democracia. Se atendió al sector de la población de niños y jóvenes, que posteriormente se convertirían en ciudadanos y ciudadanas, mediante programas educativos orientados a fortalecer los programas de estudio en el ámbito escolar (1993), se elaboraron colecciones editoriales, se diseñó el programa Derechos y Valores de la Niñez Mexicana (1996), se organizaron las Elecciones Infantiles de 1997, el Parlamento de las Niñas y los Niños de México (2002) y la Consulta Infantil y Juvenil (desde el año 2000).

<sup>8</sup> SCJN, *Análisis Constitucional...*, cit.

El 22 de junio de 2023 el Pleno de la SCJN, con una mayoría de 9 votos, invalidó el segundo decreto debido a la existencia de “múltiples violaciones graves al procedimiento legislativo”,<sup>9</sup> a partir de lo cual se recuperaría la vigencia de los textos previos. Esta resolución desencadenó una serie de ataques con mayor vehemencia por parte del presidente de la República. En un primer momento los ataques estuvieron dirigidos al INE y a algunas de las consejerías, y se puede decir que una segunda etapa inició a partir de la toma de posesión de la ministra Norma Lucía Piña como presidenta de la SCJN, en el mes de enero de 2023.<sup>10</sup>

Pero lo que en su momento el presidente consideró una afrenta por parte de la SCJN generaría un correlato perverso para la división de poderes. Después de la declaración de inconstitucionalidad del Plan B, el 27 de marzo de 2023, se anunció el denominado *Plan C*, que implicaba llamar al voto masivo por parte de Morena en la jornada electoral del 2 de junio de 2024, de manera que con la integración de una mayoría calificada en el Congreso de la Unión fuera posible aprobar las reformas propuestas.

Sin duda, el constante y elevado activismo del presidente en sus conferencias matutinas influyó para que el 2 de junio la coalición Sigamos Haciendo Historia, encabezada por Morena junto con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), obtuviera triunfos contundentes. La elección presidencial, con Claudia Sheinbaum como candidata, alcanzó el 59.76% de la votación de acuerdo con los cómputos distritales. El segundo lugar fue para la coalición Fuerza y Corazón por México, integrada por el

---

<sup>9</sup> SCJN, Comunicado de prensa no. 222/2023, 2023, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408>.

<sup>10</sup> La prensa nacional ha dado amplio testimonio de dichos ataques. Un informe publicado por el Departamento de Estado de Estados Unidos denominado “Informe por países 2023 sobre prácticas de derechos humanos”, presentado el 22 de abril de 2024, hizo mención de la existencia de problemas serios relacionados con la independencia del Poder Judicial y los ataques verbales tanto del presidente López Obrador como de otros actores gubernamentales, criticando a jueces cuyas decisiones eran contrarias a la administración. En el informe se menciona la marcha del mes de marzo, en la que se quemó una piñata con la imagen de la ministra Norma Piña, acusándola de corrupción; también se refiere a la concentración convocada por el gobernador de Veracruz, en el mes de mayo, en la que se pasearon ataúdes con los nombres de siete de los 11 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Otro tema aludido fue la detención de la jueza Angélica Sánchez Hernández, el 16 de junio, sin orden de detención, en la Ciudad de México. Se alude también a un informe de Freedom on the Net 2023 y otro de Animal Político que dan cuenta del uso de redes trolles para atacar a quienes cuestionan y critican al presidente y de la diseminación de 20,000 tweets en una campaña contra la presidenta de la SCJN usando el hashtag #PiñaMadrinaDeLosNarcos. Véase: U. S. Department of State, *México. 2023 Country Reports on Human Rights Practices*, 22 de abril de 2024, disponible en: <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/mexico/>.

Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con un lejano 27.45%. El tercer lugar fue para Movimiento Ciudadano (MC) con 10.32%. En cuanto a la elección de diputados, la primera fuerza fue Morena, con el 40.84% de la votación, la segunda fuerza fue para el PAN con 16.90%, en tercer lugar quedó el PRI, con 11.14%, y en cuarto sitio, MC con 10.93%.<sup>11</sup>

Al momento de cerrar la redacción de este capítulo, los escenarios probables permiten advertir la constitución de una mayoría calificada en la Cámara de Diputados a partir de las asignaciones de las diputaciones plurinominales. En la cámara alta los datos de cómputos distritales no perfilan el acceso a una mayoría calificada, pero al ser muy pocos los escaños faltantes para la coalición ganadora, no es difícil pensar que puedan utilizar cualquier tipo de artimañas para conseguir los votos de las senadurías que les llegasen a faltar. En un escenario así, resulta altamente probable que las reformas propuestas por el ejecutivo federal se concreten en cuanto la nueva legislatura entre en funciones, en el mes de septiembre de 2024. El tema del momento relacionado con la reforma al Poder Judicial ha desviado los reflectores de la reforma electoral, no obstante, la iniciativa ya fue enviada a la Cámara de Diputados.

Párrafos arriba hacíamos una recapitulación del contenido de las iniciativas en materia electoral, pero llama nuestra atención que uno de los temas que no se ha discutido a fondo es el relativo a las prácticas clientelares y la educación cívica. En general, se trata de un asunto que ha sido evadido por los actores políticos en términos de una discusión más amplia acerca de la forma del Estado mexicano. Es cierto que al menos en términos formales nuestra legislación es más clara acerca del tipo de conductas de corte clientelar que afectan los procesos electorales; no obstante, hasta el día de hoy no ha sido posible plantear una reforma que considere la incontrovertible realidad de que en nuestro país el clientelismo permanece como una práctica arraigada de difícil comprobación y sanción por parte de las autoridades electorales.

El TEPJF ha emitido diversas sentencias en las que ha definido, analizado y sancionado las prácticas clientelares en el contexto de las elecciones federales en México. Ha desarrollado también una línea argumentativa que vincula las conductas de corte clientelar con malas prácticas electorales;<sup>12</sup>

<sup>11</sup> A la fecha de entrega de este texto el debate relacionado con la distribución de diputaciones plurinominales está en desarrollo, por lo que aún no es posible prever las determinaciones del INE ni del TEPJF.

<sup>12</sup> Véase: TEPJF, SUP-JE-71-2019, 03 de julio de 2019, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridicional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0071-2019.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridicional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0071-2019.pdf). En el voto particular que emiten la magistrada Janine M. Otálora Malassis y los magistrados In-

sin embargo, en diversas sentencias no ha sido posible llegar a la nulidad o a criterios compartidos, ya que, como lo apunta el magistrado Reyes Rodríguez: “La construcción de la determinancia cualitativa requiere de mucho mayor atención y análisis, puesto que probar el momento, la circunstancia y la razón por la que una persona cambió el sentido de su voto es materialmente imposible”.<sup>13</sup>

fante González Indafer y Reyes Rodríguez Mondragón, se establece con claridad que “no existe una definición acabada de lo que puede entenderse como «clientelismo», ni de los elementos o la proporción en la que tales elementos deben cumplirse para tener por acreditada una práctica clientelar”. No obstante, enmarcan la conducta desde la perspectiva de la integridad electoral que califica estos comportamientos como malas prácticas. En el mismo voto particular definen *clientelismo electoral* como “un método de movilización política que consiste en intercambiar bienes, favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político”.

Además, recogen seis atributos del clientelismo a partir de un texto de Bárbara Schröter: 1) la existencia de una asimetría social de los sujetos involucrados; 2) la reciprocidad del intercambio; 3) la dependencia mutua; 4) el carácter personal de la relación entre el “patrón” y el “cliente”; 5) su informalidad y, 6) la voluntariedad. Véase: Schröter, Bárbara, “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo, 2010, pp. 141-175, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25677034>.

El Tribunal señala que estas prácticas buscan condicionar el voto de los electores a través del uso de recursos públicos o privados, lo que atenta contra la libertad de sufragio y los principios de equidad y transparencia de las elecciones. Otra sentencia relevante es la SUP-JE-254/2021 que establece que para acreditar la infracción al artículo 209, numeral 5 de la LGIPE, relativa a la entrega de tarjetas o chequeras a la ciudadanía durante el periodo de campaña, en las que se promete el pago de un beneficio derivado de un futuro programa social, debe corroborarse la existencia de un mecanismo o sistema que genere un padrón. La Sala Superior del TEPJF recupera el argumento de las malas prácticas y razona que se trata de “relaciones que mercantilizan los vínculos entre los partidos políticos, sus candidatos y la ciudadanía”, por lo que la disposición normativa tiene como finalidad prevenir el uso de recursos económicos por medio del dispendio de efectivo en los procesos electorales federales y locales. La intención es proteger la libre determinación del ciudadano y que ésta no pueda ser influenciada por los beneficios o contraprestaciones que pueden recibir a cambio. “La entrega de bienes y servicios o promesas de recibir recursos económicos en efectivo a una ciudadana por parte del candidato implica la comisión de una práctica clientelar ilícita que, con independencia del monto de los recursos involucrados, atenta en contra de la integridad de las elecciones y los principios rectores de la materia”. Véase: TEPJF, SUP-JE-254/2021, 27 de octubre de 2021, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0254-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0254-2021.pdf).

Para los ponentes, si este tipo de prácticas no reciben una sanción se incentiva su comisión y repetición al dejarlas impunes. No obstante, se reconoce la falta de consenso en la definición de clientelismo, así como en la proporción en la que los elementos de su definición deben estar presentes para poder afirmar que acontece este tipo de prácticas.

<sup>13</sup> Rodríguez Mondragón, Reyes *et al.*, *La validez de la elección en Tepeojuma, Puebla. Diversos estándares probatorios en las nulidades electorales*, México, TEPJF, 2021, disponible en: [https://www.te.gob.mx/editorial\\_service/media/pdf/090420241750273510.pdf](https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/090420241750273510.pdf).

En el espacio institucional más formal, las limitaciones son evidentes. En tanto prevalezcan jurisprudencias y tesis que vinculen la nulidad a la demostración de circunstancias de lugar, tiempo y modo (Jurisprudencia 53/2002<sup>14</sup> y Tesis XXXVIII/2001)<sup>15</sup> y además requieran acreditar la determinancia (Jurisprudencia 53/2002)<sup>16</sup> y la acreditación de un número de electores sobre los que se ejerció la conducta considerada como presión (Tesis CXIII/2002)<sup>17</sup>, resulta verdaderamente imposible avanzar en las sanciones.

Y si a ello agregamos que la integración de nuestros órganos electorales ha evidenciado su proclividad a la toma de decisiones políticas, como lo fue el caso de los actos anticipados de precampaña que observamos en el proceso electoral 2023-2024, el panorama se torna más complejo.

A partir del análisis de una serie de sentencias cuya *litis* o tema son las conductas de tipo clientelar, lo que observamos es una acumulación de casos para los cuales el sistema de pruebas y sanciones resulta inoperante en la práctica. Es decir, ya no cumple la función de inhibir las conductas asociadas a comportamientos clientelares.

¿Qué hacer cuando una norma que parece ineficaz no lo es tanto como para ser eliminada del sistema? ¿Estaremos adentrándonos en una “zona de penumbra”? Ésta es entendida como el lapso en el que una norma cae en desuso y se genera un periodo en el que concurren una norma y una práctica reiterada contraria a la misma.<sup>18</sup>

Si las sentencias evidencian las dificultades para comprobar y sancionar conductas asociadas al clientelismo, y los actores políticos que comenten las infracciones resultan generalmente impunes, ¿qué otras alternativas podemos plantear? Y si además tenemos un modelo de educación cívica con limitaciones para incidir en la erradicación de este tipo de prácticas, ¿qué es lo que podríamos proponer?

Parece, entonces, necesario analizar el problema con un enfoque multidimensional. En una primera dimensión estamos ante un claro problema de aplicación de la legislación. La segunda dimensión, quizá la más com-

<sup>14</sup> Jurisprudencia 53/2002, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, 3a Época, 2003. p. 71.

<sup>15</sup> Tesis XXXVIII/2001, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, 3a Época, 2002, p.125.

<sup>16</sup> Jurisprudencia 53/2002, *op. cit.*

<sup>17</sup> Tesis 113/2002 Tesis CXIII/2002, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, 3a Época, 2003, p. 175.

<sup>18</sup> Calvo Soler, Raúl, “La ineficacia de las normas jurídicas en la *Teoría Pura del Derecho*”, *Isonomía*, núm. 27, octubre de 2007, p. 185, disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n27/n27a7.pdf>.

pleja, implica analizar el fenómeno como una mala práctica en la arena electoral, pero también como una forma de relación muy arraigada entre grupos sociales y políticos, lo que también tendría cierto potencial constructor cuando puede transformarse en capital social. Una tercera dimensión, en la que podrían converger las primeras dos, implica un enfoque estratégico en el espacio de la educación cívica, que tenga por objetivo fortalecer las capacidades de la ciudadanía en términos de acceso a información verificable e identificación de conductas que pueden asociarse con prácticas clientelares.

¿Por qué insistir en el reforzamiento de un sistema de sanciones que genera mayores complejidades y dificultades? ¿Por qué no pensar en un modelo de educación cívica que favorezca la ampliación de conocimientos, habilidades y capacidades de una ciudadanía corresponsable?

Una propuesta viable podría representarse a partir de un modelo de pistones centrado en la educación cívica, de forma tal que el mismo mecanismo sea capaz de generar una sinergia positiva para la identificación y erradicación de las prácticas clientelares. Si enfocamos de manera distinta el problema, es probable que los resultados sean distintos. Hoy en día las reglas escritas resultan insuficientes para inhibir las conductas de los actores políticos que reproducen las relaciones clientelares.

### III. EL NEOINSTITUCIONALISMO COMO MARCO DE ANÁLISIS Y PLATAFORMA PROPOSITIVA

A partir de los postulados de la economía política, el trabajo de Douglass C. North resulta relevante para comprender las instituciones en términos de reglas del juego o aquellas “limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”.<sup>19</sup>

A partir del trabajo de North, la propuesta del neoinstitucionalismo busca comprender la manera en la que las instituciones afectan el comportamiento de los individuos,<sup>20</sup> pero también es necesario observar la capacidad de las instituciones como hacedoras de decisiones.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, p. 13.

<sup>20</sup> Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary, “La science politique et les trois néo-institutionnalismes”, *Revue française de Science Politique*, año XLVII, núm. 3-4, 1997, pp. 469-496.

<sup>21</sup> March, James G. y Olsen, Johan P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, 1984, p. 738.

Preguntas fundamentales de esta perspectiva son: ¿hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las preferencias y estrategias de los actores o los resultados del juego político? ¿Qué consecuencias prácticas tienen los diferentes tipos de organizaciones sobre el comportamiento de la ciudadanía, las políticas públicas o el ejercicio del poder?<sup>22</sup>

Sin duda, uno de los grandes aportes para la ciencia política es el acierto de incorporar al análisis de las instituciones formales la institucionalidad informal; esas “zonas marrones” que refiere Guillermo O’Donnell, entendidas como “extensas regiones donde las reglas realmente imperantes no son estatales sino las dictadas por diversas mafias”,<sup>23</sup> es decir, aquellas “donde el déficit de las instituciones es más notorio y connotado por las desigualdades sociales, étnicas y de género”.<sup>24</sup>

Para los fines de este análisis, consideramos que el enfoque neoinstitucionalista constituye una poderosa herramienta analítica para comprender las dos dimensiones o compartimentos que se han mantenido aislados o en contraposición, entre una formalidad normativa para el acercamiento a las conductas de corte clientelar y una realidad social y política arraigada en complejos tejidos de relaciones informales.

Por un lado, perspectivas orientadas desde la gobernanza electoral y la integridad electoral han enfatizado la importancia de las instituciones formales bajo el argumento de que su buen desempeño y funcionamiento contribuyen al fortalecimiento de los sistemas democráticos. Por el otro, trabajos que se han enfocado en el análisis de los contextos y de corte explicativo han buscado comprender las dinámicas que subyacen a ciertas formas de participación que se mantienen muy distantes de las condiciones de formalidad que requieren las democracias más desarrolladas.

Resulta comprensible la forma en la que ambas esferas o dimensiones han sido abordadas, sobre todo si en el fondo de lo que se trata es de construir espacios de comprensión y análisis de los fenómenos sociales. No obstante, ello también implica el problema de no saber diferenciar hasta dónde se trata de estrategias de análisis de un fenómeno y hasta dónde la misma

<sup>22</sup> Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina M., “Neoinstitucionalismo Feminista” en Gilas, Karolina y Cruz Parcero, Luz María (coords.), *Ciencia Política en perspectiva de género*, México, UNAM, 2021, p. 10, disponible en: [https://www.politicas.unam.mx/cep/wp-content/uploads/2021/09/CienciaPoliticaenPerspectivadeGenero\\_Gilas\\_Cruz1.pdf](https://www.politicas.unam.mx/cep/wp-content/uploads/2021/09/CienciaPoliticaenPerspectivadeGenero_Gilas_Cruz1.pdf).

<sup>23</sup> O’Donnell, Guillermo, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en Mariani, Rodolfo (coord.), *Democracia, Estado y Ciudadanía, Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Perú, PNUD, 2007, p. 36.

<sup>24</sup> Cheresky, Isidoro, “Comentario a propósito del Estado y la Democracia”, en Mariani, Rodolfo (coord.), *Democracia, Estado y Ciudadanía*, Perú, PNUD, 2007, p. 180.

manera de recortar el problema separa sus partes en modelos que posteriormente ya no se pueden juntar. Como si se tratara de armar un rompecabezas una vez que hemos perdido una o varias piezas.

Manteniendo en un plano separado de análisis, la perspectiva neoinstitucionalista favorece un análisis conjunto de ambos polos o esferas al buscar comprender no solamente cómo surgen las instituciones, sino también cómo se sostienen en sus interacciones. En ese interactuar es donde podemos encontrar una serie de contradicciones a partir de las cuales ha resultado más sencillo un análisis separado de las partes de un problema tan complejo como el clientelismo.

#### IV. EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE CIUDADANÍA

##### 1. *¿Qué nos dicen los datos?*

Una de las discusiones más relevantes para la ciencia política desde la década de los años ochenta ha sido la relativa a la representación y la participación de la ciudadanía como parte de la construcción y consolidación del proceso democrático. El debate iniciado por Bobbio en torno a los signos de agotamiento del modelo de democracia representativa y la búsqueda de alternativas en mecanismos de democracia directa<sup>25</sup> propició una prolífica agenda de investigación relacionada con los temas de la participación ciudadana, así como de los mecanismos que favorecen la inclusión de los ciudadanos en los ámbitos de toma de decisiones de los gobiernos y, en consecuencia, una serie de reformas constitucionales tendientes a incorporar mecanismos de democracia directa para complementar los instrumentos de democracia representativa.

Democracias en proceso de formación como la mexicana, optamos por un modelo formal anclado en una serie de sucesivas reformas político-electorales que han favorecido una construcción paulatina de pisos con componentes básicos para erigir el formato que hoy nos rige.

No obstante, la idea de un buen modelo omitió consideraciones fundamentales relacionadas con una cultura política enraizada en el particularismo de una “sociedad tradicional, regida por la autoridad de la familia y caracterizada por formas autoritarias y jerárquicas del ejercicio del poder y la polí-

<sup>25</sup> Véase: Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, p. 50. Una de las preguntas planteadas por Bobbio en este libro fue si la demanda de una ampliación de la democracia representativa y de la institución de la democracia directa era insensata.

tica, en contraste con las sociedades modernas cuyos marcos de referencia normativos y culturales son eminentemente universalistas”.<sup>26</sup>

A partir del estudio de Julia Flores sobre los cambios en la cultura cívica en nuestro país, resulta interesante observar el desfase entre vida normada y vida cotidiana. Hacia finales de los años cincuenta, más de dos terceras partes de la población que participó en la encuesta de Almond y Verba consideraba que la legislación federal tenía poco impacto en su vida diaria;<sup>27</sup> para 2009 se registró un mayor reconocimiento, pero en condiciones de desigualdad.

¿Cómo actúa un ciudadano que se percibe inerme frente al poder estatal? O planteado de otra manera, ¿qué otros canales resultan efectivos cuando se percibe un trato desigual en las estructuras formales del Estado?

Los datos sobre participación política resultan ilustrativos. Los ciudadanos encuestados en el trabajo de Flores<sup>28</sup> pudieron distinguir entre participación institucionalizada (elecciones), compromiso público y participación no institucionalizada. La desconfianza hacia actores gubernamentales y partidos políticos genera una participación disminuida a través de los canales institucionalizados y una mayor participación por otras vías, en especial por parte de mujeres y jóvenes. Para Flores, los resultados después de 50 años denotan un desdibujamiento del particularismo y a la par “aspectos altamente contradictorios, que, lejos de prefigurar soluciones unívocas o desarrollos unilineales, dan lugar a combinaciones, aparentemente paradójicas, de tradición y modernidad, de individualismo y solidarismo, de valores autorrealizativos y altruistas”.<sup>29</sup>

De acuerdo con Lucía Álvarez Enríquez, el concepto de *ciudadanía* reviste interpretaciones diversas y se refiere a actores, fenómenos y procesos también muy variados, lo que ha generado ciertas confusiones. Así, la ciudadanía es un concepto que se ha “desdoblado” en dos dimensiones, una “externa”, oficial e institucional y una “interna” que se encuentra en las subjetividades sociales y se expresa como identidad propia.<sup>30</sup>

Esta diversidad de usos y concepciones conlleva también cargas políticas e ideológicas que, a la par que diversifican significados, también los

<sup>26</sup> Flores, Julia, *Cincuenta años de cultura política en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 37, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3018/6.pdf>.

<sup>27</sup> Almond, Gabriel y Verba, Sidney, *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963.

<sup>28</sup> Flores, Julia, *op. cit.*

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>30</sup> Álvarez Enríquez, Lucía, *(Re) pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Juan Pablos Editor, 2019, pp. 12 y 13.

ponen en conflicto. Encontramos, entonces, una ciudadanía para el discurso político liberal (protección jurídica, legal formal); otra idea desde los regímenes neoliberales (individuo emprendedor, “autónomo”, consumidor y autosustentable); una más para los organismos internacionales (responsabilidad y competencia); la ciudadanía del discurso académico (expresión de las prácticas sociales); la ciudadanía de los ilegales y excluidos (reclamo de inclusión y pertenencia) o la ciudadanía cívica de los sectores medios (convivencia, civilidad, tolerancia), entre muchas otras.<sup>31</sup>

Tal diversidad refleja las dificultades de poder establecer un ideal o modelo de ciudadanía compatible con nuestras prácticas participativas. Adicionalmente, es necesario considerar que las formas de participación ciudadana pueden situarse en el ámbito de la formalidad, como aquellas relacionadas con los procesos electorales y de participación ciudadana o peticiones hacia instancias de gobierno que recorren un camino de formalidad establecido en reglamentaciones, formatos, ventanillas, etcétera.

Otra forma de participación es la informal, la que transcurre por canales tales como manifestaciones políticas o religiosas, organizaciones que defienden derechos, grupos clientelares, etcétera, registra mayores densidades participativas.

Se afirma con frecuencia que uno de los problemas de nuestras democracias es el bajo involucramiento de la ciudadanía en los procesos de participación. No obstante, al revisar algunos datos en el transcurso de una o dos décadas es posible advertir cambios importantes. En México se han realizado diversas mediciones que dan cuenta de las características de la participación cívico-política. La Encuesta Nacional de Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) se levantó en cinco ocasiones: 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012. Posteriormente, se elaboró un nuevo instrumento, la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI), resultado de la colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el INE para la elaboración del Informe País 2020.

La importancia de la ENCUCI es que se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, en su indicador 16.7.2 Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y participativa, alude a la eficacia política como “el sentimiento de que el cambio político y social es posible y que el ciudadano a nivel individual puede jugar un papel para que este cambio se realice”. Las dos dimensiones que se involucran son, por un lado, las habilidades del ciudadano a nivel individual para entender la política y participar en consecuencia (eficacia interna); y, por otra parte, la

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 13

percepción del ciudadano de que el sistema político toma en cuenta sus opiniones y responde a sus demandas y preferencias (eficacia externa).<sup>32</sup>

Las combinaciones aparentemente paradójicas a las que aludió Julia Flores en el estudio arriba citado se confirman a partir de otros instrumentos de medición. En tres encuestas de la ENCUP (2001, 2003 y 2005) quedó evidenciada una alta participación social y el compromiso con la comunidad, antes que a la membresía en organizaciones, lo que confirmaba la reticencia de los mexicanos hacia la participación social organizada.<sup>33</sup> En nuestro país, el 46% de las y los mexicanos nunca han pertenecido a grupos o asociaciones.<sup>34</sup>

En la ENCUP 2001 destacan porcentajes bajos para 16 formas de participación medidas.<sup>35</sup> No obstante, al hacer la comparación con mediciones posteriores se percibe un incremento del involucramiento ciudadano en estas formas de participación. Por ejemplo, con base en la Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía 2013 y la Encuesta Nacional sobre Cultura Política 2015, se observa un incremento en algunas actividades como la presión mediante redes sociales (pasó de 8% a 11.10%), la firma de peticiones (pasó de 6.70 a 19.90), la participación en manifestaciones o protestas (pasó de 4.6% a 11%) y la participación en huelgas o paros (de 2.2% a 8.8%).<sup>36</sup>

La ENCUP 2015 reveló que las personas son conscientes de la importancia de la política y del efecto que ésta tiene en su vida cotidiana, pero los niveles de interés en ella son bajos: 55.80% de la muestra manifestó que tenía poco o nada de interés en la política. De manera complementaria, al medir el valor de la participación política, la ciudadanía se dividió en tercios cuando se le cuestionó si valía la pena o no involucrarse en política: para el

<sup>32</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Marco conceptual*, 2021, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825198596.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198596.pdf).

<sup>33</sup> Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “Compromiso cívico y participación ciudadana en México”, *América Latina Hoy*, núm. 48, 2008, p. 143.

<sup>34</sup> IFE, *Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía*, México, 2013.

<sup>35</sup> Véase Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *op. cit.*, p. 145. Realizar huelgas de hambre (1%); mandar circulares o manifiestos (2%); publicar cartas en los periódicos (3%); colocar mantas, carteles o fotografías (3%); pedir ayuda a diputados y senadores (5%); llamar a un programa de radio o televisión (5%); manifestarse usando un distintivo (5%); escribirle al presidente (6%); asistir a manifestaciones (7%); pedir apoyo a alguna organización civil (7%); solicitar apoyo a un partido político (8%); formar comisiones vecinales (10%); firmar cartas/juntar firmas (12%); quejarse ante las autoridades (18%); juntar firmas con los vecinos (18%) y unirse con otras personas afectadas (21%).

<sup>36</sup> INE, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, México, 2016, p. 238, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf>.

40.4% no valía la pena, para el 31.3% sí valía la pena y para el 38.3% valía la pena en parte. En lo que sí hay amplias coincidencias es en que los políticos se preocupan poco por lo que piensa la gente común. En 2013 el 72% opinaron así y para el 2015 el porcentaje se incrementó al 76%.<sup>37</sup>

A 20 años de esas primeras encuestas, la participación, en términos de vida comunitaria aparece sin cambios sustantivos, es decir, no se perciben compromisos elevados por parte de la ciudadanía. El 19% de la población de 15 años y más, declaró haber realizado algún trabajo voluntario por su comunidad o colonia en los últimos 12 meses. Destaca también que el 28.3% declaró haberse reunido para solucionar problemas relacionados con servicios públicos; para organizar la vigilancia de la colonia (21.4%); o para exigir a las autoridades el cumplimiento de servicios adecuados (19.7%).<sup>38</sup>

Entre las actividades a las que más recurre la ciudadanía para intentar influir en la toma de decisiones destacan: la firma de peticiones (27.4%), el trabajo con otras personas para resolver problemas de la comunidad (22.1%), la reunión con autoridades (18.5%); la búsqueda de algún partido político (10.8%) y la participación en protestas (9.3%).<sup>39</sup>

En la pista de la participación formal, el 42.5% de las personas de 15 años y más está muy de acuerdo con la frase “El voto sirve para que haya un mejor gobierno”, pero el 52.3 % considera que es muy frecuente la compra de votos y el 26.4% lo ve como algo frecuente. La ciudadanía encuestada reconoce también que es el gobierno, la entidad que mayormente utiliza recursos públicos para favorecer a los partidos políticos.<sup>40</sup>

Este último dato es relevante porque alude a una percepción ciudadana acerca del uso de recursos públicos destinados en mayor medida a los partidos políticos, donde el 45.9% lo percibe como muy frecuente y el 30.1% como algo frecuente.

En términos generales, diferentes informes y encuestas que trabajan sobre participación y prácticas ciudadanas evidencian un bajo compromiso con la participación política y reflejan dificultades relacionadas con la seguridad en el uso del espacio público y una baja confianza interpersonal.

Datos relevantes del Informe País 2020 indican que más del 80% de las y los mexicanos encuestados están de acuerdo con que el voto sirve para que haya un mejor gobierno. La democracia se mantiene en las preferen-

---

<sup>37</sup> IFE, *op. cit.*; Somuano, Ma. Fernanda y Nieto, Fernando, *Ciudadanía en México. ¿Ciudadanía activa?*, México, El Colegio de México-INE, 2015, p. 39.

<sup>38</sup> INEGI, *op. cit.*

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Idem.*

cias como la mejor forma de gobierno (65.25%), aunque preocupa el 16% que piensa que un gobierno no democrático podría ser mejor. Y otro dato relevante del Informe País 2020 es que se encuentra a una ciudadanía más madura que en décadas pasadas, aunque perduran sus déficits, lo que genera baja satisfacción y desencanto con el funcionamiento de algunos mecanismos institucionales.<sup>41</sup>

Es importante observar que estos cambios en las percepciones ciudadanas se dan a la par de la implementación de un modelo institucional autónomo con el Instituto Federal Electoral (IFE) y posteriormente el INE. Ello ha favorecido la construcción de un contexto de mejores percepciones sobre la vida participativa de la ciudadanía y la importancia de las instituciones independientes y profesionales para su avance y consolidación.

Por otro lado, observamos también que, aunque la ciudadanía es capaz de reconocer la existencia de prácticas que subvierten los procesos democráticos, me refiero a las relacionadas con las prácticas clientelares, resulta alentador la conciencia que la ciudadanía ha adquirido sobre las mismas.

Una paradoja interesante para los procesos democráticos es la relativa a la carga de responsabilidades en la resolución de necesidades. Si consideramos que el 71% de la población ve al gobierno como el principal responsable de cubrir las necesidades básicas<sup>42</sup> y sabemos que en ello radican las explicaciones más consistentes sobre las prácticas clientelares relacionadas con el uso de los recursos públicos, ¿cómo avanzar a partir de aquí?

Sabemos también, por la misma ENCUCI, que del 42.4% de la población de adultos mayores de 60 años que recibieron algún programa social, el 4% mencionó que fue condicionada su permanencia. En el plano de la participación electoral, la encuesta proporciona evidencia sobre el otorgamiento de dádivas, práctica eminentemente clientelar. A nivel nacional, 41.5% atestiguó el otorgamiento de dádivas a cambio de votar y los actores que en ello participaron fueron los partidos políticos (85.2%).

Sabemos, entonces, que las prácticas clientelares son tanto un recurso instrumental que se exploya en el ámbito de la política formal (los procesos electorales) y, al mismo tiempo, un recurso organizacional, en términos de participación que se practica en las más amplias esferas de vida comunitaria.

En el espacio formal, la demostración y sanción de este tipo de conductas se relacionan con requisitos muy amplios y específicos que complejizan

---

<sup>41</sup> Aziz Nassif, Alberto *et al.*, *Informe País 2020. El curso de la democracia en México*, México, INE-PNUD, disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2022/09/deceyec-informe-pais-2020.pdf>.

<sup>42</sup> INEGI, *op. cit.*

la su argumentación y resolución en el ámbito jurisdiccional. La dificultad de probar la compra y coacción del voto deriva de sus propias características: “1) Es un acuerdo de voluntades; están de acuerdo el que vende y compra; 2) es un acto clandestino; 3) no hay mecanismos que los comprueben, ni fotos, ni recibos, etcétera, y 4) no hay incentivos para denunciarlo.”<sup>43</sup>

De acuerdo con información de la FISEL, de un total 1,717 de denuncias presentadas, 1,645 fueron determinadas como No Ejercicio de la Acción Penal, Abstención de Investigar y Archivo Temporal, al no encontrar los jueces elementos que acrediten “ejerza presión”, “objetivamente” o “presione objetivamente”.<sup>44</sup>

Este problema es el que se refleja en las sentencias del TEPJF en las que se ha sancionado o no, a diversos actores políticos involucrados en conductas que encuadran en comportamientos clientelares (inducir o ejercer presión sobre electores para votar o abstenerse, solicitar votos a cambio de dinero u otra contraprestación, compra y coacción de voto, acarreo de votantes, utilización de programas sociales con fines clientelares, condicionamiento de servicios y programas de gobierno, utilización de recursos públicos). Advertimos una serie de problemas relacionados principalmente con los estándares probatorios que implican demostración de gravedad, dolo y determinancia.

## V. ALTERNATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Tal y como está planteada la reforma constitucional (electoral), no identifica el puente que puede tenderse entre educación cívica y la reducción e inhibición de prácticas que transgreden los ordenamientos legales.

Si a las autoridades jurisdiccionales les resulta casi imposible determinar y sancionar un tipo de conductas que están tipificadas tanto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE)<sup>45</sup> como en el Código

<sup>43</sup> Pérez Fernández del Castillo, Germán Pérez *et al.*, “La compra y coacción del voto en el proceso electoral de 2018. El caso de la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 1, núm. 13-14, agosto de 2019, pp. 111-43, disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487910e.2018.13-14.13813>.

<sup>44</sup> Fiscalía General de la República, Consejo de la Judicatura Federal y Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales, *Temas sensibles de justicia penal electoral. Memoria del Conversatorio Interinstitucional*, México, junio de 2022, p. 31. disponible en: [https://stastdgo2port-fgr032.blob.core.windows.net/jisel/difusion/otros/MemoriaConversatorio\\_Final\\_08-02-23.pdf](https://stastdgo2port-fgr032.blob.core.windows.net/jisel/difusion/otros/MemoriaConversatorio_Final_08-02-23.pdf)

<sup>45</sup> Véase: Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMD), 2021, artículos 7-20, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf).

Penal Federal, ¿cuál es el motivo para sostener un modelo que no ha logrado sanciones ejemplares en esta materia?

Consideramos que es necesario colocar el tema en la discusión política con base en dos ejes que implican la corresponsabilidad de los actores involucrados: revisar los mecanismos de sanciones, y ampliar y fortalecer la educación cívica. Para ello requerimos de un modelo de corresponsabilidad, donde tanto autoridades gubernamentales como partidos políticos y ciudadanía cumplamos con requisitos elementales para el fortalecimiento de nuestro sistema democrático que, por cierto, es uno de los objetivos que anima la iniciativa de reforma.

En el modelo vigente las autoridades gubernamentales enfrentan distintas sanciones, pero ninguna tan grave que limite la comisión de los delitos. En el caso del presidente de la República, por ejemplo, no existen sanciones que inhiban las conductas. Hemos sido testigos también de actuaciones violatorias de la legislación electoral en distintos momentos de los procesos electorales y las consecuencias, cuando se traducen en sentencias condenatorias, no tienen efectos que inhiban las conductas.

En el caso de los partidos políticos se sancionan las conductas individuales, sobre las cuales los institutos políticos no reciben ni siquiera una amonestación. Pensar la aplicación de la *culpa in vigilando* y sanciones que incluso puedan llevar a la pérdida de registro de partidos complacientes podría coadyuvar.

Es necesario también reforzar y ampliar la educación cívica y las capacidades de vigilancia ciudadana. La reforma en materia electoral parte de la idea de que tenemos uno de los sistemas electorales más caros del mundo, afirmación muy discutible, por cierto, además, como lo mencionamos en párrafos previos, implica una reorganización administrativa de gran calado, con el riesgo inminente de impactar en una de las áreas que han sido fundamentales para el fortalecimiento de la cultura ciudadana, la educación cívica.

El argumento de la austeridad puede impactar de manera irreparable en programas que han demostrado un alto impacto en el fortalecimiento de capacidades de ciudadanía para el fortalecimiento de nuestra democracia. Sostener y ampliar los programas de educación cívica es una de las tareas primordiales que debería atender un modelo que busque transitar hacia una ciudadanía sustantiva. Una reforma que no se comprometa con la atención de estos ejes puede generar consecuencias adversas a las que se espera.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, Gabriel, y VERBA, Sidney, *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963.
- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía, *(Re) pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Juan Pablos Editor, 2019.
- AZIZ NASSIF, Alberto *et al.*, *Informe País 2020. El curso de la democracia en México*, México, INE-PNUD, disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2022/09/deceyec-informe-pais-2020.pdf>.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.
- CALVO SOLER, Raúl, “La ineficacia de las normas jurídicas en la *Teoría Pura del Derecho*”, *Isonomía*, núm. 27, octubre de 2007, disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n27/n27a7.pdf>.
- CHERESKY, Isidoro, “Comentario a propósito del Estado y la Democracia”, en Mariani, Rodolfo (coord.), *Democracia, Estado y Ciudadanía*, Perú, PNUD, 2007.
- ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro, “Compromiso cívico y participación ciudadana en México”, *América Latina Hoy*, núm. 48, 2008.
- FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES, *Temas sensibles de justicia penal electoral. Memoria del Conversatorio Interinstitucional*, México, junio de 2022, disponible en: [https://stastdgv-2portfgr032.blob.core.windows.net/fisel/difusion/otros/MemoriaConversatorio\\_Final\\_08-02-23.pdf](https://stastdgv-2portfgr032.blob.core.windows.net/fisel/difusion/otros/MemoriaConversatorio_Final_08-02-23.pdf).
- FLORES, Julia, *Cincuenta años de cultura política en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3018/6.pdf>.
- FREIDENBERG, Flavia y GILAS, Karolina M., “Neoinstitucionalismo Feminista”, en GILAS, Karolina y CRUZ PARCERO, Luz María, *Ciencia Política en perspectiva de género*, México, UNAM, 2021, disponible en: [https://www.politicas.unam.mx/cep/wp-content/uploads/2021/09/CienciaPoliticaenPerspectivadeGenero\\_Gilas\\_Cruz1.pdf](https://www.politicas.unam.mx/cep/wp-content/uploads/2021/09/CienciaPoliticaenPerspectivadeGenero_Gilas_Cruz1.pdf).
- GAY, Robert, “Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil”, *European Review of Latin American and Caribbean*

Studies, núm. 65, diciembre de 1998, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25675795>.

HALL, Peter A. y TAYLOR, Rosemary, “La science politique et les trois néo-institutionnalismes”, *Revue française de Science Politique*, año XLVII, núm. 3-4, 1997.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía*, México, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Marco conceptual*, 2021, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825198596.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198596.pdf).

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, México, 2016, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf>.

MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, 1984.

NORRIS, Pippa, *Why Elections Fail*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

O'DONNELL, Guillermo, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en MARIANI, Rodolfo (coord.), *Democracia, Estado y Ciudadanía, Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Perú, PNUD, 2007.

PÉREZ FERNÁNDEZ, Germán *et al.*, “La compra y coacción del voto en el proceso electoral de 2018. El caso de la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 1, núm. 13-14, agosto de 2019, disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487910e.2018.13-14.13813>.

RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, ACOSTA VÁZQUEZ, María Paula y ALVAREZ MARTÍNEZ, Jimena, *La validez de la elección en Tepeojuma, Puebla. Diversos estándares probatorios en las nulidades electorales*, México, TEPJF, 2021, disponible en: [https://www.te.gob.mx/editorial\\_service/media/pdf/090420241750273510.pdf](https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/090420241750273510.pdf).

SCHRÖTER, Bárbara, “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo, 2010, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25677034>.

SOMUANO, Ma. Fernanda y NIETO, Fernando, *Ciudadanía en México. ¿Ciudadanía activa?*, México, El Colegio de México-INE, 2015.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, *México. 2023 Country Reports on Human Rights Practices*, 22 de abril de 2024, disponible en: <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/mexico/>.