SERIE

CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

15

Elecciones y corrupción en México

Luis Carlos Ugalde

Auditoría Superior de la Federación

Carretera Picacho Ajusco 167,
Col. Ampliación Fuentes del Pedregal,
Deleg. Tlalpan, CP. 14110, CDMX

2017

El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin permiso previo por escrito de los editores.

Índice

I. Introducción 7

II. Democracia y corrupción: una revisión teórica 13
La ecuación del Estado democrático de derecho 17

III. El modelo mexicano de financiamiento de campañas 23

IV. El modelo mexicano en la realidad:
el verdadero gasto en una campaña 31
Causas del costo creciente de las campañas políticas 32
Exceso de liquidez y deuda pública 32
Clientelismo electoral 36
Pago de cobertura informativa 40
Recursos públicos a bolsillos privados 43

V. El modelo mexicano en la realidad: las fuentes de financiamiento ilegal 47
Desvío de recursos públicos 47
Financiamiento privado ilegal 51
Recursos del crimen organizado 51

VI. Hoy por ti, mañana por mí: retribución de las donaciones 55
La falta de contrapesos legislativos 56

VII. ¿Cuánto cuesta la democracia electoral mexicana? 63
El fracaso del modelo de financiamiento público 70

VIII. Conclusiones 75

IX. Recomendaciones 83

X. Bibliografía 91

Tablas

Tabla 1. Estimación de gasto en estructuras clientelares (nómina) en el ámbito estatal, para el caso hipotético de un estado de tamaño mediano en 2017. 38
Tabla 2. Estimación de costos por compra o inhibición del voto y entrega de dádivas para el caso hipotético de un estado de tamaño mediano, con información recabada en 2017. 39
Tabla 3. Presupuesto ejercido de 2010 a 2013 en publicidad oficial en las 32 entidades federativas (en millones de pesos). 41

Gráficas

Gráfica 1. Precio internacional de la mezcla mexicana de petróleo, 1997-2007. 33
Gráfica 2. Gasto total del sector público y como porcentaje del PIB, 1997-2016. 34
Gráfica 3. Presupuesto ejercido en publicidad oficial por los tres poderes de la Unión, 2000-2016 (en millones de pesos). 41
Gráfica 4. Presupuesto de las autoridades electorales (millones de pesos a precios constantes, 2017=100). 64
Gráfica 5. Presupuesto de los institutos electorales locales (millones de pesos a precios constantes, 2017=100). 64
Gráfica 6. Financiamiento federal de partidos políticos (millones de pesos a precios constantes, 2017=100). 65
Gráfica 7. Financiamiento local de partidos (millones de pesos a precios constantes, 2017=100). 66

Recuadros

Recuadro 1. Limpiar la casa 52

I. Introducción

México padece un severo problema de corrupción.[1] El país no ha superado en los últimos quince años calificaciones reprobatorias que varían entre 3.3 y 3.7 (en una escala de 1 a 10) del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. En 2016, ocupó el lugar 88 entre 113 países y el 24 de 30 en América Latina en el Índice del Estado de Derecho del World Justice Project. Según el Foro Económico Mundial, la corrupción es ya el principal obstáculo para hacer negocios en México, por encima de la inseguridad (desde 2016). La mayoría de los mexicanos cree que la corrupción es muy alta y creciente. Según el Barómetro de las Américas, en 2004, 38.6% de los mexicanos pensaba que la corrupción estaba generalizada entre los funcionarios públicos. La cifra creció a 51.2% en 2015; 85% de los encuestados percibía altos niveles de corrupción en México y más de 80% la consideraba un problema serio.

Los estudios de caso y sondeos indican el mismo fenómeno. Los sobornos, cohechos y comisiones para asignar contratos de obra pública y adquisiciones han aumentado en los últimos años. La malversación de fondos públicos ha alcanzado cifras escandalosas, como lo ha documentado en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en años recientes. El tráfico de influencias y el cohecho en la asignación de permisos para establecimientos mercantiles y desarrollo de vivienda es un fenómeno creciente que afecta a empresas e inversionistas. El problema no ha mejorado con la alternancia política en los gobiernos, lo cual desmiente la idea de que el

1 Este texto recoge ideas y material publicados anteriormente por el autor en: "¿Por qué más democracia significa más corrupción?" (*Nexos*, febrero de 2015); "Democracia a precio alzado" (*Nexos*, agosto de 2015); "La democracia estancada (México 2006-2016)" (*Nexos*, agosto de 2016); "La corrupción electoral" (en Héctor Aguilar Camín et al. (eds.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, Debate, 2017). Los datos sobre el costo de las campañas provienen del estudio coordinado por el autor *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Ideas para una nueva reforma electoral* (Centro de Estudios Espinosa Yglesias/ Integralia, 2013). Algunos argumentos sobre la evolución de la regulación electoral provienen del *Reporte Legislativo*, un estudio periódico publicado por Integralia. El autor agradece a Roberto Gómez Mostajo su ayuda en la composición y edición del texto. Asimismo, a Ximena Mata y Mario Guzmán por su colaboración en la redacción de algunas secciones.

cambio de partido en el poder tiende a resolver la corrupción. En ocasiones la alternancia agrava las cosas. Se oye decir con frecuencia de los nuevos gobiernos: "como nunca han estado en el poder quieren robar más rápido". También se dice de los partidos que regresan al poder: "tienen hambre vieja".

La promesa de la democracia es que reduce la corrupción. La ecuación funcionaría así: más democracia significa más pluralismo- Éste estimula los pesos y contrapesos entre poderes de gobierno; además, se acompaña de mayor participación ciudadana y de mayores libertades, entre ellas la de expresión, que sirve para denunciar casos de corrupción y fomentar su castigo.

La ecuación tiene sustento empírico en muchos países. La mayoría de las naciones con altas calificaciones democráticas también tienen bajos niveles de corrupción. Sin embargo, no es una relación de causa efecto: no significa que la democracia y el pluralismo hayan sido las causas primigenias de que la corrupción sea más baja. La verdad es que muchos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, ya habían desarrollado burocracias profesionales y sistemas legales que sancionaban el abuso de poder aun antes de que arribara el pluralismo. Lo que contiene la corrupción no es entonces el pluralismo *per se* sino la existencia de un Estado de derecho democrático: la combinación de pluralismo sobre las bases de una cultura de la legalidad y de instituciones sólidas de procuración de justicia.

En México, la ecuación "más democracia, menos corrupción" no ha funcionado (al menos no todavía). La alternancia y el pluripartidismo con un débil Estado de derecho han detonado la complicidad: no hay reglas de respeto ni límites al ejercicio del derecho a corromper. Por eso en México los engranajes de la teoría democrática no han surtido efecto e incluso el experimento asemeja un reloj con las manecillas en sentido contrario: en lugar de que la democracia hubiera estimulado el mecanismo reductor

de la corrupción, más pluralismo parece justamente haber detonado más avaricia de los políticos y más niveles de corrupción. Una parranda sin control.

Uno de los fenómenos que ha contribuido a detonar la corrupción durante la fase de mayor democracia es el financiamiento ilegal de las campañas políticas. Si un alcalde, gobernador o presidente de la República llega al cargo y debe decenas o centenas de millones de pesos a quienes le dieron fondos para su campaña, no hay forma de que actúe con integridad e imparcialidad. Usará la asignación de contratos de adquisiciones y de obra púbica, el otorgamiento de permisos e incluso el desvío de recursos públicos para pagar a sus donadores. Si el dinero proviene del crimen organizado, se hará de la vista gorda para dejarlo operar en su territorio. Si no se cambia el mecanismo de fondeo ilegal de campañas, la lucha contra la corrupción —con avances normativos en los últimos años— dará pocos resultados. Se requieren reglas innovadoras, precisas y potentes para contener la corrupción electoral.

II. Democracia y corrupción: una revisión teórica

¿La democracia reduce la corrupción? La respuesta no es tan obvia como pareciera. Por un lado, es probable que elecciones competitivas reduzcan la corrupción en la medida en que autoridades identificadas como corruptas son sancionadas en las urnas. Por otro, la necesidad de financiar campañas políticas puede inducir a los políticos a intercambiar decisiones de gobierno a cambio de financiamiento. En un ámbito meramente descriptivo, hay naciones que no encajan en el patrón más democracia, menos corrupción. Por ejemplo, países considerados democráticos como Brasil e Italia presentan elevados niveles de corrupción. En contraste, a menudo se cita a Singapur como ejemplo de Estado poco democrático donde la corrupción es baja.

Desde una perspectiva teórica, hay varias razones por las que la democracia reduciría la corrupción. Las elecciones aumentan la probabilidad de que autoridades corruptas sean expuestas y castigadas. La oposición tiene incentivos para destapar corruptelas de quienes detentan cargos públicos, mientras que, para los votantes, está en su interés no reelegir políticos que favorezcan sus intereses privados por encima de los de la mayoría.[2] La democracia implica también más y mejor información sobre cómo funciona el gobierno; en sistemas no democráticos, esa información se concentra en pocas manos, y poseerla puede redituar beneficios (sobre todo para intereses privados). La democratización hace que esa información esté disponible para muchas más personas, disminuyendo su valor (ya no permite obtener los mismos beneficios que en un sistema no democrático); quienes antes procuraban hacerse de esa información –en general mediante procedimientos ilegales o que implicaban actos de corrupción– pierden interés en ella.

2 R. B. Myerson, "Effectiveness of electoral systems for reducing government corruption: A game-theoretic analysis", *Games and Economic Behavior*, vol. 5, núm. 1, 1993, pp. 118-132; A. Ades y R. di Tella, "Rents, Competition, and Corruption", *American Economic Review,* vol. 89, núm. 4, 1999, pp. 982-994

De manera similar, la democracia fortalece el sistema de pesos y contrapesos, tanto al interior del gobierno como con otros poderes, lo que limita la inclinación de funcionarios y autoridades para el peculado y el tráfico de influencias; en otras palabras, conocer a alguien poderoso –tener "palancas"– se vuelve menos atractivo y redituable. Además, se espera que la democracia afecte la manera en la que la sociedad percibe y juzga la corrupción; en específico, tendría que volverla menos atractiva a los ojos de la gente. Además, si se llegara a practicar (la corrupción), se esperaría que, gracias a la democracia, la gente cercana al infractor lo criticara y condenara. En resumen, la democracia reduciría la corrupción al disminuir los beneficios privados de actos indebidos, al tiempo que incrementa los costos esperados.

Sin embargo, también hay argumentos teóricos que sostienen la relación inversa. Las campañas electorales requieren financiamiento, y elecciones más competidas podrían volver más vulnerables a partidos y candidatos ante las presiones de quienes aportan dinero.[3] Además, como lo han mostrado algunos estudios, incluso algunos votantes promedio, racionales e informados, podrían escoger bajo ciertas circunstancias, y por razones estratégicas, votar por un gobierno corrupto.[4] Esto sucede, primero, si todos los candidatos son corruptos (o se sospecha que lo son); en ese caso, la gente decidirá en función no de si el candidato es o no corrupto –pues todos los son–, sino de qué candidato propone o quiere cosas similares al ciudadano. El segundo escenario es asumir que el ciudadano mismo es corrupto; en ese caso, decidirá su voto según quién cree que defiende mejor sus intereses, lo que podría llevarlo a votar por algún candidato deshonesto.

3 S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Cause, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

4 M. Pani, "Hold your nose and vote: corruption and public decisions in a representative democracy", *Public Choice*, vol. 148, núms. 1-2, 2011, pp. 163-196.

En algunos países se ha argumentado que la democratización refuerza las relaciones clientelares que ya existían, lo que ha conducido a la democratización de la corrupción, más que a su reducción. En otras palabras, las estructuras clientelares montadas a lo largo del siglo XX no sólo no se debilitaron con la llegada de la democracia –como se esperaría– sino que se reforzaron y recibieron nuevas fuentes de alimentación gracias a las características de algunos procesos democráticos.

Destaca el caso de Venezuela. Tras llegar al poder de manera democrática en 1999, Hugo Chávez aprovechó los ingresos petroleros inéditos de la primera década del siglo XX para crear consejos comunales de participación e implementó una serie de programas sociales conocidos como "misiones bolivarianas", para ampliar el acceso de la población a la alimentación, la vivienda, la sanidad y la educación. Asimismo, aumentó la oferta laboral en el sector público. Todo ello creó una red clientelar de apoyo y una estructura de legitimación muy fuerte que permitió a Chávez no sólo reelegirse, sino sustentar el régimen de su sucesor, Nicolás Maduro. Hoy, Venezuela es más corrupta que en los años noventa, una de las más corruptas del mundo, según Transparencia Internacional. En 2003, por ejemplo, Venezuela ocupó el lugar 104 de 133 en el Índice de Percepciones de Corrupción, con una calificación de 2.4; para 2009 ya había caído al lugar 162 de 180, con un desempeño de 1.9; en la medición más actualizada, 2016, ocupó el lugar 158 de 186, con una calificación de 1.7.

Determinar si más democracia reduce la corrupción es una cuestión empírica que obedece al tránsito histórico de los países. En términos generales, Treisman encuentra una relación negativa, significativa, entre los dos fenómenos, pero aclara que el resultado es sensible al índice que se use para medir el grado de democracia.[5] No obstante, un estudio

5 D. Treisman, "What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?", *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, pp. 211-214.

anterior del mismo autor sugiere que el factor decisivo es la duración de la democracia, más que la democracia en sí (que haya o no).[6] Mientras Rock asegura haber encontrado el mismo resultado, su índice de duración de la democracia es, de hecho, un índice de duración del régimen, lo que vuelve intrascendente el primero.[7] En el análisis que hace Paldam, al agregar el nivel de ingreso como covariable, la democracia se vuelve insignificante.[8] Otros sugieren que lo que determina la corrupción es el grado de desigualdad de una sociedad, más que la presencia o ausencia de democracia.[9] En resumen, tal como lo refleja Lambsdorff en su revisión de la literatura sobre corrupción, los resultados disponibles sobre la relación entre democracia y corrupción son mixtos.[10]

Estimar el efecto causal de la democracia en la corrupción es una tarea difícil debido al hecho de que la democracia es endógena. Tanto la democracia como la corrupción son afectadas probablemente por terceras variables difíciles de observar o cuantificar, como la cultura. Además, podría haber causalidad inversa, es decir, la corrupción podría minar la confianza de los votantes en el sistema democrático. Es un problema que muy pocos estudios han tratado. Debido a la naturaleza de las variables que se usan, es probable que los estudios previos hayan producido resultados sesgados sobre el efecto de la democracia en la corrupción.

---

6 D. Treisman, "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", *Journal of Public Economics,* vol. 76, núm. 3, 2000, pp. 399-457.

7 M. Rock, "Corruption and Democracy", *Journal of Development Studies,* vol. 45, núm. 1, 2009, pp. 55-75.

8 M. Paldam, "The Big Pattern of Corruption: Economics, Culture, and the Seesaw Dynamics", *European Journal of Political Economy,* núm. 18, 2002, pp. 215-240.

9 E. M. Uslaner, Corruption, *Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life,* Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

10 J. G. Lambsdorff, "Consequences and Causes of Corruption: What Do We Know from a Cross Section of Countries?", Discussion Paper núm. V-34-05, Passau, University of Passau, 2005.

La evidencia y los datos presentados en este documento apuntan a que, en México, la democratización no ha disminuido la corrupción; al contrario, pareciera que el pluralismo y las alternancias en muchos gobiernos –federal y estatales– la han detonado.

La ecuación del Estado democrático de derecho

Un Estado democrático de derecho combina pluralismo y legalidad. Buena parte de los países europeos lo son porque experimentaron una ruta de desarrollo político que construyó, primero, un sistema para acotar el ejercicio del poder político –las monarquías constitucionales dotaban de amplios poderes al soberano, pero establecían límites a su poder– y después abrieron la puerta del pluralismo.

El absolutismo, nombre que designa tanto un régimen político como un periodo histórico, tenía como elemento central el poder ilimitado del gobernante, generalmente un monarca. Su poder era único, indivisible e inalienable; su único límite era la ley divina. La mejor caracterización del absolutismo la dio Luis XIV, rey de Francia: "el Estado soy yo". Podía haber parlamentos o asambleas nacionales, como en Inglaterra y Francia, pero sus poderes eran mínimos y desde luego no podían oponerse a los designios del monarca –uno de los preceptos teóricos que sustentaban el absolutismo era que no debía haber ningún poder ni cuerpo intermedio que obstaculizara la relación directa entre el rey y cada uno de sus súbditos.

Hay dos momentos que marcan el fin del absolutismo: la revolución inglesa en el siglo XVII y la francesa en el XVIII. En la primera, el parlamento, ante la arbitrariedad de Carlos I para exigir impuestos, decide no sólo establecer límites al poder del monarca, sino invertir el orden político: el parlamento, en tanto representante electo por el pueblo, está ahora encima del monarca –a quien nadie eligió–. El conflicto llega incluso a la decapitación del monarca. En adelante, Inglaterra funcionará como una monarquía constitucional, en la que el rey sigue siendo la cabeza del Estado, pero con facultades

acotadas y dejando el gobierno de los asuntos públicos a un primer ministro, emanado de la Cámara de los Comunes (diputados). En Francia, una reunión de los Estados generales (representantes de las clases sociales) deriva en una rebelión y en el derrocamiento de Luis XVI (fue guillotinado en 1793). Como en Inglaterra, la asamblea nacional se impuso como máxima autoridad política, capaz de ejercer veto sobre el poder ejecutivo y de exigirle que consultara ciertas decisiones con el legislativo.

Con el surgimiento de los parlamentos, iniciaron los ejercicios de elecciones, muy acotados en los siglos XVIII y XIX a segmentos de propietarios de tierra y aristócratas. Sin embargo, la revolución industrial trajo cambios sociales que obligaron a ampliar la base de votantes. El ascenso del proletariado, la educación pública como instrumento de movilidad, la participación de las mujeres en los esfuerzos de guerra forzaron eventualmente a ampliar el derecho al voto a obreros, mujeres, no propietarios, campesinos, entre otros. Además, por mucho tiempo, el voto de los más favorecidos económicamente valía más que el de un obrero. Eso fue cambiando hasta llegar al principio democrático de "una persona, un voto".

Este breve repaso histórico muestra que, en buena parte de las democracias europeas, se construyó primero un Estado de derecho y de forma gradual se abrió la puerta del pluralismo. Hubo un proceso largo de aprendizaje y de asentamiento de la cultura de la legalidad. Sólo hasta el siglo XIX y, sobre todo, el XX, se amplió la participación ciudadana y el pluralismo.

En México y varios países de América Latina se abrió primero la puerta de la participación y apenas en décadas recientes se ha buscado construir Estado de derecho. Mientras que muchas naciones concluyeron con éxito procesos de transición a la democracia, durante la segunda mitad del siglo XX, no ha sido el caso en materia de legalidad y Estado de derecho. Hay más urnas, pero no más jueces. Según el World Justice Project, América Latina presenta rezagos frente a otras regiones. El Índice de Estado de derecho mide ocho

categorías para saber el grado en el que en un país rige el imperio de la ley. En todas ellas, América Latina aparece rezagada respecto de sus pares europeos, asiáticos o norteamericanos.

México es parte de esta historia. La agenda de legalidad y Estado de derecho no ha sido prioridad del desarrollo nacional hasta muy recientemente. Durante el siglo XIX, la prioridad del país era construir Estado, simple y llanamente. Ello requería una base recaudatoria mínima, unidad territorial, referentes simbólicos de nacionalismo y fuerza militar para protegerse de las invasiones externas y para combatir a los rebeldes internos. Esas prioridades de sobrevivencia no incluían la construcción de un Estado de derecho, a pesar de que los liberales buscaban afanosamente hacer de México un país de leyes.

Después de la guerra de Revolución, la paz y la estabilidad política eran las prioridades. El lema del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha sido desde su nacimiento "Democracia y Justicia Social", reflejo de las metas del régimen político. Incluso, durante los movimientos estudiantes de 1968, germen del cambio político que ocurriría décadas después, la demanda de legalidad o Estado de derecho no era eje de las demandas sociales. Sí lo eran los espacios de participación política, los derechos humanos y la libertad de expresión. Fue por eso que las reformas políticas que iniciaron en 1977 se concentraron en resolver temas de participación electoral, alternancia e inclusión, más que asuntos de legalidad.[11] La demanda de legalidad y las reformas para alcanzarla surgen de forma incipiente en la década de 1990 y se acrecientan en el nuevo milenio.

Por eso, el proceso de democratización ha sido incompleto: la democracia mexicana se ha construido sobre el eje de la participación y la alternancia, sin contar con uno para el Estado de derecho. Cuando hay más participación

11 Sobre el particular, véase Luis Carlos Ugalde, "Una pequeña historia de nuestras reformas electorales", *Este País*, núm. 320 (diciembre), 2017, pp. 6-13.

que legalidad, surge la complicidad, el abuso de poder. Es factible aseverar que la participación ciudadana con Estado de derecho conduce a gobiernos más íntegros y menos corruptos; en contraste, cuando el cambio político se basa en la participación sin contar con un Estado de derecho sólido, el proceso de democratización incentiva mayores niveles de corrupción, como en México.

III. El modelo mexicano de financiamiento de campañas

La democracia requiere elecciones y éstas cuestan mucho dinero. Para fondearlas, los países cuentan con diferentes mecanismos que incluyen el modelo de financiamiento privado (por ejemplo, Estados Unidos), el de financiamiento predominantemente público (México, al menos en el papel) o híbridos, que combinan fondos públicos y privados, tanto de dinero como de donativos o prerrogativas en especie.

Durante el predominio electoral del PRI entre los años treinta y ochenta del siglo XX no hubo un sistema formal de reglas para regular el financiamiento de campañas. No se requería. Había un partido hegemónico subsidiado por el gobierno mientras los partidos de oposición competían con escasos recursos, trabajo voluntario y suerte. Pero llegó la demanda de apertura política en los años setenta y como respuesta el gobierno optó por llevar a cabo varias reformas electorales para, primero, dar transparencia a la organización de las elecciones y al conteo de los votos; y segundo, para generar piso parejo entre los partidos durante las campañas electorales (equidad). La regulación sobre el financiamiento –público y privado– fue pieza central de ese andamiaje.

Inyectar dinero público al sistema de partidos serviría para cerrar la brecha de desigualdad de ingresos y gastos entre partidos y evitar que el dinero ilegal penetrara las campañas. La fórmula para calcular la bolsa a repartir usaba diversos factores, entre ellos el costo mínimo de una campaña para diputado federal, el total de diputados a elegir, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, el costo mínimo de una campaña para senador, el total de senadores a elegir, entre otros. Era un galimatías.[12]

12 La fórmula de financiamiento público que cerró la brecha entre partidos se plasmó en el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y decía que la bolsa a repartir entre los partidos para sus gastos ordinarios se obtenía al multiplicar el costo mínimo de una campaña para diputado federal por el total de diputados a elegir y por el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión *más* el costo mínimo de una campaña para senador multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos *más* el costo mínimo de gastos de campaña para presidente de la República que se calculaba al multiplicar el costo mínimo de gastos de campaña para diputado multiplicado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que duraba la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que duraba la campaña de presidente.

La complejidad o barroquismo de aquella fórmula era en realidad un invento para obtener una cantidad de dinero que lograra independizar al PRI del gobierno sin privarlo de sus privilegios. Alguien que participó en las negociaciones de aquella reforma de 1996 dijo al autor de este texto: "El presidente Zedillo [1994-2000] quería dos cosas: abatir la enorme disparidad en las condiciones de competencia entre partidos e independizar al PRI del financiamiento ilegal que había recibido del gobierno por décadas. El presidente preguntó cuánto dinero necesitaba el PRI para independizarse y eliminar las transferencias por debajo de la mesa". El PRI habría hecho los cálculos y dado al presidente una cifra que guió las negociaciones de la reforma electoral. Entonces se pidió *inventar* una fórmula que arrojara esa cifra y el resultado fue el rompecabezas ya referido.[13]

Aunque el PAN y el PRD resultaban beneficiados porque la nueva fórmula daba mucho dinero al PRI, pero también al resto, ambos partidos denunciaron que era un abuso tan pronto la conocieron. Aunque habían votado a favor de las enmiendas constitucionales de la reforma electoral, votaron en contra de los cambios legales porque ahí se incrustaba la fórmula de financiamiento. Se acusó en su momento que buscaban evadir el costo político sabiendo que lo absorbería el gobierno y el PRI y que ellos recibirían el dinero de cualquier forma. Por ejemplo, senadores del PAN emitieron un boletín de prensa en diciembre en el cual decían que era "insensato aprobar un financiamiento público a los partidos por más de dos mil millones de pesos, como lo hicieron los priistas, cuando millones de mexicanos viven en condiciones severas de miseria".

En efecto, la nueva fórmula hizo que el financiamiento a los partidos pasara de 596 millones de pesos en 1996 a 2,111 millones en 1997, un salto de casi cuatro veces. Claramente la comparación es inexacta porque 1997 fue un año de elecciones intermedias. Pero si la comparación se hace entre 1995 y 1998 (dos años no electorales), el contraste es aún más

13 Luis Carlos Ugalde, "Democracia a precio alzado", *Nexos*, agosto de 2015.

pronunciado: el financiamiento se multiplicó casi ocho veces (cuatro y medio en términos reales).

Cuando recibió la primera ministración con los montos de la nueva fórmula en enero de 1997, el entonces presidente del PAN, Felipe Calderón, devolvió cuarenta millones de pesos a la Tesorería de la Federación en son de protesta (en su opinión era el exceso de lo que en realidad requerían). Lo mismo hizo en febrero, pero la querella se apagó rápidamente y, a partir de marzo, el partido aceptó en los hechos el nuevo monto de financiamiento. Por su parte, Andrés Manuel López Obrador, entonces presidente del PRD, también denunció el incremento desproporcionado y dijo que usaría parte de los fondos para imprimir libros de texto gratuito. Nunca se supo de ellos (la ley otorga esa atribución en exclusiva a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos) y el dinero fluyo también a las arcas de su partido.[14]

El modelo de financiamiento público diseñado en 1996 se basó en una búsqueda genuina para abatir la desigualdad de gasto entre partidos, así como implantar el principio de que el dinero público prevaleciera –en todo caso y tiempo– sobre el privado, pero a partir de los requerimientos financieros del PRI. La equidad de 1996 se logró mediante una nivelación hacia arriba y no hacia abajo: esto es, en lugar de quitarle al PRI los recursos ilegales que recibía del gobierno, subieron los montos al resto de los partidos para que el PRI mantuviera su "estilo de vida" sin hacer ningún sacrificio. Los partidos se convirtieron en administradores de "vacas gordas" después de décadas de haber sobrevivido con poco dinero, pero con mucha convicción, sacrificio y trabajo voluntario. Su riqueza súbita generó adicción, burocratización de sus estructuras y finalmente resultó cierto el proverbio de que "dinero llama a más dinero". Fue ahí que empezó el ciclo destructor de la mística de la lucha opositora. Según Jorge Alcocer, "el dinero en exceso pudrió a los partidos".[15]

---

14 Para una crónica de ese episodio ver Jorge Alcocer, "Tocamos fondo", en *Voz y Voto* núm. 269, julio de 2015.

15 Jorge Alcocer, "Tocamos fondo", *Voz y Voto,* núm. 269, julio de 2015.

En 2007 hubo una reforma electoral que cambió la fórmula de financiamiento para —según sus promotores— abaratar el costo de la democracia electoral. La nueva fórmula, vigente en 2017, dice que la bolsa de financiamiento se obtiene al multiplicar el 65% del salario mínimo (hoy Unidad de Medida y Actualización, UMA) por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.[16] Alguien que participó en las negociaciones aconsejó al autor de este texto: "no busques debajo de las piedras. La cosa fue muy simple. Se quería simplificar la fórmula incomprensible de 1996, dejar intacto el financiamiento ordinario de los partidos, pero reducir el de campañas dado que los partidos ya no tendrían que pagar por los *spots* que transmitían en radio y TV". (Según estimaciones de entonces, los pagos a medios electrónicos representaban hasta 60% de los gastos de campaña y la reforma de ese año hizo gratuito el acceso). Igual que en 1996, se acordó primero el monto y luego se buscó la fórmula que arrojara el número deseado.

Aunque el financiamiento para gastos ordinarios se mantuvo intacto, sí se redujo 50% el de campañas presidenciales y 70% el de campañas intermedias. Sin embargo, si se considera que a partir de esa reforma el tiempo-aire para transmitir *spots* es gratuito, en realidad los partidos aumentaron su ingreso *disponible* porque la reducción de las prerrogativas fue mucho menor que el aumento del financiamiento en especie vía tiempos en medios electrónicos. Hubo menos presupuesto líquido para campañas, pero los partidos salieron ganando.

En 2014 hubo otra reforma electoral que mantuvo la fórmula de financiamiento para partidos nacionales pero aumentó el dinero de los partidos en el ámbito estatal, una medida que pasó desapercibida en la discusión pública.[17] La reforma mandató a que las entidades homologaran sus

16 Las preguntas saltan inmediatamente: ¿por qué ese porcentaje en lugar del veinte, como sucede en muchas otras entidades? ¿Por qué se usa el padrón electoral en lugar de la lista nominal, que es el catálogo de los ciudadanos que efectivamente pueden votar?

17 Debe subrayarse que, en México, los partidos reciben financiamiento por dos vías: como partidos con registro nacional ante el Instituto Nacional Electoral y como partidos con registro estatal ante los Organismos Públicos Locales (antiguos institutos locales).

fórmulas respecto a la federal. Como en la mayoría de las entidades, el factor que se usaba para determinar la bolsa de partidos era menor a 65% del salario mínimo —en muchas era de 20%— el resultado fue un incremento de aproximadamente 50% en el financiamiento a los partidos en el ámbito estatal. Aunque la reforma había prometido —igual que la de 2007— abaratar el costo de la democracia, en los hechos aumentó el dinero de los partidos políticos.

En las reformas de 1996, 2007 y 2014 brilló por su ausencia un debate vigoroso sobre las calidades, cualidades y montos que un sistema efectivo y justo de financiamiento de partidos políticos debe tener para propiciar equidad, pero evitar el dispendio, la corrupción y otras calamidades que acompañan el exceso de dinero en la política. En la reforma de 1996 se hizo el ejercicio al revés: primero se definió un monto acorde a los requerimientos del PRI y luego se inventó la fórmula; en la de 2007 se adoptó una fórmula para reducir el financiamiento de campañas, pero mantener intacto el ordinario; en la de 2014 simplemente se aumentó el financiamiento de los partidos en el ámbito estatal de forma silenciosa sin que hubiese una justificación.

IV. El modelo mexicano en la realidad: el verdadero gasto en una campaña

La forma como se trató de nivelar la cancha de juego entre partidos en la década de 1990 sembró una espiral perversa e imprevista que ha contribuido a ensanchar la corrupción política en México. Se ha repetido una y otra vez la nobleza de contar con un sistema de financiamiento público predominante como antídoto a la influencia indebida del dinero en la política. Los discursos oficiales están llenos de loas y también de denuesto a las contribuciones privadas. Pero de manera silenciosa el dinero privado ha penetrado las campañas y hoy ya es la fuente predominante para financiar muchas de ellas. Se está en el peor de dos mundos: mucho dinero público y cada vez más dinero privado de fuentes desconocidas que cobra su tajada a los candidatos una vez que ocupan la silla del poder.

Las campañas cuestan varias veces más que los topes que la ley establece. En 2015, el tope para una campaña de diputado federal fue de 1.2 millones de pesos. La realidad es que el costo promedio de una campaña de diputado federal en zonas urbanas es superior a los seis millones y en ocasiones puede llegar a los 10 o 12 millones. El tope de campaña de senador varía en el rango de 2.2 a 22.4 millones (según el tamaño de la entidad). Sin embargo, su costo real es superior a veinte millones, en un estado de tamaño mediano. Por su parte, el tope de campaña de gobernador varía según la entidad. En las elecciones para gobernador, el estado con el tope más bajo es Quintana Roo (2016), con 4.6 millones de pesos, mientras que el Estado de México tuvo el tope más alto en la elección de 2017, con 285 millones de pesos (en 2011 fue de 203 millones); el tope promedio de las 32 entidades, con datos de 2017, era de 44.6 millones de pesos. A pesar de esos límites, según toda la evidencia anecdótica recopilada, incluido el testimonio de exgobernadores, una campaña ganadora requiere un rango de gasto de entre cuatrocientos y setecientos millones, con casos que se salen de esa norma por ambos extremos.[18]

18 Sobre el tema, véase Luis Carlos Ugalde (coord.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Ideas para una nueva reforma electoral*, México, Integralia/Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2013.

Un exgobernador comentó en privado que para ser competitivo en su entidad como precandidato se requiere tener en la bolsa cien millones de pesos. "Mi sucesor, candidato al que yo propuse y apoyé, debe haber erogado seiscientos millones. Pero el segundo lugar gastó más, cerca de setecientos millones y aun así perdió". Un senador comentó —también *off-the-record*—: "En mi entidad en 2012 el gobernador apoyó a los candidatos a diputados federales y senadores con cerca de cien millones de pesos. A mí me dio siete millones al inicio de la campaña y luego me dio algunos apoyos adicionales. Y pagó toda la estructura de representantes del partido ante las mesas de votación, que cuesta varias decenas de millones".

Según un estudio realizado por Integralia y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias ya citado, se estima que por cada peso de financiamiento público que se gasta en una campaña, hay tres o más que no se ven ni se reportan. Se trata de un sistema de simulación que asemeja a un iceberg: sólo se ve la punta, pero la mayor parte de lo que se gasta ocurre debajo de la mesa mediante sistemas de una economía de trueque: dinero en bolsas de papel, pagos en efectivo, triangulaciones que no pasan por el sistema bancario.

Causas del costo creciente de las campañas políticas

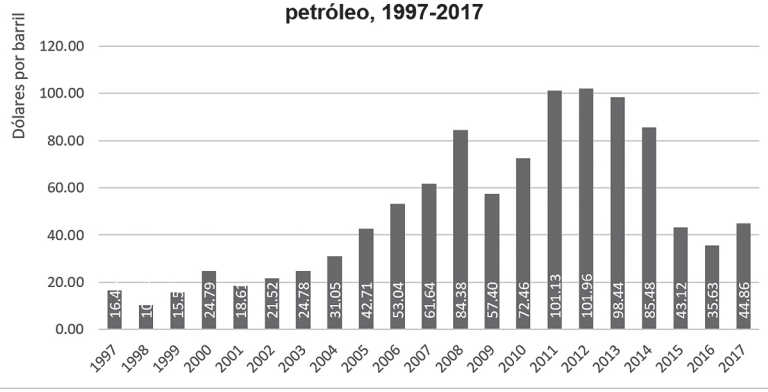
Las campañas electorales se han encarecido por cuatro factores: la enorme liquidez de las haciendas gubernamentales (federal y locales), el clientelismo electoral, el pago de cobertura informativa y la apropiación de recursos públicos por bolsillos privados.

Exceso de liquidez y deuda pública

Si bien el crecimiento de la economía mexicana ha sido modesto en el siglo XXI, las haciendas públicas han vivido en jauja. No porque tengan recursos para cubrir las grandes demandas de infraestructura, salud y educación, sino porque cuentan con mucho dinero por gastar, con mecanismos tenues de supervisión de su uso y destino. Así, a partir de 2004,

los gobernadores contaron con sumas crecientes de recursos, fruto de los elevados precios del petróleo —la gráfica 1 muestra la evolución de los precios de la mezcla mexicana durante finales del siglo XX y lo que va del XXI.

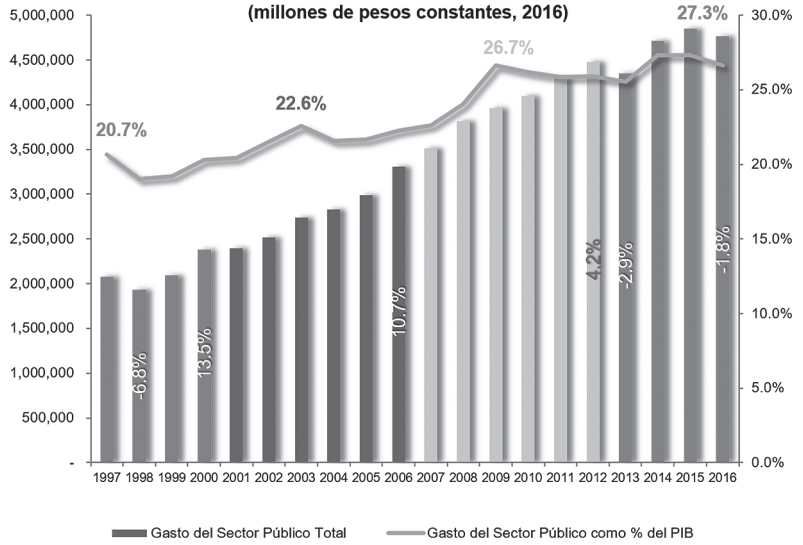
Gráfica 1. Precio internacional de la mezcla mexicana de petróleo, 1997-2017



Fuente: Sistema de Información Energética.

Para ponerle cifras al maná, entre 2000 y 2017, el Presupuesto de Egresos de la Federación pasó, en términos reales, de 2.27 billones a 4.89 billones, un incremento de 115%. Las transferencias federales a gobiernos locales pasaron de 682 mil millones a 1.45 billones, 113% más, también en términos reales. Como los precios del petróleo resultaron mayores a los previstos en los presupuestos federales, los gobiernos estatales recibieron en años recientes recursos excedentes no contemplados originalmente. Según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), sólo entre 2006 y 2008 las entidades del país recibieron transferencias extraordinarias por más de 350 mil millones de pesos. Estos recursos no estaban presupuestados y en muchas ocasiones no había proyectos de gasto. Tuvieron varios efectos. Primero, un aumento del gasto corriente, sobre todo en personal y nómina. Segundo, en algunos casos gasto en infraestructura. Tercero, desvío de recursos para beneficio personal. Cuarto, bolsas para pagar campañas políticas.

Gráfica 2. Gasto total del sector público y como porcentaje del PIB, 1997-2016
(millones de pesos constantes, 2016)



Fuente: Elaboración de Mario Guzmán con datos del Inegi y los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación (varios años).

Ante una fiscalización exigua, se ha desbordado el desvío de recursos públicos para apoyar campañas de todos los partidos (en ocasiones se financian incluso campañas de otras entidades o presidenciales). La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó, por ejemplo, que en 2012 hubo montos observados por una suma superior a los 42 mil millones de pesos, de los cuales 70% corresponde al uso de recursos federales por parte de las entidades del país. Incluyen subejercicios, falta de información comprobatoria, incumplimiento en las adjudicaciones e insuficiente transparencia, entre otras. Asimismo, desde la década pasada la misma ASF ha detectado año tras año irregularidades del hoy Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (antes, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica [FAEB]), que es el rubro más grande del presupuesto federal (aproximadamente 307 mil millones en 2014).

Con ingresos crecientes, se incrementó el gasto en desarrollo social (132%, en términos reales, entre 2000 y 2012) y se crearon nuevos programas federales y estatales, en ocasiones sin metas ni indicadores de evaluación. Muchos de estos programas han servido poco para combatir la pobreza y la marginación pero han engordado la alimentación de clientelas e intermediarios.[19]

De manera adicional, en los últimos diez años se desató una carrera de endeudamiento en casi todas las entidades del país. Entre 2005 y 2014 las obligaciones financieras (deuda) de estados y municipios pasaron de 207 mil millones a 490 mil millones de pesos en términos reales, un crecimiento de 130%. Hay entidades como Coahuila cuya deuda pasó de 468 millones en 2005 a más de 35 mil millones de pesos en 2014, o Veracruz, que incrementó su deuda de cinco mil a 41 mil millones de pesos en el mismo lapso. También se aprecia otra dinámica perversa: en la medida en la que buena parte de los ingresos de los estados proviene de aportaciones federales —el dinero no es suyo—, no se tiene cuidado en su uso.

Cabe resaltar que, desde 1995, los gobiernos estatales y municipales pueden contratar deuda con la banca comercial y ofrecer como garantía el flujo futuro de las transferencias federales. Eso ha estimulado pedir dinero hoy porque se paga mañana. La banca ha hecho un gran negocio con este mecanismo porque el riesgo es muy bajo: garantiza el asunto la hacienda federal. Así, la deuda de las entidades crece, mientras la recaudación de fuentes propias de los estados (impuesto por nómina o predial) se mantiene baja y estancada.

La liquidez derivada del petróleo y del endeudamiento ha convertido a los gobiernos estatales en Estados rentistas. La mayor parte de las fuentes para financiar su gasto proviene de transferencias y de impuestos que cobra la federación; además, no tienen que desarrollar la relación mutua de responsabilidad política que implica cobrar impuestos y rendir cuentas a sus ciudadanos.

---

19 Luis Carlos Ugalde, *Fortalezas y debilidades*, *op. cit.*

Clientelismo electoral

La segunda razón que ha elevado el costo de las campañas es el clientelismo electoral: intentos de compra del voto y estrategias de movilización de votantes.[20] Aunque se trata de un fenómeno de larga tradición, su frecuencia ha aumentado en los últimos años. Quizá en el siglo XX sólo era practicado por un partido, pero la mayor competitividad electoral y la mayor liquidez de las haciendas públicas lo han acentuado. Cada vez más arraigado, suele ser voluntario y propiciado por grupos sociales, líderes comunitarios y residentes de zonas populares que han descubierto en las elecciones una oportunidad de negocio. Son grupos que ofrecen votos en paquete a cambio de prebendas (materiales de construcción, dinero o beneficios especiales, como permisos, placas de taxi y otros).

Si bien no existe consenso sobre qué es clientelismo, Alberto Simpser lo define como "la oferta, promesa, o entrega de algún bien o servicio –o bien una amenaza o castigo– por parte de un agente de un partido político a uno o más ciudadanos, a cambio de apoyo político o de su voto".[21] Su uso extendido por la mayoría de los partidos políticos y candidatos se debe a la percepción de que aumenta las posibilidades de ganar, sobre todo en elecciones muy competidas, aunque algunos estudios demuestran que su eficacia es en realidad muy baja.[22] Además, de acuerdo con varios testimonios, ocurre porque ha resultado un atractivo negocio para operadores políticos, quienes se quedan con parte de los recursos destinados a comprar y movilizar el voto.

---

20 El autor agradece a Ximena Mata compartir los datos inéditos de una investigación que coordina sobre financiamiento ilícito de campañas, patrocinada por Integralia y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.

21 Alberto Simpser Mondlak, "Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México", en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local,* México, Integralia/TEPJF, 2017, p. 294.

22 Kenneth Greene, "La ineficacia de (los intentos de) comprar votos", Seminario "Dinero y política", Instituto Nacional Electoral, diciembre de 2017.

Las principales modalidades del clientelismo son:

- **Comprar el voto:** es la oferta, promesa o entrega de dinero u otros bienes o servicios a cambio del voto.

- **Coaccionar el voto:** es la amenaza, presión, intimidación o ejercicio de la violencia para influir en el sentido del voto.

- **Inhibir el voto:** es impedir que los electores voten mediante la retención o compra de credenciales de elector. Otra forma de inhibir el voto es mediante la intimidación, la amenaza o la propagación de miedo.

- **Condicionar programas sociales:** es la amenaza de suspender algún programa social si no se ejerce el voto a favor de determinado candidato o partido.

- **Entregar bienes o servicios públicos con fines electorales:** es utilizar o destinar bienes o servicios públicos en beneficio o perjuicio de algún candidato o partido; o bien que su entrega se haga en actos masivos o en modalidades que afecten la equidad de la contienda.

- **Movilizar/acarrear el voto:** organizar el transporte de los votantes el día de la elección con el fin de garantizar que voten por determinado candidato.

El clientelismo electoral cuesta mucho dinero. Es la actividad de una campaña que más recursos absorbe, casi todos ellos fondos líquidos. De acuerdo con una estimación para un caso hipotético en una entidad de tamaño mediano, el clientelismo –pago de estructuras, movilización del voto y entrega de dádivas– puede llegar a costar casi 200 millones de pesos, tomando costos moderados. Como se observa en la tabla 1, el pago de estructuras (nómina), puede llegar a costar –con datos obtenidos en 2017– casi 135 millones de pesos; esta estimación parte del supuesto de que el partido cuenta únicamente con un coordinador por cada distrito federal, municipio y sección electoral, y que por cada sección

hay únicamente diez promotores; además, se cuantifica a un representante propietario, un suplente y un abogado por cada casilla, así como un representante general por cada siete casillas.[23]

Tabla 1. Estimación de gasto en estructuras clientelares (nómina) en el ámbito estatal, para el caso hipotético de un estado de tamaño mediano en 2017

Estado	División electoral	Sueldo	Temporalidad (meses)	Total
Coord. Distritos federales	9	$20,000	2	$360,000
Coord. Municipales	77	$20,000	2	$3,080,000
Coord. Seccionales	2,100	$15,000	2	$63,000,000
Promotores	21,000	$1,500	2	$63,000,000
Representantes de casilla	3,500	$500	1	$1,750,000
Representantes suplentes	3,500	$500	1	$1,750,000
Representantes generales	500	$500	1	$250,000
Abogados	3,500	$500	1	$1,750,000
Total	**34,186**			**$134,940,000**

Fuente: Elaboración de Ximena Mata a partir de entrevistas para una investigación en curso, patrocinada por Integralia Consultores y Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad.

Además del costo de movilizar el voto, también hay recursos que se destinan a comprarlo o inhibirlo cuando se sabe que el ciudadano prefiere a candidatos rivales. Para una entidad de tamaño medio, dicho costo puede ubicarse cerca de los 50 millones de pesos. Para obtener este dato se sacó un promedio de los costos unitarios por cada concepto, partiendo de los montos revelados por operadores políticos en diferentes estados. La cantidad de votos comprados o inhibidos, así como la cantidad de regalos entregados por cada concepto se estimó a partir de las entrevistas realizadas y de notas de prensa en las que los distintos partidos políticos

23 La Legipe establece que debe haber un representante general por cada diez casillas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales. En esta estimación se pondera en un representante por cada siete.

denuncian estas conductas de sus adversarios. Asimismo, la cantidad total de regalos estimados corresponde aproximadamente al 10% de los electores por entidad, tomando en cuenta que la lista nominal promedio por estado es de 2.7 millones de electores. De esos 295,000 regalos estimados, 250,000 corresponderían a propaganda –gorras, playeras, mochilas–, mientras que los 45,000 restantes a la compra directa o inhibición del voto, entrega de despensas, tarjetas prepagadas, tinacos y materiales de construcción. A esta lista faltaría agregar el gasto para movilizar a los electores el día de la jornada, así como el pago de recompensas a los operadores que cumplieron con las metas planteadas, datos que aún no se estiman.

Tabla 2. Estimación de costos por compra o inhibición del voto y entrega de dádivas para el caso hipotético de un estado de tamaño mediano, con información recabada en 2017

Concepto	Rango de precio	Promedio	Cantidad	Total
Compra del voto	350 – 1,000	675	10,000	$6,750,000
Inhibición del voto	1,000 - 2,000	1500	10,000	$15,000,000
Despensa	300 – 500	400	5,000	$2,000,000
Tarjeta prepagada	1,000	1,000	10,000	$10,000,000
Tinacos	1,000	1,000	5,000	$5,000,000
Materiales de construcción	100 - 500	300	5,000	$1,500,000
Mochilas	30	30	50,000	$1,500,000
Playeras	15 – 30	22.5	100,000	$2,250,000
Gorras	15 – 30	22.5	100,000	$2,250,000
Total				**$46,250,000**

Fuente: Elaboración de Ximena Mata a partir de entrevistas para una investigación en curso.

Vale la pena mencionar que, antes de la reforma electoral de 2007, la mayor parte de los recursos de una campaña se destinaban a medios de comunicación, especialmente a la contratación de *spots* de radio y televisión. Sin embargo, después de la reforma, que otorgó espacios gratuitos en medios a todos los partidos políticos –sin disminuir el financiamiento público–, la mayoría de esos recursos

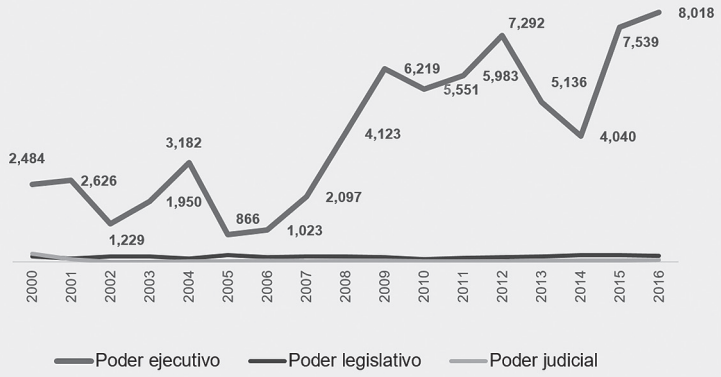
comenzó a utilizarse para la operación en tierra, es decir, para estrategias clientelares de compra, coacción, movilización e inhibición del voto.

Pago de cobertura informativa

La tercera razón de que se haya incrementado el costo de las campañas es el pago de cobertura informativa. Así como muchos gobernantes concluyeron que una "buena" relación con los congresos requiere dar para recibir, así también han replicado el modelo con los medios de comunicación: asignar contratos de publicidad a cambio de recibir cobertura favorable. Así, muchos medios impresos, sobre todo locales, viven de los presupuestos públicos y han encontrado en las campañas una fuente adicional de dinero: celebran convenios de publicidad con los candidatos para dar cobertura a sus campañas a cambio de una paga. En muchas entidades se han multiplicado los periódicos, los panfletos y otras publicaciones en línea que se dedican a "extorsionar" campañas y gobiernos. No viven de sus lectores ,de los que carecen, sino de la falsa creencia de muchos políticos de que la popularidad requiere de buenas relaciones con los medios, aunque no cuenten con lectores.

El cambio de tendencia inició durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), cuando aumentó significativamente el gasto en publicidad oficial, que detonó una cacería de dinero por parte de muchos medios. El gasto en propaganda gubernamental en la administración pública federal (sin contemplar las entidades de control presupuestario directo como Pemex o la CFE) aumentó casi 200% en términos reales: pasó de mil 232 millones de pesos en 2006 a tres mil 622 millones en 2012. Sin embargo, si se revisa la Cuenta Pública se observa que, en ese periodo, el presupuesto ejercido fue mayor en 44.1% al monto aprobado, en promedio anual. En la gráfica 3 se muestra la evolución del presupuesto ejercido en publicidad oficial por los tres poderes federales en años recientes.

Gráfica 3. Presupuesto ejercido en publicidad oficial por los tres poderes de la Unión, 2000-2016 (en millones de pesos)



Fuente: Justine Dupuy y Paulina Castaño Acosta, "Gasto en propaganda gubernamental", en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local,* México, Integralia/TEPJF, 2017, p. 208.

El mismo fenómeno se replica en las entidades federativas, con el problema adicional de que muchas entidades no reportan los gastos de comunicación social, como ha señalado Artículo 19 y Fundar.[24] La tabla 3 muestra la evolución del gasto en publicidad oficial en todos los estados de la República.

Tabla 3. Presupuesto ejercido de 2010 a 2013 en publicidad oficial en las 32 entidades federativas (en millones de pesos)

ENTIDADES FEDERATIVAS	2010	2011	2012	2013
Aguascalientes	161.18	158.77	77.03	68.13
Baja California	82.79	106.45	98.65	139.10
Baja California Sur	22.04	35.51	46.08	54.61
Campeche	204.71	208.60	227.46	335.43
Chiapas	294.06	141.67	-	86.42
Chihuahua	405.78	542.01	601.14	722.12

24 Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias [WAN-INFRA], "Comprando complacencia: Publicidad oficial y censura directa en México", París, WAN-INFRA, 2014, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/INFORME-FUNDAR.pdf

Tabla 3. Presupuesto ejercido de 2010 a 2013 en publicidad oficial en las 32 entidades federativas (en millones de pesos)

ENTIDADES FEDERATIVAS	2010	2011	2012	2013
Coahuila	-	-	1,028.65	1,191.87
Colima	28.84	28.85	30.23	32.11
Distrito Federal	395.27	343.22	149.62	311.95
Durango	98.57	-	137.43	122.11
Estado de México	162.03	155.99	-	155.56
Guanajuato	104.01	111.81	96.07	114.62
Guerrero	-	-	-	-
Hidalgo	2.91	3.09	7.58	2.10
Jalisco	253.64	287.43	297.36	251.95
Michoacán	354.82	331.29	-	37.98
Morelos	275.22	222.32	171.57	471.15
Nayarit	428.23	342.10	191.40	83.61
Nuevo León	607.38	633.53	1,392.43	768.58
Oaxaca	-	197.78	258.15	291.18
Puebla	308.51	216.54	-	144.16
Querétaro	77.90	-	-	-
Quintana Roo	76.67	91.04	101.35	-
San Luis Potosí	65.70	63.62	50.57	49.84
Sinaloa	33.95	30.07	24.40	15.73
Sonora	36.77	37.72	10.21	46.78
Tabasco	49.39	42.72	144.35	139.63
Tamaulipas	-	320.93	99.81	-
Tlaxcala	41.23	43.79	47.18	3.74
Veracruz	-	-	129.45	-
Yucatán	240.56	277.49	407.13	242.95
Zacatecas	103.16	117.20	6.50	151.08
Total	4,915.31	5,091.55	5,831.80	6,034.51

Fuente: Justine Dupuy y Paulina Acosta Castaño, "Gasto en propaganda gubernamental", en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.), Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local, México, Integralia/TEPJF, 2017, p. 213.

Todos los días en la prensa nacional y local se publican gacetillas pagadas por gobernadores e insertadas como noticia: aparece la foto del mandatario inaugurando una clínica de salud o dando un discurso frente a mujeres indígenas con un cintillo describiendo el acto. La falta de creatividad de los comunicadores oficiales se detecta cuando la misma foto con el mismo texto se reproduce en varios diarios. Se trata de un fenómeno que afecta a casi todos los periódicos del país y que está pervirtiendo al periodismo escrito. Por una parte, pérdida de independencia y sentido crítico frente a los gobiernos porque no pueden hacerlo con quienes les pagan; por otra, pereza profesional porque es más fácil reportar declaraciones que hacer investigación. Esta es una de las razones de la falta de investigación periodística para denunciar actos de corrupción y explica, por ejemplo, la escasa cobertura del escándalo de la "casa blanca". Muchos diarios han llegado a un equilibrio perverso: cobertura informativa favorable con quienes pagan y libertad de expresión y crítica mediante articulistas que inundan las páginas editoriales. Por cierto, estas gacetillas violan el artículo 134 constitucional que prohíbe la publicidad personalizada, el cual no ha sido reglamentado por el Congreso para hacer posible la sanción de esta práctica de pago de cobertura informativa.

El mismo fenómeno se reproduce con muchos medios electrónicos (radio y televisión). Algunos de ellos ofrecen paquetes integrales para los políticos que quieren ser "famosos", que incluyen cobertura informativa, entrevistas y también apoyo para diseñar campañas de publicidad. Algunos medios recurren a la práctica de "golpear" para luego ofrecer "solucionar" la crítica y "ablandar" al cliente potencial. Aunque la reforma electoral de 2007 prohibió la publicidad personalizada, se han encontrado vías para darle la vuelta.

Recursos públicos a bolsillos privados

La cuarta razón que ha encarecido las campañas es que, con frecuencia, parte de los fondos de las campañas se queda en los bolsillos de los propios candidatos, coordinadores u

operadores de campo. Muchas campañas asemejan una pirámide desde cuya cúspide brotan recursos para ganar votos, pero a medida que fluyen hacia la base ocurre una succión de fondos que merma su cantidad y eficacia. Como muchos de ellos son en efectivo, su control se diluye. Ser candidato perdedor es atractivo porque pierdes, pero acumulas patrimonio. Al final podrás culpar a la autoridad o al gobierno de tu derrota.

V. El modelo mexicano en la realidad: las fuentes de financiamiento ilegal

El financiamiento ilegal de campañas tiene tres orígenes: recursos públicos, privados y del crimen organizado. El primero se entiende claramente. El segundo incluye contratistas que quieren asegurar negocios con el nuevo gobernador o nuevo alcalde; constructores que buscan ganar licitaciones de obra pública a modo; hoteleros, "antreros" o comerciantes que buscan permisos de uso de suelo, concesiones, otros permisos. El tercero es un aportador recurrente en ciertas regiones del país.

Desvío de recursos públicos

De forma general se identifica que, para ser usado en campañas políticas, los recursos del presupuesto deben ser transformados primero en efectivo, ya que esta es la principal forma en la cual los operadores de las campañas los utilizan.[25] Hay varias modalidades: ingresos en efectivo no reportados, facturas apócrifas, sobrecostos en adquisiciones de bienes y obra pública, subcontratación forzosa, descuentos de nómina, permisos de construcción y ambulantaje, programas sociales y otros cuantos.

1. *Ingresos en efectivo*. Ejemplos de recursos que se reciben en efectivo van desde algunas contribuciones e impuestos que los contribuyentes pagan directamente en las ventanillas de la tesorería del Estado, el pago de derechos por servicios menores que requieren los ciudadanos de sus gobiernos locales (por ejemplo, la emisión de un acta de nacimiento), hasta ingresos mucho menos visibles para las autoridades fiscalizadoras, como la venta de boletos para espectáculos en estadios, ferias y palenques, propiedad estatal. A lo anterior, se suman los ingresos derivados de algunas líneas de negocio que, por condiciones excepcionales, poseen estos gobiernos, por ejemplo, casas de empeño, gasolineras o farmacias.

25 La siguiente sección contiene información de entrevistas realizadas con operadores electorales, excandidatos, funcionarios y exfuncionarios del ramo hacendario y otros actores como parte de una investigación en curso sobre el financiamiento ilegal de campañas elaborado por Integralia y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Ximena Mata y Mario Guzmán apoyaron en la investigación y redacción de esta sección.

Otra fuente importante de ingresos en efectivo no reportados son las empresas paraestatales de transporte público, o concesiones similares, que cobran una fracción importante de sus servicios directamente a los usuarios en efectivo. Una práctica común en los gobiernos es reducir artificialmente los ingresos reportados de esas compañías, sacando el efectivo de los registros y posteriormente fondear las empresas con subsidios directos del presupuesto.

2. *Facturas apócrifas*. Se refiere a la contratación de servicios con empresas inexistentes (o "empresas fantasma"), y la consecuente emisión de facturas apócrifas o falsas. Lo anterior se ha logrado identificar, mediante la verificación de a qué empresas se realizan los pagos, fiscalizando su inscripción en el padrón de proveedores y sus domicilios. Mediante el uso de facturas falsas, algunas entidades han sido capaces de burlar el sistema presupuestal y sacar dinero de las tesorerías al realizar estos pagos a cuentas de operadores políticos o prestanombres. Parte de esos recursos podría estar siendo utilizado con fines electorales.

3. *Sobrecostos en adquisiciones de bienes y obra pública*. Otras maneras en las cuales los recursos públicos son desviados hacia campañas políticas es mediante la contratación de estos procesos con sobrecostos. Dichos pagos adicionales son regresados en efectivo a los funcionarios u operadores de las campañas. En particular, el uso de la obra pública se volvió común en México debido a la falta de competencia en el sector y a un uso discrecional del mismo.

4. *Subcontratación forzosa*. Se realiza mediante la contratación de bienes o servicios en procesos de licitación o adjudicación directa, los cuales pudieran parecer transparentes y competitivos ante las autoridades fiscalizadoras. Sin embargo, en ellos, la entidad federativa obliga al proveedor a subcontratar los servicios de otro proveedor dentro del mismo presupuesto. Por ejemplo, un estado podría contratar mediante un proceso licitatorio la construcción de un paso a desnivel, pero forzar de manera ilegal a que la empresa ganadora subcontrate a otra empresa (fantasma o bien establecida) para que, al menos en papel, realice el 30% de la obra; lo anterior, bajo el entendido que

la empresa subcontratada en realidad no realiza ningún servicio ni aporta ningún valor agregado o cuando lo hace, el pago pactado es muy superior a dicho valor agregado. Tiempo después, la empresa subcontratada utiliza los recursos que haya cobrado para las campañas electorales.

5. *Descuentos de nómina*. Los recursos públicos destinados al pago de nómina son inmensos; es por ello que este rubro ha sido propenso históricamente a ser desviado hacia campañas políticas. La manera más burda, y hoy menos usada de hacerlo era firmar acuerdos (no públicos) entre los gobiernos y los partidos, mediante los cuales, un porcentaje del sueldo de cada trabajador era entregado a los partidos. La fundamentación para realizar dichos descuentos variaba, desde acuerdos sindicales, hasta justificaciones que partían del supuesto de que la obtención de dicho puesto para el individuo dependía de su filiación partidista, por lo que era normal que pagara cuotas, en proporción a su sueldo, al partido. Los montos en estos actos variaban, pero en principio en varios casos se comprobaron descuentos del 10% del sueldo base de la plantilla laboral.

Otra forma en la cual se utiliza el capítulo 1000 de servicios personales para el pago de campañas políticas es mediante la retención de impuestos y cuotas de seguridad social a los trabajadores públicos que no son enterados al Servicios de Administración Tributaria (SAT) o a los institutos de seguridad social estatales o federales. Es decir, el trabajador ve afectado su sueldo en ese rubro, pero el gobierno estatal no realiza el pago final. El diferencial es entonces enviado a campañas políticas o desviado a actos de corrupción.

6. *Permisos de construcción y ambulantaje*. Los bienes o servicios que los gobiernos locales, particularmente municipios y delegaciones de las grandes ciudades, deben proveer a la sociedad están sujetos a actos de corrupción por la emisión de permisos, en particular de construcción y de ciertos giros comerciales, así como los pagos derivados de autorizaciones, legales o ilegales, para la venta de bienes o servicios en la vía pública (por ejemplo, ambulantaje).

7. *Programas sociales*. El uso discrecional, condicionado y direccionado de programas sociales es una de las herramientas de mayor facilidad en su uso para campañas políticas. Lo anterior, debido a la imposibilidad de limitar su entrega durante campañas políticas. Si bien la legislación cada vez ha sido más estricta en tratar de prohibir lo anterior mediante la creación de periodos de "veda electoral", en los cuales no pueden promocionarse acciones de gobierno, en casi todos los casos de los que se tiene registro, el poder judicial ha decretado inválido solicitar a los gobiernos que detengan la entrega de apoyos o programas sociales, por considerarla prioritaria para los individuos y las familias.

Es común observar que las entidades federativas incrementen el gasto en programas sociales durante años electorales. Es importante diferenciar dos fenómenos. El primero tiene que ver con la entrega condicionada de apoyos. La entrega *per se* de ayudas, mediante programas sociales no necesariamente se podría tipificar como un financiamiento ilegal de campañas. Sin embargo, cuando su entrega está condicionada al voto, o cuando los apoyos se envuelven con logotipos o imágenes de los candidatos, o se realiza en actos multitudinarios en los cuales la presencia de los candidatos es visiblemente enfocada en un acto electoral, sí lo es.

El segundo fenómeno es el uso de los recursos de los programas sociales como una especie de nómina de las estructuras partidistas, cuadros o bases de adeptos al partido. En ocasiones, los gobiernos incluyen en los padrones de beneficiarios a operadores electorales, de tal manera que sus sueldos se pagan con cargo a programas de becas, apoyos o despensas, producto de los programas sociales. Por último, en ocasiones se usan padrones inflados de programas sociales para cobrar cheques de personas inexistentes.

8. *Otros*. Otro mecanismo usado es la incrustación de operadores políticos en las nóminas de gobiernos estatales. En ocasiones existe un subsidio cruzado entre estados: el gobierno de una entidad puede apoyar con recursos a candidatos de otras entidades. Otra modalidad frecuente de desvío de recursos públicos proviene de los congresos, federal y locales,

cuyos grupos parlamentarios pueden canalizar fondos para campañas. Las asignaciones a los grupos parlamentarios (que suman decenas de millones de pesos y hasta centenas en el Congreso federal) asemejan partidas secretas porque no han sido auditables por los órganos de fiscalización y tampoco han estado sujetas a medidas de transparencia. Aunque la nueva legislación de transparencia y de fiscalización superior los obliga, los partidos encubren esas partidas mediante la simulación y el incumplimiento.

Financiamiento privado ilegal

Hay también transferencia de fondos privados a campañas, que comprenden aportaciones en dinero o en especie por parte de individuos o empresas que rebasan el límite legal, o bien que se hacen mediante lavado de dinero y/o evasión fiscal. El mecanismo más común es la simulación de operaciones, utilizando empresas fantasma o empresas fachada que no entregan el bien o servicio que ofrecen, pero que cobran por él para luego entregar una factura y regresar el dinero "lavado" al partido que lo contrató. Otros mecanismos son el uso de facturas apócrifas; la entrega de donativos a fundaciones con exención fiscal, las cuales devuelven una parte –o todo– al donante; la contratación de servicios por parte de una empresa en beneficio de un partido político, por ejemplo, publicidad; o el préstamo de activos de la empresa sin cobrar por el servicio, por ejemplo, oficinas, helicópteros o aviones.

Recursos del crimen organizado

Sobre los fondos provenientes del crimen organizado, la evidencia anecdótica sugiere que opera de manera similar al financiamiento privado, aunque añade otros elementos como la violencia, la intimidación y el miedo. El principal mecanismo es el lavado de dinero, mediante el cual los criminales entregan dinero ilícito a empresas fantasma o fachada que lo lavan y devuelven a los primeros, o bien, que lo entregan al candidato o partido que el grupo delictivo quiera apoyar. Este tipo de financiamiento ocurre en ciertas zonas del país en las que el narcotráfico tiene mayor presencia; generalmente se da en el ámbito municipal y su objetivo es

controlar el territorio para que los criminales puedan seguir desarrollando sus actividades ilícitas. Otro mecanismo es la propagación del miedo, es decir, la advertencia de los daños que se pueden desencadenar si no se vota en tal o cual sentido. Ejemplo de ello es golpear, mutilar o asesinar a operadores políticos del partido contrario. Se dice que este mecanismo es menos costoso, por lo que los criminales tienden a usarlo con mayor frecuencia.

Limpiar la casa

Valga una narración que merece la pena leer con detenimiento porque explica cómo opera la corrupción de las campañas, cómo se encadenan férreamente sus tiempos y cómo afecta el funcionamiento de los gobiernos. El exsecretario de un ayuntamiento importante del Estado de México en el periodo 2009-2013 narró al autor de este texto su experiencia para pagar campañas con cargo al presupuesto o a sobornos de obra pública. He aquí su relato:

> Antes y durante las campañas políticas es común que los candidatos a alcalde busquen financiamiento con empresarios y proveedores de servicios municipales. Éstos financian en especie o en efectivo con el fin de garantizar privilegios [licencias] y contratos [licitaciones]. Para lograrlo, se manipulan las bases de licitación o de adquisiciones, se usa la figura de adjudicación directa o simplemente se simulan concursos abiertos, pero al final se favorece a un ganador, dándole vuelta a la normatividad por diversas rutas y con un entramado de empresas ficticias que simulan y lavan los activos.

El exfuncionario narró cuánto gastaron en la campaña que ganaron —un municipio poblado y relevante económicamente del Estado de México:

> Gastamos aproximadamente 80 millones para ganar la alcaldía, cifra mayor al tope de campaña que era de entre nueve y 15 millones. Las deudas deben pagarse el primer año. Para ello se depura la base de contratistas con la finalidad de pagar a los donadores de la campaña. Se integra una nueva lista o bien se renuevan los compromisos según hayan sido los acuerdos. Y, por supuesto, se adjudican las principales obras a los compromisos.

El segundo año el problema del dinero continuó porque ahora el gobierno del estado y los coordinadores de campaña solicitaron apoyo a las alcaldías para la campaña del candidato a gobernador:

> El ejercicio de los flujos de efectivo es exactamente el mismo, salvo que en esta ocasión los ediles ya en funciones deben realizar obras y contratos de servicios ficticios para lograr los recursos necesarios y financiar regionalmente las precampañas y la campaña a gobernador. Esto explica en mucho del por qué la falta de infraestructura en el estado. O bien, de la calidad de las obras y su alta depreciación.

Sigue la historia: cuando pensaban que habían concluido con sus "obligaciones" financieras, llegó 2012 y ahora la petición fue dar dinero para la campaña presidencial. Explica el exsecretario del ayuntamiento:

> El círculo se cierra, puntualmente, seis u ocho meses antes de finalizar la administración. Llegan unos asesores y representares del "sistema de fiscalización" para ofrecer sus servicios a los ediles. Presentan un listado de observaciones que deben subsanarse antes, durante y después de la entrega-recepción. Si algún edil "importante" hace caso omiso de los "visitantes", se reciben llamadas oficiales del más alto nivel para invitarles a "seguir estando vigentes y competitivos en la política".

Concluye el exfuncionario:

> Nosotros tuvimos que adjudicar un contrato de más de un millón de dólares a fin de que las consultorías señaladas por el sistema de fiscalización suplantaran todas las observaciones que se requerían. Así limpiamos la casa.

VI. Hoy por ti, mañana por mí: retribución de las donaciones

Hay tres vías principales por las que autoridades recién electas "devuelven" favores a los financiadores de sus campañas: contratos de adquisiciones y obra pública, permisos y desvío de recursos públicos. La primera se refiere a que la discrecionalidad de los gobiernos para asignar contratos de forma directa da enorme poder de pago a los gobernantes y les da credibilidad al pedir prestado cuando son candidatos porque, efectivamente, cuentan con capacidad de pago con cargo al erario. Con frecuencia se inflan los precios de la obra pública para poder pagar a los donadores, quienes en ocasiones reciben su pago y devuelven un diezmo al gobernante, quien así inicia la construcción de su fortuna personal.

El otorgamiento de permisos para establecimientos mercantiles, hoteles y desarrollo de vivienda es otra fuente de pago, sobre todo en gobiernos estatales y municipales. Por último, los gobiernos también pueden sacar dinero de la caja para pagar a sus donantes, mediante empresas fantasma que dispersan los recursos. En el caso del pago al crimen organizado, una ruta frecuente es permitir que los capos de la droga designen al director de la policía del ayuntamiento respectivo.

Si el peculado se usa para financiar campañas, también se utiliza para pagar a donadores privados: incluye desvío de recursos, reasignaciones presupuestarias para dar al dinero fines distintos a los autorizados y, en ocasiones, literalmente, para robarse el dinero de la caja. En el gobierno federal se han fortalecido los mecanismos para combatir este delito desde los años ochenta mediante controles internos (contralorías) y controles externos (Auditoría Superior de la Federación). Pero este esquema de control y fiscalización no se reproduce en todos los estados y municipios. En muchas entidades los gobernadores ejercen un control político férreo que limita la capacidad de los órganos de fiscalización para ejercer sus funciones. Por su parte, algunos presidentes municipales sobornan a diputados locales para que aprueben sus cuentas públicas: les pueden dar dinero, obra pública o empleo a sus amigos o parientes.

No es casual que en los últimos años se hayan denunciado muchos casos de corrupción que incluyen a gobernadores y alcaldes, como ya se mencionó. Uno muy sonado es el de Javier Duarte, gobernador de Veracruz entre 2010 y 2016. El exmandatario ha sido acusado tanto por autoridades federales como estatales de faltas y desvíos que suman cantidades millonarias. La ASF, por ejemplo, detectó irregularidades por más de treinta mil millones de pesos en el manejo de la cuenta pública durante su sexenio. Como prueba de la caracterización que se ha hecho de las relaciones entre el poder y los medios de comunicación, la fiscalía estatal reveló en noviembre de 2017 que el gobierno de Duarte erogó más de trece mil millones de pesos en comunicación social.

Otro caso fue el del exgobernador de Tabasco, Andrés Granier (2007-2012, PRI), quien, según las denuncias, habría malversado nueve mil quinientos millones de pesos. El exgobernador de Chiapas, Juan Sabines (PRD), fue acusado de orquestar un fraude de más de mil ochocientos millones de pesos entre 2006 y 2012 al haber contratado a cuatro empresas constructoras para realizar obra pública que no concluyeron.

La falta de contrapesos legislativos

La falta de una fiscalización más oportuna, eficaz y permanente de las finanzas estatales es uno de los factores que han facilitado el desvío de recursos públicos para fondear campañas, o el uso de contratos de adquisiciones o de obra pública para pagar a los donadores de fondos ilegales. Si bien es cierto hay una mejor legislación en materia de fiscalización superior, así como órganos más profesionales en los estados y notoriamente en el ámbito federal con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los congresos han sido omisos o tolerantes en su función política de apoyar y dar seguimiento a la fiscalización.

Cuando en 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados se activó el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución pero que había sido letra muerta

por varias décadas. Aunque constitucionalmente el poder legislativo contaba con las facultades de fiscalizar el gasto público y exigir cuentas al ejecutivo, en la práctica abdicó de dicha responsabilidad debido a la hegemonía que ejerció el PRI durante la segunda mitad de ese siglo. A partir de 1997, la dinámica cambia e inicia una nueva relación entre poderes públicos que alteró, por ejemplo, la negociación política del presupuesto y obligó por primera vez al presidente a sentarse con los partidos de oposición. La misma dinámica se replicó en muchas entidades del país. Pero los contrapesos se diluyeron rápidamente. Durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006), el gobierno aprendió que era más fácil aprobar el presupuesto con el apoyo de los gobernadores del PRI y de ciertos dirigentes políticos, como el líder de la Confederación Nacional Campesina (CNC).

Surgió así un estilo de negociación que abría la cartera para fondos y proyectos atractivos para los gobernadores y ciertas organizaciones políticas. A cambio se aprobaba el presupuesto sin modificaciones significativas. Ese modelo de clientelismo presupuestario generó mayores transferencias federales, más recursos para carreteras, obras hidráulicas y universidades públicas (proyectos de enorme atractivo político para los gobernadores), así como la perniciosa práctica de etiquetar recursos presupuestarios para propósitos específicos de los diputados —desde albercas y canchas de basquetbol hasta caminos rurales, casas de la cultura y obras de pavimentación.[26]

Que los legisladores adquirieran mayor influencia en la confección del presupuesto parece en principio una buena noticia; la mala es que se gestó la industria de los "moches": "te consigo recursos para tu entidad o municipio a cambio de una comisión de 10% o 20%". En ocasiones también incluye contratar a la constructora que haga la obra. No todos los legisladores son parte de esta práctica, pero el fenómeno es

26 Ver Luis Carlos Ugalde, coordinador, *La negociación política del presupuesto en México, 1997-2012. Impacto sobre la composición y ejecución del gasto público.* Sitesa e Integralia, 2014. Disponible en www.integralia.com.mx.

creciente desde mediados de la década anterior. El problema es que la función de control presupuestario se diluye: los diputados se concentran en administrar sus prerrogativas, en lugar de vigilar el ejercicio del gasto público.

Otro fenómeno que ha anestesiado a los poderes legislativos, esto es, que los distrae de su función de control, es el aumento de los presupuestos de los congresos, las llamadas "subvenciones a grupos parlamentarios", así como recursos para gestoría social. Lo han hecho con el aval de algunos gobernadores, quienes descubrieron desde hace muchos años que, para tener una buena relación con el Congreso, y evitar su control, sobre todo si cuenta con mayoría de oposición, es más fácil dar para recibir. Al hacerlo, cooptan a muchos legisladores —algunos de quienes se ocupan más en administrar sus prerrogativas en lugar de vigilar el ejercicio del gasto—. El incremento del dinero para los congresos, lejos de fortalecerlos los ha adormecido y generado una actitud de confort y de sumisión.

Entre 2002 y 2014, los presupuestos de los treinta y un congresos locales y de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) ascendieron a 141 mil 913 millones de pesos constantes (a junio de 2014). Mientras la tasa de crecimiento en términos reales del presupuesto del poder legislativo federal en esos trece años fue de 54%, la de los poderes legislativos de las treinta y dos entidades fue de 110%, también real, sin que en la mayor parte de los casos exista justificación de tales incrementos.

En el caso de las subvenciones —recursos millonarios sobre los que los grupos parlamentarios no dan cuenta a nadie, ni siquiera a la Auditoría Superior de la Federación—, durante los primeros veinte meses de la LXII Legislatura (2012-2015) los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron 2 mil 142 millones de pesos sin dar cuenta de su uso y destino (este dinero es adicional a las dietas, gastos administrativos, rentas, mobiliario y boletos de avión). Cabe mencionar que este monto representa un incremento de 64% en términos reales con respecto a los primeros veinte meses

de la Legislatura anterior, cuando los grupos parlamentarios recibieron mil 305 millones de pesos (constantes de 2014).[27]

Las subvenciones son partidas análogas a la partida secreta de la que gozaba el presidente de la República en el siglo XX: se conoce el monto millonario, pero no se debe explicar su uso y destino. Esas subvenciones sirven para diversas cosas: pagar asesorías o bonos de productividad hasta premiar la disciplina interna, pagar campañas electorales o financiar a clientelas. Puede servir, además, para inflar el bolsillo personal.

También hay dinero para gestoría social: recursos que se entregan a los legisladores para que apoyen a sus comunidades: becas, despensas, materiales de construcción o cualquier apoyo de tipo social. A primera vista parece una noble causa, pero está distorsionando la labor legislativa en México, estimulando la corrupción y contribuyendo a la lógica del confort que está maniatando y cooptando a los legisladores.

Por último, y en adición a todas las prerrogativas anteriores, también existe el llamado "pago por evento", es decir, el pago por votos en las deliberaciones del Congreso. Por ejemplo, en 2013 se reveló en un video que en Zacatecas el gobierno del estado encabezado por el PRI pagaba a diputados de oposición para aprobar el presupuesto presentado por el gobernador, sin cambiar una coma. En la grabación diputados del PAN, PRD y PT se quejaban de que aún no les llegaba el pago de 100 mil pesos por haber aprobado el presupuesto de 2013.

Los poderes legislativos son el actor central de la rendición de cuentas, los vigilantes de que la maquinaria judicial y administrativa funcione. Si esa ecuación se atrofia, lo demás no funciona. Algunos congresos se han vuelto parte del engranaje de la corrupción, no su contrapeso.

---

27 Integralia, *Reporte Legislativo V*, 2014.

VII. ¿Cuánto cuesta la democracia electoral mexicana?

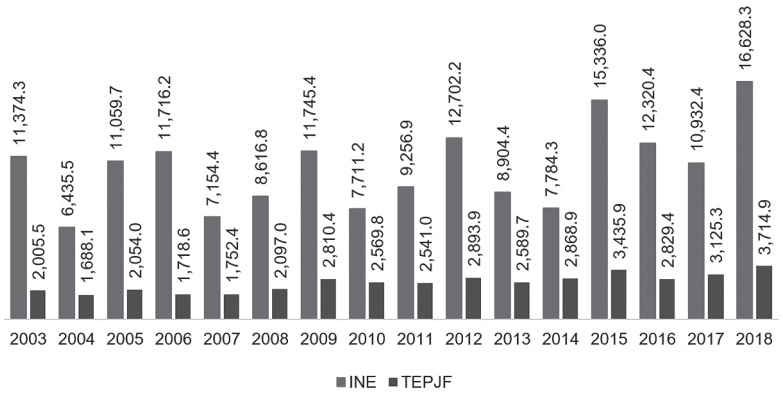
El costo presupuestario de la democracia electoral en la elección federal de 2015 —tanto en el ámbito nacional como estatal— fue de 37,091 millones de pesos. En 2009, la elección intermedia previa, fue de 28,993 millones en pesos constantes, esto es, un incremento en términos reales de 28%. Aunque la reforma de 2014 prometió "abaratar" el costo de las elecciones, lo que se observa es un incremento constante para financiar a los partidos, así como a las autoridades electorales y sus burocracias, que administran una legislación cada vez más abultada y barroca.

El costo presupuestario se calcula al sumar los presupuestos anuales de las autoridades electorales: Instituto Nacional Electoral (INE), antes IFE, los 32 institutos electorales estatales ahora llamados Organismos Públicos Locales (OPL), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y los 32 tribunales locales; así como las prerrogativas para los partidos políticos, tanto en el ámbito federal como estatal.[28]

En el caso particular del IFE-INE, su presupuesto —sin incluir prerrogativas de partidos— pasó de 11,374 millones de pesos en 2003 a 16,628 millones en 2018 (en términos reales a precios corrientes). Tan solo en 2012 era de 12,702 millones, lo que significa un incremento real en los últimos seis años de 31%. Por su parte, el presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también ha aumentado. En 2012 su presupuesto era de 2,894 millones de pesos y en 2018 recibirá 3,715 millones, un aumento de 28% en términos reales. La gráfica 4 ilustra algunos de estos datos.

28 No se incluyen las fiscalías de delitos electorales por falta de información suficiente y porque no existen en todas las entidades del país.

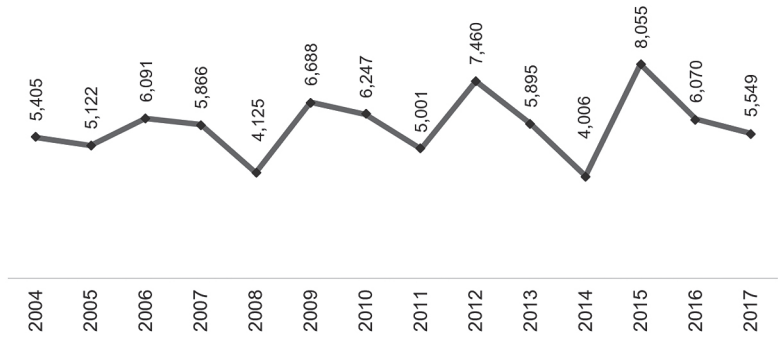
Gráfica 4. Presupuesto de las autoridades electorales (millones de pesos a precios constantes, 2017=100)



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.

Dado que ahora los organismos públicos locales —antes, institutos electorales estatales— hacen menos labores —por las nuevas atribuciones del INE, como la fiscalización—, lo natural sería que el presupuesto operativo de éstos se hubiese decantado. No obstante, se ha mantenido prácticamente constante, como se aprecia en la gráfica 5.

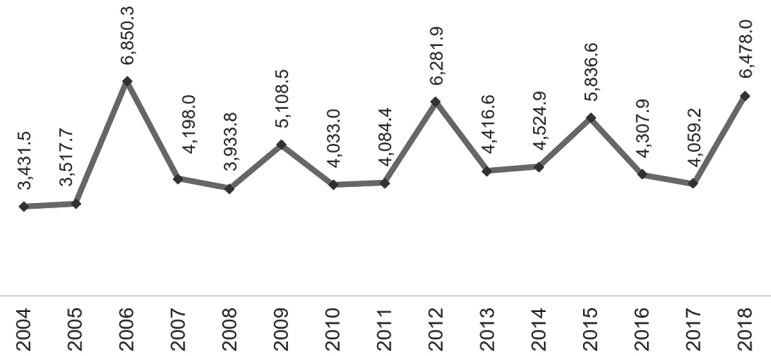
Gráfica 5. Presupuesto de los institutos electorales locales (millones de pesos a precios constantes, 2017=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos electorales locales.

En el caso de los partidos, su financiamiento también ha aumentado, a pesar de que la reforma de 2007 redujo los fondos para campañas (aunque no aquellos para actividades ordinarias). De 2012 a 2018, el presupuesto que reciben los partidos en el ámbito federal se incrementó en 196 millones de pesos en términos reales, tendencia creciente que se observa desde que se llevó a cabo la reforma (gráfica 6).

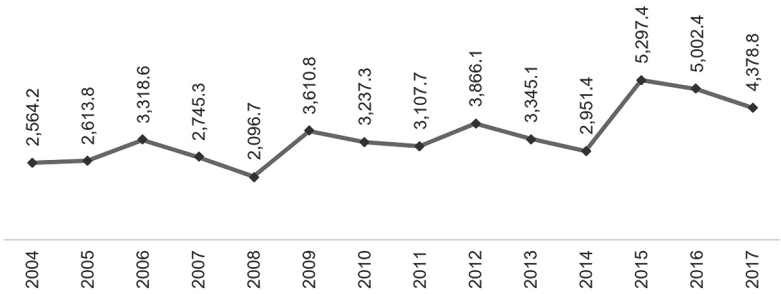
Gráfica 6. Financiamiento federal de partidos políticos (millones de pesos a precios constantes, 2017=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Los partidos políticos también reciben recursos del erario estatal. Entre 2010 y 2016 (ambos años con elecciones locales), el aumento del financiamiento estatal fue de 55%. Que en las entidades sea mayor el aumento se debe —como ya se dijo— al hecho de que en 2014 todos los estados con elecciones locales en 2015 cambiaron la fórmula de financiamiento y adoptaron un nuevo factor de 65% del salario mínimo por mandato de la reforma electoral.

Gráfica 7. Financiamiento local de partidos
(millones de pesos a precios constantes, 2017=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos electorales locales.

El costo de la democracia electoral también incluye el financiamiento privado que reciben los partidos. Hay dos topes: uno a las aportaciones privadas por persona física equivalente al 0.5% del monto total del tope para la campaña presidencial anterior (aproximadamente 168 mil pesos; el otro es el monto máximo de aportaciones privadas que un partido puede recibir anualmente, equivalente al 10% del tope de gasto de la campaña presidencial anterior, es decir, aproximadamente 33 millones para 2018). Según los informes de gastos de los partidos, el financiamiento privado reportado en las elecciones federales de 2006 fue de 13% respecto al financiamiento público total; en 2009 representó 6.4% y en 2012, 17.1%.

Además del financiamiento privado legal, el financiamiento ilegal de campañas puede significar hasta 70% u 80% de los gastos totales.[29] En ocasiones, esos fondos no pasan por las tesorerías de las campañas sino que se "ejercen" desde algún gobierno o desde alguna empresa o simplemente se erogan por un particular que paga al proveedor para que ésta dé algún servicio a cierta campaña o candidato.

Además del presupuesto para la operación de las burocracias electorales y del financiamiento —reportado y

29 *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*, 2013

no reportado— a los partidos y las campañas, hay un costo económico adicional muy significativo: el valor comercial de los *spots* de radio y TV. Como resultado de las reformas electorales de 2007 y 2014, los partidos disponen durante el periodo de precampañas de 30 minutos diarios en cada una de las 2,556 estaciones de radio y TV del país; 24 minutos durante el periodo de intercampañas, así como 41 minutos durante el periodo de campañas. Eso significa que en 2015 los partidos dispusieron de tiempo para transmitir 24.2 millones de *spots* de 30 segundos para difundir su propaganda electoral. En 2018 dispondrán de tiempo suficiente para transmitir 59.7 millones de *spots,* a difundirse en las 3 mil 111 estaciones de radio y televisión del país.

El tiempo-aire que se otorga de forma "gratuita" a los partidos tiene un valor comercial y constituye un financiamiento en especie a los partidos. Según una estimación realizada por Integralia, si los partidos adquirieran de forma directa el tiempo para *spots* que ahora reciben de forma gratuita, hubieran pagado en 2015 -tan sólo para las 116 emisoras concesionadas de Ciudad de México y Estado de México— alrededor de 15,814 millones de pesos, esto es, casi 160% del financiamiento total de los partidos que en ese año fue de 9,460 millones a nivel nacional y estatal.[30] La estimación del valor para todo el país no se ha realizado por falta de información de las tarifas comerciales, pero una vez que se haga, la cifra será muy superior.

Si se suman todos los factores del costo conocido y reportado de la democracia electoral: financiamiento público de autoridades y partidos más el valor comercial de los *spots* (hasta ahora solo en el Distrito Federal y Estado de México), el costo global de la democracia electoral mexicana ascendió en 2015 a 50,319 millones de pesos. Si se sumase el valor de los tiempos aire en todo el país la cifra podría aumentar varios miles de millones de pesos y, si además se añadieran las contribuciones ilegales y no reportadas para campañas (que pueden representar varias veces el gasto reportado), el

30 Ver Central Política en periódico *El Financiero*, 23 de marzo de 2015.

costo económico (que no presupuestario) de la democracia electoral mexicana, tan solo en 2015, podría haber sido de varias decenas de miles de millones por arriba de los 50,319 millones que es el costo documentado (el piso). Haga usted las cuentas.

¿Es mucho o poco lo que México destina para financiar su democracia electoral? Hay dos enfoques para contestar la pregunta: a) comparativo con otros países; y b) análisis con respecto a su peso en el presupuesto de egresos y el tamaño de la economía.

Las comparaciones entre países respecto al costo de la democracia señalan que México está entre los que más recursos destinan a financiar su sistema electoral. Debe advertirse que las comparaciones internacionales son imprecisas por cuatro razones. Primero, porque los sistemas varían —desde aquéllos con sistemas de financiamiento privado predominante como Estados Unidos hasta los de financiamiento público predominante—. Segundo, porque el desembolso puede ser previo o posterior a la elección y porque en muchos países —igual que en México— hay subsidios en especie difíciles de cuantificar. Tercero, porque el universo de votantes varía desde países como Costa Rica con tres millones de electores hasta la India con más de 800 millones. Cuarto, porque pocos países cuentan con una autoridad electoral con tantas atribuciones como el INE en México y además con tribunales especializados y hasta con fiscalías de delitos electorales.

Según la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el promedio del financiamiento público en México fue dieciocho veces superior al de los países de América Latina en el periodo 2001-2004.[31] Otro estudio de la Organización de Estados Americanos (OEA), muestra que México tiene el monto más elevado de subsidio directo a partidos y campañas en América Latina (con información del periodo

31 Ver *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano*, p. 63.

2005-2011). Asimismo, que ocupa el cuarto lugar respecto al monto por votante registrado.[32] Según el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el subsidio directo por votante entre veinticinco democracias del mundo, ubica a México en el quinto lugar en el periodo 1995-2005.

Respecto al segundo criterio de valoración, en 2015 el costo presupuestario de la democracia electoral en el ámbito federal equivalió a casi 0.5% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Algunos pueden argumentar que es una fracción mínima pero el asunto puede verse desde otro ángulo: ese presupuesto de 21,786 millones de pesos es mayor que el de muchas entidades del país o equivalente al 30% de aquel destinado al Seguro Popular o mucho mayor de lo que se destinó al Programa Nacional de Becas para niños y jóvenes (13,800 millones en 2015).[33] Si el análisis se hiciese respecto al tamaño de la economía, el valor económico de la democracia electoral nacional y estatal (la parte conocida de 50,319 millones de pesos) representó el 0.28% del PIB. Si se añadieran los costos ocultos y no reportados, el porcentaje podría llegar quizá al 0.6%.

En los últimos veinte años, el costo presupuestario acumulado de la democracia electoral ha sido de cientos de miles de millones de pesos. Esa inversión debe evaluarse respecto al grado de cumplimiento de los objetivos planteados cuando se diseñó el sistema en los años noventa, a saber: transparencia y legalidad en la organización de los comicios, equidad en la competencia entre partidos y prevenir la influencia indebida del dinero en la política y las campañas.

---

32 *Política, Dinero y Poder. Un dilema para las democracias en América Latina* (Organización de Estados Americanos, 2011), pp. 90-94.

33 El costo presupuestario federal es la suma del costo operativo de INE más el Tribunal Electoral (TEPJF) más la Fiscalía electoral (Fepade) más el financiamiento a los partidos nacionales. A lo largo del texto se ha manejado la cifra de 34,505 millones de pesos como el costo presupuestario total, eso es, el federal más los institutos electorales y los tribunales de los estados, así como el financiamiento a partidos estatales. Para comparar con el PEF, lo más pertinente es hacerlo solo respecto al costo federal.

El fracaso del modelo de financiamiento público

El financiamiento público de partidos ha sido benéfico para propiciar mayor equidad en la competencia y así propiciar el pluralismo. Sin embargo, ha fracasado en prevenir la penetración de recursos ilegales a las campañas.

El fracaso para evitar la influencia indebida del dinero se debe a dos factores. Primero, que "dinero llama dinero". El aumento de las prerrogativas en 1996 fue súbito y enorme. Como ya se dijo, los partidos recibieron de la noche a la mañana casi cuatro veces más de dinero. Asimismo, la fórmula permitió que la bolsa creciera de forma continua (en aquellos años incluía el factor del número de partidos como variable de cálculo por lo que entre más de ellos obtenían registro, la bolsa crecía más). El aumento del precio del petróleo a partir de 2004-2005, disparó las trasferencias federales a gobiernos locales que vieron florecer su liquidez. Sin sistemas adecuados de fiscalización, muchos gobernadores desviaron recursos para financiar campañas y así garantizar la continuidad de su partido (y su protección personal futura).

En lugar de que el subsidio público diera certeza y estabilidad a los partidos, despertó su ambición y la de aquellos que vieron en las campañas una fuente de negocio: los medios de comunicación (primero los medios electrónicos y luego la prensa escrita), las redes clientelares y de mercenarios de la movilización y compra del voto, así como algunos militantes de los partidos que en ocasiones compiten con el fin de enriquecerse con los recursos de la campaña. Los subsidios generosos resultaron insuficientes para colmar el apetito de estos grupos. Asimismo, la mayor competitividad electoral elevó los costos de algunos servicios, notoriamente para movilizar y comprar el voto. Dinero llamó más dinero.

La segunda causa del fracaso del sistema de financiamiento público se debe a que el modelo está desalineado entre sus partes: la fórmula para calcular la bolsa a distribuir, los topes de campaña, los topes de financiamiento privado y los costos reales de una campaña carecen de una relación armónica.

Por ejemplo, el límite para las aportaciones privadas es 10% del tope de gastos de campaña para presidente de la República. No hay lógica en esa tasa, como tampoco tiene lógica la forma como se estima el tope de gastos para campaña presidencial. Otro ejemplo: el financiamiento que reciben algunos partidos es mayor al que pueden gastar. En 2012, la Coalición Compromiso por México (PRI y PVEM) recibió 1,388 millones de pesos de financiamiento ordinario y 694 millones para gastos de campaña. Ese mismo año sus gastos de campaña no podían exceder de 1,154 millones de pesos para las 629 campañas federales: una de presidente, 500 de diputados federales y 128 de senadores. (Los ingresos ordinarios con frecuencia se usan para financiar actividades o materiales de campaña).

El dinero es necesario para financiar la democracia, pero es también su veneno y corruptor principal. Pocos recursos pueden significar sistemas fallidos para administrar elecciones, falta de padrones confiables de electores o que los partidos, por falta de recursos, se vendan a los ricos para ganar elecciones. En el otro extremo están los sistemas con mucho dinero para financiar el funcionamiento de la democracia. Por una parte, mucho dinero puede significar sistemas sofisticados y profesionales para organizar elecciones y fondos abundantes —públicos y privados— para pagar campañas. También puede generar adicción de quienes ven en las elecciones oportunidad para hacer negocios —candidatos, medios, mercenarios electorales y líderes sociales y comunitarios— o quienes hacen un modus vivendi al vivir al amparo de las burocracias de los partidos.

VIII. Conclusiones

La corrupción es un problema histórico, pero en años recientes se ha desatado una espiral que la ha llevado a niveles que están generando un proceso de descomposición de la clase política, destruyendo la confianza en las instituciones políticas, deteriorando el proceso de planeación y obra pública y afectando la productividad del país.

El germen de la corrupción es la impunidad. Atacar la corrupción no es un asunto ni educativo ni cultural sino fundamentalmente de contener las oportunidades de lucrar con el poder público en beneficio privado y castigarla cuando se cometa. Al margen de la religión, la raza, el partido político o la geografía, cuando las conductas corruptas no se castigan, se reproducen. No es física nuclear, sino el corolario más obvio de la conducta humana. Por eso, cuando hay castigos ejemplares a los infractores, sus conductas se moderan.

La estrategia para combatir la corrupción en las campañas políticas debe ser doble: reducir estructuralmente los costos de ganar elecciones y romper la lógica del intercambio de dinero por contratos o permisos de gobierno. El enfoque también debe ser distinto: transitar del esquema punitivo —multas, anulación de elecciones o carcel— hacia uno que atienda las causas del problema. Se verá cada ámbito por separado.

El componente electoral

Aunque el germen de la corrupción no surge del financiamiento paralelo e ilegal de campañas políticas, ese fenómeno ha disparado la corrupción a niveles inéditos. Combatir la corrupción requiere romper el círculo vicioso y ascendente de campañas caras que requieren financiamiento ilegal y luego pagarlas desde los gobiernos mediante obra pública, permisos chuecos o malversación de fondos públicos. No hay forma de contener la corrupción sin antes revisar el financiamiento de las campañas. Ninguna de las reformas electorales recientes ha abordado ese problema, que además va más allá de la materia electoral.

En cualquier caso, buena parte del germen de la creciene corrupción que florece por doquier y que se ha democratizado en los últimos años proviene de una ecuación perversa entre dinero y democracia: un sistema de financiamiento electoral que ha generado incentivos perversos que han deteriorado la calidad de los cuadros políticos y atraido a miles de oportunistas a la caza de oportunidades de negocio y de enriquecimiento personal. No es que la corrupción sea nueva, pero la forma como se trató de nivelar la cancha de juego entre partidos en la década de 1990 sembró una espiral perversa que ha contribuido a ensanchar la corrupción política en México.

El eje central para recomponer la salud del sistema de financiamiento público de la democracia electoral requiere reducir los montos, pero sólo a partir de dismunuir también el costo excesivo de las campañas. Ambas medidas deben ir de la mano para que sean sostenibles. Quitarles dinero a los partidos sin extirpar el clientelismo electoral o la venta de cobertura informativa durante periodos de campaña sería vulnerar aún más a partidos y candidatos.

Desde luego, la solución no consiste en desaparecer el financiamiento público, sino en mantenerlo pero repensando sus objetivos y recalculando sus montos. Requiere que los principales beneficiarios de la danza de los millones se ajusten el cinturón; que se reduzca el confort de los partidos para que se comporten como partidos y sean actores de lucha política, no agencias de colocación de personal; quitarse las gafas de los años noventa y ponerse una nuevas para discutir con seriedad una nueva reforma electoral base cero.

El componente institucional

En México, la impunidad se ha fortalecido a partir de la alternancia y el pluralismo porque la complicidad se ha arraigado como un mecanismo de protección mutua: "yo no te señalo la cola larga porque la mía está creciendo". En consecuencia, los partidos de oposición han dejado de serlo en la práctica porque con frecuencia sus integrantes

se han vuelto administradores de prerrogativas en lugar de contrapesos políticos de quien gobierna. La democracia mexicana ha perdido el motor central que constriñe el abuso de poder: los pesos y contrapesos políticos. Sin ese mecanismo funcionando, las leyes, los reglamentos y las burocracias son incapaces de trabajar adecuadamente para combatir la corrupción.

El sistema corrupto de financiamiento de campañas descrito en este trabajo genera tres daños muy graves al ecosistema político. El primero es presupuestario, porque todas las donaciones privadas acaban siendo saldadas con dinero público en proporciones que llegan hasta de diez a uno. Quien da exige un pago agiotista por el factor riesgo: muchas campañas pierden y el dinero no se recupera; así, cuando se gana, deben cobrar por las inversiones perdidas.

El segundo va en detrimento de la sociedad, porque el presupuesto alcanza para menos —los gobiernos pagan obra más cara y, a veces, de menor calidad; la provisión de servicios públicos baja—; por ejemplo, se pueden inflar los precios de las medicinas, lo que causa escasez en los centros de salud; y hay menos dinero para programas sociales. El tercero es que estimula el coyotaje en perjuicio del emprendimiento y la innovación. Ganar contratos de gobierno requiere sobornar campañas en lugar de calidad y buenos precios. Se estimula así el tráfico de influencias, las fortunas cocinadas de la noche a la mañana y se generan empresarios rentistas. También se degrada la calidad de la vida púbica y de los cuadros dirigentes. Gobernar se convierte en un asunto de amasar dinero para ganar campañas y, de paso, construir riqueza personal.

Por último, el financiamiento ilegal de campañas también refuerza la impunidad existente. Cuando un gobernador en funciones ayuda al candidato de su partido, compra impunidad para sí mismo. Por eso no sorprende que en los últimos años la investigación de la corrupción de muchos gobernadores haya sido a cuentagotas, una vez que los casos son escandalosos e imposibles de ocultar.

El futuro

México ha dado pasos constantes y graduales en las últimas tres décadas para construir un andamiaje administrativo y legal para combatir la corrupción (por ejemplo, leyes, controles, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación), pero no ha hecho lo más relevante que es aplicar la ley sin excepciones, una y otra vez, sea quien sea el infractor. De poco sirve contar con mejores normas para licitar obra pública —como efectivamente existen en México respecto de hace quince años— si a la hora de aplicar la ley hay criterios políticos o si la propia autoridad es la encargada de darle la vuelta. Aunque la creación e instalación del Sistema Nacional Anticorrupción es positiva, no es suficiente. Antes, se requiere romper los grilletes que tienen capturada a la clase política: financiamiento paralelo, moches, prerrogativas, confort. Es necesario construir una nueva gobernabilidad.

De poco servirá contar con nuevas leyes anticorrupción o con un sistema nacional si no se aplican. Garantizar su aplicación requiere cambiar los incentivos políticos y recomponer el sistema de pesos y contrapesos de la democracia mexicana. Por ejemplo, reconstruir los incentivos para que los congresos recobren su función de vigilantes, para que sean los diputados los más interesados en revisar cómo se ejerce el gasto público, para que los regidores combatan el peculado en los ayuntamientos. Si esos actores políticos no ejecutan sus obligaciones, se podrán aprobar nuevas leyes o crear una enésima comisión de combate a la corrupción y las cosas cambiarán poco.

Reconstruir los incentivos requiere menguar las prerrogativas que han socavado las funciones originales de los guardianes de la democracia. En el caso de los poderes legislativos se deben recortar los flujos de recursos que han adormecido y cooptado a sus miembros: sueldos excesivos, partidas discrecionales, moches, facultades de etiquetación. Un diputado austero está hecho más para la batalla frente a los poderes ejecutivos que uno colmado de mieles y prebendas.

Lo mismo ocurre respecto de los medios de comunicación. Para recomponer su función de alertas sociales para denunciar la corrupción, se deben reducir las cantidades ingentes de dinero oficial. Se necesitan medios que vivan de sus lectores, no de los directores de comunicación social de los gobiernos. Transitar hacia medios profesionales que respondan al interés público es una ruta muy conflictiva porque implica la muerte de muchos panfletos y publicaciones sin lectores, pero que han contaminado el mercado.

Por último, es necesaria una reforma del gasto público. Sin ella, no será posible contener la corrupción. El gasto se ha convertido en un pretexto para el clientelismo de algunos grupos políticos para medrar con los impuestos y alimentar burocracias e intermediarios que poco hacen en beneficio de la sociedad, pero que corrompen el proceso político, la licitación de obra pública, los programas sociales. Cuando hay mucho dinero en la mesa es imposible que los políticos gasten bien (asunto que en México se ha complicado por los ingresos petroleros que han generado pereza en los gobiernos para gastar bien y recaudar mejor). La caída de los precios del petróleo a partir de 2014 y que mantendrá bajos los ingresos petroleros por algunos años, puede ser una gran oportunidad para dejar el confort del gasto público creciente y revisar cada programa del presupuesto para recortar los superfluos e ir conteniendo el clientelismo presupuestario.

En los últimos veinte años se pasó de una gobernabilidad autoritaria —la del partido hegemónico y corporativo de la segunda mitad del siglo XX— a una gobernabilidad clientelista —la del pluralismo alimentado por prebendas que socava los pesos y contrapesos democráticos y estimula la complicidad y la impunidad—. Cimentar una democracia funcional y liberal implica ahora construir una gobernabilidad que descanse, simple y llanamente, en la aplicación universal de la ley, sin excepciones. Combatir la corrupción implica desmantelar el clientelismo como mecanismo de gobernabilidad. Ése es el mayor reto político de México. Eso sería realmente mover a México.

IX. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones apuntan a romper la mecánica perversa entre dinero ilícito, campañas y gobernanza. Dado que el apalancamiento se produce en las campañas, estas sugerencias se centran en esa fase.

1. Reducir los montos de financiamiento público ordinario de los partidos para socavar los cimientos de las clientelas y burocracias que se han incrustado en la industria de las campañas y en los partidos.

2. Revisar la fórmula de financiamiento con una metodología base cero. Desechar lo que hay y empezar de nuevo con preguntas simples, pero básicas: ¿cuál es el objetivo central del sistema de financiamiento de partidos?, ¿nivelar la cancha de juego?, ¿garantizar la independencia financiera de los partidos?, ¿cuál es el nivel óptimo para evitar que el dinero se convierta en germen de oportunismo en lugar de semilla de una competencia vigorosa y equitativa entre partidos?, ¿cuál es el costo real de una campaña en México?, ¿cuál debería ser el gasto "sensato" que promueva la participación ciudadana, pero evite el financiamiento paralelo de las campañas?

3. Alinear los componentes del sistema: fórmulas de financiamiento público y privado y los topes de gasto de campañas.

    a. Junto con la revisión de la fórmula de financiamiento público, también debe revisarse la de financiamiento privado: usar lentes nuevos sin estereotipos y considerar sus aspectos positivos y sus riesgos. Hay dos opciones: seguir estigmatizando el financiamiento privado (que ya es mayoritario) o encontrar nuevas fórmulas para transparentarlo y legalizarlo (con límites y fórmulas más realistas). El financiamiento privado no es malo en sí mismo, sino cuando está muy concentrado en pocas manos que donan grandes cantidades. En países como

México, con alta desigualdad, es difícil lograr un financiamiento democrático o popular donde muchos den poco, pero puede irse abriendo la puerta con prudencia.

b. Repensar los topes de campaña: por una parte, no han evitado los gastos excesivos; por otra, estimulan que se oculte financiamiento y gasto para evitar sanciones. ¿Debe haber topes o mejor ajustar los montos de financiamiento público a la baja y garantizar que no haya fondos ilegales en las campañas? Que el rebase de topes de gasto sea hoy causa de nulidad de una elección es una medida ineficaz en sí misma si no se atacan las raíces del problema: la liquidez que facilita los pagos del clientelismo electoral, la adicción de dinero "político" de los medios de comunicación y la opacidad e ilegalidad del sistema paralelo de financiamiento privado a las campañas.

4. Reducir estrcturalmente los costos de las campañas electorales. Ésta es la medida central para atacar el problema de raíz. Como la guerra contra las drogas: mientras no se reduzca el consumo, la estrategia de persecución de narcos tendrá éxito muy limitado.

a. Combatir el pago de cobertura informativa. Se requiere mitigar la "adicción" de algunos medios, sobre todo locales, a los dineros de los gobiernos y de las campañas. Una propuesta para minar esa dependencia sería reducir o incluso prohibir la publicidad oficial en todo momento, no sólo durante el periodo electoral, con excepción de las campañas de interés público como salud y seguridad públicas. Ello con el fin de estimular un sistema de medios de comunicación (prensa, radio y televisión) que viva de su audiencia y de los anunciantes y no de los presupuestos públicos y de los partidos y las campañas.
b. Aunque se trata de una práctica difícil de

combatir por su arraigo social, deben atacarse con inteligencia las prácticas de clientelismo electoral en sus diversas vertientes (movilización e intento de compra de voto). Aunque su eficacia es incierta y limitada, los candidatos gastan sumas enormes de efectivo en prácticas clientelares y, cada vez más, son los propios grupos organizados desde la sociedad los que piden e incluso "extorsionan" a las campañas en busca de beneficios económicos a cambio de votos.

5. Voto obligatorio. Podría reducir los réditos de las prácticas de clientelismo electoral en sus diversas vertientes, como la movilización o el intento de compra de voto. Éste es el rubro al que mayores recursos en efectivo destinan las campañas. Se han visualizado medidas inefectivas para disuadir la compra del voto como prohibir los utilitarios o castigar penalmente a quien ofrezca dádivas o dinero a los votantes. Pero la evidencia de averiguaciones previas ante la Fepade y de castigos ejecutados muestra que no es una vía efectiva. En lugar de prohibir, se debe atacar la lógica del modelo: si comprar votos es redituable cuando vota 50% de la votación, por ejemplo, dejaría de serlo cuando acudiera a votar más de 80%. Hay varios ejemplos en América Latina de cómo llevarlo a la práctica, desde pagos de multas hasta volver el voto un requisito para realizar trámites oficiales.

6. Volver inciertos los beneficios de las donaciones privadas ilegales. Romper la lógica del sistema de intercambio entre quien da dinero a una campaña en espera de un pago futuro cuando su candidato sea gobernador o presidente municipal o delegado. El sistema de pago más conocido es dar contratos de obra pública o de adquisiciones, o bien, permisos de diversa índole (restaurantes, bares, establecimientos mercantiles, derechos de uso de vía). Revisar el sistema de contrataciones gubernamentales y de licitación de obra pública en todos los ámbitos, así como el otorgamiento de licencias y permisos es más relevante para atacar el financiamiento ilegal de las campañas,

que darle al INE más atribuciones de fiscalización. Cuando un donador perciba que dar dinero a una campaña es una inversión riesgosa porque es difícil que su candidato le pague con obra, contratos o permisos una vez en el poder, la lógica del juego cambiará y el problema se reducirá.

Aunque ha habido avances en las leyes de contrataciones gubernamentales y de licitación de obra pública en los últimos veinte años, prevalece una enorme discrecionalidad para asignar contratos de forma directa, o bien, hacer licitaciones con un ganador predetrminado. Se deben revisar aspectos como la publicidad de la lista de proveedores y contratistas de los gobiernos, así como contar con plataformas nacionales para conocer el historial de cada uno, los socios, su desempeño —incluyendo la variación del precio final de la obra respecto al presupuesto original. Asimismo, revisar los sistemas de otorgamiento de permisos en los gobiernos estatales y municipales, con mecanismos abiertos, seguimiento de procesos y conocimiento de quienes son los permisonarios.

7. Reorientar el modelo de fiscalización del INE, que poco ha contribuido a disuadir infracciones y gastos excesivos. El sistema se basa actualmente en los informes de gastos —con frecuencia incompletos y maquillados— que los partidos presentan a la autoridad. Desde 2015 hay un nuevo sistema en tiempo real para que las campañas hagan reportes semanales directamente en un sistema administrado por el INE, pero eso no evita que los propios candidatos suban la información de forma selectiva para evitar rebasar topes de campaña o dar a conocer ingresos ilegales. Aunque el Instituto hace una compulsa de lo reportado con algunos gastos que monitorea de forma independiente (en especial los espectaculares que son observables y medibles), buena parte del gasto no reportado es muy difícil de ser detectado porque se usa para pagar la movilización o la cobertura informativa, que por su naturaleza ocurre en efectivo sin pasar por el sistema financiero. En lugar de apoyarse en un sistema de fiscalización que de origen revisa solo una parte de lo

que ocurre en la realidad, el dispositivo debiese dar un vuelco y concentrase en los ingresos para detectar desvío de recursos públicos o dinero del crimen organizado. El sistema actual es inoperante para rastrearlos; para lograrlo, debe contar con sistemas de inteligencia financiera y ser apoyado por la fiscalización de las haciendas locales que llevan a cabo los órganos de fiscalización superior, a fin de hacer más difícil la triangulación de fondos entre partidas presupuestales o la facturación a empresas fantasma que son vías para financiar campañas.

8. Bancarizar el cien por ciento de las transacciones de los gobiernos, para dificultar la dispersión de fondos públicos hacia campañas e intermediarios. Todos los pagos de gobierno a proveedores deben ser mediante transferencias bancarias y debe reducirse al pago en efectivo a beneficiarios de programas sociales. Asimismo, deben bancarizarse todas las operaciones de recaudación de impuestos y permisos, sobre todo en el ámbito municipal.

9. Fortalecer la fiscalización del gasto público en los gobiernos estatales y municipales. Los informes de la Auditoria Superior de la Federación (ASF) muestran que la falta de vigilancia rigurosa de las finanzas locales por parte de los congresos y de las auditorías estatales ha facilitado que gobernadores desvíen recursos públicos. No sólo se debe fortalecer la auditoría, sino ejecutar las sanciones. Hay más de ochocientas denuncias de hechos que ha presentado la ASF en la última década; han sido desestimadas y la omisión de la Procuraduria General de la República (PGR), de las procuradurías estatales y de las contralorias ha invitado a que el fenómeno se propague. Sin duda hay avances nomativos que limitarán el desvio de recursos en los años por venir: la nueva legislación en materia de contabilidad gubrnamenetal; la nueva ley de disciplina financiera que contendrá el endeudamiento sin ton ni son; las nuevas atribuciones de la ASF para fiscalizar la totalidad de las transferencias federales que constituyen, en promedio, el noventa por ciento de los ingresos públicos de las entidades y municipios. Pero se requiere músculo

político para que los congresos, federal y estatales, den seguimiento puntual para que los castigos se ejecuten cuando se comprueba malversación de fondos públicos.

10. Reducir las prerrogativas de los congresos. En el caso de los poderes legislativos se deben recortar los flujos de recursos que han adormecido y cooptado a sus miembros: sueldos excesivos, dineros discrecionales, moches, facultades de etiquetación. Un diputado austero está hecho más para la batalla frente a los poderes ejecutivos que uno colmado de mieles y prebendas.

11. Reformar el gasto público. Sin ello, no será posible contener la corrupción. El gasto se ha convertido en un pretexto para el clientelismo de algunos grupos políticos para medrar con los impuestos y alimentar burocracias e intermediarios que poco hacen en beneficio de la sociedad pero que corrompen el proceso político, la licitación de obra pública, los programas sociales. Cuando hay mucho dinero en la mesa es imposible que los políticos gasten bien (asunto que en México se ha complicado por los ingresos petroleros que han generado pereza en los gobiernos para gastar bien y recaudar mejor).

X. Bibliografía

Ades, A. y R. di Tella, "Rents, Competition, and Corruption", *American Economic Review,* vol. 89, núm. 4, 1999, pp. 982-994.

Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias [WAN-INFRA], "Comprando complacencia: Publicidad oficial y censura directa en México", París, WAN-INFRA, 2014, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/INFORME-FUNDAR.pdf

Bac, M., "Corruption, Connections, and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?", *Public Choice,* vol. 107, pp. 87-96.

Integralia, *Reporte legislativo 5,* México, Integralia, 2014.

Lambsdorff, J. G., "Consequences and Causes of Corruption: What Do We Know from a Cross Section of Countries?", Discussion Paper núm. V-34-05, Passau, University of Passau, 2005.

Myerson, R. B., "Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game-Theoretic Analysis", *Games and Economic Behavior,* vol. 5, núm. 1, 1993, pp. 118-132.

Paldam, M., "The Big Pattern of Corruption: Economics, Culture, and the Seesaw Dynamics", *European Journal of Political Economy,* núm. 18, 2002, pp. 215-240.

Pani, M., "Hold Your Nose and Vote: Corruption and Public Decisions in a Representative Democracy", *Public Choice,* vol. 148, núms. 1-2, 2011, pp. 163-196.

Rock, M., "Corruption and Democracy", *Journal of Development Studies,* vol. 45, núm. 1, 2009, pp. 55-75.

Rose-Ackerman, S., *Corruption and Government: Cause, Consequences, and Reform,* Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Treisman, D., "What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?", *Annual Review of Political Science,* vol. 10, 2007, pp. 211-214.

Treisman, D., "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", *Journal of Public Economics,* vol. 76, núm. 3, 2000, pp. 399-457.

Ugalde, Luis Carlos, "Una pequeña historia de nuestras reformas electorales", *Este País,* núm. 320 (diciembre), 2017, pp. 6-13.

Ugalde, Luis Carlos, "México: la democracia estancada (2006-2016)", *Nexos,* agosto de 2016.

Ugalde, Luis Carlos, "Democracia a precio alzado", *Nexos,* agosto de 2015.

Ugalde, Luis Calos, "¿Por qué más democracia significa más corrupción?", *Nexos,* febrero de 2015.

Ugalde, Luis Carlos (coord.), *La negociación política del presupuesto en México, 1997-2012. Impacto sobre la composición y ejecución del gasto público,* Sitesa/Integralia, 2014.

Ugalde, Luis Carlos (coord.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Ideas para una nueva reforma electoral,* México, Integralia/Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2013.

Uslaner, E. M., *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life,* Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Villamil, Jenaro, "Corromper al Poder Legislativo", *Proceso,* 12 de agosto de 2014.

Elecciones y corrupción en México
terminó de imprimirse en diciembre de 2017,
en la Ciudad de México

La edición constó de 500 ejemplares.