



# DINERO BAJO LA MESA

FINANCIAMIENTO Y GASTO ILEGAL DE LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS EN MÉXICO

**MARÍA AMPARO CASAR Y LUIS CARLOS UGALDE**

COORDINADORES DE INVESTIGACIÓN: XIMENA MATA ZENTENO Y LEONARDO NÚÑEZ GONZÁLEZ

## DINERO BAJO LA MESA. FINANCIAMIENTO Y GASTO ILEGAL DE CAMPAÑAS POLÍTICAS EN MÉXICO.

Integralia Consultores y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad  
Ciudad de México, 2018

Primera edición, mayo de 2018.

Para la elaboración de esta investigación, contamos con la colaboración de las siguientes personas, a quienes agradecemos su trabajo y apoyo: Mario Guzmán Montelongo, Benjamín Hill Mayoral, Víctor Lamoyi Bocanegra, Santiago Nieto Castillo, Luis Pineda González y Arturo Ramírez Verdugo. Igualmente, ayudaron más de 60 entrevistados que nos compartieron sus experiencias y conocimientos.

---

**MARÍA AMPARO CASAR.** Presidenta Ejecutiva y Directora General de Investigación Aplicada de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, Maestra y Doctora por la Universidad de Cambridge. Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Especialista en temas de política mexicana y política comparada. Ha publicado diversos libros y artículos bajo diversos sellos editoriales. Analista política en múltiples medios de comunicación.

**LUIS CARLOS UGALDE.** Director General de Integralia. Fue consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), hoy INE, entre 2003 y 2007. Licenciado en Economía por el ITAM, maestro en Administración Pública y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia en Nueva York. Ha publicado libros sobre democracia y finanzas públicas, así como decenas de artículos académicos y de opinión en revistas especializadas y diarios en México y el extranjero.

**XIMENA MATA ZENTENO.** Consultora de Integralia. Licenciada en Derecho por la Universidad de las Américas Puebla y maestra en Administración Pública por la Universidad de Columbia en Nueva York. Se especializa en temas de gobierno, políticas públicas, y anticorrupción. Fue asesora de asuntos políticos en la Misión de México ante la ONU y consultora externa para Transparency International.

**LEONARDO NÚÑEZ GONZÁLEZ.** Investigador de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales y maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Participa regularmente en medios de comunicación con análisis e investigación sobre política nacional e internacional. Es autor del libro ¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio. Cómo el gobierno hace lo que quiere con nuestro dinero (Aguilar-Penguin Random House).

---

### EDITORES:

Alejandro Olmedo Pozos y Roberto Gómez Mostajo

### PORTADA Y DISEÑO EDITORIAL:

Monica Arzoz y Rosalba Gómez

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad  
[www.contralacorrupcion.mx](http://www.contralacorrupcion.mx)



Integralia Consultores  
[www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx)



# DINERO BAJO LA MESA

FINANCIAMIENTO Y GASTO ILEGAL DE LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS EN MÉXICO

MARÍA AMPARO CASAR Y LUIS CARLOS UGALDE

---

COORDINADORES DE INVESTIGACIÓN: XIMENA MATA ZENTENO Y LEONARDO NÚÑEZ GONZÁLEZ

COLABORADORES:

Mario Guzmán Montelongo

Benjamín Hill Mayoral

Víctor Lamoyí Bocanegra

Santiago Nieto Castillo

Luis Pineda González

Arturo Ramírez Verdugo

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	P.07
RESUMEN EJECUTIVO	P.09
LISTA DE ENTREVISTAS	P.16
LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	P.19

## . 01 EL PROBLEMA DEL DINERO Y LA POLÍTICA EN PERSPECTIVA COMPARADA P. 21

- 1.1 Financiamiento político público y privado
- 1.2 El financiamiento político en perspectiva comparada
- 1.3 El financiamiento político en perspectiva comparada: estudios de caso

## . 02 EL MARCO NORMATIVO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS EN MÉXICO P. 35

- 2.1 Historia del financiamiento público
- 2.2 El marco normativo vigente del financiamiento privado
- 2.3 El marco normativo vigente del financiamiento público

## . 03 LOS LÍMITES AL GASTO Y SU VIGILANCIA: LA NORMA Y LA REALIDAD P. 53

- 3.1 Los topes de gastos de campaña
- 3.2 Informes de gastos, fiscalización y sanciones

## . 04 FINANCIAMIENTO ILEGAL CON RECURSOS PÚBLICOS P. 83

- 4.1 El financiamiento ilegal de campañas y los números oficiales de los desvíos públicos
- 4.2 Descripción general del presupuesto público en México
- 4.3 Mecanismos para el desvío de recursos públicos con fines electorales
- 4.4 El dinero en efectivo en la economía

## . 05 FINANCIAMIENTO ILEGAL CON RECURSOS PRIVADOS P. 109

- 5.1 Financiamiento monetario entregado al candidato/partido/equipo de campaña
- 5.2 Financiamiento en especie entregado al candidato/partido/equipo de campaña
- 5.3 Financiamiento monetario entregado a alguien más (triangulación de recursos)
- 5.4 Financiamiento en especie triangulado

## . 06 CLIENTELISMO ELECTORAL \_\_\_\_\_ P. 131

- 6.1 Modalidades y delitos de clientelismo electoral
- 6.2 La evolución del clientelismo electoral
- 6.3 Razones por las cuales ocurre y se ha intensificado el clientelismo
- 6.4 Incidencia del clientelismo en México
- 6.5 Eficacia del clientelismo
- 6.6 Estrategia de operación clientelar
- 6.7 Los mecanismos de operación
- 6.8 Las estructuras clientelares
- 6.9 Los costos financieros del clientelismo
- 6.10 Consecuencias del clientelismo en la democracia

## . 07 LOS MEDIOS Y LA POLÍTICA \_\_\_\_\_ P. 157

- 7.1 La relación oficial entre medios y gobierno
- 7.2 El mercado ilegal de los medios y la política

## . 08 EL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE CAMPAÑAS Y LOS DELITOS ELECTORALES \_\_\_\_\_ P. 169

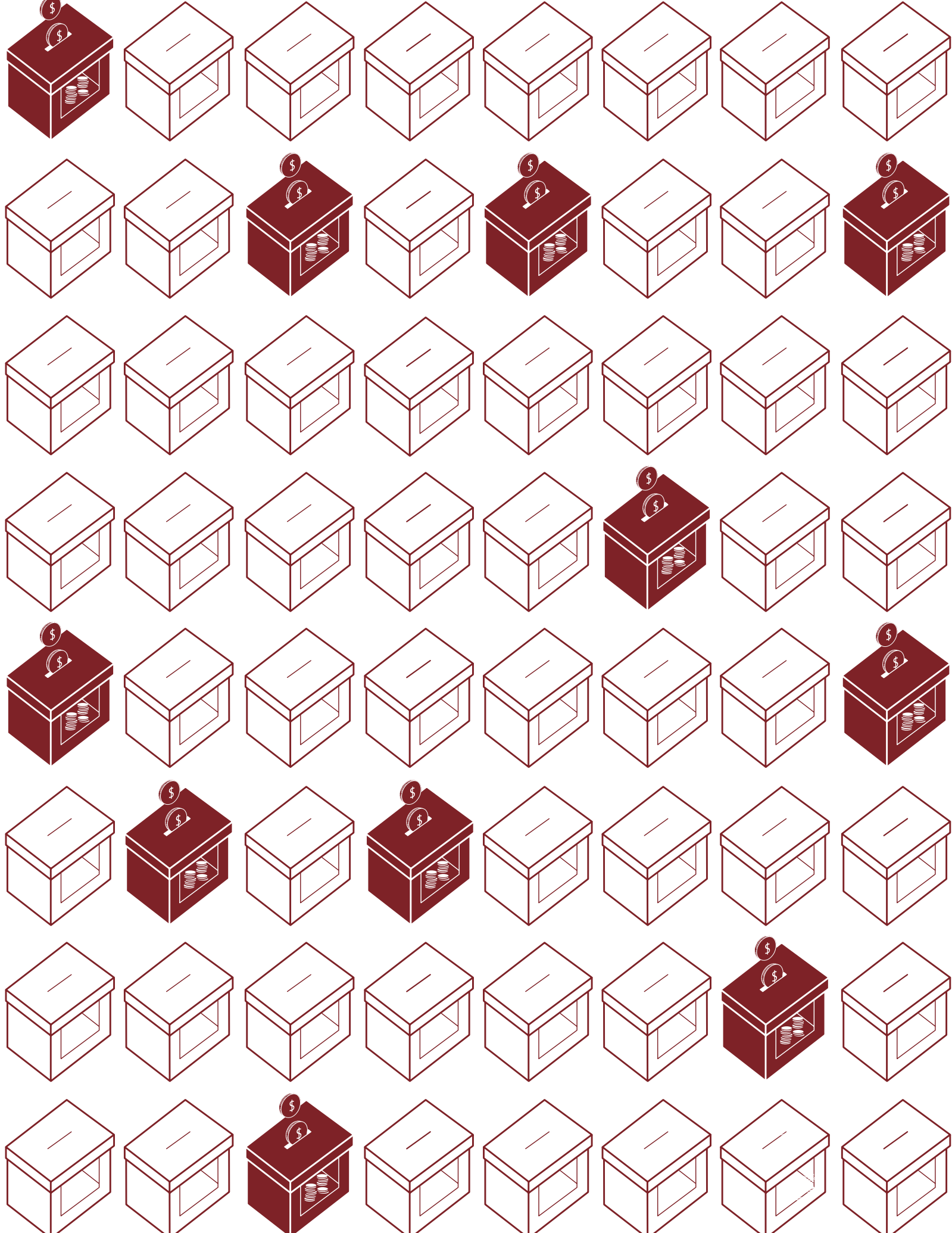
- 8.1 Marco institucional de los delitos electorales en México
- 8.2 Catálogo de delitos electorales
- 8.3 Estadística delictiva en materia electoral
- 8.4 Delitos electorales "más relevantes" por su impacto
- 8.5 Conductas delictivas en el financiamiento de campañas
- 8.6 Sistema de justicia penal en materia electoral

## . 09 RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA \_\_\_\_\_ P. 191

LISTA DE TABLAS, GRÁFICAS Y CUADROS \_\_\_\_\_ P. 199

REFERENCIAS \_\_\_\_\_ P. 205

ANEXOS. \_\_\_\_\_ P. 211



# PRESENTACIÓN

El gran problema de la democracia electoral mexicana se llama dinero. Ya lo había sido antes en el siglo XX por la falta de recursos de los partidos de oposición para competir cara a cara con el partido en el poder. Hoy el problema es diferente y se llama exceso de dinero. La escasez de dinero para los partidos de oposición en el siglo XX limitó el pluralismo y perpetuó la hegemonía de un partido por varias décadas. El exceso de dinero en la política del siglo XXI es uno de los principales gérmenes de la corrupción en el país.

Las reformas electorales de los últimos 40 años han dado buenos resultados para transparentar la celebración de comicios, garantizar la legalidad y propiciar un piso mínimo de equidad para competir. El esfuerzo ha dado resultados en términos del pluralismo alcanzado. Sin embargo, el sistema electoral ha fracasado en combatir el financiamiento y gasto ilegal de campañas que ponen en duda la legalidad y la equidad de la contienda al permitir la influencia indebida del dinero en la vida democrática.

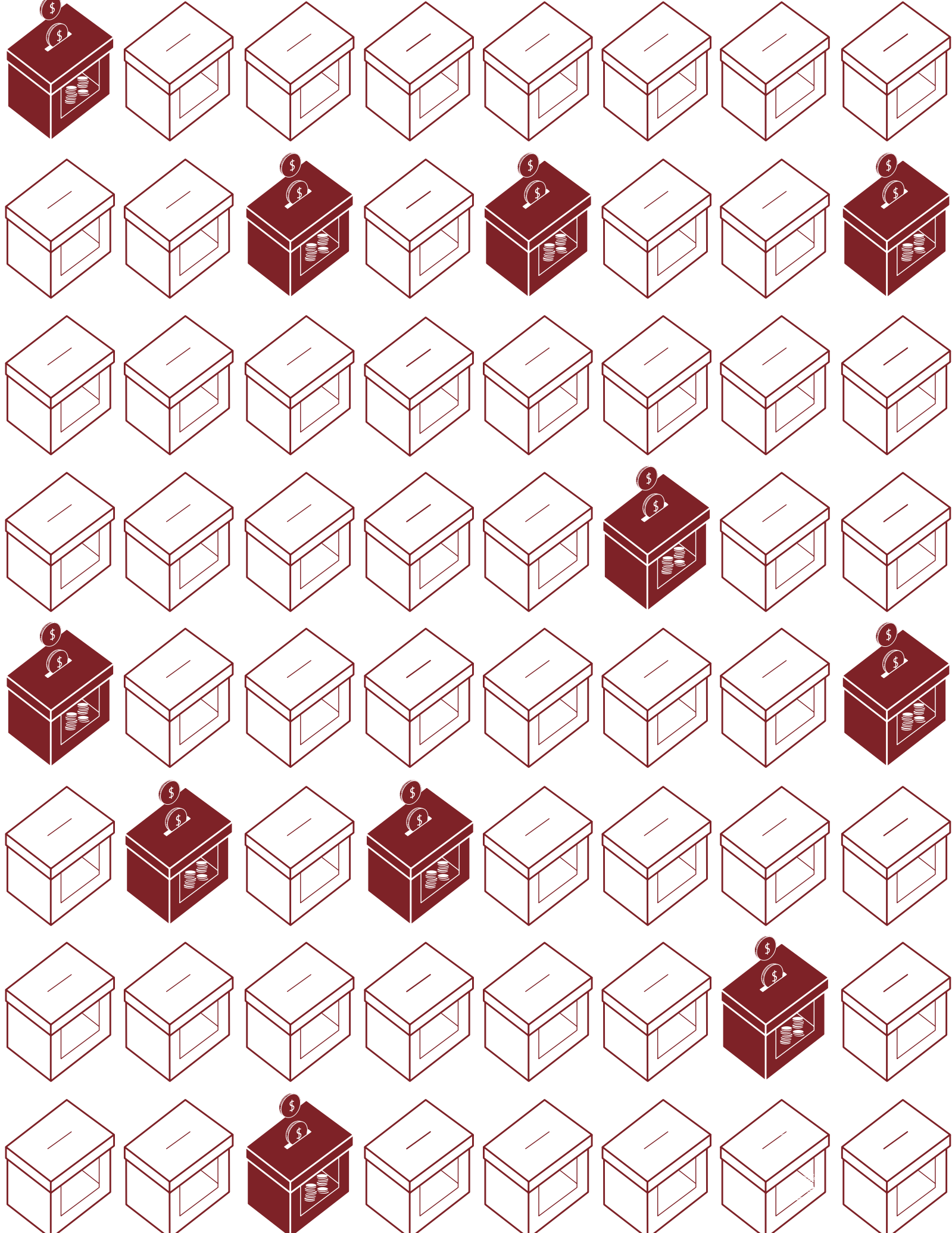
Este estudio analiza y documenta el financiamiento y gasto ilegal de campañas en México. Por primera vez se describen las modalidades precisas mediante las cuales fluye dinero público y privado hacia las campañas políticas y los usos de ese dinero. También por primera vez se hace una estimación del costo real de una campaña política. El estudio describe una problemática generalizada que todos los partidos —en mayor o menor grado— practican. El objetivo no es la denuncia de hechos, personas o partidos, sino sacar a la luz el modus operandi de una práctica corrupta que está socavando los cimientos de legalidad y equidad de las elecciones en México. A manera de conclusión y derivadas de los hallazgos de esta investigación, ofrecemos un conjunto de medidas que podrían ayudar a reparar un sistema corrupto de fondeo de campañas políticas.

Esta es una obra colectiva. Agradecemos a Ximena Mata Zenteno y Leonardo Núñez González, coordinadores de investigación, por su incansable tarea de documentar, entrevistar y afinar cada argumento del reporte. También a Mario Guzmán Montelongo, Benjamín Hill Mayoral, Víctor Lamoyi Bocanegra, Santiago Nieto Castillo, Luis Pineda González y Arturo Ramírez Verdugo, quienes con sus conocimientos y aportaciones ayudaron a delinear diversos capítulos y secciones del libro y a revisar su contenido. Finalmente agradecemos a los más de 60 entrevistados que nos compartieron sus experiencias y nos ayudaron a comprender mejor el problema para poder ofrecer las soluciones que aquí se presentan. Gracias por su tiempo, transparencia y honestidad.

**María Amparo Casar**

**Luis Carlos Ugalde**

Ciudad de México, mayo de 2018.





# RESUMEN EJECUTIVO

El financiamiento y el gasto ilegal de las campañas políticas es el mayor problema de la democracia electoral mexicana. El generoso sistema de financiamiento público que surge en la reforma electoral de 1996 ha fracasado en prevenir la penetración de dinero ilegal —público y privado— que fluye a las campañas. Dinero que busca beneficios particulares: contratos con el gobierno, permisos para establecimientos mercantiles, acceso para influir en regulación favorable o, también, comprar impunidad cuando un gobierno en funciones desvía recursos para apoyar a candidatos en contienda.

La historia completa del dinero ilegal en campañas es difícil de documentar con el rigor de la investigación académica o judicial. Durante la larga época de hegemonía del PRI no había reglas, ni información, ni transparencia ni mucho menos rendición de cuentas. El proceso de cambio político iniciado en la década de los setenta del siglo XX detonó un mayor escrutinio a partidos y gobiernos y, fundamentalmente a través del periodismo de investigación, se empezó a conocer de escándalos de corrupción y del fondeo ilegal y gasto excesivo de campañas políticas. Uno de los primeros casos documentados fue el de Tabasco, en 1995, cuando compitieron por la gubernatura Roberto Madrazo (PRI) contra Andrés Manuel López Obrador (entonces del PRD). Siguieron después los casos de los *"Amigos de Fox"* y del *"Pemexgate"* en la elección presidencial del año 2000, cuando compitieron Vicente Fox (PAN-PVEM), Francisco Labastida (PRI) y Cuauhtémoc Cárdenas (mediante una coalición encabezada por el PRD). En el caso de Tabasco no hubo sanción, pero en el segundo caso la hubo tanto para el PAN como para el PRI. En ninguno de los dos el castigo sirvió como disuasivo para evitar la conducta en el futuro.

Detectar el dinero ilegal que entra a las campañas es una tarea muy compleja en cualquier parte del mundo. Lo es más en uno como el nuestro, en el que el sistema de justicia carece de las capacidades de investigación necesarias y de la voluntad política para hacerlo. Incluso trabajos periodísticos y académicos que exhiben gastos excesivos e ilegales pocas veces son investigados y menos aún castigados. En México ha privado una especie de "pacto" o "intercambio" de impunidad que se resume en la frase de "tapaos los unos a los otros" y que ha funcionado a la perfección. Se vale exhibir, pero no perseguir; se vale denunciar, pero no consignar. La democratización de las elecciones trajo la democratización de la corrupción.<sup>1</sup>

## ¿CÓMO ENTRA EL DINERO ILEGAL A LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS?

Hay tres mecanismos ilegales de fondeo de campañas: desvío de recursos públicos, contribuciones ilegales de particulares y financiamiento del crimen organizado. Como una inversión cualquiera, quien arriesga su dinero lo hace por la expectativa de un rendimiento futuro. El gobernante o servidor público lo hace para apoyar al candidato de su partido o en ocasiones de otros partidos para garantizar "inmunidad" o para construir redes de apoyo político que le ayuden a proseguir su carrera política. El empresario o contratista lo hace para obtener acceso al nuevo gobierno en la forma de contratos, permisos o regulación favorable. Y el crimen organizado lo hace para proteger su negocio, sea en la forma de rutas de trasiego de droga, protección policial o para infiltrarse en el gobierno y apoderarse de plazas de venta. Este estudio sólo aborda las dos primeras formas de fondeo ilegal.

1. María Amparo Casar, "Tapaos los unos a los otros", *Excélsior*, 5 de noviembre de 2014.

El desvío de recursos públicos para fondear campañas tiene varias formas de materializarse. Entre las más comunes se encuentran la recaudación en efectivo en los tres órdenes de gobierno que no se reporta a las tesorerías: por ejemplo, el pago de impuestos en efectivo o la venta de boletos para espectáculos públicos realizados en inmuebles propiedad del gobierno. Otra modalidad es el uso de facturas apócrifas para comprobar gastos en bienes o servicios que nunca se recibieron y hacer líquido dinero del presupuesto para canalizarlo a campañas. También son frecuentes la adjudicación directa y subcontratación forzosa de obra pública y bienes y servicios, así como los sobrecostos asociados a ellas. Una más son los descuentos de nómina, mediante los cuales se les retiene a los empleados del gobierno parte de su sueldo para ser enviado a un partido político. Finalmente, están la utilización de programas sociales con fines electorales; la recaudación de pagos ilegales por permisos de construcción y ambulante; y los arreglos con medios de comunicación para el uso de publicidad gubernamental en apoyo a campañas electorales.

El desvío de recursos públicos es una práctica habitual y recurrente en México. Basta revisar los informes de la Auditoría Superior de la Federación de los últimos años para darse cuenta de la magnitud del fenómeno. La revisión de las Cuentas Públicas de 2012 a 2016 revela que hay 243 mil millones de pesos sin comprobar. Aunque no se conoce con precisión el destino final del total de esos recursos, una parte de ellos pudieron fluir para el enriquecimiento ilícito y otra para fines políticos, entre los cuales destaca construir lealtades y apoyos para propósitos electorales.

El financiamiento privado ilegal que entra a las campañas es, probablemente, aún más difícil de identificar, comprobar y fiscalizar. Esta forma de fondeo generalmente implica, como en el caso del desvío de recursos públicos, la utilización de dinero en efectivo imposible de rastrear. Además de dañar la equidad en la contienda, el financiamiento privado ilegal conlleva la comisión de otros delitos, como peculado, lavado de dinero, defraudación y evasión fiscal, simulación de operaciones mediante empresas fantasma o fachada, entre otros. Por ejemplo, un empresario que desea financiar campañas electorales simula la compra de bienes utilizando empresas "fachada", obtiene un comprobante de gasto legalmente válido —aunque la compra/venta no se hubiera realizado—, deduce impuestos y finalmente destina esos recursos para apoyar a un candidato.

Existen industrias que, por su giro, pueden donar productos a campañas con la expectativa de luego vender sus servicios a futuros gobiernos. Por ejemplo, la industria textil puede financiar campañas en especie dando playeras y gorras a precio descontado o simulando la compra-venta con la expectativa de que el ganador le otorgue en el futuro contratos de uniformes; la industria alimenticia puede proveer despensas esperando la concesión de comedores hospitalarios o desayunos escolares; o la industria de arrendamiento de autos o equipo de cómputo, facilitando sus bienes a las campañas a cambio de la contratación de sus servicios en el siguiente gobierno.

## ¿DE QUÉ TAMAÑO ES EL PROBLEMA?

La cuantificación puntual y precisa de cuánto dinero ilegal se mueve por debajo de la mesa es difícil de calcular. En este reporte se ofrece una primera aproximación a partir de la literatura académica, el análisis de fuentes oficiales, investigaciones periodísticas y más de 60 entrevistas a profundidad a una multiplicidad de actores involucrados en las dinámicas electorales: operadores políticos, candidatos, gobernadores, estrategias de campaña, asesores, empresarios, funcionarios públicos, directores de medios y periodistas. Se toma como unidad de análisis las campañas de gobernador, pero este ejercicio puede extrapolarse con los matices necesarios: hacia abajo, para campañas de diputados locales o alcaldes, o hacia arriba, para campañas presidenciales. En aproximaciones conservadoras, se estima que, en promedio, ¡por cada peso que un candidato a gobernador declara y que la autoridad observa, hay 15 pesos más que se mueven en la oscuridad!

Otra manera de enfocar el problema es medir el gasto real ejercido respecto al tope legal permitido para campañas de gobernador. Según el trabajo de investigación realizado, una campaña promedio para gobernador puede costar hasta 10 veces más que el tope legal. El tope legal promedio de campañas de gobernador de las últimas elecciones en las 32 entidades del país antes de 2018 fue de 46.8 millones de pesos constantes, con variaciones que van desde 4.8 millones en el caso de Quintana Roo hasta 299 millones en el caso del Estado de México. Eso significaría que el promedio de gasto real ejercido de una campaña exitosa de gobernador puede rondar los 460 millones, con variaciones hacia arriba o hacia abajo dependiendo de la entidad.

Otra forma indirecta de calcular el tamaño del problema es a través de las mediciones de la liquidez de la economía mexicana. Aunque puede haber un sinnúmero de razones que expliquen las variaciones en el flujo de efectivo en poder de la población (M1), información del Banco de México muestra que en los años con elecciones existe un aumento inexplicable por razones económicas en el uso de efectivo en el país. Por ejemplo, durante las elecciones federales del 2012 el flujo de efectivo aumentó más de 37 mil millones de pesos (5%) de febrero a junio, sin que hubiese un fenómeno estacional, de consumo o de crecimiento que lo explicase. Nadie paga la movilización del voto con tarjeta American Express, ni con cheque nominativo.<sup>2</sup> Es probable que una porción significativa de esa liquidez haya sido para fondear campañas políticas de manera ilegal. Cabe resaltar que el gasto total máximo permitido en aquel proceso electoral, sumando topes legales de todas las contiendas en disputa: presidente, senadores, diputados y gobernadores, fue de aproximadamente 3,500 millones de pesos.

## ¿EN QUÉ SE GASTA EL DINERO ILEGAL DE UNA CAMPAÑA POLÍTICA?

Hay varios usos del dinero ilegal que fluye a las campañas políticas, entre los cuales el principal es el clientelismo electoral, que incluye la promoción y los intentos de compra del voto durante las campañas, y los gastos del llamado "Día D" (la jornada electoral), cuando se erogan cantidades inmensas de dinero para movilizar votantes, inhibir el voto y hacer la operación en tierra con representantes de casilla y otros operadores. Cabe señalar que antes de la reforma electoral de 2007, que prohibió a candidatos y partidos la contratación de espacios en radio y TV, el pago de cobertura, o "campaña en el aire", este era el principal rubro de gasto. Sin embargo, después de esa reforma, la campaña en tierra cobró fuerza y actualmente el pago de estructuras clientelares, la promoción, compra y movilización del voto es uno de los principales destinos del dinero ilegal de campañas.

El clientelismo electoral ha existido siempre, pero se ha incrementado principalmente porque las contiendas electorales se han vuelto más competidas. En elecciones cerradas el clientelismo puede ser una herramienta que garantice el triunfo. Ponerla en práctica requiere de mucho dinero: según estimaciones hechas para este reporte, la operación de clientelismo para una campaña de gobernador en un estado de tamaño mediano cuesta 290 millones de pesos. Este gasto incluye la manutención de estructuras clientelares que es el principal rubro de gasto (promoción del voto y operación electoral). Asimismo, las prácticas clientelares de compra, coacción, inhibición y movilización del voto implican altas sumas de dinero para conseguir el mayor número de adeptos posibles, dinero que, naturalmente, no es reportado y permanece oculto.

En este trabajo también se analiza el dinero que se destina de forma ilegal para pagar cobertura informativa y de manera tangencial se señalan gastos en estrategias de campaña, consultores y encuestadores. El pago desde la política a los medios, dada su condición de ilegalidad, también se maneja por *debajo de la mesa*. Puede hacerse de varias maneras: utilizando el rubro de comunicación social de los gobiernos para cubrir las campañas; mediante pagos de empresas privadas a

---

2. Luis Carlos Ugalde, "Seminario Internacional Política y Dinero: Democracia vs Corrupción", Instituto Nacional Electoral (INE), diciembre de 2017

medios para favorecer a un candidato; o mediante el pago directo del partido o candidato al medio en cuestión, ya sea en efectivo o empleando sofisticados esquemas de triangulación. A pesar de la existencia de spots "gratuitos" para todos los partidos, los incentivos para contratar espacios en medios no ha disminuido. Además de utilizarse para promover ideas y propuestas, a través de la venta de "paquetes" estos espacios se usan para no dar cobertura negativa, para "golpear" o para beneficiar a ciertos candidatos. También son un vehículo para posicionar a personajes poco conocidos. Es preciso decir que la relación entre los medios y la política va más allá de las campañas; hay entre ellos una relación de interdependencia que, además de poco transparente, es dañina para la democracia.

## ¿QUÉ FUE PRIMERO, EL HUEVO O LA GALLINA?

El financiamiento ilegal de campañas ha aumentado significativamente en la última década. Una pregunta relevante es si responde a los requerimientos reales de gastos para ganar o si el exceso de dinero para fondear campañas ha encarecido a la industria. Dicho de otra manera: ¿es el exceso de gasto una respuesta a una necesidad real de la industria de las campañas o es un *boom* inflado artificialmente? Ciertamente la mayor competencia entre partidos que surge a partir de la década de 1990 ha alentado la competitividad y ello significa que ganar elecciones requiere más inversión en publicidad, más recursos para campañas de tierra y pago de consultores y encuestadores. Pero también es cierto que la enorme liquidez de las haciendas estatales (transferencias federales, endeudamiento y boom petrolero) propició que los gobernadores inyectaran cantidades ingentes de dinero para apoyar a sus candidatos y partidos y ello generó una inflación en la industria. Mucho dinero creó una demanda artificial de requerimientos y muchos candidatos y operadores electorales descubrieron que hacer campañas, aun si perdían, podía constituir un buen negocio. De ahí el dicho de que "campaña que no da para rancho, no es campaña".

Otro factor que ha encarecido las campañas es la falta de lógica y sincronía de las reglas que regulan el sistema de financiamiento y gasto. Por una parte, la fórmula para estimar la bolsa de financiamiento de partidos políticos carece de racionalidad. Dice que la bolsa anual para los partidos se estima al multiplicar el 65% del salario mínimo (hoy Unidad de Medida y Actualización, UMA) por el número de inscritos en el padrón electoral. ¿Por qué 65% y no 30 o 40%? También dice que el financiamiento de campañas en año de elección presidencial es la mitad de esa bolsa, sin justificar ese monto con base en un análisis real de costos.

Por otra parte, los topes de gastos establecidos por la ley son demasiado bajos, contrastados con el gasto real. En el caso de la campaña presidencial, el tope se establece como un porcentaje del financiamiento público para gastos de campaña (20%). Sin embargo, en el ámbito estatal hay un sinnúmero de fórmulas y criterios que reflejan la falta de un estándar útil para establecer un piso parejo de competencia. En consecuencia, los topes son como una promesa de buen comportamiento que nadie observa y que estimula aún más la infracción de la ley.

Asimismo, las reglas del financiamiento privado están desconectadas de un sistema que busque transparentar y legalizar el fondeo de particulares. Los límites a las donaciones privadas son muy bajos (un partido no puede recibir más de 33 millones de sus simpatizantes y 85 millones de sus militantes, con donaciones individuales que no pueden superar 1.68 millones de pesos) en comparación con las donaciones que estimamos en este reporte, por lo que se generan fuertes incentivos para ocultar la mayor parte de estos "apoyos".

Finalmente, el dinero ilegal en las campañas en México también es resultado de una cultura de ilegalidad que permea a todo el sistema, la casi asegurada impunidad, el que todos tienen "cola que les pisen", el clientelismo como forma de hacer

política, el exceso de uso de dinero en efectivo y el bajo nivel de bancarización, un sistema de fiscalización muy reciente e imperfecto, la disposición de los privados a quebrantar la ley y hasta la pobreza que hace de una buena parte de los votantes presa de los líderes que controlan el acceso a ciertos bienes y servicios.

Por todo lo anterior, el sistema de financiamiento público de partidos, generoso como es, ha fracasado para blindar a los partidos de intereses externos. Para las elecciones de 2018 los partidos y candidatos recibirán 11,844 millones de pesos (6,331 millones del INE y 5,513 de los organismos locales). Pero el costo real de las campañas será varias veces esa cantidad. El año 2018 será el año de las elecciones más caras y con mayor fondeo ilegal en la historia de México. Dejarán una secuela de corrupción por varios años: la de contratos y permisos que serán usados para pagar a los donadores ilegales de hoy.

## LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización de las campañas políticas es uno de los medios para sancionar el financiamiento ilegal y los gastos por encima de los topes legales. México cuenta con uno de los sistemas más complejos en el mundo en la materia. Sin embargo, el mecanismo es insuficiente y en ocasiones incluso irrelevante para combatir el enorme problema del fondeo ilegal de campañas.

El primer problema radica en que el proceso de fiscalización se detona a partir de los informes de gasto que los propios entes fiscalizados (los partidos y candidatos) presentan ante el INE. Aunque la autoridad cuenta con mecanismos independientes para auditar gastos —por ejemplo, espectaculares, eventos de campaña, publicidad en redes sociales o inserciones en la prensa escrita— con frecuencia carece de la infraestructura y de la inteligencia financiera para detectar el flujo total de recursos en efectivo que fluyen a las campañas y los gastos que se realizan en movilización, compra o inhibición del voto, así como en pago de cobertura informativa, por mencionar algunos de los rubros más comunes.

No obstante, la fiscalización ha dado algunos resultados parciales que ayudan a mostrar que los partidos y las campañas subestiman el registro de sus gastos reales. En 2017, por ejemplo, el INE detectó 276 millones de pesos ejercidos, pero no reportados, esto es, 26.5% del gasto total detectado no había sido informado a las autoridades. Sin embargo, el problema es mayor que los datos que ofrece el INE, debido a que muchos gastos son en efectivo e incluso erogados por terceras personas y se carece del mapa documentado del tamaño del problema.

Buena parte de lo que el INE detecta son gastos observables: un espectacular no reportado, una barda pintada sin ser declarada, anuncios en *Facebook* o renta de mobiliario para algún mitin a cielo abierto. También es capaz de detectar el pago no reportado de representantes de casilla. Por esa misma razón, mientras el INE es capaz de detectar algunos gastos ejercidos porque son visibles, no lo es para detectar el flujo de financiamiento ilegal, que como se ha mencionado, es en efectivo o con frecuencia en especie. En las elecciones de gobernador de 2017 se descubrieron 276 millones de gastos no reportados, pero solo 31 millones de ingresos no reportados. Es decir, 244 millones se gastaron sin saber de dónde vinieron.

Que los partidos subreportan sus gastos se refleja en el hecho de que en las 15 elecciones de gobernador ocurridas en 2016 y 2017, los informes de los candidatos dicen que solo gastaron el 32.8% del tope de gastos permitidos. La información disponible sugiere que los reportes de gasto son inverosímiles y los procesos de fiscalización insuficientes para cubrir el dinero que efectivamente fluye en las campañas. Dicho de otra forma: el INE es capaz de fiscalizar el dinero que se pone sobre la mesa de juego, pero buena parte de lo que ocurre en las campañas es *dinero debajo de la mesa*, invisible para las capacidades fiscalizadoras del INE.

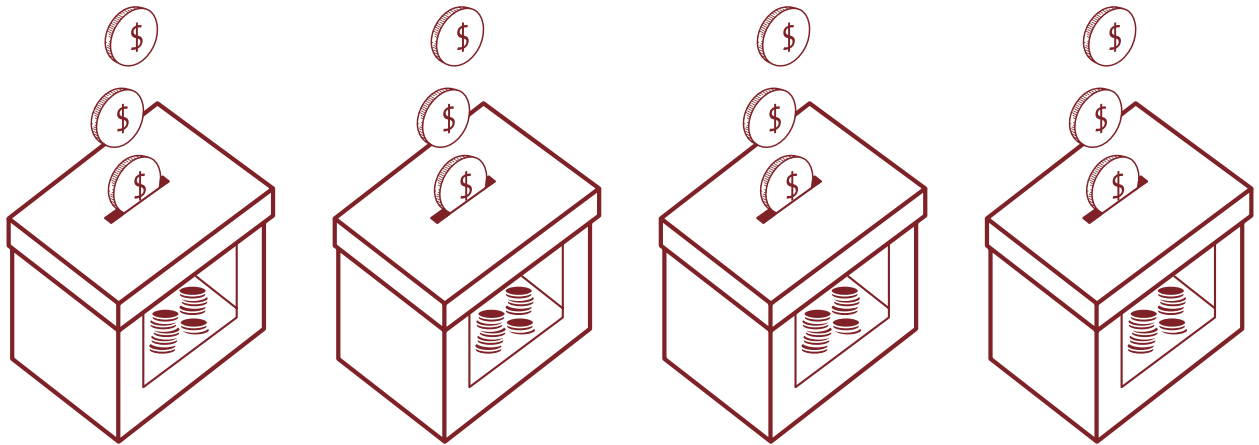
La eficacia de la fiscalización debe ser evaluada con base en su poder disuasivo: que los castigos desincentiven el mal comportamiento futuro. Sin embargo, las sanciones a los partidos entre 1999 y 2017 representan una fracción minúscula del dinero público que reciben. Al comparar el total de financiamiento público otorgado en este periodo con el total de multas por sus informes anuales y de campaña, cada año las sanciones equivalen, en promedio, a solo 3.6% del dinero público recibido. De esa forma las multas son como un peaje que partidos están dispuestos a integrar a sus funciones de costos y riesgos con tal de ganar elecciones. Cabe resaltar que las sanciones son pagadas con el dinero que reciben, esto es, la autoridad electoral les descuenta las multas de sus ministraciones mensuales, de tal forma que no tienen que erogar dinero de su cuenta bancaria. En suma, infringir la ley es una acción racional porque constituye simplemente un costumarginal de sus estrategias de campaña que no afecta significativamente el flujo de sus recursos.

\*\*\*

Como se dijo al inicio, el financiamiento y el gasto ilegal de las campañas políticas es el mayor problema de la democracia electoral mexicana. No sólo afecta la equidad en la contienda al permitir la influencia del dinero sobre la voluntad popular, también encarece las campañas fomentando el desvío de recursos públicos, la corrupción en el gobierno y la comisión de múltiples delitos.

Parte de lo que la democracia prometía era que la competencia llevaría, no sólo a tener ofertas políticas distintas sino a un ejercicio de poder y una toma de decisiones alejados de la discrecionalidad, la ilegalidad y la impunidad. Se pensó que los partidos se convertirían en los mejores vigilantes y contrapesos de sus adversarios y que serían un dique contra la corrupción. Se pensó que se fiscalizarían celosamente los unos a los otros y que se cuidarían en el ejercicio del poder si no por responsabilidad o ética pública, al menos por interés: por miedo a que una vez perdido el puesto, el sistema de justicia los alcanzara. Hasta el momento esta es una asignatura pendiente.

No podemos darnos por vencidos. A manera de conclusión y derivadas de los hallazgos de esta investigación, se ofrecen un conjunto de medidas que podrían ayudarnos a comenzar a hacer la tarea.



# LISTA DE ENTREVISTAS

NOMBRE (POR ORDEN ALFABÉTICO)	ADSCRIPCIÓN INSTITUCIONAL	FECHA
Iván Alemán Loza	Abogado, socio fundador de Alemán y Asociados, S.C. Vicepresidente de supervisión de procesos preventivos en la CNBV (2013-2016).	5/06/2017
Enrique Ampudia Mello	Ha sido militante y funcionario del PRI desde 1989 con cargos en el CEN, en la CNOP y en el CDE de Veracruz. Actualmente dirige Última Milla, especializada en mercadotecnia estratégica.	30/01/2018
Gustavo Arballo Luján	Presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (2017-2018).	27/06/2017
Ulises Beltrán Ugarte	Encuestador. Socio fundador de BGC Beltrán, Juárez y Asociados.	28/11/2017
Oswaldo Chacón Rojas	Consejero presidente del Instituto Electoral de Chiapas (2016-2023).	21/06/2017
Daniel Cuapio Medina	Militante de Morena CDMX. Director General Jurídico y de Gobierno de la delegación Iztapalapa (2012-2014).	14/03/2018
Alfredo Cristalinas Kaulitz	Titular de la Unidad de Fiscalización del IFE/INE (2009-2015). Ha ocupado diversos cargos en el SAT.	13/06/2017
Gustavo de Hoyos Waltheral	Presidente Nacional de Coparmex (2016-2018).	11/07/2017
Horacio Duarte Olivares	Presidente de Morena Estado de México. Representante de Morena ante el INE desde 2014 y anteriormente del PRD.	12/10/2017
Benjamín Fuentes Castro	Secretario Técnico de la Auditoría Superior de la Federación.	11/08/2017
Rafael Giménez Valdés	Encuestador y estratega político. Director de Investigación y Coordinador de Opinión Pública en la Presidencia de la República (2006-2012).	07/08/2017
Fernando González Sánchez	Dirigente nacional de las redes sociales progresistas en apoyo a Andrés Manuel López Orador. Fue Subsecretario de Educación Básica de la SEP (2006-2011).	15/01/2018
José Adolfo Ibinarriaga, Roberto Trad, e Israel Navarro.	Estrategas políticos. Socios de la consultora El Instituto de Artes y Oficios para la Comunicación Política.	10/10/2017
Miguel Ángel Jiménez Godínez	Director General Adjunto Bansefi. Presidente fundador del partido Nueva Alianza y diputado federal (2006-2009).	26/10/2017
Víctor Leonel Juan Martínez	Consejero electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2011-2014).	20/07/2017



NOMBRE (POR ORDEN ALFABÉTICO)	ADSCRIPCIÓN INSTITUCIONAL	FECHA
Vidal Llerenas Morales	Candidato a la Alcaldía de Azcapotzalco por la coalición Morena-PES-PT, 2018. Diputado Federal de Morena (2015-2018).	18/10/2017
Fidel López García	Consultor y estrategia político en la CDMX.	11/09/2017
Carlos Lozano de la Torre	Gobernador de Aguascalientes (2010-2016).	10/08/2017
Fernando Manzanilla Prieto	Candidato a Diputado Federal de Morena por el Distrito 12 en Puebla, 2018. Secretario general de gobierno en el estado de Puebla (2011-2013).	28/08/2017
Luis René Martínez Souvervielle	Coordinador de Planeación y Estrategia de la campaña del PRI en el Estado de México, 2017.	28/06/2017
Carlos Mota	Periodista TV Azteca y El Heraldo de México.	05/09/2017
Santiago Nieto Castillo	Fiscal de delitos electorales de la PGR, 2015-2017.	19/06/2017
Aristóteles Núñez Sánchez	Titular del SAT (2012-2016).	25/09/2017
Salim Arturo Orci Magaña	Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de la Auditoría Superior de la Federación (2010-2017).	05/07/2017
Jesús Padilla Zenteno	Presidente Coparmex CDMX (2016-2018).	12/09/2017
Luis Manuel Pérez de Acha	Integrante del Comité de Participación Ciudadana del SNA (2016-2020). Socio fundador del despacho de abogados Pérez de Acha e Ibarra de Rueda.	30/06/2017
Javier Pérez Saavedra	Auditor Superior de la Federación interino (2017-2018). Antes fungió como Auditor Especial de Cumplimiento Financiero.	05/07/2017
Juan Manuel Portal	Auditor Superior de la Federación (2010-2017).	13/06/2017
Oscar Ramírez Vásquez	Asesor jurídico del PT en Oaxaca.	20/07/2017
Ramiro Ramos Salinas	Subsecretario de operación política del CEN del PRI. Fue diputado local y coordinador del grupo parlamentario del PRI en Congreso local de Tamaulipas.	13/09/2017
Alberto Real Benítez	Abogado fiscalista. Administrador General de Auditoría Fiscal Federal del SAT (2006-2012).	15/06/2017
Armando Ríos Piter	Senador de la República (2012-2018). Aspirante a candidato independiente a la presidencia de la República (2017-2018). Militante del PRD hasta 2017.	28/09/2017
Eduardo Rivera Pérez	Candidato a la alcaldía de Puebla por la coalición "por Puebla al Frente". Alcalde de Puebla (2011-2014) y coordinador de campaña de Josefina Vázquez Mota, candidata del PAN a gobierno del estado de México (2016-2017)..	22/06/2017
Ángel Benjamín Robles Montoya	Senador del PT (2012-2018). Candidato a la gubernatura Oaxaca, 2016.	01/09/2017

NOMBRE (POR ORDEN ALFABÉTICO)	ADSCRIPCIÓN INSTITUCIONAL	FECHA
Roberto Rock Lechón	Director del portal de noticias La Silla Rota. Trabajó en El Universal entre 1979 y 2013, diario en el que llegó a ser su director general editorial.	28/02/2018
Amador Rodríguez Lozano	Senador de la República (1994-2000) y diputado federal (1991-94) por el PRI, partido al que renunció en 2001. Desde 2006 ha laborado en diversos cargos en el gobierno del Estado de Chiapas donde actualmente es asesor del gobernador.	26/02/2018
Israel Torres Sampedro	Militante del PRD en Oaxaca.	21/07/2017
Raúl Sánchez Kobashi	Secretario de Finanzas y Jefe de oficina del gobernador de Puebla (2017-2018). Subsecretario de control y auditoría de la gestión pública de la SFP (2013-2016).	07/07/2017
Mauricio Tabe Echartea	Presidente del PAN CDMX (2015-2018).	16/11/2017
Víctor Manuel Tinoco Vázquez	Secretario de Acción Electoral del PRI Estado de México.	18/07/2017
Joaquín Rodríguez Palacios	Asesor del Gobernador de Oaxaca Alejandro Murat (PRI).	20/07/2017
Luis Urrutia Corral	Director General Jurídico del Banco de México.	13/06/2017
Enrique Zambrano Benítez	CEO Grupo Proeza.	14/09/2017
6 militantes anónimos del PRI Estado de México	Estrategas de campañas políticas en el PRI Estado de México.	15/08/2017
Anónimo	Encuestador.	14/12/2017
Anónimo	Gestor de recursos financieros para campañas.	25/05/2017
Anónimo	Gestor de recursos financieros para campañas.	9/06/2017
Anónimo	Estratega político	14/02/2018
Anónimo	Funcionario del Banco de México.	22/11/2017
Anónimo	Candidato alcalde en Oaxaca por Morena (2016).	21/07/2017
Anónimo	Gobernador del PRI.	16/01/2018
Anónimo	Estratega político.	29/09/2017
Anónimo	Operador político para una candidatura a gobernador.	13/07/2017
Anónimo	Candidato a diputado local Oaxaca por Morena (2016).	20/07/2017
Anónimo	Periodista	15/08/2017
Anónimo	Director de medio de comunicación local	29/09/2017
Anónimo	Director de medio de comunicación nacional	19/12/2017
Anónimo	Ex candidato presidencial	22/04/2018
Anónimo	Ex gobernador del PRI	26/03/2014

# LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

<b>ANC</b>	African National Congress	<b>PVEM</b>	Partido Verde Ecologista de México
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación	<b>RFC</b>	Registro Federal de Contribuyentes
<b>CEN</b>	Comité Ejecutivo Nacional	<b>RFE</b>	Registro Federal de Electores
<b>CFDI</b>	Comprobante Fiscal Digital por Internet	<b>SAGARPA</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
<b>CIDE</b>	Centro de Investigación y Docencia Económicas	<b>SAT</b>	Servicio de Administración Tributaria
<b>CNBV</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>COFIPE</b>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<b>SIF</b>	Sistema Integral de Fiscalización
<b>COMSOC</b>	Sistema de Comunicación Social	<b>TEPJF</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>CONACYT</b>	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	<b>TRIFE</b>	Tribunal Federal Electoral
<b>CONAPESCA</b>	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	<b>UDIS</b>	Unidades de Inversión
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	<b>UIF</b>	Unidad de Inteligencia Financiera
<b>DIF</b>	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	<b>UMA</b>	Unidad de Medida
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación	<b>UPSZ</b>	Universidad Politécnica del Sur de Zacatecas
<b>FASP</b>	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados	<b>UTF</b>	Unidad Técnica de Fiscalización
<b>FEC</b>	Federal Election Commission	<b>UTS</b>	Universidad Tecnológica de Salamanca
<b>FECA</b>	Federal Election Campaign Act		
<b>FEPADE</b>	Fiscalía Especializada en Delitos Electorales		
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales		
<b>FORTAFIN</b>	Fondo para el Fortalecimiento Financiero		
<b>GAFI</b>	Grupo de Acción Financiera Internacional		
<b>IDEA</b>	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral		
<b>IFE</b>	Instituto Federal Electoral		
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral		
<b>IPAB</b>	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario		
<b>ISR</b>	Impuesto Sobre la Renta		
<b>ITESM</b>	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey		
<b>LGMDE</b>	Ley General en Materia de Delitos Electorales		
<b>LOPPE</b>	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales		
<b>OPLES</b>	Organismos Públicos Locales Electorales		
<b>PAC`S</b>	Political Action Committees		
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional		
<b>PEMEX</b>	Petróleos Mexicanos		
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República		
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo		
<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática		
<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional		



# .01

EL PROBLEMA DEL DINERO Y LA POLÍTICA EN  
PERSPECTIVA COMPARADA

# EL PROBLEMA DEL DINERO Y LA POLÍTICA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Una preocupación central de las democracias modernas es diseñar mecanismos que eviten que el dinero se convierta en un factor distorsionante de la competencia entre partidos políticos y candidatos. El dinero deforma la democracia electoral en el momento en que causa condiciones de desigualdad en la competencia o altera de forma efectiva la voluntad de los electores. Esto ocurre cuando el acceso a recursos por parte de candidatos y partidos se da en condiciones inequitativas; cuando existen grupos de interés económico que tienen la capacidad de influir con dinero en el resultado de las elecciones; cuando los gastos de un partido o candidato se costean con recursos públicos indebidos de alguna dependencia de gobierno; cuando candidatos o partidos utilizan dinero de procedencia ilegal; cuando se presenta una aplicación diferenciada de las reglas de control del financiamiento político para beneficiar al partido o los candidatos oficiales, y también cuando los dineros que utilizan los partidos políticos, legales o ilegales, se encauzan a la compra de votos.

Una revisión de la Base de Datos sobre Financiamiento Político reunida por la organización IDEA Internacional con información de 180 países muestra que en todos existe algún tipo de normatividad para regular el financiamiento político<sup>1</sup>. Una de las claves que revela esta base de datos al compararse la normatividad entre distintos países es que estas normas están fuertemente influidas por el contexto político de cada uno de éstos. Si bien la normatividad de cada país depende del contexto específico, en todos los casos la regulación busca responder a preocupaciones y retos comunes que tienen que ver con una intención por crear circunstancias para una competencia electoral más equilibrada y transparente.<sup>2</sup>

## Principales retos en la regulación del financiamiento político<sup>3</sup>

- Acceso desigual al financiamiento para distintos actores políticos
- Capacidad de intereses económicos de influir indebidamente en política
- Uso de fondos ilícitos en política
- Abuso de recursos públicos
- Compra generalizada de votos

La regulación del financiamiento político en los países pretende solventar estos retos mediante prohibiciones de ciertas fuentes de financiamiento, límites al gasto de partidos y candidatos, proscripción de ciertos tipos de gasto, y disposiciones generales que ordenan la información del financiamiento político, especialmente en temas de transparencia y presentación de informes financieros.

---

1. La Base de Datos sobre Financiamiento Político de IDEA Internacional fue levantada en 2003 y revisada en 2012. Está disponible en <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

2. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto coords, Dinero y Contienda Política Electoral. Reto de la Democracia, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 8

3. Elin Falguera, Samuel Jones, y Magnus Ohman, eds., El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político, Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), 2015, p. 20.

## 1.1 FINANCIAMIENTO POLÍTICO PÚBLICO Y PRIVADO

En el mundo hay dos fuentes principales de recursos para los partidos políticos: el financiamiento público y el privado. El público son las transferencias reguladas de recursos del Estado a los partidos; el privado comprende los donativos, las cuotas y las transferencias que hacen agentes privados a partidos, que pueden ser personas físicas o morales — empresas, asociaciones, fundaciones—, los créditos contratados por los partidos con instituciones financieras, los fondos que provienen de las cuotas de los militantes, así como los conseguidos en actividades como rifas, cenas de recaudación y "boteo".

Una de las primeras políticas dirigidas a desincentivar la llegada de fuentes de dinero ilegal a partidos y campañas fue la instauración del financiamiento público. Uruguay y Costa Rica fueron los primeros países, en la década de 1920, en otorgar subsidios del gobierno a partidos políticos para actividades extralegislativas.<sup>4</sup> En cuanto a gastos de campaña, Francia asumió una medida pionera, excepcional, en 1946, al establecer el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional. Fue en Argentina en 1955, y luego Puerto Rico en 1957, donde se ensayaron formas de asignación de recursos públicos directamente a los partidos. Alemania optaría por ese modelo en 1959, Suecia en 1965, Finlandia en 1967, Dinamarca en 1969, Noruega en 1970, Israel en 1973, Italia, Canadá y Estados Unidos en 1974, Austria y Japón en 1975, España en 1977 y finalmente, Francia en 1988.<sup>5</sup> El financiamiento público a los partidos ha sido adoptado por casi todas las "democracias estables",<sup>6</sup> siendo sólo 54 de 174 países (31%) los que no poseen un esquema de financiamiento público a los partidos.

El financiamiento público puede ser directo, en forma de subsidios a los partidos o de subvenciones especiales durante periodos de campañas, o indirecto, mediante transferencias en especie, tiempos o espacios en medios de comunicación, el pago con cargo al Estado de los costos de envío de comunicaciones por vía postal —franquicias postales—, o la distribución de espacios de publicidad en la vía pública entre los partidos.

En general, con el financiamiento público se busca estimular el pluralismo, al establecer condiciones parejas para que fuerzas políticas con representación puedan competir, y que el dinero no limite la presencia de distintas opciones políticas y se convierta en un elemento de inequidad en la competencia electoral, por ejemplo, ante la menor capacidad de reunir dinero de partidos de izquierda, que en principio tendrían una base de apoyo popular y con pocos recursos, frente a los partidos que defienden una agenda más cercana a los intereses del empresariado y el gran capital.

El financiamiento público también ofrece a las instituciones responsables de mantener el orden electoral dos ventajas: que es fácil de controlar y fiscalizar, y la posibilidad de amenazar a los partidos con retenerles el financiamiento público como elemento disciplinario. También se busca evitar que los candidatos y partidos sean capturados por intereses económicos, nacionales o extranjeros, o por grupos criminales con la intención de actuar fuera de la ley, al amparo de redes de corrupción.

Entre las desventajas del financiamiento público a partidos políticos está un posible distanciamiento entre las élites de éstos y sus bases de apoyo y, en general, con los ciudadanos. Al no depender de donativos, los partidos pierden incentivos para buscar contribuciones directas de sus simpatizantes u organizar trabajo voluntario, por lo que se erosiona la vinculación con los militantes y se imposibilita su participación en la toma de decisiones.

4. Susan Scarrow, "Political finance in comparative perspective.", in *Annual Review of Political Science* 10 (2007): 193-210.

5. José Woldenberg, "Introducción", en Carrillo, op.cit., p.18.

6. José Antonio Aguilar Rivera, "Domar a la bestia", México: Nexos, 2015.

El financiamiento público también crea condiciones para afianzar el *statu quo* del sistema de partidos y acota las posibilidades de que nuevos partidos tengan representación, aunque esto puede mitigarse con subvenciones especiales para nuevos partidos o candidatos independientes. Otro motivo de debate sobre el financiamiento público se relaciona con la carga fiscal, en especial cuando existe un ambiente de insatisfacción con los resultados de la democracia y del papel de los partidos como articuladores de los intereses de la sociedad. El hecho de que los mismos partidos políticos con representación en las asambleas nacionales sean los que tomen las decisiones sobre los montos del financiamiento público que reciben imprime en la sociedad una sensación de que hacen un uso patrimonial de dichos recursos.

Por su parte, el financiamiento privado también tiene ventajas y desventajas. Entre los efectos positivos, se argumenta que permitir el financiamiento privado a partidos políticos legaliza y ordena algo que ocurriría de cualquier modo, aunque ilegalmente. Por lo tanto, es mejor tener donaciones privadas legales y reguladas que ilegales. Recuérdese que las donaciones privadas a partidos políticos también son una forma de la participación política de los ciudadanos y una manera de vinculación que fortalece la cultura democrática. Se dice, asimismo, que el financiamiento privado ofrece información relevante a los ciudadanos durante las campañas electorales, si asumimos que el monto de donativos privados reunidos es una variable *proxy* del apoyo popular a partidos y candidatos.

Entre los posibles efectos negativos del financiamiento privado están las dinámicas e incentivos que genera, pues suele motivar a partidos y candidatos a invertir gran parte de su tiempo en recaudar fondos y a cambiar su agenda de propuestas para acomodarla a los intereses de posibles donantes, dar trato diferenciado a los grandes donadores o comprometerse a ofrecer ventajas políticas desde el gobierno. El financiamiento privado representa potencialmente una fuente de problemas para el control del dinero que entra en la política en tanto que su origen y destino resultan más difícilmente fiscalizables que el financiamiento público. Las aportaciones, en efectivo o en especie, de grupos o individuos ajenos al partido político suelen no asentarse en la contabilidad oficial del partido y no están sujetas a ningún control oficial.

Muchas regulaciones sobre financiamiento político establecen límites o impiden donativos dependiendo de su origen. En primer lugar, se prohíbe el financiamiento proveniente de dependencias del propio gobierno. Cuando un partido recibe recursos públicos distintos del financiamiento público regulado, se está ante una grave violación al criterio de equidad en la competencia. Algunas legislaciones también impiden recibir donativos de fuentes extranjeras, Iglesias, empresas privadas y funcionarios electorales.

En general, en muchos países la normatividad electoral establece montos máximos para los donativos, dependiendo si se trata de personas físicas o morales, en especial de sindicatos o empresas —en este caso, particularmente las empresas proveedoras del gobierno—, con el fin de evitar conflictos de interés. En varios países también se establecen reglas para registrar y publicar las donaciones, con los nombres de los donantes, a partir de cierto monto, y además de regular los ingresos de los partidos políticos en cuanto al financiamiento público y privado, también se establecen límites a los gastos ordinarios y de campaña. De nuevo, el objeto es procurar una mayor equidad en la competencia mediante la limitación de disparidades excesivas y prevenir el origen ilícito de los recursos.



**Tabla 1.1** Motivos que fundamentan los distintos tipos de límites y prohibiciones al financiamiento político en el mundo

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	MOTIVO DE PROHIBICIÓN
Entidades extranjeras	Proteger la soberanía.
Empresas privadas	Limitar la influencia de intereses privados en el financiamiento; garantizar la independencia de los candidatos y los partidos ante intereses privados.
Entidades públicas y semipúblicas	Evitar conflictos de interés y malversación de fondos públicos, así como propiciar la equidad en la contienda.
Sindicatos	Prevenir la influencia indebida de grupos de interés. A veces se prohíben las donaciones de los sindicatos a fin de compensar la prohibición de las donaciones empresariales en los sistemas donde algunos partidos dependen de los contactos con el sector empresarial y otros están vinculados al movimiento sindical.
Empresas proveedoras del gobierno	Reducir el riesgo de las donaciones quid pro quo y conflictos de interés.
Fuentes anónimas	Garantizar la transparencia del financiamiento de los partidos.
Donaciones indirectas	Facilitar la supervisión. En algunos países se prohíbe de forma explícita las donaciones realizadas a través de terceras personas o entidades.

Fuente: Elin Falguera, Samuel Jones y Magnus Ohman, eds., El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político, Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), 2015, p. 22.

Un tema relevante es el uso de dinero en efectivo en las campañas electorales. Ya sea de origen privado o público, éste representa un problema sustantivo para las tareas de transparencia, fiscalización y control, pues resulta difícil de rastrear y fácil de ocultar. Los partidos políticos con frecuencia lo utilizan para pagar a operadores políticos, a representantes de casilla, a medios de comunicación; para cubrir el costo de servicios que rebasan los topes de gastos de campaña, y para comprar votos a través de regalos o transferencias directas sin que quede rastro de evidencia, pues el efectivo no genera un registro en la contabilidad de los partidos.

A diferencia de las prohibiciones a las fuentes de financiamiento, existen pocas en cuanto a los gastos. En la mayoría de los países se prohíbe la compra de votos y en algunos, el uso de la televisión para publicidad política (o por lo menos se limita), o existen restricciones específicas sobre el gasto en publicidad.

La incorporación de recursos públicos en el financiamiento político generó una demanda política por el establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en los manejos financieros de los partidos, como lo establece la Convención Anticorrupción de las Naciones Unidas.<sup>7</sup> Para ello es fundamental considerar que no puede haber rendición de cuentas sin finanzas en orden: informes y documentos oficiales que registren debidamente datos relevantes para ciudadanos y autoridades.

El elemento más importante en la construcción de un sistema de control de ingresos y gastos de los partidos políticos son los informes que éstos presentan sobre su manejo financiero: son la materia principal del trabajo de fiscalizadores y autoridades directamente encargadas del control de los gastos de los partidos. Cuando son públicos, permiten a los medios de comunicación y a las organizaciones de la sociedad civil hacer investigaciones y realizar análisis independientes sobre financiamiento político.

Las normas que regulan los ingresos y gastos de los partidos generalmente prevén sanciones en caso de incumplimiento. Las penas pueden ser de carácter administrativo, pero también, de cárcel. En cuanto a la fiscalización y la aplicación de sanciones, el éxito de las regulaciones depende de las capacidades de las instituciones y de la voluntad política de cada país para garantizar su cumplimiento. Los principales temas que se discuten sobre la fiscalización del financiamiento político tienen que ver con quién es la autoridad responsable de fiscalizar a los partidos políticos. En algunos casos lo es la propia autoridad electoral, en otros, el órgano de fiscalización superior o tribunal de cuentas, o bien, ambos. El debate aquí tiene que ver con la independencia de la instancia fiscalizadora y con la capacidad institucional para hacer su trabajo.

De acuerdo con la base de datos de IDEA, cerca de 25% de los países no designan en sus leyes una institución facultada para recibir informes financieros ni para investigar infracciones sobre financiamiento político. En aquellos que cuentan con instituciones que sí disponen de ese mandato legal, la responsabilidad recae comúnmente en el órgano de administración electoral, ministerios, instituciones auditoras u organismos creados *ad hoc*.<sup>8</sup> Tal vez el mayor reto de las instancias de fiscalización del financiamiento político es la adecuada revisión de los donativos privados, cuyo origen y monto en muchas ocasiones se oculta, así como de los gastos que personas o grupos hacen a favor de un candidato o partido fuera de la contabilidad de éste.

Idealmente, los órganos encargados de la supervisión del financiamiento político y de la imposición de sanciones deben tener un mandato legal claro y suficiente, procesos transparentes para el nombramiento de personal con solvencia técnica, independencia política y garantías de permanencia libres de presiones externas. Estos órganos también deben contar con un presupuesto adecuado y una cultura de misión institucional, en la que se privilegie el enfoque de prevenir las faltas. En cuanto a las multas, la pérdida de financiamiento público y las sanciones penales, deben ser proporcionales a la falta y lo suficientemente creíbles en su aplicación como para servir de elementos disuasivos.

---

7. "Artículo 7 [...] 3. Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos." Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Oficina contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2004, p.11.

8. Falguera, *op.cit.*, p. 33

En la fiscalización y la imposición de sanciones, la transparencia de los informes de los partidos y la participación de los medios de comunicación y de la sociedad civil son fundamentales. El acceso a la información sobre financiamiento político representa la principal herramienta del periodismo de investigación y de las revisiones independientes a los gastos de los partidos que realizan organizaciones de la sociedad civil. En muchos casos, la intervención de los medios en la revelación de escándalos y el trabajo de organizaciones sociales especializadas en la revisión del financiamiento político complementa las deficiencias institucionales de los órganos de fiscalización electoral y estimulan el rigor técnico de la fiscalización oficial.

## 1.2 EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

La revisión de algunas experiencias concretas en materia de financiamiento público en distintos contextos institucionales, tradiciones legales, sistemas de gobierno y grados democráticos permite recoger algunas lecciones y formular un conjunto de recomendaciones.<sup>9</sup>



### ESTADOS UNIDOS

La legislación sobre financiamiento político en los Estados Unidos puede contarse como una historia en la que el Poder Judicial ha ejercido su autoridad para invalidar, con el argumento de la defensa de derechos básicos como la libertad de expresión, las regulaciones al financiamiento político, principalmente en cuanto a los límites en gastos de campañas que han sido propuestas y aprobadas por el Ejecutivo y el Legislativo. Esto ha propiciado una carrera creciente de recaudación y gasto en campañas electorales, y ha permitido que aumente la influencia de grupos de interés económicos sobre partidos y candidatos.<sup>10</sup>

La primera parte de esta historia se vincula con la aprobación de la Ley sobre Campañas Electorales Federales en 1972 (Federal Election Campaign Act, FECA). La FECA tenía cuatro objetos: 1) moderar la influencia de grandes donadores políticos; 2) limitar las diferencias de acceso a financiamiento entre candidatos; 3) fortalecer la transparencia de donativos y gasto en campañas, y 4) limitar la influencia del dinero de empresas en las elecciones presidenciales de manera específica. La FECA fijó límites a las donaciones y gastos de campaña, e impuso mayores requerimientos de transparencia; introdujo el financiamiento público para candidatos presidenciales y creó la Comisión Federal Electoral (Federal Election Commission, FEC) como instancia encargada de aplicar la ley electoral en materia de financiamiento y gasto.

En 1976, la Corte Suprema eliminó los límites a gastos de campaña impuestos por la FECA con el argumento de que afectaban derechos constitucionales, lo cual generó una tensión entre la ausencia de límites en los gastos de campaña y las restricciones a donativos, que no se eliminaron. Esto, a su vez, favoreció una carrera creciente de gasto para los candidatos y la recaudación de fondos se volvió un elemento central para las campañas, lo que influyó para promover una desregulación en la década de 1990, con la que se legalizaron de nuevo los grandes donativos políticos de individuos, empresas, sindicatos y grupos reunidos en torno de posiciones ideológicas, como los llamados Comités de Acción Política

9. En esta revisión se utilizó información de la ya citada Base de Datos sobre Financiamiento Político del IDEA, así como de la iniciativa "Money, Politics and Transparency", impulsada por las organizaciones e iniciativas Global Integrity, Sunlight Foundation y The Electoral Integrity Project, entre otras fuentes. La Base de Datos sobre Financiamiento Político de IDEA es la mayor fuente internacional de información comparada sobre regulaciones del uso del dinero en la política. La Base se construyó a partir de un cuestionario de cuarenta y tres preguntas sobre financiamiento político, reúne información de más de 180 países y se actualizó por última vez en 2012. Por su parte, la iniciativa "Money, Politics and Transparency" desarrolló un conjunto de indicadores mediante cuestionarios levantados entre julio y diciembre de 2014 en 54 países.

10. Pippa Norris, Andrea Abel Van Es, y Lisa Fenis. Checkbook Elections. Political Finance in Comparative Perspective. Executive Report. Sydney: Money, Politics and Transparency, 2015, p. 37 [www.moneypoliticaltransparency.org](http://www.moneypoliticaltransparency.org)

(Political Action Committees, PAC's), que empezaron a asumir una importancia cada vez mayor en las elecciones de los Estados Unidos. Los PAC's son grupos con una gran capacidad de reunir fondos a nombre de los candidatos que se han convertido en factores de una importancia política determinante para las elecciones de ese país, primordialmente en el uso del llamado *soft money*. El *soft money* son fondos destinados a actividades que en los hechos son relevantes para las elecciones, pero que no están sujetos a la regulación federal, por ejemplo, campañas mediáticas sobre temas que no están vinculados directamente con los candidatos o partidos, como la legalización del aborto, bajar impuestos o la política migratoria, pero que tienen claras implicaciones ideológicas y de posicionamiento partidista, por lo que crean un impacto indirecto pero muy importante sobre cómo los ciudadanos perciben a los candidatos y a los partidos.

La Ley Bipartidista de Reforma a las Campañas de 2002 (Bipartisan Campaign Reform Act, BCRA) limitó los donativos y restringió algunos gastos mediante la regulación del *soft money*, limitando el activismo ideológico o de issues de los PAC's. Sin embargo, el papel de grupos de interés siguió en expansión, con una nueva decisión de la Corte Suprema, en 2010, de eliminar los límites al gasto en activismo ideológico de empresas y sindicatos, lo cual constituyó una nueva ofensiva desreguladora y la aparición de los Super PAC's. Los Super PAC's, aunque sus actividades y finanzas están sujetas a lineamientos de transparencia, pueden reunir fondos y gastar sin límite, con lo cual se abre la oportunidad de que grupos e individuos con poder económico gasten de forma indiscriminada para influir en las elecciones.

Ciertas organizaciones políticamente activas no están obligadas a revelar de quién reciben sus donativos ni a qué destinan sus recursos —excepto si se utilizan para campañas de radio o televisión—, por lo que los fondos provenientes de ese tipo de grupos que se utilizan para actividades relacionadas con las elecciones reciben el nombre de dark money, y que junto con los Super PAC's, se han convertido en grupos de enorme influencia política. El resultado práctico de las excepciones a la regulación del financiamiento político que ha abierto la Corte Suprema en los Estados Unidos para defender derechos de participación política es que las leyes electorales que pretenden controlar el financiamiento político se vuelven casi irrelevantes.

### **Lecciones del caso de Estados Unidos**

1. De nada sirven los límites a las donaciones si no hay límites a los gastos de campaña. El efecto de la ausencia de topes por el lado del gasto propicia una carrera ascendente de dispendio y le otorga un enorme poder a los intermediarios del financiamiento político que no están sujetos a las regulaciones de límites y transparencia a las que están obligados candidatos y partidos. Poner restricciones a los donativos de candidatos y partidos no limita las actividades de grupos como los PAC's de reunir y gastar dinero para crear relaciones de influencia —y captura— con los candidatos que apoyan.
2. La protección que la Corte Suprema le da a las actividades de estos grupos de interés con base en la defensa de los derechos de libertad de expresión y asociación borra la frontera entre el ámbito electoral y el no electoral, y elimina la posibilidad de una regulación específica que controle el gasto en campañas.
3. De los cuatro objetos planteados originalmente por la FECA, sólo ha permanecido el de transparencia, al requerirles a los partidos informes trimestrales, así como informes pre y postelectorales a candidatos, partidos y PAC's. Sin embargo, la debilidad de los controles al financiamiento privado hace que la influencia del dark money y de intereses económicos en las elecciones siga creciendo.



## SUDÁFRICA

Sudáfrica tuvo su primera elección universal, esto es, en la que pudieron participar individuos de todas las razas, el 27 de abril de 1994, con el triunfo del African National Congress (ANC) y de Nelson Mandela como presidente. Entre la ola de cambios que acompañó a la transición de ese país, en 1997 se realizó una reforma constitucional para otorgar subsidios a los partidos con representación en el parlamento a través de un Fondo Electoral administrado por la Comisión Electoral Independiente.<sup>11</sup> De los recursos del fondo, 90% se distribuyen de acuerdo con la proporción de representación de cada partido en el parlamento nacional y los parlamentos provinciales, mientras que el restante 10% se reparte de forma equitativa entre los mismos partidos, en un arreglo que beneficia mayormente a los partidos más grandes, en especial al ANC.

Sudáfrica no cuenta con leyes que regulen los donativos privados a los partidos políticos, lo que, en los hechos, hace el financiamiento público irrelevante (el financiamiento privado representó más de 85.5% de los gastos totales de los partidos en las elecciones nacionales de 2009). No existen límites al tamaño o frecuencia de los donativos privados a los partidos políticos, como tampoco al gasto en campañas, ni regulaciones que los controlen. Los partidos políticos están obligados a presentar informes sobre el uso de los recursos *públicos* que reciben y el acceso al contenido de éstos sólo es a por medio de una solicitud, lo cual implica el pago de cuotas y tiempo de espera. No hay obligación de informar sobre donativos *privados* de individuos, empresas o cámaras empresariales.

El *Money and Politics Project* describe las regulaciones sudafricanas sobre financiamiento público de la siguiente forma:

[EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO] ES UN TEMA CRÍTICO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. [...] LOS INTERESES DE LOS RICOS SON CAPACES DE TRADUCIRSE EN UNA VENTAJA FRENTE AL PODER POLÍTICO PARA OBTENER LICITACIONES GUBERNAMENTALES MEDIANTE LAS DONACIONES POLÍTICAS Y OTRAS FORMAS DE LOGRAR INFLUENCIA. EL DINERO DE LOS IMPUESTOS SE DESVÍA DE LOS SERVICIOS ESENCIALES COMO LA SALUD, LA VIVIENDA Y LA EDUCACIÓN Y SE VA A LOS BOLSILLOS DE LAS ÉLITES BIEN CONECTADAS, REFORZANDO ASÍ LAS RELACIONES SOCIOECONÓMICAS DE DESIGUALDAD. LAS AGENDAS DE POLÍTICA INTERNA Y EXTERNA CAMBIAN BAJO EL PESO DE LA INFLUENCIA DE LOS DONANTES [...].<sup>12</sup>

### Lecciones del caso de Sudáfrica

1. Una lección para otros países es la importancia de aprovechar las olas reformistas y aprovechar la oportunidad para hacer cambios de fondo en el entramado institucional para favorecer la democracia.
2. La otra lección es que, si no se regulan las donaciones privadas a partidos políticos, en los hechos el eventual efecto positivo del financiamiento público pierde toda relevancia. La ausencia de regulación en financiamiento privado representa una invitación a los grupos de interés para que capturen las elecciones y las decisiones de política pública, lo que promueve la corrupción y deteriora la confianza de los ciudadanos en la democracia.

11. *Ibid.*, p. 33.

12. *Money and Politics in South Africa: Meeting our Next Democratic Challenge*. POLICY PAPER. South African Money and Politics Project (MAPP), 2011, p. 2. Traducción del autor.



Uno de los principales temas en el debate sobre financiamiento político en India se relaciona con la contención de los gastos de campaña: sólo las campañas electorales en los Estados Unidos superan los gastos de las llevadas a cabo en la India, lo cual resulta contradictorio y difícil de justificar en un país que sufre tal grado de carencias sociales en ese subcontinente.<sup>13</sup>

Desde su independencia a mediados del siglo XX hasta 2003, todos los aspectos relacionados con elecciones eran controlados por medio de la Comisión Electoral Independiente. El financiamiento político se regulaba principalmente a través de límites a los gastos de campaña de los candidatos y a los donativos privados, así como por medio de criterios de transparencia, aunque lo cierto es que la vigilancia efectiva de la Comisión acerca del cumplimiento de estas políticas siempre fue muy deficiente. A pesar de las críticas a la opacidad en la organización de elecciones a lo largo de los años, y de intentos de reformas para cambiar esa realidad, éstas no lograron acabar con el creciente costo de las elecciones ni con el financiamiento ilícito de las campañas.

Las fuentes de financiamiento político externas quedaron prácticamente sin reglamentación, no existía el financiamiento público ni había transparencia en las actividades y finanzas de los partidos, todo lo cual tuvo efectos nocivos para el sistema electoral indio, entre ellos, la relación de muchos candidatos con grupos de interés económico y criminales, así como la perpetuación de "familias políticas" en el poder. Con esto, la confianza de los ciudadanos en la democracia y el Estado de derecho se erosionó gravemente.

En 2003, con el impulso de la sociedad civil y el Poder Judicial, a pesar de la oposición de todos los partidos políticos, se introdujeron reformas al financiamiento político dirigidas a fortalecer la transparencia y la obligación de los partidos a presentar informes de gastos. Hubo dos reformas clave: la primera, la obligación para todos los candidatos de presentar declaraciones sobre antecedentes criminales, de formación académica y datos patrimoniales. La publicación de éstas dejó al desnudo las relaciones de muchos candidatos con grupos criminales. La segunda reforma fue a la Ley de Elecciones y a otras normas relacionadas que incentivaron la transparencia de las donaciones a partidos políticos por medio de una estrategia fiscal, al hacerlas deducibles de impuestos, con la exigencia adicional de transparentar cuantas excedieran cierto monto. Una reforma que también tuvo una consecuencia importante fue la aprobación, en 2005, de la Ley de Acceso a la Información que, con el acompañamiento de la sociedad civil, permitió que en 2008 se obligara a los partidos a hacer públicos sus ingresos y gastos.<sup>14</sup>

### **Lecciones del caso de la India**

1. Si bien la transparencia y el acceso a la información han transformado positivamente el panorama del financiamiento político en la India, el progreso se ha visto detenido por la falta de capacidad institucional de la Comisión Electoral Independiente para hacer cumplir la ley: si bien goza de autonomía real y es capaz de organizar elecciones en un entorno complejo (850 millones de electores), enfrenta limitantes para ejecutar sus políticas de revisión de los ingresos y gastos de los partidos y carece de la suficiente autoridad para hacer que otros entes públicos atiendan sus decisiones.
2. La economía india, dominada por el Estado, genera incentivos para el financiamiento público ilícito, al convertir los puestos públicos en eventuales "botines" electorales y fuentes de recursos para las campañas

13. Norris, *op.cit.*, p. 21

14. Pippa Norris, Andrea Abel Van Es, y Lisa Fenis. *Checkbook Elections. Political Finance in Comparative Perspective. Executive Report.* Sydney: Money, Politics and Transparency, 2015, p. 22 [www.moneypoliticaltransparency.org](http://www.moneypoliticaltransparency.org)



Brasil estuvo gobernado por un régimen militar de 1964 a 1985 que, pese a que restringía la competencia electoral, permitía algún tipo de juego democrático lo suficientemente dinámico como para requerir leyes sobre financiamiento político. Los militares instrumentaron prohibiciones a donativos provenientes de grupos de interés y del sector privado, así como limitaron la recaudación de fondos y los gastos de los candidatos; se restringieron también los gastos de campañas en radio y televisión, y se establecieron estrictas regulaciones al uso del tiempo de publicidad subsidiado en medios electrónicos. Todos los partidos recibían del gobierno cierto financiamiento público, con la intención de controlar mejor sus finanzas y el manejo de sus recursos.

El régimen militar dejó el poder en 1985 para dar paso a gobiernos civiles, primero con la elección de Tancredo Neves —quien murió antes de ocupar la presidencia— y, después, con un periodo de transición democrática dirigido por José Sarney, que concluyó con elecciones directas y universales en 1989. Con el arribo de la democracia electoral, se creó un sistema multipartidista muy fragmentado, en el que prevalecía la compra del voto y el fraude electoral vía la manipulación en el conteo de sufragios.

La nueva Constitución de 1988 incluyó reglas básicas de financiamiento político que incluían disposiciones tanto para el fondeo de campañas, requerimientos de información para los partidos, y prohibiciones a donativos del extranjero y de entidades públicas como para el acceso de los partidos a financiamiento público y tiempo aire en medios electrónicos. No obstante, había un desfase entre la dureza de las leyes y la realidad práctica: los partidos y los candidatos dependían fundamentalmente del financiamiento ilícito proveniente del sector privado, mientras que los servidores públicos abusaban del aparato administrativo del gobierno para promover sus propias campañas o las de sus aliados. Esta situación dio pie a una serie de escándalos que promovieron la adopción de nuevas reformas.

La Ley de Partidos de 1995 y la Ley Electoral de 1997 crearon el actual régimen de financiamiento político. Las reformas buscaron cerrar la brecha entre la ley y la práctica. Se impusieron límites a los donativos de empresas, se incrementó radicalmente el financiamiento público, se introdujeron restricciones a los gastos, se endurecieron las sanciones por acceder a fuentes ilegales de financiamiento y se simplificaron los sistemas de contabilidad de los partidos políticos.

No obstante, en 2014 salió a la luz el mayor escándalo de corrupción en Brasil, relacionado con lavado de dinero y financiamiento ilegal de campañas políticas: el caso *Lava Jato*. Con el arresto del exdirector de Petrobras, la empresa semipública petrolera brasileña, derivado de una investigación policial, se desveló un esquema de corrupción que pretendía asegurar contratos en el gobierno y financiar campañas políticas, beneficiando principalmente al Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, PT). Este caso ha resultado en el arresto de más de 100 personas, muchos de ellos de la élite política brasileña, incluido el expresidente Lula da Silva. Esto pone en evidencia la importancia de contar con una fiscalía y un sistema judicial independientes, capaces de sancionar el incumplimiento de las leyes electorales y de combatir la corrupción política.

### **Lecciones del caso de Brasil**

1. Brasil actualizó en los años noventa el sistema de financiamiento político heredado del régimen militar, diseñado para controlar a los partidos y limitar la competencia, para hacerlo compatible con la nueva realidad democrática, pero con la debilidad institucional se mantuvieron los viejos vicios.

2. Las nuevas leyes electorales adoptadas en los la década de 1990 aumentaron el financiamiento público y permitieron los donativos de empresas; introdujeron mejores sistemas de informe de gastos y del manejo financiero de las campañas
3. Si bien esas reformas permitieron la consolidación de una democracia multipartidista, persiste un problema importante de corrupción, alimentado por las donaciones políticas de empresas y su influencia en la definición de políticas públicas.



## RUSIA

La primera década de vida de la Federación Rusa (1991-2001) después de la desaparición de la Unión Soviética (1922-1991) estuvo marcada por un marco legal caótico, contradictorio y laxo en lo que respecta al financiamiento político. La ley de 1995 sobre Organizaciones no Gubernamentales no distinguía entre partidos políticos y otros tipos de asociaciones públicas. Cualquier tipo de organización podía participar en elecciones si sus propios estatutos o la permisiva ley lo admitía. El financiamiento político tenía pocas restricciones y se permitía el proveniente de actividades empresariales y del comercio internacional. No había límites a los ingresos de las organizaciones ni topes de gastos, y la obligación de presentar informes anuales no se observaba en los hechos. Por su parte, los partidos y los candidatos independientes estaban regulados por la Ley de Garantías Básicas de Derechos Electorales de 1994, que les exigía crear un fondo electoral para financiar sus campañas, el cual generalmente consistía en donativos de empresas. Dicha norma establecía topes de gastos de campaña excesivamente bajos, lo cual favorecía a los candidatos y partidos cercanos al gobierno, que podían acceder a recursos públicos de forma ilegal, y, al mismo tiempo, permitía sancionar a los partidos de oposición que violaban dichos topes.

En 2001, ya con Vladimir Putin en el poder, se adoptó una nueva Ley de Partidos Políticos y un nuevo sistema de financiamiento político. Los objetivos de esa ley eran mejorar el clima político, al ordenar y hacer menos impredecible la competencia entre partidos, desenmarañando las relaciones entre intereses económicos y partidos; limitaba la aparición de nuevos partidos, aunque en la letra no los prohibía (de hecho, de 2001 a 2004 se formaron 60 nuevos partidos políticos). Sin embargo, a partir de 2005 la ley endureció los requisitos para antiguos y nuevos partidos, lo que restringió radicalmente la oferta política. De 37 que había en 2005, quedaron sólo 6 en 2009.<sup>15</sup>

La nueva ley también preveía fuertes subsidios públicos a las actividades de los partidos y les exigía estrictos sistemas contables; se regularon los donativos privados, se limitaron los gastos y se adoptaron severas medidas de transparencia que, no obstante, sólo se les exigían a los partidos y los candidatos de oposición. Estas medidas, efectivamente, hicieron que el financiamiento público se convirtiera en la principal fuente de recursos de los partidos políticos, especialmente para los opositores. Mientras que éstos están fuertemente limitados y vigilados, el partido oficial Rusia Unida cuenta con amplios márgenes para acceder a donativos privados y gozar del apoyo del aparato de gobierno, incluido el acceso a espacios en medios de comunicación. Si bien en el financiamiento está prohibido el uso de recursos provenientes de dependencias de gobierno político, también eso sólo se aplica a los partidos de oposición: la combinación de reglas estrictas y un fuerte esquema de control desde el cual dichos partidos están en constante amenaza de ser disueltos o sancionados hace que la competencia política real esté cancelada en los hechos.

---

15. Pippa Norris, Andrea Abel Van Es, y Lisa Fenis. Checkbook Elections. Political Finance in Comparative Perspective. Executive Report. Sydney: Money, Politics and Transparency, 2015, p. 32 [www.moneypoliticaltransparency.org](http://www.moneypoliticaltransparency.org)



Para resumir: en papel, las reglas que ordenan el financiamiento político en Rusia establecen el financiamiento público como principal fuente de recursos para los partidos políticos con estrictos controles y requerimientos de información, una vigilancia rígida y límites a los donativos privados; la realidad, sin embargo, es que este sistema, en lugar de mejorar la calidad de la democracia rusa, ha contribuido a entronar un sistema autoritario

### **Lecciones del caso de Rusia**

1. Demasiada intervención estatal en el financiamiento político puede servir para afianzar un sistema autoritario. El diseño y la manipulación de las reglas pueden afectar la equidad y eliminar las posibilidades reales de los partidos de oposición para competir.
2. La sobrerregulación en un Estado con capacidad para hacer cumplir las leyes de manera discrecional eventualmente llevará al uso represivo de las sanciones. De ahí que las propuestas de reforma en financiamiento político deban tomar en cuenta que en algunos contextos esto puede fortalecer sistemas con tendencias autoritarias.
3. En particular, se recomienda tomar en cuenta que uno de los posibles efectos de que los partidos políticos dependan casi en exclusiva del financiamiento público es el fortalecimiento de los partidos en el gobierno.
4. Finalmente, las asimetrías entre partidos en el "acceso" —abusivo— de recursos públicos y recursos provenientes de dependencias de gobierno distorsiona fuertemente la equidad de los partidos de oposición para competir con el partido oficial.

Como se ha visto a lo largo de este apartado, la compleja relación entre dinero y política presenta retos a escala global. No obstante que el financiamiento político, tanto público como privado, es necesario para fomentar la equidad en las campañas y para acercar a los partidos con sus simpatizantes, el financiamiento ilegal distorsiona la democracia electoral, al fomentar la desigualdad en la contienda y alterar la voluntad de los electores. Este problema no es exclusivo de una región o país, sino está presente en democracias de todo el mundo. Por ello, la mayoría de los países democráticos han adoptado regulaciones que limitan el financiamiento político tanto del lado del ingreso como del lado del gasto. No obstante, los casos aquí presentados demuestran que las leyes electorales no son suficientes para reducir la influencia del dinero en la política, y que hacen falta, entre otras cosas, mecanismos de sanción efectivos que desincentiven el financiamiento político ilegal.



# . 02

EL MARCO NORMATIVO DEL FINANCIAMIENTO  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

# EL MARCO NORMATIVO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Antes de la transición a la democracia durante la última década del siglo XX, el sistema político mexicano se caracterizó por funcionar en un régimen de partido hegemónico en el que no había fuerzas políticas competitivas y el Estado lo abarcaba todo: "el control gubernamental de los comicios; la clausura a la entrada del sistema de partidos; la falta de canales adecuados para la representación de las oposiciones; su indefensión legal y la ausencia de apoyo, financiamiento y prerrogativas a los partidos políticos distintos al PRI".<sup>1</sup> Para dicho partido había recursos ilimitados, los que fueran necesarios para ganar elecciones. El dinero provenía, en una pequeña parte, de cuotas de los militantes, la mayoría de las veces ficticias; el resto, de las finanzas públicas federales y estatales. Para el resto de fuerzas políticas, prácticamente no había nada.

El proceso de cambio político que inicia con dos mini reformas electorales en 1963 y 1973, pero que toma brío con la reforma política de 1977 y se afianza mediante otras reformas en 1986, 1990, 1993 y 1996, aborda de manera paulatina la regulación del dinero en la política, a fin de reducir el financiamiento ilegal de fuentes de gobierno, establecer criterios para el fondeo privado y propiciar condiciones de equidad en la competencia entre partidos.

## 2.1 HISTORIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El dinero utilizado en las campañas electorales del partido hegemónico durante el siglo XX no tenía mayor control ni reglamentación. El de la oposición dependía de la capacidad del propio candidato para conseguirlo y gastarlo. Como una causa de nulidad en las elecciones, la Ley Electoral Federal de 1946 señalaba que no podía haber "cohecho, soborno o presión de alguna autoridad para obtener la votación en favor de determinado candidato". Sin embargo, no había límites para los gastos que podían hacerse en una campaña electoral; mucho menos, mecanismos para vigilar el uso de recursos en los procesos, por lo que difícilmente podía hablarse de control alguno.

Cuando se trataba del candidato del partido en el gobierno, la maquinaria del Estado se volcaba a apoyar su campaña electoral. En los casos de los candidatos de oposición (siempre y cuando el partido por el que competía hubiese obtenido el registro por parte de la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación), los propios competidores y militantes tenían que poner los recursos, ya que no existía un mecanismo para financiar con recursos públicos a los partidos políticos. No fue sino hasta 1963, a la par de la creación de un primer intento de representación para las minorías mediante los llamados "diputados de partido", cuando se hizo la primera modificación para otorgar prerrogativas a los institutos políticos, consistente en la exención de impuestos relacionados con las aportaciones hechas por privados a los partidos. Los motivos principales detrás de estos cambios se encontraban en "la necesidad de dar credibilidad a los procesos electorales y evitar que los partidos de oposición presentaran comportamientos que amenazaran al sistema".<sup>2</sup>

1. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México: Cal y Arena, 2000, pp. 20-21.

2. María Amparo Casar, *Sistema Político Mexicano* (2ª. Ed.), México: Oxford University Press, 2015, p. 177.

3. De acuerdo con el artículo 39 de la Ley Federal Electoral publicada en el DOF el 5 de enero de 1973, los partidos políticos nacionales tendrían acceso a la radio y televisión de manera gratuita utilizando los tiempos del Estado por "hasta diez minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional para la difusión de sus tesis ideológicas"

En 1973 se añadieron dos nuevos beneficios: franquicias telegráficas y postales gratuitas, así como acceso a los medios de comunicación masiva.<sup>3</sup> A pesar de ello, estas modificaciones difícilmente podían hacer que un partido diferente al del gobierno pudiera ser competitivo, ya que los recursos de los que podía echar mano eran limitados y poco podían hacer frente a los recursos que el Estado canalizaba al partido oficial.

En este contexto, en las elecciones presidenciales de 1976 sólo hubo un candidato: José López Portillo, postulado por el PRI. La ausencia de competencia en ese año puso en duda toda la legitimidad del régimen y obligó a repensar el sistema político para abrir una válvula de escape que permitiera mantener una mínima fachada democrática sin poner en riesgo al régimen de partido hegemónico. Así, se hizo la primera reforma al artículo 41 de la Constitución en 1977, para establecer que los partidos tuvieran "derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social" y que los procesos electorales contaran, "en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular". Sin una fórmula clara ni explícita de cómo debería calcularse ni de cuáles serían las reglas con las que se distribuiría, se abrió la puerta al financiamiento público otorgado directamente a los partidos políticos. En 1978, la Secretaría de Gobernación aprobó la "Partida para desarrollo político", en la que asignó el equivalente a 110 millones de pesos de 2018.<sup>4</sup> Igualmente, se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), que para muchos es el inicio del proceso de transición política en México, ya que definió a los partidos políticos como "entidades de interés público", flexibilizó las reglas para facilitar la creación de partidos de oposición y fomentó la participación política de éstos con la introducción del principio de representación proporcional. Si en 1976 existían cuatro partidos con registro, para 1979 había siete y para 1985 ya eran nueve.<sup>5</sup> Sin embargo, en esta etapa la entrega de los recursos era prácticamente discrecional y sin vigilancia alguna del gasto.

No fue sino hasta 1987 cuando se establecieron las primeras reglas para el financiamiento público como parte del nuevo Código Federal Electoral. La fórmula señaló que la Comisión Federal Electoral (encargada de organizar las elecciones, todavía bajo el control de la Secretaría de Gobernación) definiría el costo mínimo de una campaña electoral para diputado y multiplicaría esta cantidad por el número de candidatos. El resultado se dividiría en dos mitades: la primera se asignaría en función del número de votos que cada partido hubiere obtenido en la elección previa y la otra mitad se repartiría de acuerdo con la cantidad de curules que tuviera cada instituto político. De esta manera, el partido hegemónico seguiría concentrando la mayor cantidad de recursos y los otros partidos, dados sus resultados electorales previos, sólo accederían a una pequeña parte del financiamiento. La inequidad se atenuaba ligeramente, pero seguía siendo la regla.

Por ello, una parte importante de los esfuerzos de las diferentes fuerzas políticas en los años ochenta y noventa se enfocaron en crear un piso parejo para la contienda, así como un techo hasta el que podría llegar el gasto en una campaña. La conflictiva elección de 1988 dio pie a una nueva reforma constitucional y a la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990, que creó instituciones para la organización de las elecciones, como el Instituto Federal Electoral (IFE), y para sancionar su legalidad, como el Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Este nuevo ordenamiento contenía, entre otras disposiciones, sanciones para los fraudes electorales, disposiciones para elaborar un nuevo padrón electoral y un nuevo diseño del sistema de financiamiento público. Los partidos recibirían, además de un presupuesto para el año electoral (que se repartiría en función de los votos obtenidos por cada partido en la elección anterior), recursos en partes iguales por "actividades generales como entidades de interés público" en años no electorales. Igualmente, cada año se les entregaría a los partidos una cantidad equivalente a 50% del monto anual del ingreso neto de los diputados y senadores que tuvieran en las cámaras y, finalmente, se repartiría una suma por "actividades específicas" para funciones de educación y capacitación política. En 1989, la bolsa para el financiamiento a los partidos políticos se

4. Cifra citada en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, op. cit., p. 46 y deflactada con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

5. Casar, op. cit., p. 178.

había incrementado a 276 millones de pesos de 2018, un crecimiento de 151% respecto de lo otorgado en 1978.<sup>6</sup> Con esta medida, los partidos políticos tendrían financiamiento permanente, no sólo en el año de la elección. Aún con condiciones que seguirían siendo asimétricas, la mayor apertura y equidad se reflejó inmediatamente en un cambio significativo en la votación de las elecciones a gobernador y en la composición de las cámaras del Congreso.

Sin embargo, la intervención del gobierno en favor de sus candidatos y el control de las instituciones locales fue denunciada por el resto de los partidos. Esto fue evidente en dos de los ocho procesos de elección a gobernador sucedidos en 1991: Guanajuato y San Luis Potosí. En ambos casos los candidatos del PRI fueron declarados ganadores de la elección; sin embargo, los candidatos derrotados, Vicente Fox (PAN) y Salvador Nava (PAN-PDM-PRD), respectivamente, encabezaron significativas protestas de denuncia de fraude electoral, gastos desmedidos por parte de la maquinaria gubernamental y falta de mecanismos para exigir justicia. El conflicto fue tan intenso que el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) tuvo que acordar las llamadas "concertaciones", que "consistieron en ofrecer un cauce de solución política a diferendos que parecían irreconciliables".<sup>7</sup> El resultado fue que ninguno de los dos priístas declarados como ganadores pudieron gobernar. En el caso de Guanajuato, el candidato electo Ramón Aguirre renunció, mientras que, en el caso de San Luis Potosí, Fausto Zapata tomó protesta, pero nunca pudo ingresar en el Palacio de Gobierno. En ambos casos, fueron designados gobernadores interinos (Carlos Medina Plascencia en Guanajuato y Gonzalo Martínez Corbalá en San Luis Potosí) como producto de la "concertación" y se procedió a realizar elecciones extraordinarias en las que resultaron electos Vicente Fox en el primer estado y Horacio Sánchez Unzueta en el segundo.

Un acto privado que tuvo enorme resonancia y reflejó la creciente importancia del dinero en las campañas y el acceso desigual fue la filtración sobre una cena realizada el 23 de febrero de 1993 en casa del exsecretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena, a la que acudieron los principales empresarios del país y el propio presidente de la República. El propósito: recaudar dinero de cara a las elecciones de 1994. Según fuentes periodísticas, a cada uno de los 30 empresarios que asistieron se les habrían solicitado 25 millones de dólares, lo que sumaría 750 millones de dólares (1,270 millones de dólares o poco más de 23 mil millones de pesos en valores de 2018). El acontecimiento fue publicado por el periódico *El Economista*, desatando un gran escándalo que incluso llegó, de manera inusitada, a la primera plana de *The New York Times*.<sup>8</sup> En el debate público muchos funcionarios y empresarios defendieron que, de hacerse esta donación, no se estaría realizando nada incorrecto, ya que la crítica hacia el PRI en épocas electorales era que dependía de los recursos públicos.<sup>9</sup> "De pronto, un hecho se hizo evidente: para 1993 no existía un solo artículo de ley que regulara nada acerca del financiamiento privado a los partidos, ni nada que los obligara a rendir cuentas ante las autoridades electorales."<sup>10</sup>

Esto creó presión por una reforma que, en 1993, estableció nuevas reglas para que los partidos políticos tuvieran que entregar informes de sus ingresos y gastos, así como respetar un tope de gasto que se establecería para cada una de las campañas políticas. Por el lado de los ingresos, se estipularon reglas para que el financiamiento público fuera la principal fuente de recursos de los partidos, prohibiendo el uso de recursos públicos diferentes de los que se asignarían a través del IFE y se utilizó el monto total de financiamiento público que recibirían los partidos como parámetro para los límites de las aportaciones: se permitieron las donaciones anónimas, pero no podrían superar 10% del total de financiamiento público, las aportaciones de las personas morales llegarían a 5% y el apoyo de personas individuales no podría sumar más de 1% del financiamiento público. Por el lado de los egresos, se fijaron los primeros límites, señalando que las campañas

6. Cita y cálculo hecho con base en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, op. cit., p. 46, deflactado con datos de SHCP.

7. Id., pp. 78-79.

8. Tim Golden, "Mexican Leader Asks Executives To Give Party \$25 Million Each", *The New York Times*, 9 de marzo de 1993. Disponible en: <http://nyti.ms/2ivPt1W>

9. Claudia Fernández y Andrew Paxman, *El Tigre. Emilio Azcárraga y su imperio Televisa* (3ª Ed.), México: Grijalbo, 2013, pp. 479-482.

10. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, op. cit., p. 287.

presidenciales de 1994 no podrían gastar más de 134 millones de pesos de la época (equivalentes a 924 millones de pesos de 2018). La violación de estas reglas podía ser sancionada con multas económicas e incluso con la pérdida del registro como partido.<sup>11</sup>

La realidad mostraría que no había mecanismos que pudieran obligar al cumplimiento de la norma. Las elecciones de 1994 también pondrían en evidencia que la equidad seguía siendo un tema pendiente. En palabras del propio ganador de la contienda presidencial, Ernesto Zedillo (PRI), las elecciones habían sido legales, pero no equitativas.<sup>12</sup> Del total de gastos informados, 78.3% correspondió al PRI, 10.4% al PAN y 1.52% al PRD.<sup>13</sup> La gran desigualdad se hizo patente, lo que también pudo apreciarse en la cobertura mediática recibida por los partidos: de acuerdo con los propios monitoreos del IFE, de la cobertura total para los partidos en la televisión, el PRI había recibido 30.8%, el PRD 19.5% y el PAN 16.3 por ciento.<sup>14</sup>

En noviembre de 1994 se realizó una elección de gobernador de un estado que pondría de manifiesto la necesidad de vigilar y controlar el gasto desmedido: Tabasco. En este proceso, en el que se enfrentaron Roberto Madrazo, por el PRI, y Andrés Manuel López Obrador, por el PRD, el primero ganó según cómputos oficiales, aunque el segundo denunció fraude electoral y llevó a cabo una gran cantidad de manifestaciones y protestas en su entidad y en el Distrito Federal. A pesar de las impugnaciones hechas después de la elección, las autoridades locales declararon la validez de los comicios. Meses después, el 5 de junio de 1995, durante un plantón en el Centro Histórico del Distrito Federal, encabezado por López Obrador, una camioneta desconocida dejó 14 cajas con documentos de la Secretaría de Finanzas del Comité Directivo Estatal del PRI en Tabasco que, en su conjunto, ofrecían indicios de un gasto de campaña por 237,871,000 pesos (equivalentes a 1,634 millones de pesos de 2018), cuando el tope para esa elección se había definido en 4 millones de pesos; es decir, según los documentos mencionados, el gasto habría superado el límite legal por lo menos 60 veces. Entre los conceptos amparados en dichos documentos se encontraban "pagos de hospedaje y alimentación de corresponsales extranjeros, pagos a la prensa nacional, transportación a mítines, materiales de construcción, supuestos estudios, asesorías y consultorías, encuestas, renta de celulares, de equipo de computación, de seguridad, pago de conteos rápidos aunque no los hubo el día de las elecciones, pago a militantes partidistas y promotores del voto, publicidad y propaganda y apoyo a templos e iglesias".<sup>15</sup>

El escándalo motivó una demanda política por un mayor escrutinio de los ingresos y gastos de los partidos políticos. Al debate contribuyeron los propios consejeros ciudadanos del IFE, que en noviembre de 1994 publicaron una "Propuesta de agenda para una nueva reforma electoral", junto con un "Acuerdo Político Nacional", firmado por todos los partidos políticos en enero de 1995.<sup>16</sup> Estas y otras ideas dieron como resultado una nueva reforma electoral en 1996, cuyos puntos centrales incluyeron la plena autonomía del IFE; el retiro del gobierno de los órganos de control del Instituto; la elección de las autoridades y representantes del Distrito Federal; la distribución 70-30 de los tiempos en medios de comunicación entre los partidos; la creación de la Comisión de Fiscalización al interior del IFE para vigilar los gastos de los partidos; el incremento del financiamiento público a los partidos políticos; la eliminación de las aportaciones anónimas, y la limitación de las aportaciones privadas a no más de 10% del total de financiamiento para actividades ordinarias y de las contribuciones individuales a no más de 0.05% del financiamiento público. Para la estimación del financiamiento de los partidos, se definieron tres rubros que se mantendrían desde ese momento hasta ahora:

11. Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", 24 de septiembre de 1993.

12. Cámara de Diputados, Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007: documentos básicos para entender el cambio político, Vol. 3, México: Cámara de Diputados, 2009, p. 55.

13. Instituto Federal Electoral, Memoria del proceso electoral federal 1994, México: IFE, 1994, p. 246.

14. Instituto Federal Electoral, "Reporte global sobre el monitoreo de noticieros de radio y televisión", Comisión de Radiodifusión, 1994.

15. Guadalupe Irizar, "Revelan millonaria campaña de Madrazo", Reforma, 10 de junio de 1995.

16. José Woldenberg, op. cit., pp. 106-108.

1. Financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.
2. Financiamiento para las actividades tendentes a la obtención del voto (otorgado sólo en año electoral).
3. Financiamiento para actividades específicas producto de los trabajos de los partidos políticos como "entidades de interés público" (educación, capacitación, investigación, publicación de materiales, etcétera).

El primer rubro se determinó de manera relativamente arbitraria, ya que la norma señalaba que se estimaría con base en un cálculo en extremo enredado que, de acuerdo con especialistas, era una fórmula inventada que arrojaba la cifra del dinero que necesitaba el PRI para independizarse y "eliminar las transferencias por debajo de la mesa".<sup>17</sup> De esta cantidad, 30% se repartiría de manera igualitaria entre todos los partidos y el restante 70%, en función de la cantidad de votos obtenidos en la última elección. Para el rubro de financiamiento para las actividades tendentes a la obtención del voto (campañas electorales), se definió exactamente la misma cantidad que cada partido obtendría por el primer concepto. Finalmente, el último rubro se definió como un porcentaje (hasta 75%) de los gastos que los partidos comprobaran como entidades de interés público.

Con este nuevo esquema, el monto de financiamiento público a los partidos se incrementó sustantivamente. En 1994 fue de 1,383 millones de pesos de 2018; con esta nueva legislación, la bolsa creció hasta 7,245 millones en 1997, un incremento de 423% en términos reales.<sup>18</sup> Igualmente, la distribución se hizo más equitativa: en 1994 el PRI había recibido 49.3% del financiamiento, el PAN, 14.4%, y el PRD, 10.3%; en 1997 los porcentajes cambiaron a 44.3%, 26.4% y 19.7%, respectivamente.<sup>19</sup> Los partidos de oposición se inconformaron por lo que consideraron un aumento innecesario del financiamiento público. Llegaron al extremo en que el PAN devolvió 29 millones de pesos por sus prerrogativas "injustificadas" de dos meses, prometiendo regresar cada mes 39% de las prerrogativas que recibiera;<sup>20</sup> el PRD decidió regresar 65 millones de pesos mediante la compra de libros para repartir gratuitamente entre la población.<sup>21</sup> Sin embargo, estos gestos de prudencia y "austeridad democrática" durarían muy poco.

**Cuadro 2.1** Evolución de las principales prerrogativas para los partidos políticos con registro, 1963-2014

1963	Exención de impuestos por aportaciones privadas
1973	Franquicias telegráficas y postales gratuitas. Acceso gratuito a pequeños espacios en medios de comunicación.
1978	Creación de la "Partida para desarrollo político" otorgada por la Secretaría de Gobernación.
1987	Creación de una bolsa a partir del "costo mínimo de una campaña electoral para diputado". La mitad se repartía en función del número de votos obtenidos en la elección anterior y la otra mitad dependiendo del número de curules por partido.

17. El monto se determinaba "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". Véase: Luis Carlos Ugalde, "Democracia a precio alzado", Nexos, agosto, 2015.

18. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, La reforma electoral de 1996. Una descripción general, México: Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 110-111.

19. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, op. cit., p. 47.

20. Miguel Pérez, "Pide PAN apoyar planes sociales", Reforma, 24 de enero de 1997.

21. Miguel Ángel Juárez, "Devolverá el PRD \$65 millones", Reforma, 21 de enero de 1997.



1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto para años electorales: estimación del "valor unitario del voto" multiplicado por los votos válidos obtenidos por el partido en la última elección.</li> <li>• Recursos anuales para actividades generales como entidades de interés público: 10% del total de la bolsa anterior repartido en partes iguales.</li> <li>• Recursos anuales para "actividades específicas": hasta 50% del gasto de los partidos en educación, capacitación política, investigación y publicaciones.</li> <li>• Quince minutos mensuales en cada frecuencia de radio y televisión.</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento para actividades ordinarias permanentes: estimación de una bolsa anual a partir del "costo mínimo de campaña", la cual repartiría 30% del total de manera igualitaria y 70% en función de los votos obtenidos por cada partido en la última elección.</li> <li>• Financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto (campañas): en año electoral, cada partido tendría la misma cantidad recibida por el concepto anterior.</li> <li>• Financiamiento para actividades específicas: hasta 50% del gasto de los partidos en educación, capacitación política, investigación y publicaciones.</li> <li>• Otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos registrados a nivel estatal.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento para actividades ordinarias permanentes: creación de una bolsa producto de la multiplicación de 65% del salario mínimo (UMA actualmente) por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral; 30% se reparte equitativamente y 70% en función de los votos obtenidos en la última elección de diputados federales.</li> <li>• Financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto (campañas): en elección presidencial, una cantidad equivalente a 50% del financiamiento para actividades ordinarias permanentes y 30% en elecciones intermedias.</li> <li>• Financiamiento para actividades específicas: hasta 50% del gasto de los partidos en educación, capacitación política, investigación y publicaciones.</li> <li>• Spots "gratuitos" en los tiempos oficiales del Estado en medios de comunicación.</li> </ul>
2014	Homologación de la fórmula (65% de la UMA multiplicado por el padrón local) para el financiamiento público de los partidos con registro estatal

Fuente: Elaboración propia con base en las legislaciones electorales.

A partir de la reforma de 1996, "el PRI ya no pudo sostener un sistema con privilegios inadmisibles en una democracia electoral",<sup>22</sup> lo que se vio reflejado en una competencia más equitativa, que comenzaría en 1997 quitándole la mayoría en el Congreso al partido del presidente e inaugurando una época de gobierno dividido que sigue vigente hasta el 2018. De la misma manera, la oposición comenzó a ganar otros espacios importantes de poder, como el Gobierno del Distrito Federal. En última instancia, el éxito de estos cambios facilitó la primera alternancia en la presidencia de la República de la época contemporánea, con la victoria del PAN en las elecciones de 2000. Los partidos políticos recibieron abundantes recursos que les permitieron ser competitivos. Parecía que se había logrado la meta de controlar el desvío de recursos públicos para las campañas electorales. Los informes sobre los gastos de campaña de ese año y la alternancia pacífica del poder crearon la ilusión de que la equidad y el uso adecuado de los recursos públicos se habían instalado como pilares de la democracia electoral. Pronto, dos casos paradigmáticos pondrían en entredicho esta certeza.

22. María Amparo Casar, op. cit., p. 193.

El caso conocido como "Amigos de Fox", que se explicará a detalle más adelante, se denunció en junio de 2000 y se resolvió en 2003. Puso en evidencia que a la campaña del candidato ganador fluyeron recursos adicionales a los del financiamiento público mediante una intrincada red paralela de financiamiento ilegal que incluía recursos provenientes del extranjero, de empresas mercantiles y de aportaciones anónimas. En este episodio, el IFE logró desvelar una estructura a partir de la cual se consiguieron y ejercieron 91 millones de pesos ilegales (232 millones de pesos de 2018). Al PAN se le multó en 2003 con 360 millones de pesos, pagaderos vía la suspensión del financiamiento por actividades ordinarias del partido durante un año. En el mismo sentido, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que había ido coaligado al PAN, recibió una multa de 98 millones de pesos, que también "pagó" con la suspensión, aunque durante un periodo de nueve meses, de su financiamiento público para actividades ordinarias.<sup>23</sup> Paralelamente, en 2000 el representante del PAN ante el IFE denunció un presunto desvío de recursos públicos desde la empresa Petróleos Mexicanos (Pemex) para la campaña presidencial del PRI. Se señaló que mediante una serie de triangulaciones bancarias en el extranjero se habían transferido recursos del sindicato petrolero a las campañas priístas. Después de una amplia investigación, el Instituto, en colaboración con la Procuraduría General de la República, logró determinar que hubo movimientos ilegales por 500 millones de pesos (1,217 millones de pesos de 2018), que éstos se entregaron al PRI y que el dinero nunca fue informado a la autoridad electoral. El Consejo General del IFE determinó imputar en 2003 una multa del doble de esa cantidad, 1,000 millones de pesos (2,286 millones de pesos de 2018), pero dado que no pudo comprobarse el destino del gasto, no se acreditó el delito de rebase del tope de gasto de campaña.<sup>24</sup>

A pesar de estos episodios, el andamiaje electoral se mantuvo relativamente inalterado, con algunas modificaciones menores en 2003 y 2005, que cambiaron algunas reglas tanto sobre el registro de agrupaciones políticas nacionales como acerca del voto en el extranjero. La estructura del sistema de financiamiento público no se modificó de manera sustantiva. El catalizador de una nueva reforma fue el polémico resultado de las elecciones presidenciales de 2006, en el que el primero y el segundo lugar tuvieron una diferencia de sólo 0.56% de la votación. El conflicto postelectoral subsecuente obligó a tratar temas que habían quedado pendientes de revisar y corregir. Por ejemplo, "quedó claro que el secreto bancario impedía vigilar adecuadamente a los partidos; que no había reglas para fiscalizar las precampañas; que la fórmula utilizada para calcular los recursos económicos a distribuir entre los partidos crecía fuera de toda proporción; que no había lógica alguna para ver que las elecciones presidenciales y las intermedias costaran lo mismo".<sup>25</sup>

Así, derivadas de las particularidades del proceso pasado, en 2007 se hicieron diversas modificaciones en la legislación electoral. Como los partidos gastaban cerca de 60% de sus recursos de campaña en adquirir spots en medios electrónicos, y su negociación era discrecional con los dueños de los medios, se prohibió que pagaran por publicidad en radio y televisión y se les dio acceso gratuito para "reducir el costo de la democracia": el IFE asumió funciones de central de medios para distribuir millones de spots y tuvo que monitorear su transmisión en todo el país. También se regularon las precampañas y se prohibieron los actos anticipados de campaña.<sup>26</sup>

Finalmente, se modificó la fórmula de 1997 y en lugar de establecer el "costo mínimo de campaña" como el punto a partir del cual se definirían las bolsas de recursos para actividades ordinarias y de campaña (cuyo cálculo era poco claro por la fórmula antes mencionada, además de que introducía una lógica perversa en la que la bolsa se hacía más grande en función de que hubiera más partidos políticos), se decidió utilizar un porcentaje del salario mínimo (65%) y multiplicarlo por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. El resultado sería el financiamiento ordinario y se dividiría: 30%

23. Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox, México: Cal y Arena, 2006, pp. 111-214.

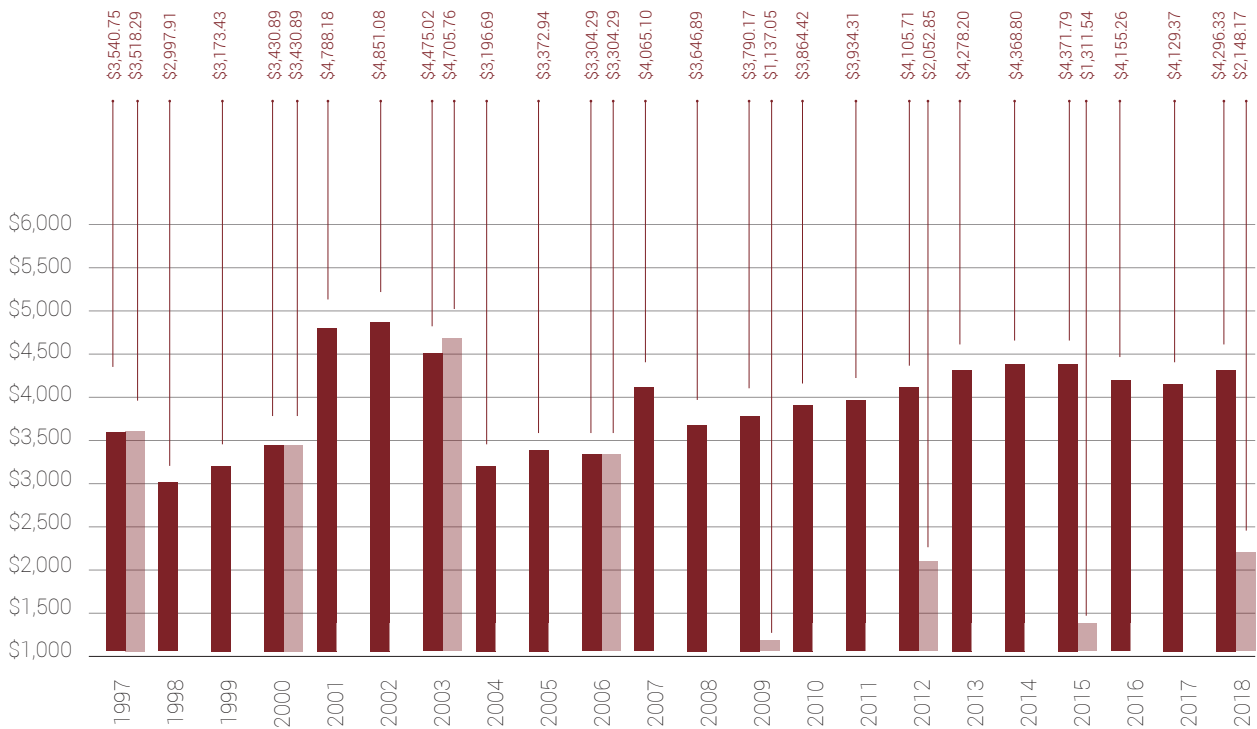
24. Id., p. 61.

25. María Amparo Casar, op. cit., pp. 193-194.

26. Luis Carlos Ugalde, "La democracia estancada (México 2006-2016)", Nexos, agosto de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2wHb8Lu>

de manera igualitaria y 70% en función de los votos obtenidos en la última elección para diputados. Para el caso de los años electorales, ya no se daría la misma cantidad calculada para el financiamiento ordinario, sino que se otorgaría una bolsa adicional consistente en 50% del monto de financiamiento ordinario en caso de comicios presidenciales y de 30% en el caso de elecciones intermedias, disminuyendo el financiamiento en las segundas, lo cual explica la caída en 2009 en comparación con la elección intermedia de 2003 (Gráficas 2.1 y 2.2).

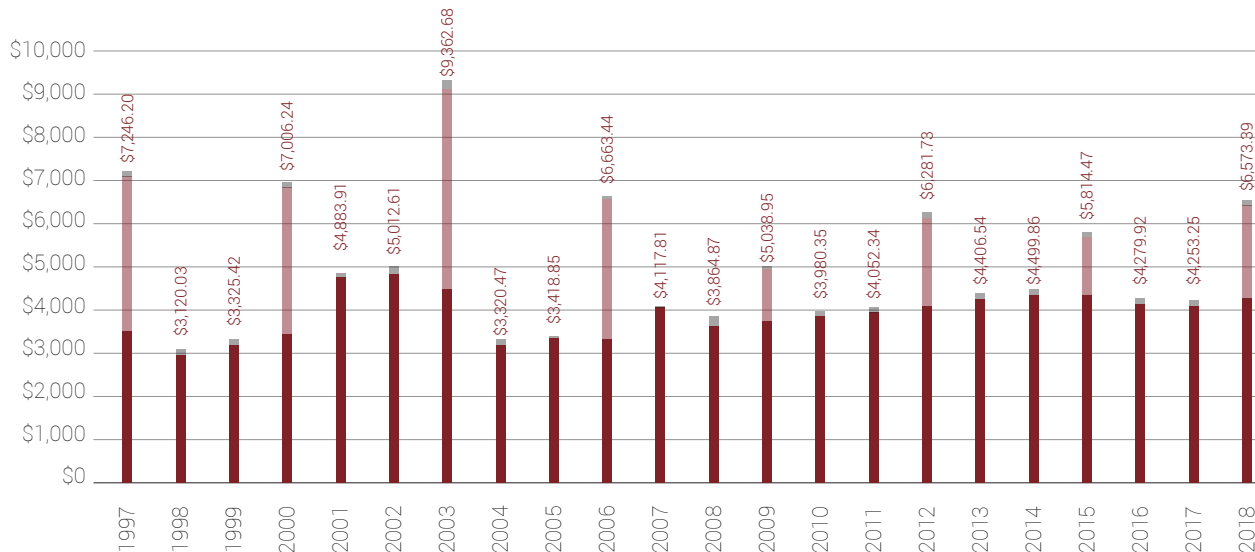
**Gráfica 2.1.** Financiamiento público de los partidos políticos nacionales otorgado por el IFE/INE por actividades ordinarias y de campaña (millones de pesos, base 2018).



Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral y del Instituto Nacional Electoral.

- Actividades ordinarias permanentes
- Gastos de Campaña

**Gráfica 2.2.** Financiamiento público de los partidos políticos nacionales otorgado por el IFE/INE (millones de pesos, base 2018).



Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral y del Instituto Nacional Electoral.

- Actividades ordinarias permanentes
- Gastos de Campaña
- Actividades específicas

El siguiente cambio electoral ocurrió con la reforma de 2014.<sup>27</sup> En lo referente a las instituciones electorales, el Instituto Federal Electoral se transformó en Instituto Nacional Electoral (INE), lo que fue aparejado con un incremento sustantivo de facultades y atribuciones para centralizar diversos procesos que antes estaban en manos de los institutos electorales de cada entidad federativa. Por ejemplo, se encargaría de ser autoridad supervisora y de definir lineamientos para los procesos locales; podría atraer la organización de una elección local y, además, estaría encargada de la vigilancia y fiscalización de las finanzas y campañas de todos los partidos y candidatos del país, ya no sólo de los involucrados en las elecciones federales.<sup>28</sup>

## 2.2 EL MARCO NORMATIVO VIGENTE DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

Sobre el financiamiento privado, la Ley General de Partidos Políticos, promulgada en 2014, estableció como límite a las aportaciones de los militantes de un partido el equivalente a 2% del total del financiamiento público otorgado para sus actividades ordinarias; señaló que las aportaciones de precandidatos y candidatos, por una parte, así como las de

27. Como parte de los cambios que impulsó el gobierno de Enrique Peña Nieto al inicio de su mandato en el marco del Pacto por México, la reforma político-electoral logró un amplio consenso entre la mayoría de los partidos y transformó muchas de las atribuciones de la autoridad electoral. Entre los cambios políticos más destacados, se reintrodujo la reelección para todos los cargos, menos el de Presidente y gobernador.

28. Este último punto llevó a un incremento sustantivo de las responsabilidades de la autoridad fiscalizadora, ya que en 2012 sólo se tenían que revisar las cuentas de 3,228 candidatos, mientras que en 2015 la reforma los obligó a fiscalizar a 12,914 candidatos y, en el estimado del INE, en 2018 se vigilarán entre 9,600 y 20,000 candidatos.

simpatizantes, por otra, sólo podrían realizarse en años electorales, que el total que cada uno de estos grupos tendría permitido dar a su partido no debería ser mayor al 10% del tope de gastos de la campaña presidencial previa, y que las aportaciones individuales no podrían ser superiores a 0.5% del tope de gastos para la campaña presidencial previa. En el caso de los candidatos independientes, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció que dependerían enteramente del financiamiento privado para la búsqueda de firmas requeridas para ser registrado como candidato, mientras que, al ser candidatos, tendrían recursos públicos y su financiamiento privado no podría superar 10% del total del tope de gastos correspondiente a su elección.

Posteriormente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) modificó estos criterios. Primero, en 2016 resolvió que los candidatos independientes podrían recibir hasta 50% del tope de gastos de campaña como financiamiento privado, siempre y cuando procediera de fuentes lícitas.<sup>29</sup> Segundo, en 2018 consideró que el límite establecido previamente violaba la equidad en la contienda para los independientes y señaló que el principio de prevalencia de los recursos públicos sobre los privados no resulta aplicable para ellos, por lo que podrían gastar el 100% del tope de gasto con recursos provenientes de fuentes privadas legales.<sup>30</sup> Tercero, decidió que las aportaciones de los simpatizantes de los partidos no tendrían que limitarse a los años electorales, por lo que podrían hacerse cada año, siempre y cuando se ajustaran a los límites legales, en tanto que las aportaciones de los precandidatos y candidatos sí serían sólo en años electorales.

Para 2018 los partidos habrán recibido, en conjunto, 4,296 millones de pesos para el sostenimiento de actividades ordinarias. Cada partido podrá recibir como aportaciones de sus militantes, según se ha dicho, hasta 2% de esta cantidad (85.9 millones de pesos). Igualmente, dado que el tope de gastos para la campaña presidencial de 2012 fue de 336 millones de pesos, cada partido puede aceptar de sus precandidatos y candidatos hasta 10% de esa cifra (33.6 millones de pesos), y esa misma cantidad, a la vez, por parte de sus simpatizantes. En estos dos casos, las aportaciones individuales no podrían superar 0.5% del tope presidencial de la elección anterior; es decir, nadie puede otorgar un apoyo individual superior a 1.68 millones de pesos. En total, en 2018 cada partido podrá obtener hasta 153.2 millones de pesos como aportaciones de sus militantes, candidatos y simpatizantes.

**Tabla 2.2.** Límites a las aportaciones privadas legales recibidas por cada partido político vigentes en 2018

APORTACIONES HECHAS POR...	LÍMITE DE APORTACIÓN INDIVIDUAL	LÍMITE TOTAL DE APORTACIONES	CÁLCULO PARA 2018
Militantes	Definido por el partido	2% del total de financiamiento para actividades ordinarias de todos los partidos	\$85.9 millones
Simpatizantes	0.5% del tope de campaña presidencial previa	10% del tope de campaña presidencial previa	Individual: \$1.68 millones Total: \$33.6 millones
Candidatos y precandidatos	Definido por el partido	10% del tope de campaña presidencial previa	\$33.6 millones

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral vigente en 2018 y resoluciones del INE.

29. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "Los candidatos independientes pueden recibir financiamiento privado hasta por 50% del tope de gastos de campaña: TEPJF", Boletín de prensa No. 184, 2 de junio de 2016.

30. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "Se debe permitir mayor financiamiento privado para las candidaturas independientes para que puedan participar en condiciones de equidad: TEPJF", Boletín de prensa núm. 140, 25 de abril de 2018.

Hay que señalar que estos límites son globales para los partidos políticos, por lo que en cada campaña política el porcentaje de financiamiento privado puede variar en función de cuánto dinero reciba cada candidato de su partido y cuánto dinero privado recolecte (dentro de las fuentes lícitas), con el único requisito de que las contabilidades finales de los partidos se ajusten a los límites antes señalados. En un caso extremo, podría haber una campaña financiada casi en su totalidad por recursos privados, y si la suma de ingresos privados del partido de este candidato siguiera por debajo del límite total de aportaciones, sería legal.

**Tabla 2.3.** Evolución de los principales límites al financiamiento privado de los partidos políticos y candidatos independientes, 1993-2018.

1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las donaciones anónimas no podrían superar el 10% del financiamiento público total de un partido.</li> <li>Las aportaciones de personas morales no podrían superar 5% del financiamiento público total de un partido.</li> <li>Las aportaciones de personas físicas no podría ser más de 1% del financiamiento público total de un partido.</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se eliminaron las donaciones anónimas.</li> <li>Las aportaciones de militantes y simpatizantes no podrían superar 10% del financiamiento público para actividades ordinarias.</li> <li>Las contribuciones individuales no podrían ser más de 0.05% del financiamiento público para actividades ordinarias de un partido.</li> <li>Prohibición de ciertas fuentes de ingreso: empresas mercantiles, personas (físicas y morales) extranjeras, ministros de culto, organismos internacionales, dependencias de todos los órdenes de gobierno.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las aportaciones de militantes no pueden ser más de 2% del financiamiento público otorgado a todos los partidos por actividades ordinarias</li> <li>En año electoral, por un lado, los precandidatos y candidatos, y por el otro, los simpatizantes, pueden aportar a un partido hasta 10% del tope de gasto de la elección presidencial anterior, mismo que deberá ser usado en campañas.</li> <li>Las aportaciones individuales de simpatizantes no pueden superar 0.5% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.</li> <li>En el caso de candidatos independientes, el financiamiento privado no puede superar 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el caso de candidatos independientes, el financiamiento privado no puede superar 50% del tope de gasto para la elección de que se trate.</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las aportaciones de precandidatos, candidatos y simpatizantes a un partido pueden hacerse en cualquier año, electoral o no, siempre y cuando no sumen más de 10% del tope de gasto de la elección presidencial anterior.</li> <li>Las aportaciones individuales de simpatizantes no pueden superar 0.5% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el caso de candidatos independientes, el financiamiento privado no puede superar 100% del tope de gasto para la elección de que se trate.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en las legislaciones electorales y las resoluciones del TEPJF.

Finalmente, el financiamiento privado no sólo debe ajustarse a los límites monetarios establecidos por la ley, sino tiene que ser de procedencia lícita y declararse al Instituto Nacional Electoral. De acuerdo con la última legislación en la materia, en ningún momento puede haber aportaciones de las siguientes fuentes:

- Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial
- Ministros de culto
- Organismos internacionales
- Administración gubernamental
- Personas morales (empresas, sindicatos, corporaciones)
- Extranjeros
- Personas no identificadas

## 2.3 EL MARCO NORMATIVO VIGENTE DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

La Ley General de Partidos Políticos de 2014 mantuvo la misma normatividad y forma de estimación de las diferentes bolsas establecidas en 2007. Así, al sumar los diferentes conceptos, para 2018 se estimó una bolsa total de 6,702.9 millones de pesos de financiamiento público al que los partidos políticos nacionales tienen derecho.

**Tabla 2.4.** Financiamiento público para los partidos políticos nacionales en 2018

TIPO DE FINANCIAMIENTO	FORMA DE ESTIMACIÓN DE LA BOLSA	REPARTICIÓN ENTRE LOS PARTIDOS	TOTAL 2018 (MILLONES DE PESOS)
Actividades ordinarias permanentes	Número de personas inscritas en el padrón electoral multiplicadas por 65% de la UMA	30% de forma igualitaria y 70% en función del porcentaje de votos a diputados	\$4,296.3
Actividades tendientes a la obtención del voto (campañas)	En elección presidencial, una cantidad equivalente a 50% del financiamiento para actividades ordinarias permanentes y 30% en elecciones intermedias.	Cada partido recibe el porcentaje (50% o 30%) del financiamiento ordinario que le corresponda	\$2,148.1
Actividades específicas)	3% del monto total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes	30% de forma igualitaria y 70% en función del porcentaje de votos a diputados.	\$128.9
Franquicias postales	4% del importe total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias	Igualitaria entre todos (se entrega en especie y no en forma de dinero).	\$171.9
Franquicias telegráficas	El Inst. dispondrá lo necesario en su presupuesto anual a fin de cubrir al organismo público competente el costo en que éste incurra por el servicio	Igualitaria entre todos (se entrega en especie y no en forma de dinero).	\$0.6
<b>TOTAL</b>			<b>\$6,702.9</b>

Nota: a esta cifra total hay que añadir que la ley señala que, en caso de haber candidatos independientes, se formará una bolsa equivalente a 2% del total de financiamiento ordinario de los partidos y ésta se repartirá equitativamente entre los candidatos. Para 2018 se estimó una bolsa de 42.9 millones de pesos.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral y en información del INE.

A estas prerrogativas hay que sumar los *spots* "gratuitos" que los partidos reciben en año electoral. De acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, desde el inicio de las precampañas hasta la celebración de las elecciones, cada estación de radio y televisión debe otorgar al INE 48 minutos diarios de transmisión, distribuidos en espacios de 2 o 3 minutos cada hora entre la programación de las 6 de la mañana y medianoche. De estos 48 minutos, 18 corresponden a las autoridades electorales y 30, a los partidos políticos, que se dividen en *spots* de 30 segundos. Al igual que en el caso del financiamiento ordinario, los partidos tienen diferentes cantidades de *spots*, ya que 30% de los tiempos se distribuyen de manera equitativa y 70% en función de los resultados de la última elección de diputados federales. Para las elecciones de 2018 hay 3,111 emisoras en el país (1,877 de radio y 1,234 de televisión), por lo que habrá, en total, 59,731,200 *spots*, que se repartirán entre autoridades electorales, partidos y candidatos.

El valor económico de los *spots* gratuitos es enorme, mayor incluso al financiamiento público de los partidos. En la elección federal de 2015, por ejemplo, el tiempo-aire de radio y TV que recibieron los partidos políticos para transmitir sus *spots* de campaña —tan solo en el Distrito Federal y el Estado de México— tuvo un valor comercial de 15,814 millones de pesos según estimación hecha por Integralia Consultores.<sup>31</sup> Estas dos entidades concentraban 116 emisoras concesionadas y representaban 1.49 millones de *spots*, el 6% de los 24.2 millones que transmitieron todas las emisoras del país en aquel proceso electoral. Si se contara con la información para una estimación nacional, es probable que el costo económico de los *spots* de los partidos (sin incluir el valor de su producción) ascendería a algunas decenas de miles de millones de pesos.

En 2015, el monto del financiamiento directo que recibieron los partidos con registro nacional fue de 5,200 millones de pesos. Eso significa que el financiamiento en especie medido por el valor económico de los *spots* —tan solo en el DF y el Estado de México— fue tres veces el financiamiento líquido.

Otra aproximación a los costos de esta publicidad "gratuita": 20 segundos de tiempo *prime time* en el canal más caro de televisión en México llegan a costar 1.3 millones de pesos, mientras que el precio más bajo fuera del horario estelar en la televisión nacional es de 5,017 pesos. Si esto se aplica a los 23,218,944 *spots* que se transmitirán por televisión en 2018, los mensajes "gratuitos" tendrían un valor entre 117 mil millones de pesos y 30.1 billones de pesos.

**Tabla 2.5.** Estimación del costo de los *spots* televisivos de 2018

TOTAL DE <i>SPOTS</i> PARA RADIO Y TELEVISIÓN EN 2018	59,731,200
<i>SPOTS</i> TELEVISIVOS	23,218,944
PRECIO MÁS BAJO POR INSERCIÓN EN TELEVISIÓN NACIONAL	5,017 pesos
COSTO MÁS ALTO POR INSERCIÓN ( <i>PRIME TIME</i> ) EN TELEVISIÓN NACIONAL	1.3 millones de pesos
RANGO DEL COSTO APROXIMADO DE LOS <i>SPOTS</i> TELEVISIVOS	117 mil millones – 30.1 billones

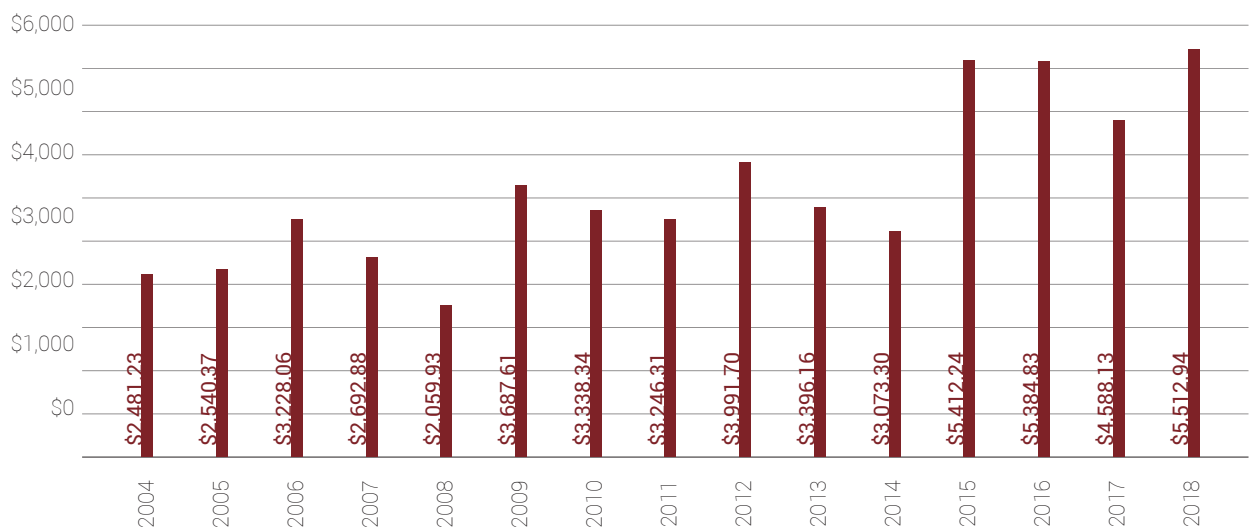
31. "Partidos tendrán 24 millones de spots gratis", *El Financiero*, 24 de marzo de 2015.



El financiamiento público que obtienen del INE los partidos es sólo una parte del dinero que reciben. Si bien no hubo cambios en la forma de calcular la bolsa que se asignaría y distribuiría entre los partidos a escala federal, en la aprobación de la Ley General de Partidos Políticos de 2014 se optó por homologar las reglas para las entidades federativas, haciendo que todas tuvieran la misma fórmula de 65% del salario mínimo (ahora UMA) y multiplicarlo por el padrón estatal, lo que modificó drásticamente la suma total, en comparación con los porcentajes más bajos que se utilizaban anteriormente.

En 1996, paralelo a la reforma que incrementó los recursos de los partidos políticos nacionales, se adicionó un párrafo al artículo 116 constitucional para que en los estados, “de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten con apoyos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal”. Ésta fue la primera vez que se otorgaban recursos para los partidos por parte del orden estatal, aunque la fórmula “de acuerdo con las posibilidades presupuestales” era sumamente discrecional e incierta. Al pasar de los años, cada una de las entidades ajustó y estableció sus propios criterios para el financiamiento ordinario que se daría cada año; por ejemplo, en Veracruz la bolsa de recursos se calculaba multiplicando el padrón del estado por 20% del salario mínimo, mientras que en Puebla el porcentaje definido era de 35%. Del mismo modo, dado que los calendarios electorales estatales no están homologados, hay años en que hay incrementos y decrementos, dado que también se otorga, como en el marco federal, financiamiento para gastos de campaña. Así, aun hasta antes de 2014, la suma de financiamiento otorgado por todas las entidades osciló entre 2,000 y 4,000 millones de pesos anuales.

**Gráfica 2.3.** Financiamiento público para los partidos políticos con registro estatal entregado por las autoridades electorales locales (millones de pesos, base 2018)

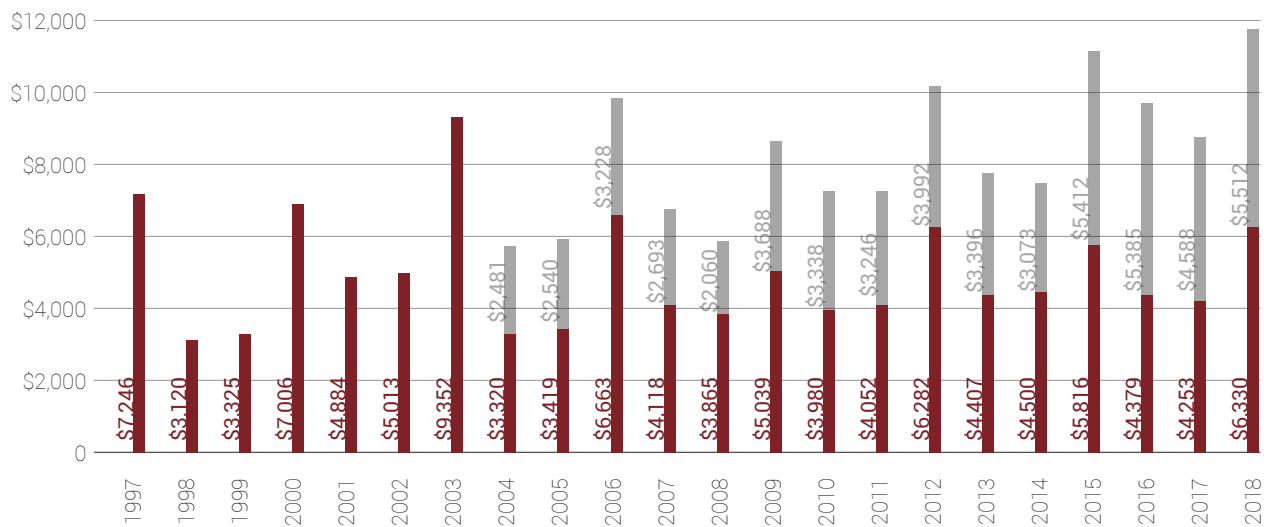


Nota: si bien el financiamiento local se definió a partir de 1996, no fue posible encontrar información documental para todos los estados antes de 2004, por lo que se presenta la información sólo después de ese año.

Fuente: elaboración propia con datos de los institutos electorales locales de cada entidad federativa.

Con la reforma de 2014 se homologaron las fórmulas estatales para definir que en todas se utilizaría 65% del salario mínimo (posteriormente, la UMA) como estándar para el cálculo del financiamiento estatal. Dado que la mayoría de los estados tenía una ponderación menor, esto significó un incremento sustantivo en el financiamiento total de los partidos, lo que tiró por la borda la promesa de que la reforma de 2014 reduciría el costo de la democracia.<sup>32</sup> Las gráficas 2.1 y 2.2, en las que se muestra el financiamiento otorgado a los partidos políticos por parte del IFE/INE, no cuentan toda la historia de los recursos entregados a los partidos, ya que la disminución entre la aparente contención en el financiamiento federal es engañosa, si no se considera el financiamiento estatal, que después de 2014 incrementó en promedio 50% y que ha tenido su punto más alto en 2018 (Gráfica 2.3). Si se considera el dinero que los partidos reciben desde el orden federal y estatal, es claro el incremento en la cantidad de recursos que se les entregan. Al comparar dos años con elecciones federales intermedias, 2009 y 2015, puede verse que hubo un incremento total de 28% en términos reales. Igualmente, en la elección presidencial de 2018 los partidos recibirán 15% más recursos que en 2012 en términos reales, pasando de 10,273 a 11,843 millones de pesos de 2018. Después de 2014, los recursos estatales fueron tan cuantiosos que en algunos años el financiamiento local ha llegado a ser más grande que el financiamiento federal, como en 2016, cuando la bolsa de los partidos políticos a escala federal fue de 4,379 millones de pesos, mientras que en las entidades federativas fue de 5,385 millones (gráfica 2.4).

**Gráfica 2.4.** Financiamiento público de los partidos políticos (prerrogativas federales y estatales, millones de pesos, base 2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral, el Instituto Nacional Electoral y los institutos electorales locales de cada entidad federativa.

- Financiamiento Federal
- Financiamiento Estatal

32. Luis Carlos Ugalde, 2015, op. cit.

Así, paralelamente al proceso de apertura democrática se construyó un sistema de financiamiento público que pasó del otorgamiento simbólico de recursos a la dadivosidad. De manera paradójica, una reforma que buscó abaratar las campañas, al otorgar de manera "gratuita" el uso de medios de comunicación a los partidos, terminó dándoles más recursos, al incrementar la cantidad total de dinero. Sin embargo, este aumento en los recursos disponibles ha ido de la mano con diferentes episodios que han mostrado la entrada de recursos adicionales, visible en los gastos desmedidos, como en el caso de la campaña de Tabasco, al igual que en el hallazgo de sofisticados esquemas para obtener ingresos ilegales, como en el *Pemexgate* y *Amigos de Fox*.

Por ello, en la reforma de 2014 se incluyó como causal de nulidad de las elecciones las "violaciones graves, dolosas y determinantes"<sup>33</sup> en las siguientes situaciones:

- Cuando se exceda el gasto de campaña en 5% del monto total autorizado;
- Cuando se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- Cuando se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

La posibilidad de que los gastos por arriba de los límites establecidos o el uso de recursos de origen ilegal tuvieran como posible consecuencia la anulación de la elección no tenía precedente, ya que anteriormente estas faltas se sancionaban, en su mayoría, mediante multas. Sin embargo, para que este sistema pueda ser efectivo, se necesita construir una serie de capacidades institucionales para tratar de verificar de manera efectiva los ingresos y gastos de los partidos y los candidatos. Más adelante se analizará este sistema de fiscalización para conocer sus principales características, hallazgos y problemas, ya que, como se verá, el financiamiento y el gasto ilegales se han sofisticado e incrementado, por lo que las autoridades sólo han podido detectar una pequeña parte de éstos. Además, se apreciará que en esta labor no sólo interviene el INE, sino que se requiere la participación de otros entes, como el Tribunal Electoral, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Fepade) o el Sistema de Administración Tributaria (SAT), que no necesariamente colaboran de manera adecuada o disponen de los instrumentos suficientes para atacar este problema.

---

33. El texto de la Base IV del artículo 41 constitucional señala que "Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada". Por lo tanto, no sólo es necesaria la presencia del cumplimiento de alguna de las causales para la anulación, como usar recursos públicos o rebasar el tope de campaña, sino que tiene que combinarse con un margen estrecho de diferencia entre el primer y segundo lugar.



# . 03

LOS LÍMITES AL GASTO Y SU VIGILANCIA:  
LA NORMA Y LA REALIDAD

# LOS LÍMITES AL GASTO Y SU VIGILANCIA: LA NORMA Y LA REALIDAD

Como se describió en el capítulo anterior, antes de 1993 no existían límites claros acerca de cuánto podía gastarse en una campaña política, a la vez que había libertad casi absoluta para recolectar y utilizar dinero privado. Un piso de recursos inequitativo entre los partidos, en combinación con la ausencia de topes al gasto, era una receta para distorsionar la competencia democrática. De ahí que una de las pugnas en el proceso de transición haya sido la definición de un techo que los candidatos deberían respetar. Establecer y vigilar el cumplimiento de un tope de gastos de campaña se veía como el mecanismo más eficaz para propiciar condiciones de competencia equitativas, en tanto que los gastos parecían ser más visibles: en teoría, son más fácilmente rastreables, medibles y evaluables.<sup>1</sup>

## 3.1 LOS TOPES DE GASTO DE CAMPAÑA

A partir de 1993 comenzaron a definirse límites a los recursos que los candidatos podrían gastar en las diferentes campañas. En el caso de la relativa a la Presidencia de la República, el criterio para la estimación correspondía al costo unitario de un voto para diputado federal en la elección previa (que era un cálculo relativamente arbitrario), actualizado por la inflación, multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y considerado el tiempo que duraría la campaña. Esta forma de determinación se mantuvo casi sin variaciones durante los siguientes dos procesos, por lo que los límites fueron de 491 millones en 2000 y de 651 millones en 2006. En 2007 se realizaron cambios en la legislación que sustituyeron la contratación de *spots* en medios de comunicación por el otorgamiento "gratuito" de los llamados "tiempos del Estado" (oficiales y gubernamentales) a los partidos. Esto llevó a la modificación de la fórmula para determinar, en busca de disminuirlo, el tope de gastos en la contienda presidencial. El nuevo cálculo señaló que el límite de cada campaña sería equivalente a 20% del financiamiento público para actividades tendientes a la obtención del voto que recibieran todos los partidos (que, como se ha descrito previamente, equivale a 50% del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos). En 2012 el financiamiento para sostener las actividades ordinarias de los partidos fue de 1,680 millones de pesos corrientes, por lo que el tope de campaña para la elección presidencial se definió en 336 millones de pesos.<sup>2</sup> Para las elecciones de 2018, el financiamiento de los partidos por concepto de gastos para campaña se estableció en 2,148 millones, por lo que el límite se estableció en 429 millones de pesos.

**Tabla 3.1.** Tope de gastos de campaña para la Presidencia de la República (1994-2018).

AÑO	TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA	
	(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	(MILLONES DE PESOS BASE 2018)
1994	\$134.46	\$1,014.98
2000	\$491.82	\$1,197.82
2006	\$651.43	\$1,120.87
2012	\$336.11	\$430.16
2018	\$429.63	\$429.63

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral, "Topes máximos de gastos de campaña 1994-2015". Disponible en: <http://bit.ly/2tEEncd>

1. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, op. cit., p. 116.

2. Instituto Federal Electoral (2011), "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se actualiza el tope máximo de gastos de campaña para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el proceso electoral federal 2011-2012". Sesión Extraordinaria del Consejo General del IFE del 16 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://bit.ly/2vcmUvP>

En el caso de las campañas para los asientos de la Cámara de Diputados, la reforma de 1993 definió que las juntas locales de cada uno de los distritos establecerían los topes. Cada distrito, además de considerar las variables usadas para el cálculo de la campaña presidencial, tendría, en función de las salariales de la región, de la densidad poblacional y de las condiciones geográficas, un tope diferente.<sup>3</sup> El resultado fue una gran varianza de los límites entre un distrito y otro, por lo que en 1996 las reglas le otorgaron al Consejo General del IFE la facultad de definir un tope único para las campañas de los diputados federales. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) señalaba que el Consejo General debería calcular cuál era el costo mínimo de una campaña para diputado, cuya determinación era relativamente arbitraria, límite que sería el resultado de multiplicar dicha cifra por 2.5. Con estas reglas, en 1997 se estableció el tope en 676 mil pesos corrientes (2.45 millones de pesos de 2018). Éste se actualizaría en cada elección para llegar al límite de 1.43 millones para las elecciones de 2018.

**Tabla 3.2.** Tope de gastos de campaña para diputados federales (1997-2018).

AÑO	TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA	
	(PESOS NOMINALES)	(MILLONES DE PESOS BASE 2018)
1997	\$676,091.52	\$2.45
2000	\$738,737.27	\$1.80
2003	\$849,248.56	\$1.78
2006	\$950,186.10	\$1.63
2009	\$812,680.60	\$1.20
2012	\$1,120,373.61	\$1.43
2015	\$1,260,038.34	\$1.48
2018	\$1,432,111.00	\$1.43

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral, "Topes máximos de gastos de campaña 1994-2015". Disponible en: <http://bit.ly/2tEEncd>

Para las elecciones del Senado de la República, la ley señaló desde 1996 que el IFE debía estimar el costo mínimo de una campaña para este cargo, multiplicarla por 2.5 y después multiplicarla también por el número de distritos (no superior a 20) de la entidad correspondiente. Con esta fórmula, cada estado tenía un tope diferente, que en el año 2000 iba desde 2,986,000 pesos para los casos de Baja California Sur, Campeche, Colima y Quintana Roo, hasta 29,865,000 pesos para las campañas del Distrito Federal, Estado de México y Veracruz. En el proceso siguiente el tope se ajustó, llegando a un máximo de 38 millones de pesos. Como en el caso del tope para la campaña presidencial, en 2012 el techo disminuyó hasta los 22 millones de pesos, para después elevarse a 28 millones en el siguiente proceso.

En el caso de las campañas locales para la gubernatura de las entidades federativas, la numeraría es más complicada, ya que las diferencias entre un estado y otro son dramáticas. En 1996 se reformó el artículo 116 de la Constitución para señalar que cada entidad debía fijar sus propios "criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en las campañas electorales". A partir de este cambio, *cada estado definió las reglas que utilizaría para establecer su tope de gastos de campaña, dando lugar a una gran varianza.*

3. Artículo 182-A del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales de 1993 (derogado).

**Tabla 3.3.** Topes de gastos de campaña para senadores de la República.

	TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA (MILLONES DE PESOS NOMINALES)		TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA (MILLONES DE PESOS DE 2018)	
	TOPE MÁS BAJO	TOPE MÁS ALTO	TOPE MÁS BAJO	TOPE MÁS ALTO
2000	Baja California Sur, Campeche, Colima y Quintana Roo ----- \$2.99	D.F., EdoMex y Veracruz  ----- \$29.87	Baja California Sur, Campeche, Colima y Quintana Roo ----- \$7.28	D.F., EdoMex y Veracruz  ----- \$72.75
2006	Baja California Sur y Campeche ----- \$3.84	D.F., EdoMex y Veracruz  ----- \$38.41	Baja California Sur y Campeche ----- \$6.61	D.F., EdoMex y Veracruz  ----- \$6.61
2012	Baja California Sur, Campeche y Colima ----- \$2.24	D.F., EdoMex y Veracruz  ----- \$2.24	Baja California Sur, Campeche y Colima ----- \$2.24	D.F., EdoMex y Veracruz  ----- \$2.24
2018	Baja California Sur, Campeche y Colima ----- \$2.86	CDMX, EdoMex, Jalisco y Veracruz ----- \$2.86	Baja California Sur, Campeche y Colima ----- \$2.86	CDMX, EdoMex, Jalisco y Veracruz ----- \$2.86

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE y del INE.

Muchas entidades decidieron utilizar el número de ciudadanos inscritos en su padrón y multiplicarlo por una fracción del valor del salario mínimo (desde 2016 se utiliza la UMA). Sin embargo, mientras que en la legislación vigente en 2018 Aguascalientes definió que utilizaría 25% de esta variable, el Estado de México usaba 34% y Tamaulipas llegaba hasta 55%. En otras entidades, el límite se estableció como un porcentaje del financiamiento público otorgado a todos los partidos políticos en el año de la elección, pero también con gran varianza. Campeche estableció en su ley actual que sería 20% y Chiapas lo fijó en 40%. El tercer método más común es utilizar un porcentaje del financiamiento público otorgado a todos los partidos, pero sólo en el rubro correspondiente a gastos de campaña, con casos como Zacatecas, que usó 100%, o Jalisco, que utilizó 20%. Estas tres formas de estimación son las más comunes, ya que 22 entidades utilizan alguna de ellas (Tabla 3.4). Finalmente, hay otras entidades, como Nuevo León, Oaxaca o Puebla, en las que se utilizarán en 2018 parámetros adicionales, como la densidad poblacional, las condiciones sociales de la población o incluso las características geográficas, pero sin un criterio claro de cuánto aportará cada variable, lo que deja un margen relativamente amplio de discrecionalidad para la definición del tope (para ver estas reglas particulares a detalle, véase el Anexo 1).



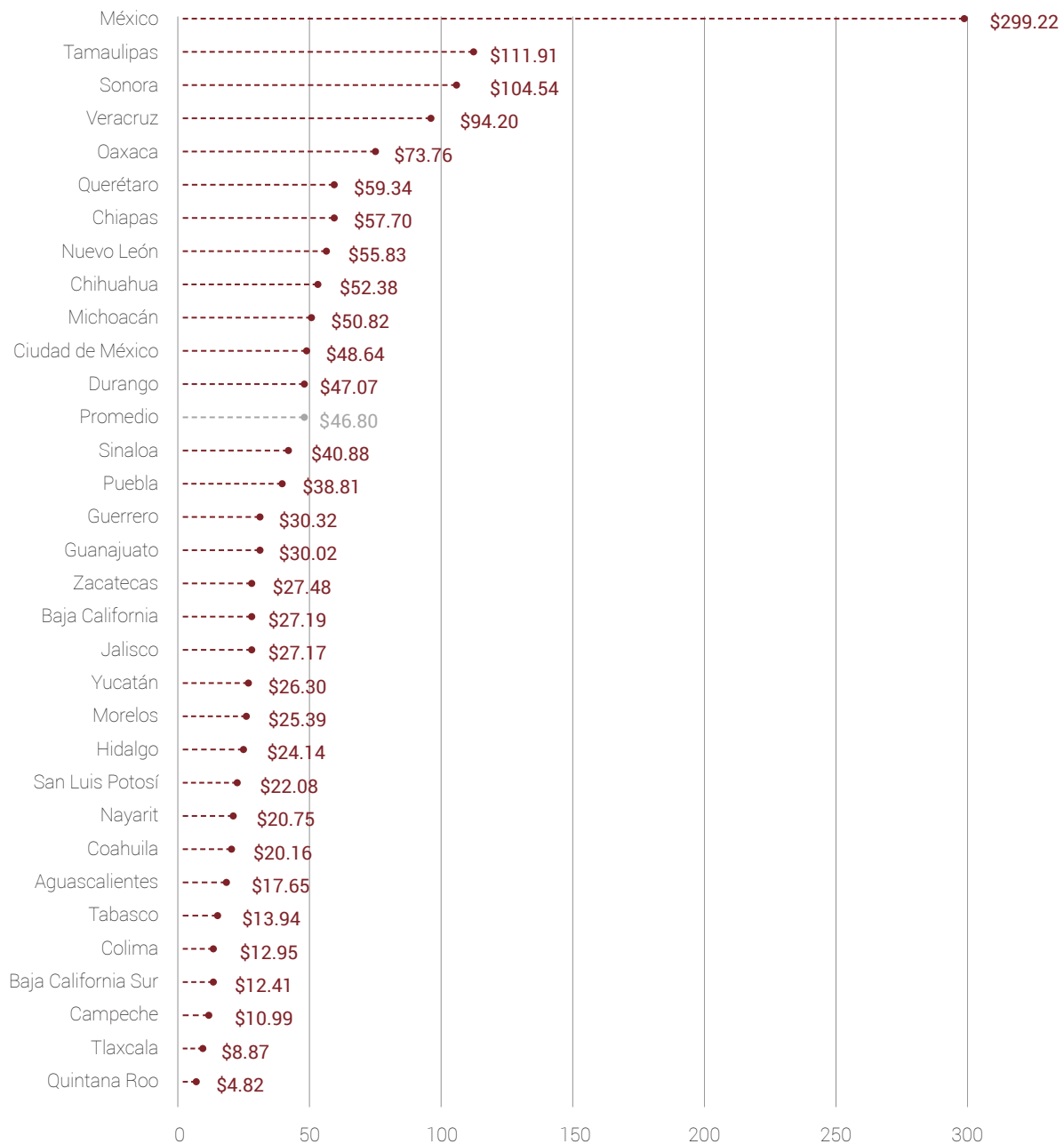
**Tabla 3.4.** Criterio utilizado por las entidades para definir el tope de gastos de campaña para la gubernatura en la legislación vigente en 2018.

ESTADO / CRITERIO	MULTIPLICAR PADRÓN POR % DE LA UMA	% DEL TOTAL DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS	% DEL TOTAL DE FINANCIAMIENTO PARA GASTOS DE CAMPAÑA DE TODOS LOS PARTIDOS	OTRAS VARIABLES
Aguascalientes	25%			
Baja California				VER ANEXO
Baja California Sur	35%			
Campeche		20%		
Chiapas		40%		
Chihuahua	25%			
Coahuila			25%	
Colima	33%			
Ciudad de México			VER ANEXO	VER ANEXO
Durango	48%			
Guanajuato				
Guerrero	65%			
Hidalgo				
Jalisco			20%	
México	34%			
Michoacán				VER ANEXO
Morelos	25%			
Nayarit	33%			
Nuevo León				VER ANEXO
Oaxaca			VER ANEXO	VER ANEXO
Puebla				VER ANEXO
Querétaro		40%		
Quintana Roo			VER ANEXO	VER ANEXO
San Luis Potosí			50%	
Sinaloa	25%			
Sonora	45%			
Tabasco			50%	
Tamaulipas	55%			
Tlaxcala			VER ANEXO	VER ANEXO
Veracruz				VER ANEXO
Yucatán	50%			
Zacatecas			100%	

Fuente: elaboración propia con base en las legislaciones electorales estatales vigentes en 2018.

Esto tiene como consecuencia que los tope máximos de recursos para gastar en una campaña para gobernador sean muy dispares. Si se toma en consideración la última elección celebrada en cada una de las entidades del país antes de 2018, el tope promedio fue de 46,804,000 pesos constantes de 2018, pero con un rango que va de 4 millones para el caso de Quintana Roo, hasta 299 millones de pesos en el caso del estado de México. En medio de estas cifras, resulta notable que Tamaulipas, a pesar de ser la duodécima entidad en términos poblacionales, tiene el segundo tope más alto, al igual que Sonora, que ocupa el lugar 16 en población y tiene el tercer tope más alto (Gráfica 3.1).

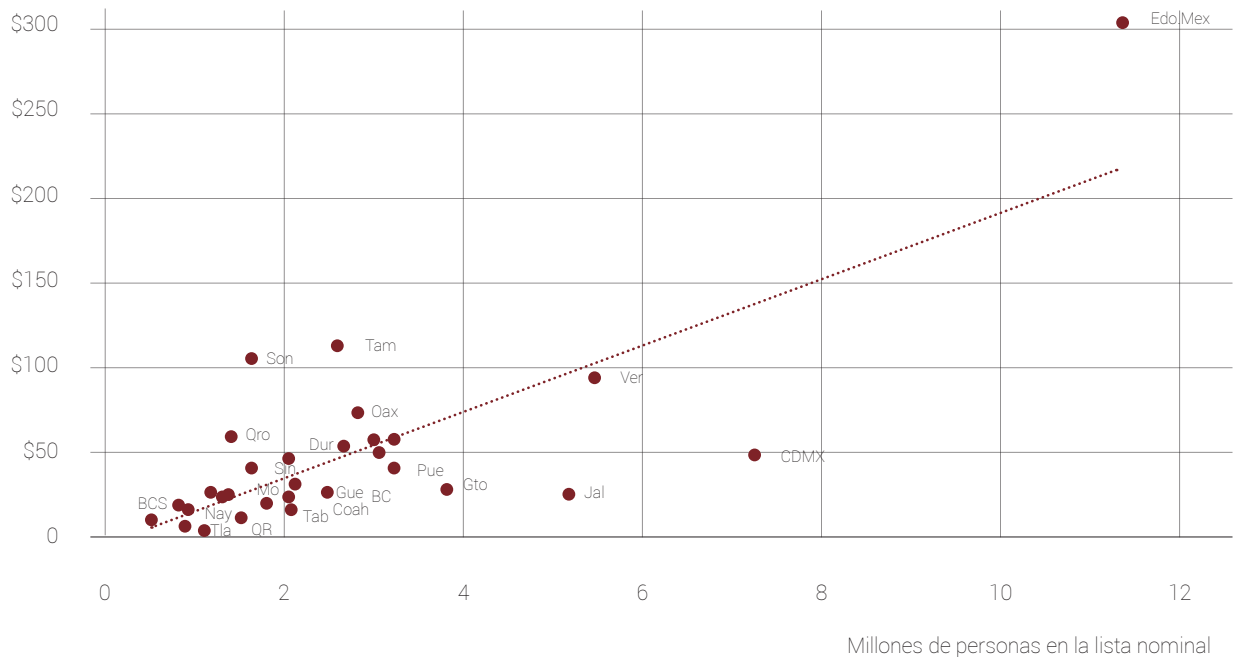
**Gráfica 3.1.** Topes de gasto de campaña para las últimas elecciones de Gobernador antes de 2018 por entidad federativa (millones de pesos, base 2018).



Fuente: elaboración propia con datos de las actas de sesiones y acuerdos de los Consejos Generales de los Institutos Electorales de cada una de las entidades federativas

Esta disparidad es más evidente si se toman en cuenta las cifras de la lista nominal de electores para el año de la última elección a gobernador y se comparan con el tope de gasto correspondiente. Algunos estados resultan con un tope muy alto en relación con el número de electores: el Estado de México, Tamaulipas, Sonora, Oaxaca o Querétaro. En contraste, hay entidades en las que la proporción lista nominal-tope de campaña es mucho menor: Jalisco, Guanajuato o la Ciudad de México. Si el tope fuera proporcional para todos, las entidades se alinearían perfectamente con la línea de tendencia de la Gráfica 3.2. Esto quiere decir que, al menos en lo que respecta a las definiciones de cuánto es lo máximo que un candidato a gobernador puede gastar legalmente, hay una gran desigualdad a escala nacional.

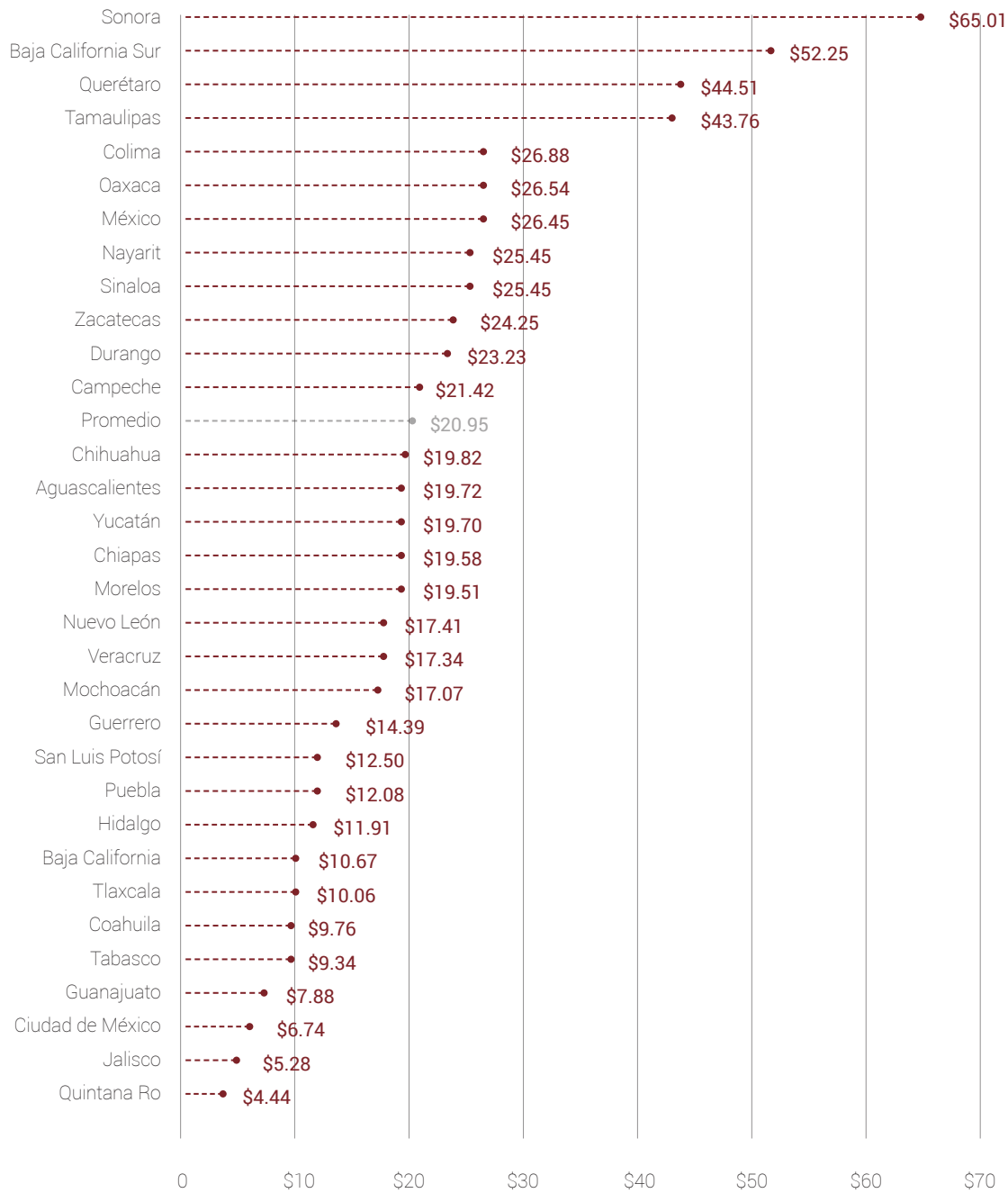
**Gráfica 3.2.** Topes de gasto de campaña para las últimas elecciones de Gobernador y lista nominal en el año de la elección (millones de pesos, base 2018 y millones de personas en lista nominal).



Fuente: elaboración propia con datos de las actas de sesiones y acuerdos de los Consejos Generales de los Institutos Electorales de cada una de las entidades federativas y las cifras de la lista nominal de electores para el año de la última elección a gobernador.

Otra forma de presentar más claramente esta desigualdad es dividir el tope de gastos entre la lista nominal para obtener el tope máximo de cada voto por cada candidato a gobernador. En la gráfica 3.3 se muestra la disparidad en el tope del gasto de campaña permitido por cada elector, asumiendo que el candidato a gobernador utiliza la totalidad del tope establecido y una votación de 100%. En este caso, el promedio de todas las elecciones es de 20.95 pesos por cada votante. Sin embargo, tal como en el caso de los topes de campaña totales, hay una gran diferencia entre el mínimo y el máximo. En Quintana Roo el tope por cada elector sería de 4.44 pesos, mientras que en Sonora sería 65.01 pesos (Figura 3.1).

**Gráfica 3.3.** Tope de gasto de campaña para las últimas elecciones de Gobernador dividida entre la lista nominal correspondiente (base 2018).



Fuente: elaboración propia con datos de las actas de sesiones y acuerdos de los Consejos Generales de los Institutos Electorales de cada una de las entidades federativas y las cifras de la lista nominal de electores para el año de la última elección a gobernador.

En las elecciones de 2017, por ejemplo, el tope de gastos de Coahuila implicaba que no se podrían gastar más de 9.76 pesos por elector, mientras que en el estado de México este número se elevaba a 26.45 pesos, casi el triple. Hay que señalar que esta cantidad representa solamente lo que cada candidato puede gastar por cada elector. Al multiplicar este monto por el número de candidatos a gobernador, que usualmente fluctúa entre 2 y 5, la cifra total se elevaría sensiblemente.

**Figura 3.1.** Tope de gastos de campaña a gobernador entre lista nominal por estado para la última elección antes de 2018 (pesos de 2018)



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

La irracionalidad de este sistema queda patente si hacemos una comparación con las elecciones presidenciales. Para el proceso electoral de 2018 se calculó un tope de 429 millones de pesos para la campaña a la presidencia. Con una lista nominal de 89 millones de ciudadanos, el tope por elector sería de alrededor de 5 pesos, una cifra que contrasta con los límites de los estados, que llegan, como en el caso de Sonora, hasta 65.01 pesos.

Estos topes de campaña tan dispares crean incentivos perversos. Puede ocurrir una de dos situaciones. Por un lado, que los congresos e institutos electorales locales promuevan topes bajos (en relación con su padrón) si el partido en el poder es dominante y no quiere que sus adversarios sean más competitivos gracias a la posibilidad de gastar más. Por el otro,

que definieran topes muy generosos, a sabiendas de que sólo el partido en el poder podría alcanzarlos, los cuales, más que un límite, se convierten en un techo inalcanzable. En palabras del consejero presidente del INE en 2017, "tales disparidades [e] incongruencias son el resultado de decisiones tomadas por las fuerzas políticas representadas en cada uno de los congresos locales y plasmadas en sus leyes, no por el INE",<sup>4</sup> y deberán corregirse en una futura reforma electoral.

Que las leyes establezcan, desde el comienzo, desigualdades entre lo que puede gastarse en una campaña es, de suyo, preocupante. En los estados con un tope inusualmente alto, pueden hacerse gastos mayores sin que haya preocupación por rebasar el límite, mientras que en otros una restricción legal demasiado acotada puede convertirse en un incentivo para utilizar mecanismos que permitan ocultar y evadir el informe del origen y uso de recursos para no rebasar el tope de gastos.

En capítulos posteriores se abordarán los mecanismos utilizados para ello y la dimensión que pueden alcanzar para proporcionar una imagen aproximada de los costos reales de campaña. Antes es importante explicar las labores de fiscalización del INE y sus resultados.

## 3.2 REPORTE DE GASTOS, FISCALIZACIÓN Y SANCIONES

Una de las finalidades de los topes de campaña es mantener el principio de equidad. Si éstos no se respetan, el propósito se pierde o, por lo menos, se diluye. Antes de 2014, el rebase de los topes de campaña podía sancionarse de las siguientes maneras según el COFIPE:

- Amonestación pública
- Multas equivalentes al monto ejercido en exceso
- Interrupción de la transmisión de la propaganda política otorgada por el INE
- Reducción de hasta 50% en el financiamiento público del partido y, en última instancia:
- Suspensión o cancelación del registro del partido

En ningún caso la elección misma se ponía en riesgo. Además, el proceso de fiscalización para supervisar los gastos en las campañas locales era facultad de cada instituto electoral estatal. La reforma electoral de 2014 centralizó en el INE la facultad de fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, locales y candidatos independientes en los procesos electorales federales y locales. Al mismo tiempo, introdujo en la Constitución que el rebase de topes de campaña constituiría una causal de nulidad de una elección.

La vigilancia del *gasto ordinario* (el gasto normal que año con año hacen los partidos) ocurre a partir de los informes que los propios entes vigilados, es decir, los partidos, proporcionan a la Comisión de Fiscalización y a su Unidad Técnica de Fiscalización (UTF). Estos documentos deben contener la información del "origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento". La Comisión la inspecciona y, mediante la ejecución de auditorías y colaboración con otras dependencias, elabora un dictamen que somete a la consideración del Consejo General para ser votado. Si detecta irregularidades, tiene la capacidad de proponer sanciones.

---

4. Lorenzo Córdova Vianello, "Fiscalización, topes de campaña y nulidades", *El Universal*, 18 de julio de 2017.

Para el seguimiento de los gastos de campaña, el INE desarrolló en 2016 una plataforma digital denominada Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en la que todos los precandidatos y candidatos deben registrar y proporcionar comprobantes de sus ingresos y gastos en "tiempo real", con un límite máximo de tres días de posterioridad. Al terminar las precampañas o campañas, los candidatos deben presentar un informe general, a más tardar tres días después de que finalice la votación del proceso correspondiente. Con toda esta información, se abre un periodo de 40 días después de la elección, durante el cual se lleva a cabo la fiscalización de todas las campañas, se elabora un dictamen que se entrega a la Comisión de Fiscalización que, más adelante, se presenta ante el Consejo General, que es el encargado de aprobarlos o modificarlos y, en su caso, establecer las sanciones correspondientes.<sup>5</sup>

**Figura 3.2.** Etapas del proceso de fiscalización del INE



—> **RECEPCIÓN DE QUEJAS:** Hasta 15 días antes de la aprobación de los dictámenes

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral vigente en 2018.

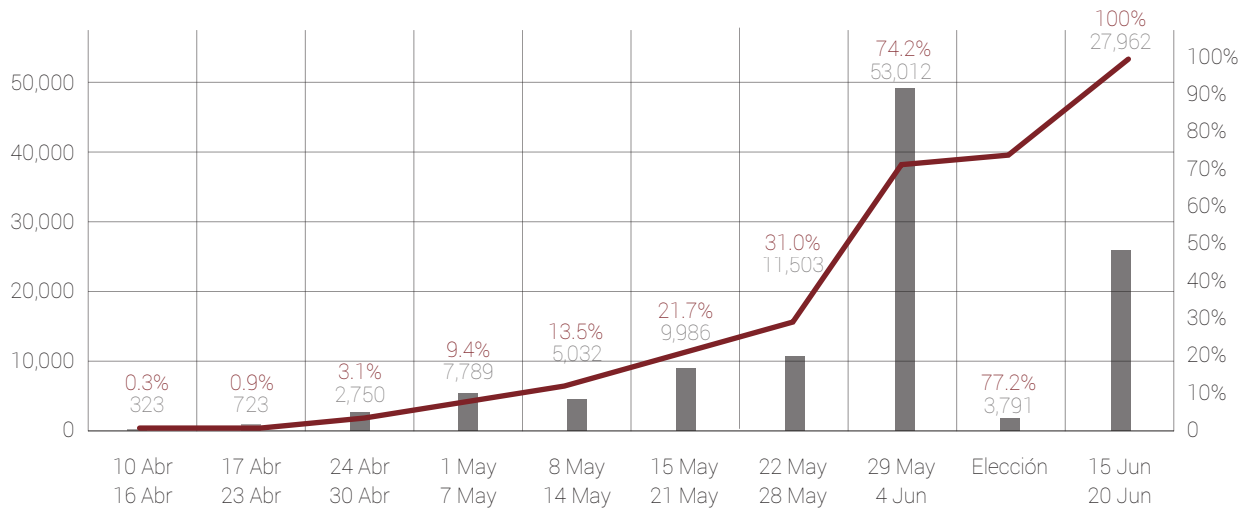
El elemento fundamental para que el INE pueda fiscalizar es el cumplimiento por parte de los candidatos en el informe real y oportuno de sus gastos. Los datos de la plataforma del SIF muestran que los candidatos no cumplen con el registro y comprobación de ingresos y gastos en "tiempo real". La mayor parte de los movimientos que informan a la autoridad se concentran una semana antes de la elección. En los procesos electorales de 2016 (12 gubernaturas), de los poco más de 122 mil movimientos registrados, 7 días antes de las elecciones sólo se habían registrado 38 mil operaciones, es decir, 31%. De acuerdo con los reportes consultados, 43% de todos los movimientos de campaña se hicieron la semana previa a los comicios; 3.1%, el día de la elección y 22.8% se declararon posteriormente.

En las elecciones de 2017 (tres campañas a gobernador y una local), los reportes en el sistema tuvieron un comportamiento similar: de las 86 mil operaciones registradas, sólo 54% se habían registrado una semana antes de las elecciones; 38% se declararon en los siguientes siete días y el día de las votaciones 0.7% y 7.2% con posterioridad (Gráfica 3.4).

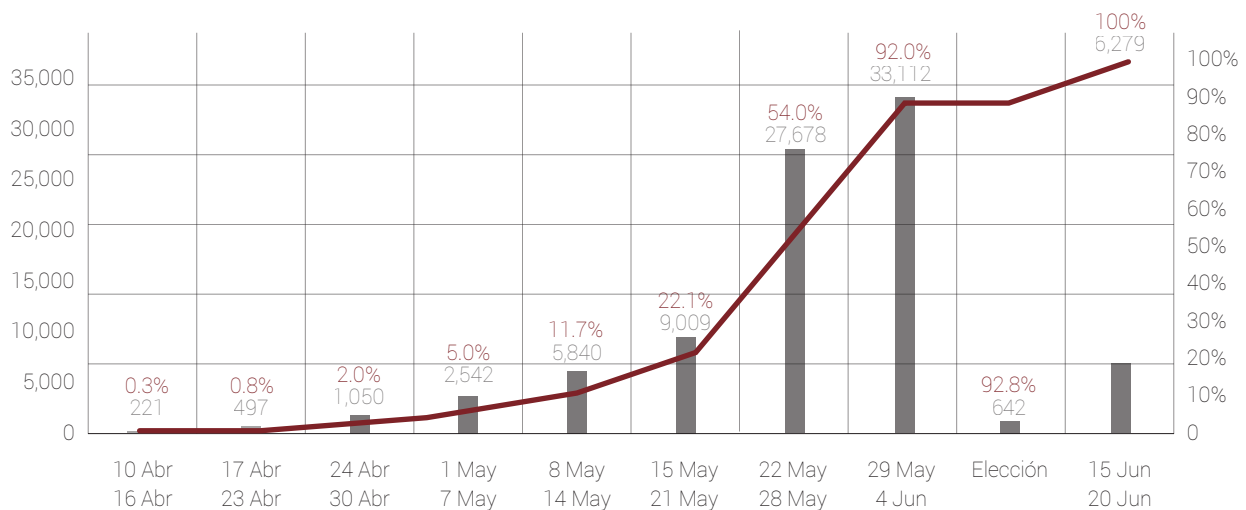
5. Título VIII, Capítulo III de la Ley General de Partidos Políticos (texto aprobado el 23 de mayo de 2014).

**Gráfica 3.4.** Operaciones registradas en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) del INE para las elecciones de 2016 y 2017.

**2016**



**2017**



- Operaciones Reportadas
- Porcentaje acumulado

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.



Si los reportes de los candidatos fueran ciertos, la conclusión sería que semanas antes de las elecciones hay pocos gastos, que éstos se concentran unos días antes de la jornada electoral y que el día de la elección prácticamente no los hay. Esto no sólo es poco creíble sino, por el contrario, sugiere que los candidatos no están informando lo que realmente está sucediendo en sus campañas. Sirva como botón de muestra que, después del primer mes de campañas de 2017, 40% de los candidatos no había reportado ninguna operación en el SIF, por lo que, en palabras de uno de los consejeros del INE, "hay campañas, pero parece que no hay gastos, no hay reporte, no hay rendición de cuentas".<sup>6</sup>

Esta dinámica de informes concentrados en los últimos momentos del proceso electoral parece no estar relacionada con la datación "en tiempo real" de los gastos de los candidatos, sino con una urgencia de último minuto para llegar al final del proceso con algunos gastos e ingresos reportados para evitar multas. Los informes que los candidatos presentan ante la autoridad electoral no son un reflejo de la dinámica real de ingresos y gastos, por lo menos no en la temporalidad.

Otra forma de aproximarse a la información declarada por los candidatos es mediante el análisis de los montos y categorías de gastos e ingresos reportados. En los comicios locales de 2016, por ejemplo, los principales candidatos a las gubernaturas declararon haber tenido ingresos por 545 millones de pesos y gastos por 544 millones. Por el lado de los ingresos, declararon que sus principales fuentes fueron:

- Financiamiento público local (467.9 millones, 85.8%);
- Financiamiento público federal (51.9 millones, 9.5%);
- Aportaciones de simpatizantes (11.7 millones, 2.1%) y,
- Aportaciones de militantes (6.7 millones, 1.2%).

En lo referente a los gastos, los principales destinos fueron:

- Recursos operativos de la campaña (151.4 millones, 27.8%);
- Propaganda utilitaria (124.1 millones, 22.8%);
- Propaganda en vía pública (111.3 millones, 20.4%) y,
- Propaganda genérica (88.5 millones, 16.2%).

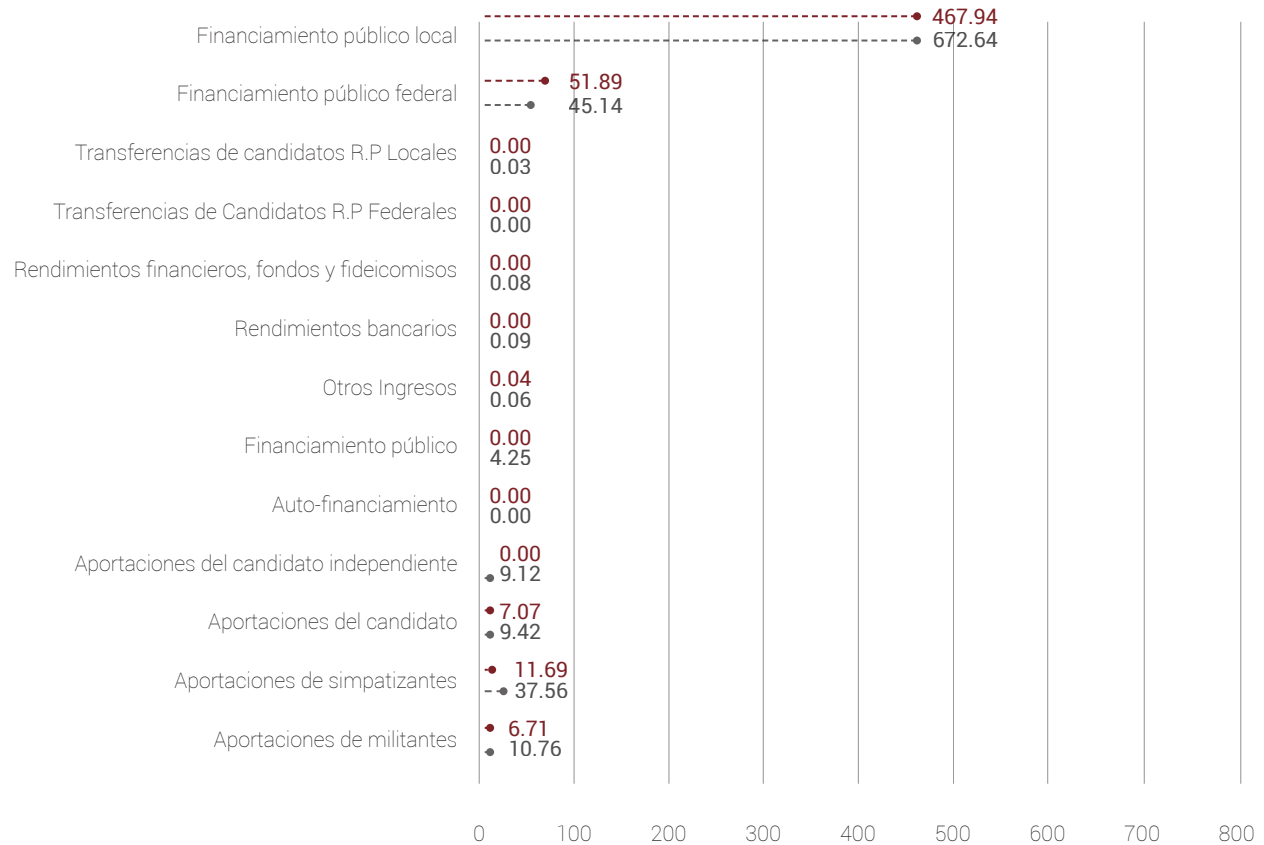
En las elecciones de 2017 hubo 789 millones de pesos declarados como ingresos y 764 millones como gastos. Las cantidades específicas son diferentes, pero en la misma ordenación y, prácticamente, con la misma proporción: 91% de los recursos fueron declarados como provenientes del financiamiento estatal o federal y 5% de las aportaciones, de simpatizantes y militantes. En cuanto a los gastos, poco más de una cuarta parte de los reportados fueron para fines operativos de la campaña y el resto para propaganda (gráfica 3.5). Los informes presentados por los candidatos deberían dar una imagen acabada sobre el financiamiento y el costo de las campañas. Sin embargo, es necesaria la labor de fiscalización del INE para lograr ampliar nuestro panorama.

---

6. "Vázquez Mota reporta el mayor gasto en el primer mes de campaña en el EdoMex", Animal Político, 4 de mayo de 2017, disponible en <<http://bit.ly/2ieJYVJ>>.

**Gráfica 3.5.** Ingresos y gastos declarados los candidatos para las elecciones de 2016 y 2017 (millones de pesos corrientes).

**Ingresos**



**Gastos**



Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE para los procesos de 2017.

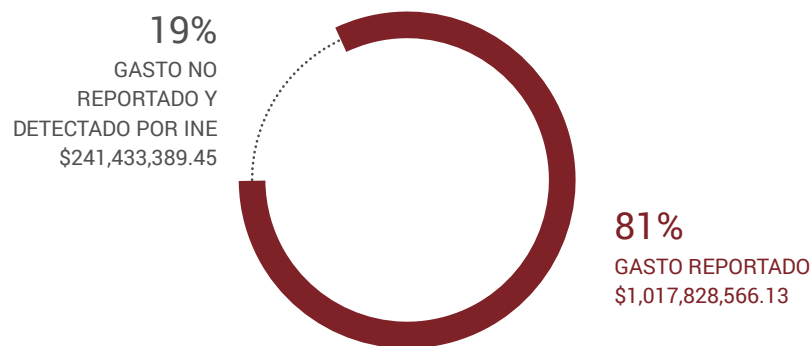
Una vez cerrado el SIF, la autoridad electoral cuenta con 10 días para detectar y señalar todas las irregularidades en la información autorreportada por los candidatos. Lo hace, fundamentalmente, por medio de dos mecanismos: primero, la colaboración con otras autoridades, como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y el Sistema de Administración Tributaria (SAT); segundo, con base en sus auditorías en campo sobre la publicidad y el desarrollo de mítines.

Las irregularidades que logra detectar el INE se informan a los partidos al finalizar la elección para que tengan derecho de audiencia y den respuesta en un periodo máximo de cinco días. Después, en diez días, la Comisión de Fiscalización elabora el dictamen que somete a votación en el Consejo General. Si a estos tiempos tan ajustados se agrega la falta de información declarada por los candidatos durante la mayor parte de las campañas, la labor de fiscalización del INE se complica todavía más, ya que los cruces de información con, por ejemplo, las operaciones inusuales y relevantes de la UIF, deben hacerse hasta el final del proceso, y como debe cumplirse con los tiempos legales para entregar el dictamen de fiscalización correspondiente, hay muy poco tiempo para una investigación exhaustiva.<sup>7</sup>

Los tiempos de fiscalización son muy breves y la autoridad tiene que revisar entre 80 y 120 mil operaciones de todos los candidatos, a pesar de lo cual aparece una regularidad: los informes de los partidos y candidatos siempre arrojan una cantidad menor al gasto realmente ejercido. Esto es, el INE detecta operaciones o gastos que no habían sido declarados por los contendientes o que habían sido reportados con precios irreales. En otras palabras, *los candidatos y partidos sistemáticamente subestiman los reportes sobre sus ingresos y gastos reales.*

Dos ejemplos. En las elecciones de 2017, los candidatos de las 452 campañas para todos los puestos de elección popular en juego reportaron gastos por 764.85 millones de pesos. La fiscalización del INE descubrió 276.4 millones que no habían sido informados. Por lo tanto, del gasto total, 26.5% no había sido declarado por los partidos. Si nos concentramos solamente en las 15 elecciones a gobernador que fiscalizó el INE en 2016 y 2017, encontramos que la totalidad de los candidatos reportaron un gasto de 1,017 millones de pesos y que la fiscalización del INE logró detectar 241 millones de pesos no reportados. Así, por lo menos 19% del gasto total de todos los candidatos a gobernador no fue reportado, de manera que es posible inferir que trató de esconderse.

**Gráfica 3.6.** Gasto reportado y no reportado por los candidatos para gubernaturas, elecciones de 2016 y 2017



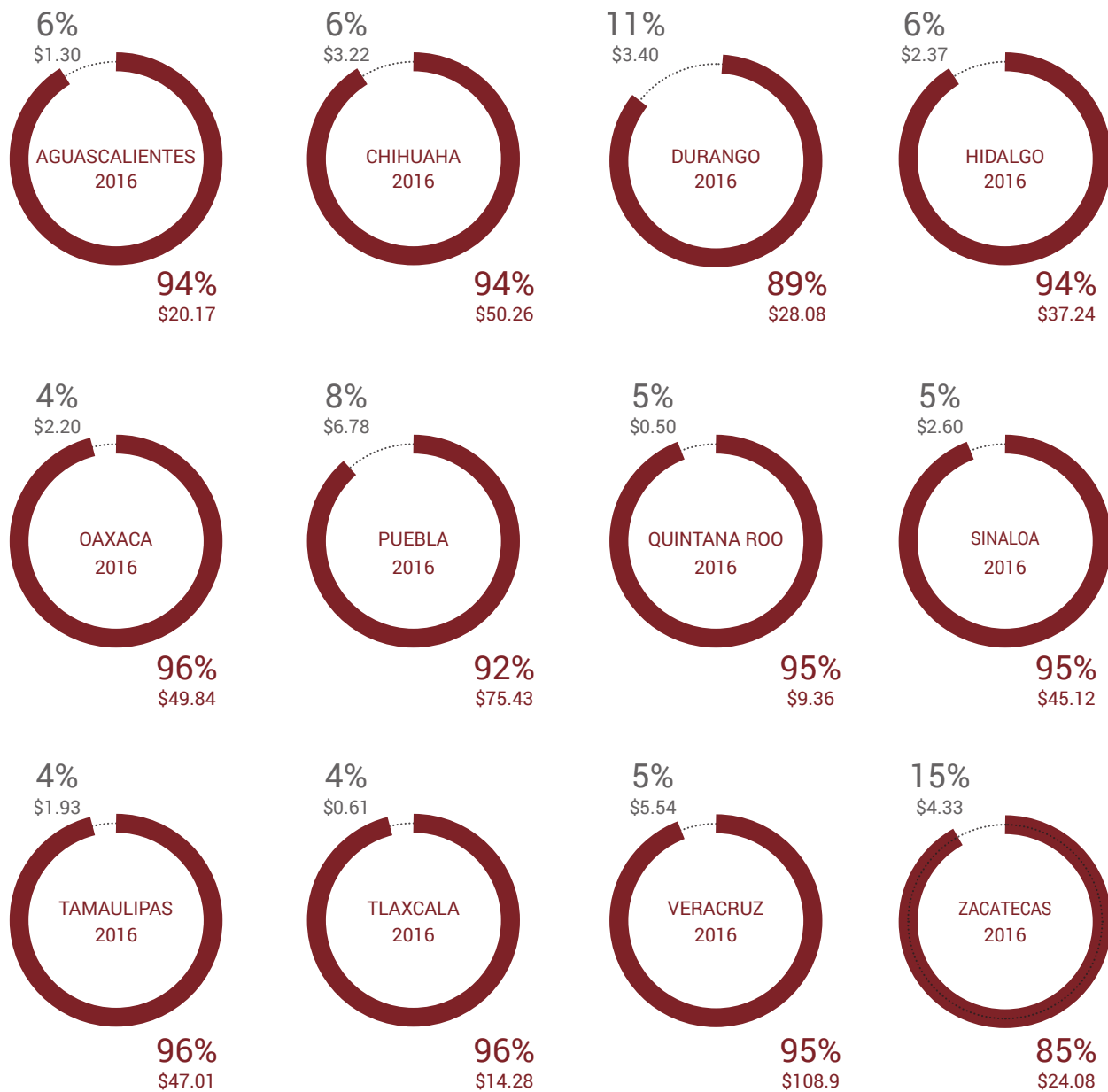
Fuente: elaboración propia con datos del sistema de Rendición de cuentas y resultados de fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

7. Artículo 80 de la Ley General de Partidos Políticos.

8. Instituto Nacional Electoral (2017), "Rendición de cuentas y resultados de fiscalización del proceso electoral 2016-2017". Fecha de consulta: 3 de octubre de 2017.

Si se analizan los diferentes estados, en las 12 elecciones de gobernador de 2016 el caso más extremo en términos de porcentaje se encuentra en Zacatecas, donde 15% del gasto no fue reportado (4.3 millones), mientras que, en números absolutos, en Puebla hubo 6.7 millones de pesos que los candidatos no declararon (8%) (Gráfica 3.7). Estos resultados contrastan con los de los comicios estatales de 2017, en los que las cantidades descubiertas por la fiscalización aumentaron considerablemente, incluso con 37% del gasto escondido, como en Nayarit, y con cantidades tan grandes como 170 millones de pesos en el caso del Estado de México (Gráfica 3.8).

**Gráfica 3.7.** Gasto reportado y no reportado por todos los candidatos y candidatas para la gubernatura por estado en elecciones de 2016 (millones de pesos corrientes).

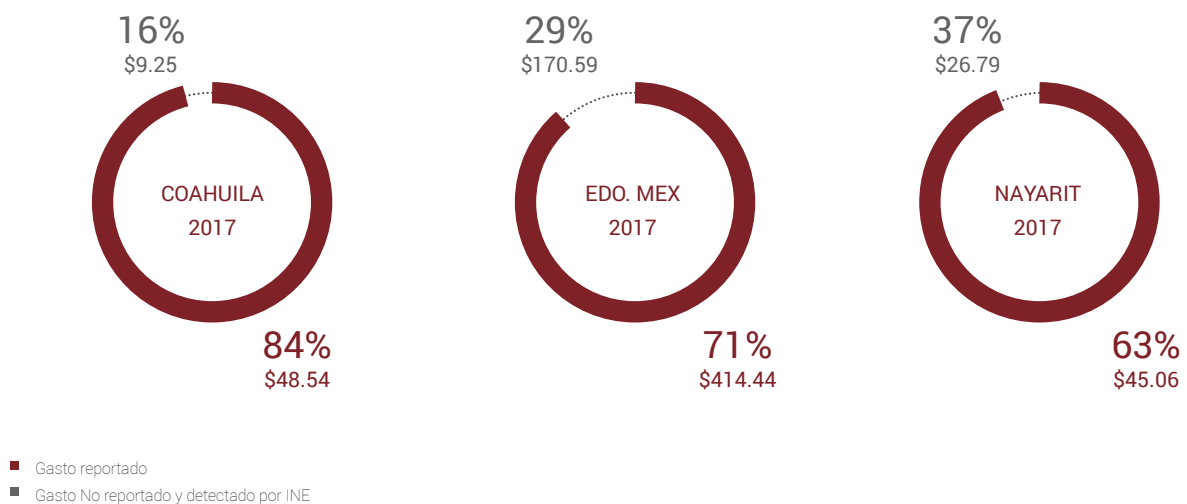


■ Gasto reportado  
 ■ Gasto No reportado y detectado por INE

Fuente: elaboración propia con datos del sistema de Rendición de cuentas y resultados de fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

El caso del estado de México es el más significativo en términos de las dimensiones del gasto no declarado. Por ejemplo, el candidato del PRD, Juan Zepeda, reportó solamente 56 millones de pesos, de los 286 millones que, por ley, pudo haber gastado. El proceso de fiscalización descubrió 47 millones adicionales no declarados. Esto quiere decir que 46% del gasto del candidato simplemente no fue reportado. Lo mismo ocurrió con el resto de los candidatos. Alfredo del Mazo, de la coalición PRI-PVEM-Panal-PES, omitió reportar 50,916,000 pesos adicionales (30.5% de su gasto), y Josefina Vázquez Mota no declaró 52,744,000 pesos (35.5%) (Gráfica 3.9). Las cifras de las elecciones de 2016 palidecen ante los gastos ocultos de 2017, ya que el caso más grande en términos netos fue en Puebla, con el candidato del PAN-PT-PANAL, al que se le imputaron 5.9 millones de pesos adicionales, representando 16% de su gasto total.

**Gráfica 3.8.** Gasto reportado y no reportado por todos los candidatos para la gubernatura por estado en elecciones de 2017 (millones de pesos corrientes).

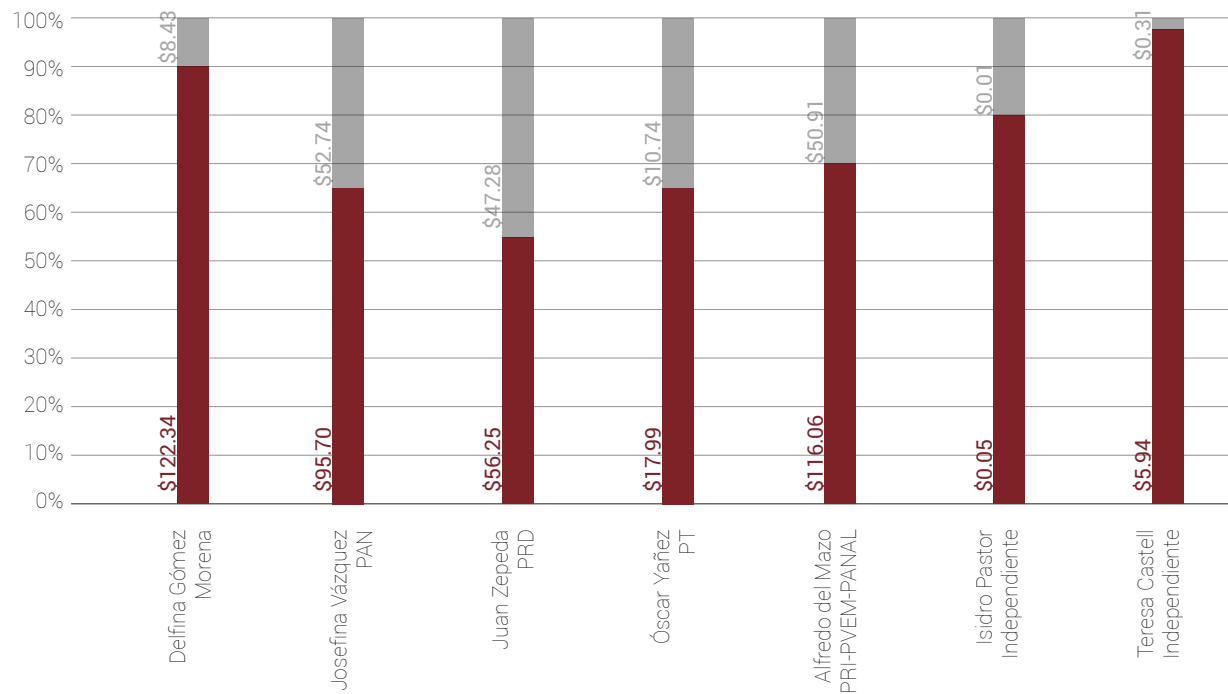


Fuente: elaboración propia con datos del sistema de Rendición de cuentas y resultados de fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Dada la juventud de este sistema de fiscalización, no es posible hacer una cronología más larga respecto del ocultamiento en los gastos de campaña. Sin embargo, todo indica que, más que mejorar, las cosas empeoran. Entre un año (2016) y otro (2017) el dinero no reportado aumentó de manera muy significativa. La pregunta subsiste: ¿el fenómeno creció de una elección a otra o, por el contrario, se incrementaron las capacidades del INE para detectar los gastos no declarados? La hipótesis desde la propia institución es que sus procedimientos se han robustecido y que "la fiscalización de hoy es más profunda que antes".<sup>9</sup> Si esto es correcto, significa que las cifras sobre los gastos de campaña que no se declaran son sólo un *hallazgo parcial* del total de recursos utilizados alrededor de los procesos electorales, de donde es plausible concluir que, por lo menos a partir de la información oficial, hay una gran cantidad de dinero que sólo será posible detectar y fiscalizar en la medida que mejoren las capacidades del INE y de otras autoridades. Si esa hipótesis no es cierta, la alternativa es que cada vez hay más dinero no reportado dentro de las campañas electorales, lo que implicaría un fracaso en la inhibición de esta conducta, y que, sin importar el robustecimiento de las capacidades fiscalizadoras del INE, hay una gran cantidad de ingresos y gastos que simplemente están fuera del alcance y la vigilancia de la autoridad electoral. En cualquiera de las dos situaciones, la consecuencia inmediata es que no es posible confiar en la información que ofrecen los partidos políticos y sus candidatos, ya que hay una cifra de gastos reales ocultos (que en capítulos posteriores se intentará estimar) que escapa a la vigilancia y la fiscalización electoral o que sólo ha sido observada de manera superficial.

9. Lorenzo Córdova Vianello, "Dilemas de la fiscalización", Reforma, 18 de julio de 2017.

**Gráfica 3.9.** Gasto reportado y no reportado detectado por el INE en la elección del Estado de México en 2017 como proporción del total por candidato (millones de pesos corrientes).



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

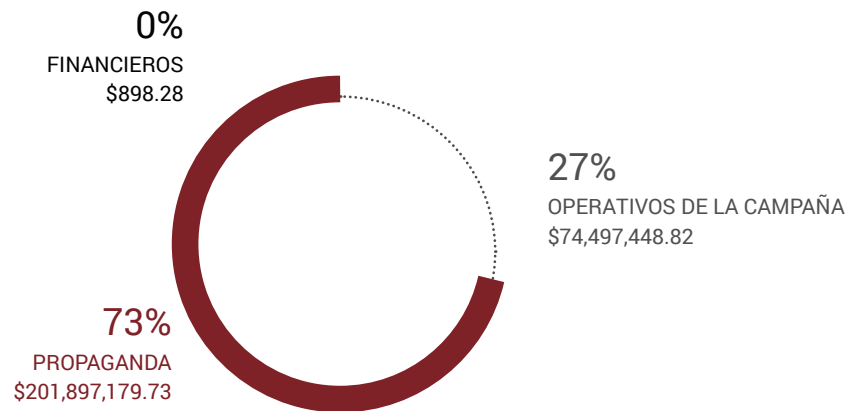
- Gasto Reportado
- Gasto no reportado y detectado por el INE

Una pista de que el financiamiento ilegal a las campañas no se ha detectado ni contabilizado correctamente puede encontrarse en el análisis de los rubros que la autoridad electoral determina como consecuencia de la fiscalización que lleva a cabo. En los ajustes de gastos no reportados, la labor de la UTF agrupa sus hallazgos en las mismas categorías señaladas con anterioridad:

1. Financieros
2. Operativos de la campaña
3. Producción de mensajes para radio y TV
4. Propaganda
5. Propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos
6. Propaganda en vía pública
7. Propaganda exhibida en páginas de internet
8. Propaganda exhibida en salas de cine
9. Propaganda utilitaria

Si concentramos como una sola categoría los rubros de gasto relacionados con la publicidad (los números entre el 3 y el 9) y observamos los gastos detectados por la autoridad en los comicios de 2017, éstos se distribuyen de la siguiente manera:

**Gráfica 3.10.** Rubros en los que el INE detectó gastos de campaña no reportados en 2017.



Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE para los procesos de 2016-2017.

- Financieros
- Operativos de campaña
- Propaganda

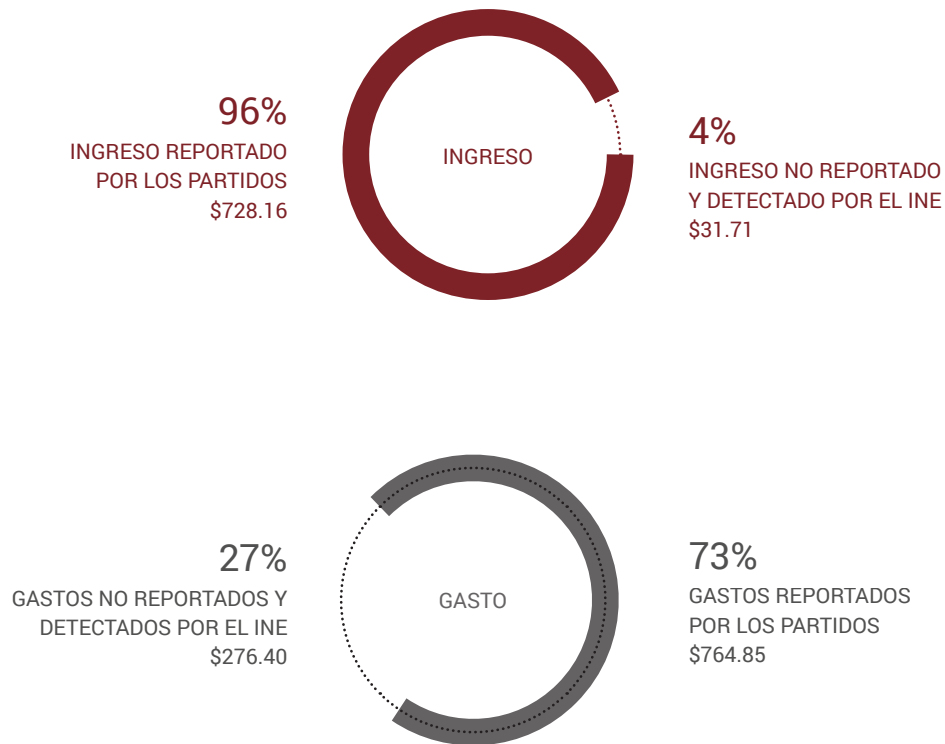
De estos 276.4 millones de pesos, 206.6 millones corresponden a las campañas de gobernador, lo que equivale a 75% del total de gastos no reportados. Si se revisan los resultados de la fiscalización para las 12 campañas a gobernador de 2016, en las que se detectaron 35.9 millones de pesos no declarados como gastos, la distribución es similar: 28.8 millones (80.3%) corresponde a gastos relacionados con propaganda y publicidad, mientras que 7.1 millones (19.7%) son hallazgos en gastos operativos.

Casi tres cuartas partes de los resultados de fiscalización del INE se concentran en la detección de los diferentes tipos de publicidad y propaganda que los candidatos y partidos no reportan. Si bien la labor de vigilancia de este rubro es extremadamente demandante en términos humanos y técnicos, su detección es consecuencia de la supervisión sobre lo que es visible: un espectacular no reportado, una barda pintada sin ser declarada, anuncios en medios que se transmiten sin ser manifestados, etcétera.

El otro rubro de consideración son los gastos operativos de la campaña. En esta categoría destacan los ajustes por elementos que también son detectables con una estrategia de observación *in situ*, como los materiales para mítines, las casas de campaña o el pago de los representantes de casilla. Como veremos en capítulos posteriores, hay diversas estrategias que movilizan grandes cantidades de recursos mediante otros mecanismos y con destinos diferentes de los que la labor de fiscalización del INE logra detectar, lo que implica que esta primera imagen sobre el destino real de los gastos de los partidos y candidatos constituye apenas la punta de un *iceberg* cuya profundidad no conocemos todavía. En el mismo sentido, las capacidades para vigilar los ingresos y gastos de todas las campañas no son suficientes para abarcar al ciento por ciento los movimientos.

El rubro de los ingresos de las campañas y su fiscalización nos muestra un panorama con más preguntas que respuestas. Las cuentas que los partidos políticos le presentan a la autoridad electoral muestran un balance entre los ingresos y los gastos en el que ambas cifras son muy similares. Sin embargo, las cuentas no parecen cuadrar después del proceso de fiscalización: los hallazgos en gasto no se igualan con los de los ingresos.

**Gráfica 3.11.** Resultados de la fiscalización de las elecciones de 2017 (millones de pesos).



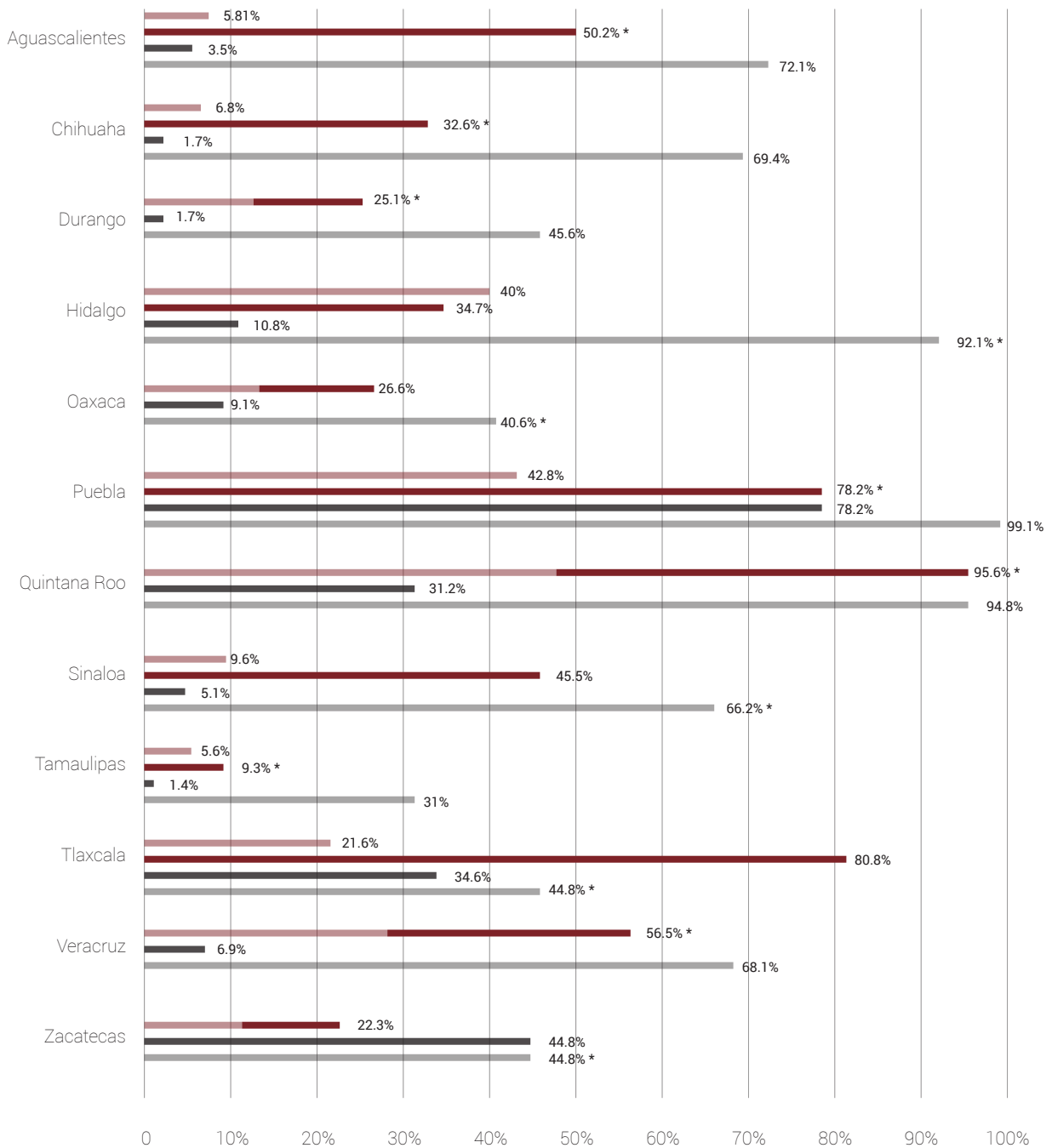
Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE para los procesos de 2017.

En los procesos electorales de 2017, el ingreso reportado por todas las campañas fue de 789.2 millones, mientras que, como se señaló anteriormente, reportaron un gasto de 764.9 millones. Después de la fiscalización, por el lado de los gastos se detectaron 276.4 millones no reportados, mientras que en los ingresos se detectaron sin declarar 31.8 millones de pesos, por lo que, al final, los ingresos fueron por 820.9 millones y los gastos por 1,041.3 millones (Gráfica 3.11). Hay un desbalance en las cuentas, puesto que aparece una serie de gastos cuya forma de financiamiento queda como una incógnita: no se sabe de dónde se obtuvieron los recursos que pagaron ciertos gastos detectados. La especialización del INE ha permitido la creación de robustas capacidades para observar gastos no declarados, pero, hasta el momento, no ha sido capaz de identificar fuentes ilegales de financiamiento.

La fiscalización —deficiente o no— tiene consecuencias. Incide en la validación de los topes de campaña autorizados. Al contrastar el gasto total determinado con el tope correspondiente en las 12 contiendas a gobernador de 2016, resulta llamativo no sólo que en ningún caso se supera el tope de gastos, sino que los candidatos dicen haber gastado en promedio apenas 37.6% del máximo permitido. Destacan casos como el de Tamaulipas, donde el candidato ganador sólo reporta haber utilizado 9.3% del total de recursos que podía gastar (Gráfica 3.12).



**Gráfica 3.12.** Gasto de campaña como porcentaje del tope. Elecciones de gobernador 2016, principales partidos.



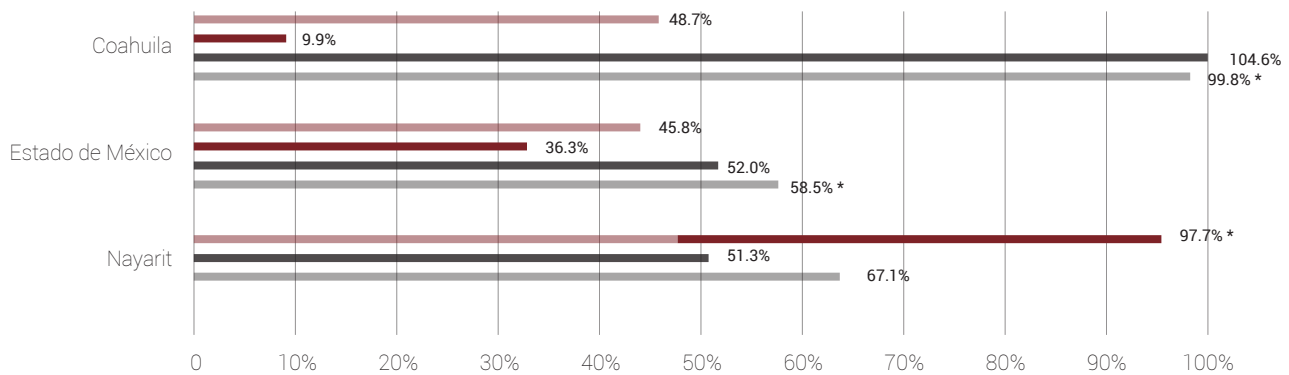
Nota: se indica con un asterisco al candidato ganador.

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE para los procesos de 2016.

- PRD
- PAN
- Morena
- PRI
- PAN - PRD

En el caso de las elecciones de 2017, a pesar de los hallazgos sin precedentes de gastos no reportados, en ninguno de los casos se logró comprobar el rebase de los topes de campaña en más de 5%, lo que hubiera sido necesario para proceder a la nulidad de los comicios. El único caso cercano sucedió en Coahuila; sin embargo, la intervención del Tribunal Electoral supuso que los hallazgos del INE fueran desestimados y que el tope se respetara en el margen (cuadro 3.1). Si se consideran los gastos de todos los candidatos de las 15 elecciones a gobernador de 2016 y 2017, en promedio sólo gastaron 32.8% del tope de gastos de campaña.

**Gráfica 3.13.** Gasto de campaña como porcentaje del tope. Elecciones de gobernador 2017, principales partidos



Nota: se indica con un asterisco al candidato ganador. En el caso de Coahuila, el Tribunal Electoral aún tiene pendiente la resolución de la elección dado el rebase de tope de gastos de campaña documentado por el INE.

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE para los procesos de 2017.

- PRD
- PAN
- Morena
- PRI
- PAN - PRD

Las limitaciones detectadas en esta exploración inicial de la información disponible llevan a la inevitable conclusión de que los datos sobre gastos efectuados son inverosímiles y los procesos de fiscalización, más que imperfectos. No obstante, la disparidad entre lo reportado y lo detectado por el INE deriva en infracciones para los partidos, aunque, hasta el momento, nunca en la anulación de una elección por el rebase de los topes de campaña.

### **Cuadro 3.1.**

#### **EL CASO COAHUILA**

El caso de Coahuila es una muestra de las diversas dificultades en el modelo actual de fiscalización. En las elecciones para gobernador de 2017, los candidatos Miguel Ángel Riquelme (Coalición "Por un Coahuila Seguro") y Guillermo Anaya ("Alianza Ciudadana por Coahuila") tuvieron una competencia cerrada en la que la diferencia entre el primero y el segundo fue de 2.4% de la votación emitida. En su primer dictamen de fiscalización el INE determinó que la coalición de Riquelme no había gastado los 17.3 millones de pesos declarados, sino 20.8 millones, dado que no había declarado spots transmitidos en estadios, propaganda en redes sociales o publicidad en bardas y espectaculares. Además, quedó pendiente que los partidos aclararan si sus representantes generales y de casilla habían recibido un pago por haber fungido como tales o lo habían hecho de manera voluntaria, ya que debía considerarse como un gasto de campaña. En este primer dictamen la coalición ganadora había rebasado el tope de gastos en 7.9%.

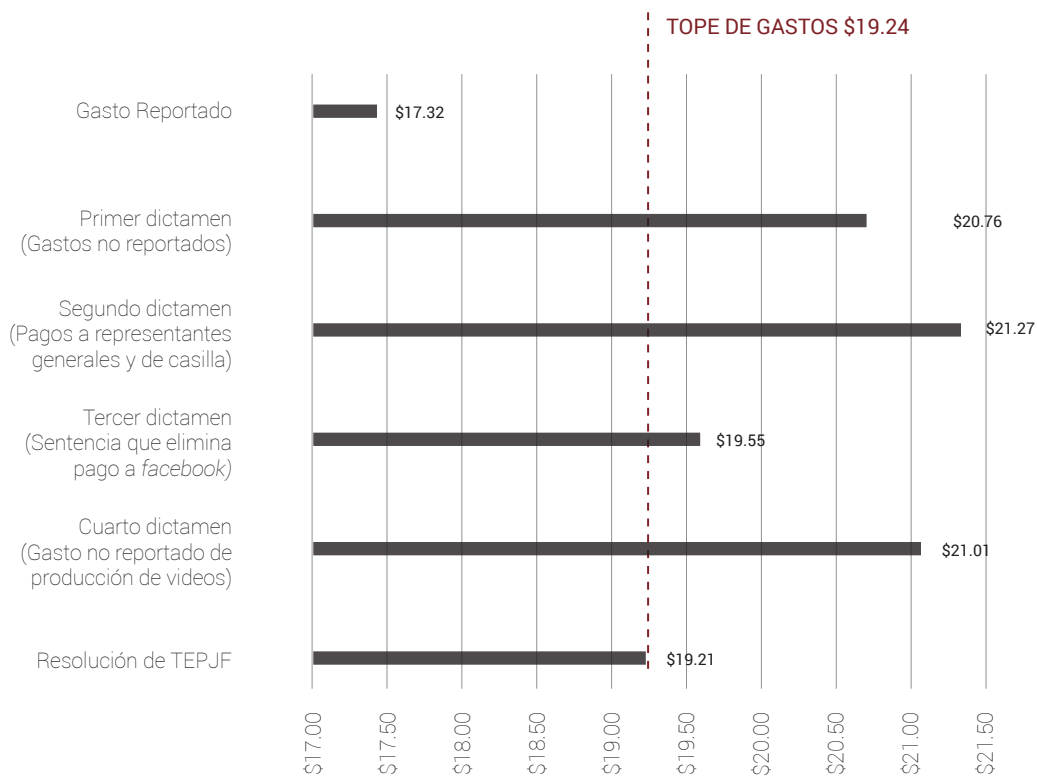
Después de que los partidos presentaron sus evidencias para mostrar que no habían pagado a sus representantes, el INE determinó que muchos de los comprobantes estaban posfechados y no acreditaban plenamente que no se había hecho el gasto. Por lo tanto, en un segundo dictamen determinaron que el gasto no declarado había sido mayor, por lo que el rebase había sido por 10.5% y seguía siendo aplicable la anulación de la elección.

Los implicados acudieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) e impugnaron la decisión por la mayor parte de conceptos fiscalizados. Uno de los elementos más controvertidos fue la resolución sobre el pago de publicidad a Facebook. El INE había identificado publicidad del candidato Riquelme que no había sido reportada, por lo que solicitó información directamente a la empresa para saber si se habían contratado anuncios. La filial mexicana respondió que ella no tenía posibilidad de entregar esa información porque se manejaba desde la oficina de Facebook en Irlanda. Al dirigirse a ellos, el INE recibió comprobantes por la compra de diversos paquetes con publicidad para el candidato entre el 1º de diciembre de 2016 y el 5 de junio de 2017 por un total de 1.4 millones de pesos. Sin embargo, el TEPJF decidió que estos comprobantes no demostraban un gasto de campaña, ya que abarcaban un período de tiempo mayor y, en lugar de ordenar que se clarificara cuánto correspondía a la campaña, decidió "revocar de manera lisa y llana" la decisión del INE, por lo que el gasto no debía contabilizarse. El INE atendió a esta sentencia y emitió un tercer dictamen, en el que el gasto todavía era superior al tope, pero sólo en 1.6%.

Sin embargo, todavía debía desahogarse una denuncia, ya no sobre el gasto no reportado de difusión, sino sobre los gastos para la creación de videos profesionales que no fueron declarados. Inicialmente se habían detectado cuatro producciones, pero el INE identificó, al final, 84 videos cuya realización no había sido reportada. Aplicando el valor de mercado, se determinó que no se habían reportado 1.4 millones de pesos. Por lo tanto, el INE emitió un último dictamen en el que el gasto total del candidato ascendía a 21 millones de pesos, 9.2% por arriba del tope.

Esta resolución también fue combatida en el TEPJF, donde se resolvió el 24 de noviembre de 2017, una semana antes de la toma de posesión del candidato ganador. En la sentencia se determinó que el INE había violado el debido proceso al ampliar su dictamen a la revisión de 84 vídeos cuando originalmente había emplazado a la coalición por la elaboración de solamente cuatro y, por lo tanto, el monto imputado no debía considerarse. Igualmente, se determinó de manera definitiva que los documentos que comprobaban la gratuidad de los representantes eran válidos, por lo que tampoco deberían agregarse como producto de la fiscalización y que no había ninguna ilegalidad en la entrega de tarjetas que parecían ser monederos electrónicos, por lo que no procedían las multas impuestas por el INE en estos rubros y el gasto final había sido de 19.2 millones de pesos, 30 mil pesos por debajo del tope de gastos de campaña. Por lo tanto, si bien sí hubo 1.8 millones de pesos que pudieron acreditarse como gasto no reportado, el resto de gastos detectados no fueron considerados y la elección fue declarada válida.

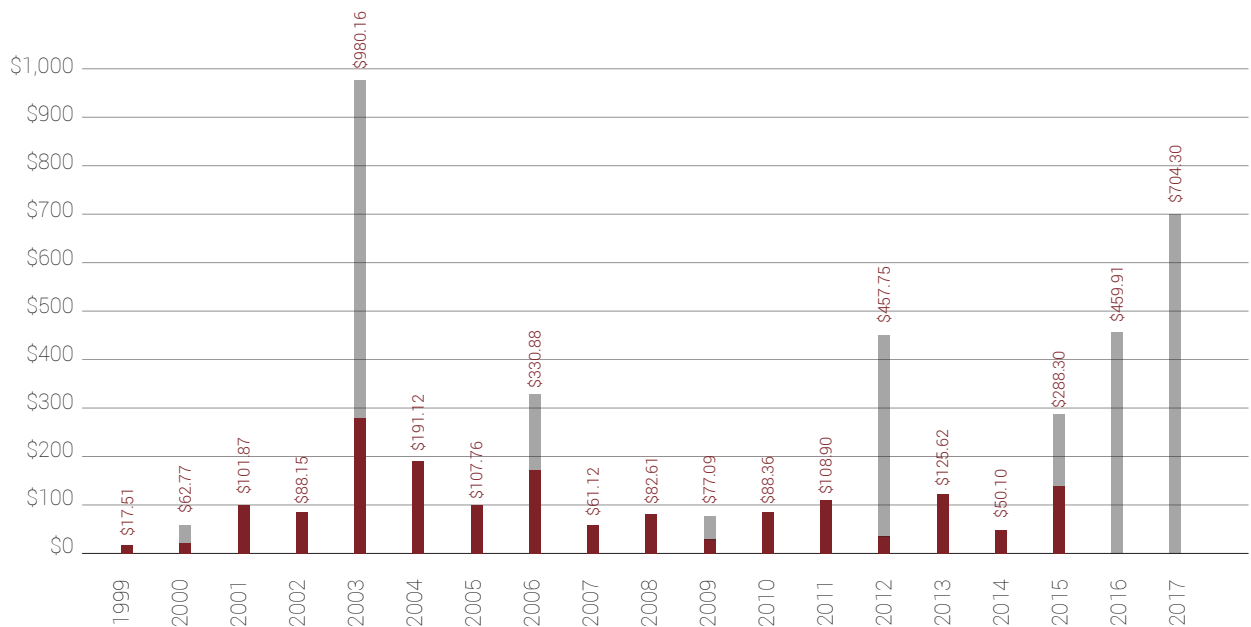
**Gráfica 3.13.** Gastos de la campaña de Miguel Ángel Riquelme en Coahuila de acuerdo con su reporte, la fiscalización del INE y el Tribunal (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en los dictámenes del INE: INE/CG313/2017, INE/CG447/2017, INE/CG465/2017, INE/CG501/2017 y las sentencias del TEPJF por los expedientes SUP-RAP-687/2017, SUP-RAP-719/2017 SUP-JDC-1014, SUP-JDC-398/2017 y Acumulados.

Con las nuevas facultades del INE, la fiscalización de los procesos electorales de 2016 y 2017 permitió establecer multas por 459 y 704 millones de pesos reales de 2018, respectivamente. Si se compara con las multas que el IFE imponía como consecuencia de sólo revisar los procesos federales y las finanzas de los partidos políticos nacionales, los montos se han incrementado. Las únicas excepciones son las de los años 2003 y 2012, con el caso de Monex (93 millones). El total de multas impuesto a los partidos y candidatos entre 1999 y 2017 por el IFE/INE ha sido de 4,384 millones de pesos constantes de 2018, de las cuales las multas establecidas con el nuevo esquema de fiscalización (2016-2017) representan 26.5% del total (Gráfica 3.14).

**Gráfica 3.14.** Multas impuestas a los partidos políticos por el IFE/INE por la revisión de sus informes anuales y reportes de gastos de campaña (millones de pesos, base 2018)

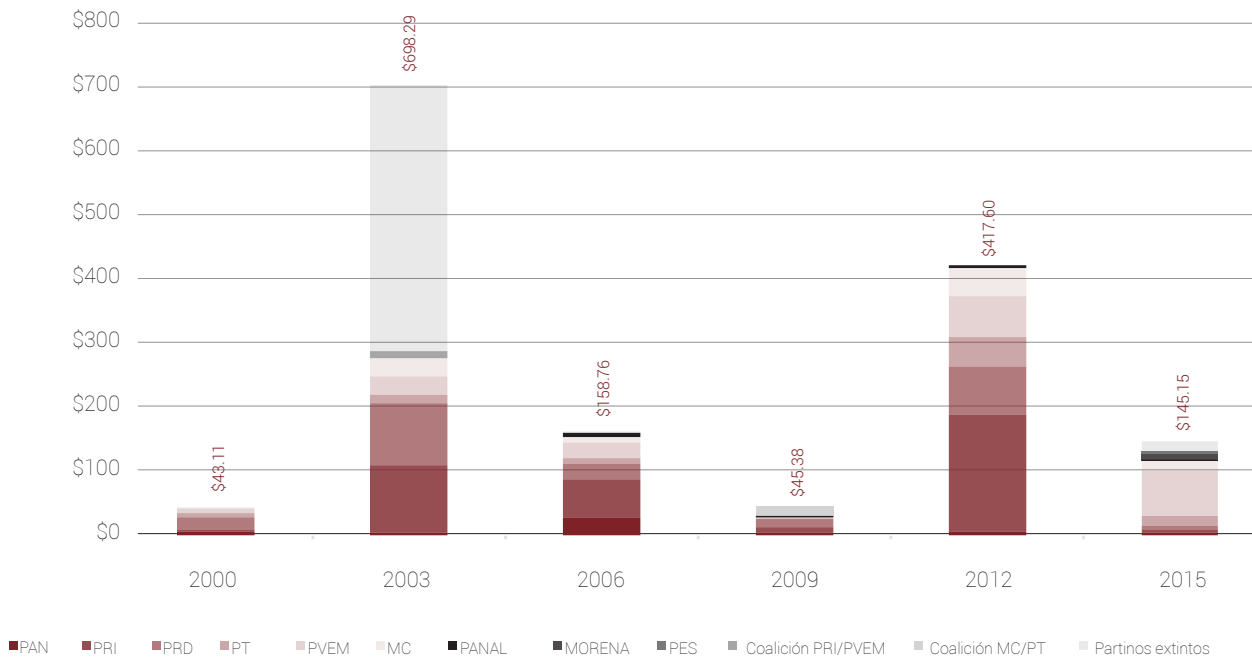


Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral y del Instituto Nacional Electoral.

- Multas por informes anuales
- Multas por elecciones

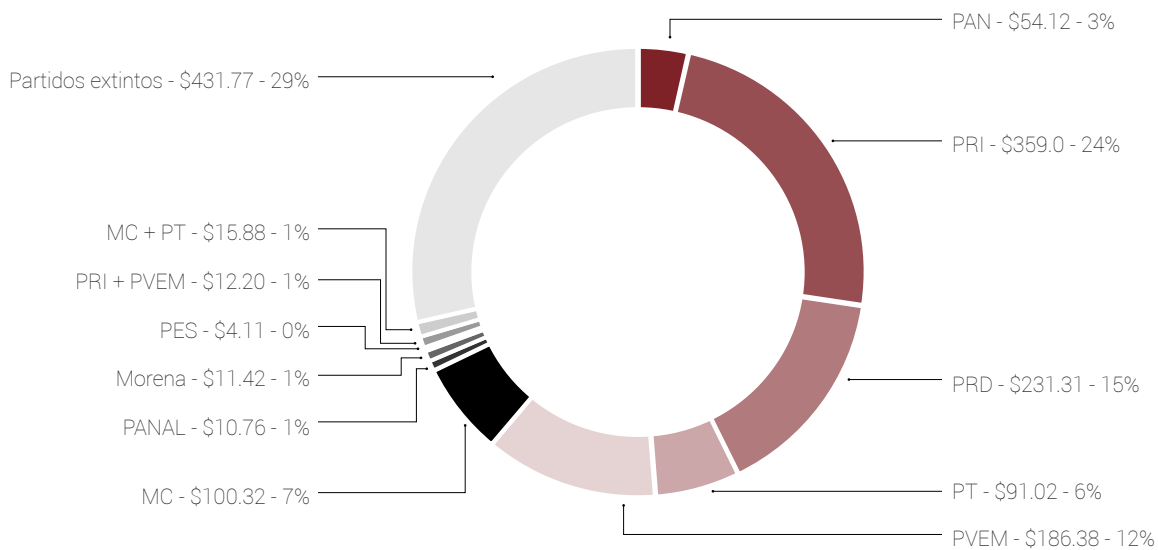
Si sólo se toman en cuenta los años en que ha habido elecciones federales a partir del año 2000 y sus correspondientes multas, la mayor parte de las sanciones se le han impuesto a partidos políticos que ya no existen, y que concentran 29% de aquéllas. Los siguientes tres partidos más multados en procesos federales han sido el PRI, el PRD y el PVEM, que han tenido 24%, 14% y 12% del total de sanciones, respectivamente (gráfica 3.15 y 3.16).

**Gráfica 3.15.** Multas impuestas a los partidos políticos por el IFE por la revisión de reportes de gastos de campaña en elecciones federales 2000-2015 (millones de pesos, base 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE y Edwin Ramírez Lemus y Raúl Zepeda Gil, 'Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017', Temas Estratégicos, núm. 48 (Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México), 2017

**Gráfica 3.16.** Multas impuestas a los partidos políticos por el IFE por la revisión de reportes de gastos de campaña en elecciones federales 2000-2015 (millones de pesos, base 2018)



Nota: La revisión de gastos de campaña no incluye los casos relacionados previamente de Amigos de Fox y Pemexgate debido a que no se investigaron como omisión de reportes de gastos de campaña, sino como omisiones en los informes anuales de los partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE y Edwin Ramírez Lemus y Raúl Zepeda Gil (2017), 'Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017', Temas Estratégicos, núm. 48 (Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México), 2017.

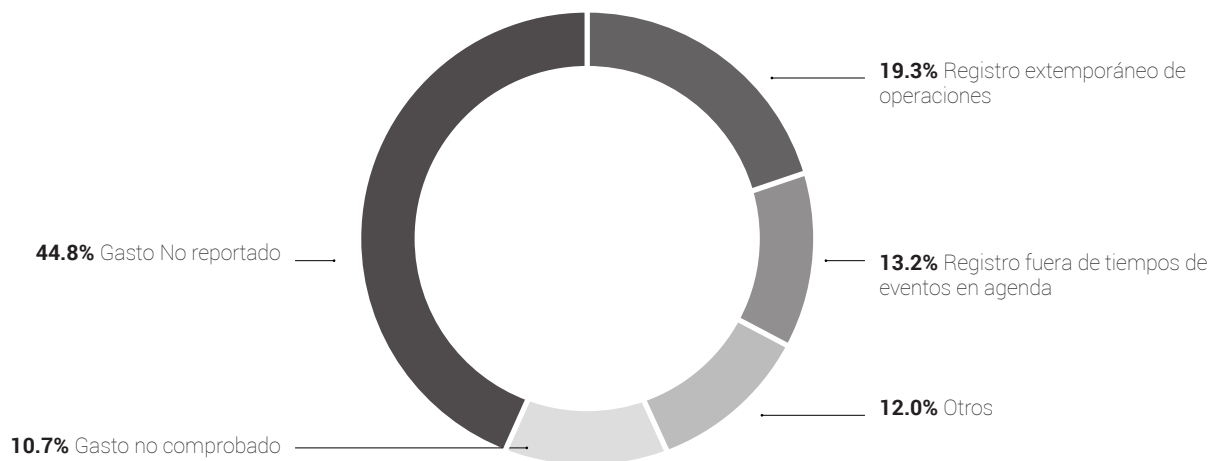
Para los años en que el INE ha ejercido sus nuevas facultades de fiscalización (2016 y 2017), el partido más multado ha sido el PRI (20.83%), seguido por Morena (19.42%) y el PAN (18.36%). Igualmente, es revelador identificar las principales conductas que se han sancionado en estos dos procesos: 44.8% de las multas impuestas han sido por gastos no reportados, seguidas del registro extemporáneo de operaciones en el SIF, que involucró 19.3% de las sanciones (Gráfica 3.17). Una vez más, es notable que uno de los hallazgos más contundentes del sistema de fiscalización es el ocultamiento de los gastos de los candidatos y, en el caso de las pocas operaciones que sí declaran, su registro extemporáneo.

**Tabla 3.5.** Multas impuestas a los partidos políticos nacionales por el INE en 2016 y 2017 (millones de pesos)

PARTIDO	2016		2017		TOTAL	
PRI	\$79.64	26.3%	\$135.41	26.3%	\$215.04	20.83%
PAN	\$50.50	16.7%	\$139.04	27.0%	\$189.54	18.36%
PRD	\$66.42	21.9%	\$88.12	17.1%	\$154.53	14.97%
PT	\$43.07	14.2%	\$37.86	7.4%	\$80.94	7.84%
PVEM	\$24.91	8.2%	\$36.96	7.2%	\$61.87	5.99%
MC	\$17.87	5.9%	\$10.38	2.0%	\$28.25	2.74%
PANAL	\$27.71	9.1%	\$25.96	5.0%	\$53.67	5.20%
Morena	\$42.46	14.0%	\$158.07	30.7%	\$200.53	19.42%
PES	\$29.97	9.9%	\$18.19	3.5%	\$48.17	4.67%

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

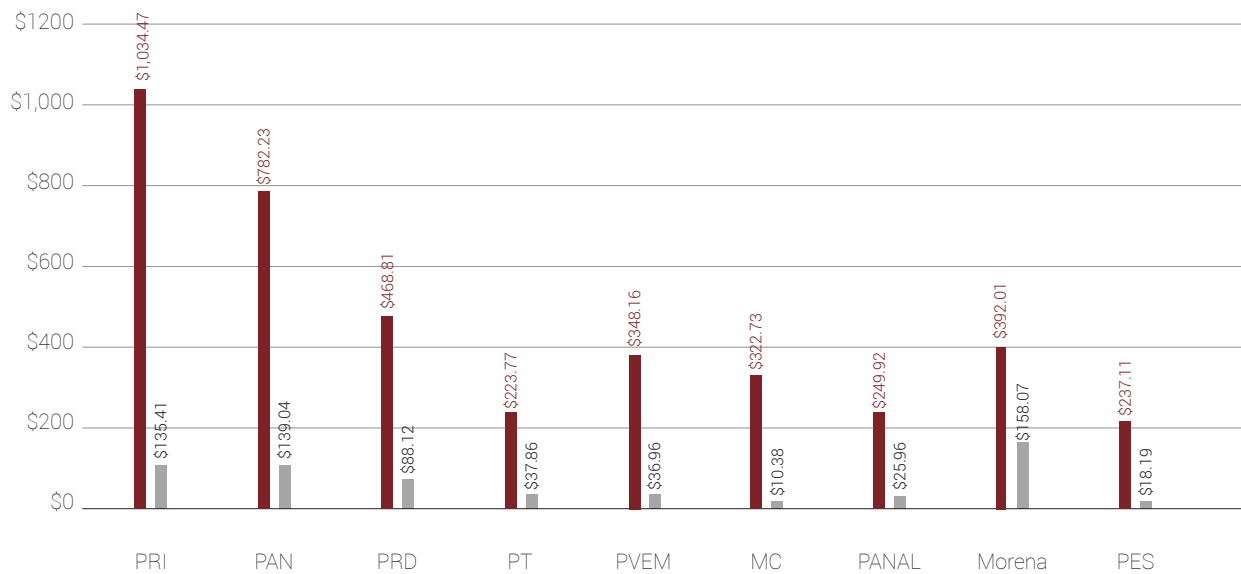
**Gráfica 3.17.** Conductas sancionadas por el INE por las campañas de 2016 y 2017 (porcentaje del total de multas)



Fuente: Elaboración propia con base en información del INE.

Si se hace la comparación entre las multas impuestas y el financiamiento público recibido, se advierte que el poder disuasorio de las sanciones es muy limitado. Si se observa, por ejemplo, el financiamiento federal otorgado a los partidos políticos en 2017 y se compara con las multas que se les impusieron, éstas representaron 16% de sus ingresos. En términos de porcentaje, el partido más afectado fue Morena, ya que representó 40% de sus ingresos, mientras que para el PRI, PAN y PRD representaron 13%, 18% y 19%, respectivamente (Gráfica 3.18).

**Gráfica 3.18.** Financiamiento público federal y multas impuestas por el INE en 2017, por partido político (millones de pesos)



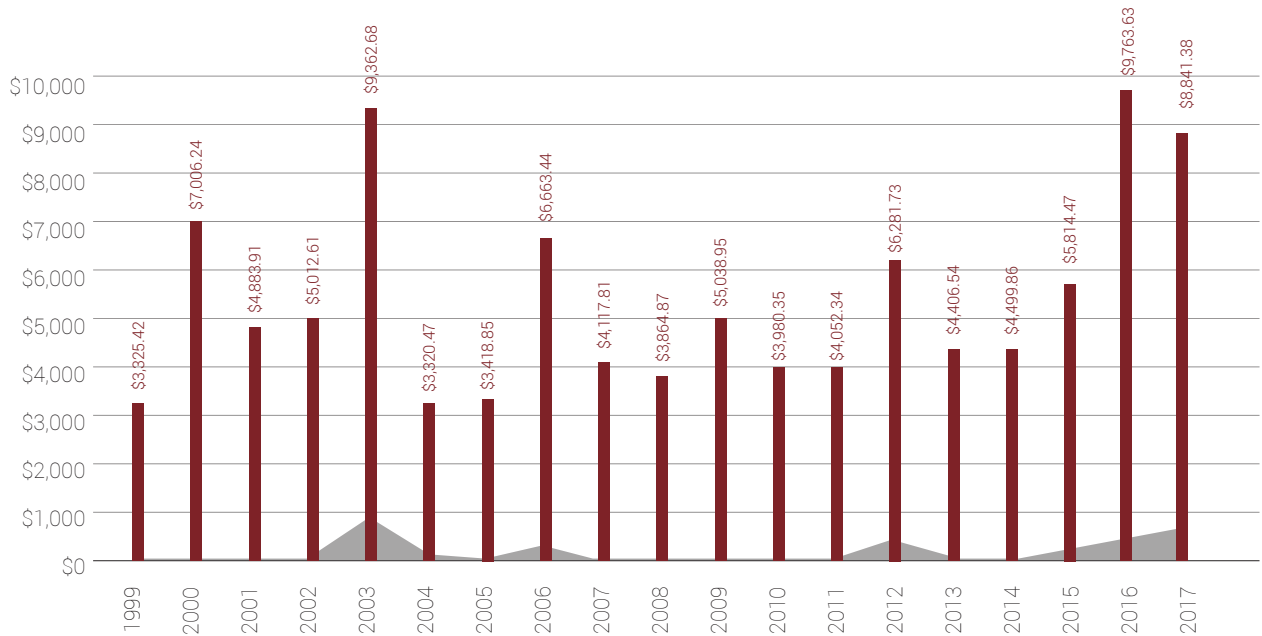
Fuente: elaboración propia con base en información del INE.

- Financiamiento público general
- Multas

Si se considera que el financiamiento público que reciben los partidos políticos no sólo se compone de los recursos federales, sino de los adicionales provenientes de las entidades federativas, la magnitud de las sanciones se vuelve aún más insignificante. Al comparar el total de financiamiento público otorgado a los partidos políticos entre 1999 y 2017 con el total de multas (por sus informes anuales y por sus informes de campaña), *cada año las sanciones equivalen, en promedio, a sólo 3.6% del dinero público que han recibido*. El momento en que hubo las sanciones más importantes, 2003, las multas significaron 10.5% del financiamiento total de los partidos, pero esta cantidad es inusualmente alta en comparación con el resto de los años.



**Gráfica 3.19.** Multas impuestas a los partidos políticos nacionales por el IFE/INE y financiamiento público total (nacional más estatal) de los partidos políticos (millones de pesos, base 2018).



Fuente: elaboración propia con base en información del IFE y del INE.

- Financiamiento público total (federal y estatal)
- Multas

La gráfica 3.19 da cuenta de la enorme brecha entre el total de multas y el dinero público que se le entrega a los partidos. En otras palabras, las sanciones impuestas sólo han representado una fracción muy pequeña del total de recursos que los partidos políticos reciben como financiamiento público, lo que las ha convertido, más que en una acción disuasoria, en una especie de "peaje" que partidos y candidatos están dispuestos a integrar a sus funciones de costos y riesgos con tal de llegar a los cargos. Adicionalmente a que las sanciones son pagaderas con los propios recursos que los partidos reciben, hay que considerar que los beneficios esperados, en caso de ganar la elección, superan, por mucho, los costos en un contexto de corrupción e impunidad, ya que es posible utilizar el cargo para desviar recursos públicos o beneficiarse con tratos con privados. Esto hace aún más atractivo el uso de todo tipo de estrategias ilegales, que se analizarán minuciosamente más adelante, con tal de levantarse triunfador en una elección.



# . 04

FINANCIAMIENTO ILEGAL  
CON RECURSOS PÚBLICOS

# FINANCIAMIENTO ILEGAL CON RECURSOS PÚBLICOS

El desvío de recursos públicos para fondear campañas políticas causa daño patrimonial a la hacienda pública, genera complicidad entre quien da y quien recibe, y propicia enorme inequidad en la competencia por el poder. El desvío de recursos del presupuesto para financiar campañas políticas ha encarecido las industrias del clientelismo, de la cobertura pagada de medios de comunicación y de la publicidad por razón de que los proveedores saben que hay muchos recursos disponibles para ganar elecciones.

Conocer las dimensiones del presupuesto desviado para campañas políticas es muy complejo. Primero, porque no todos los recursos públicos que se desvían terminan en éstas. Segundo, porque no todo el financiamiento ilegal de campañas es de origen público: también hay fondos privados ilegales. Tercero, porque muchas erogaciones no son observables y es difícil estimar el costo real de las campañas políticas.

Algunos hallazgos del Instituto Nacional Electoral (INE) apuntan a la existencia de gastos de campaña que no se declaran y que, detectados por la labor de fiscalización, casi nunca se conoce su origen. En las elecciones a gobernador de 2017 (estado de México, Coahuila y Nayarit), por ejemplo, se descubrieron 276 millones de pesos de gastos no reportados, pero sólo 31 millones de ingresos no reportados. Es decir, 245 millones de pesos se gastaron sin saber de dónde vinieron, lo que permite asegurar que las campañas tienen una fuente ilegal de recursos para gastos ocultos, aunque su origen y monto son heterogéneos y difícilmente identificables.

Cabe aclarar que, en adición a los gastos detectados por el INE que los partidos no reportan, hay un sinnúmero de erogaciones indetectables, como los gastos de clientelismo electoral, pago de cobertura informativa, honorarios de estrategias y encuestadores, por mencionar algunos. Como se verá en este y otros capítulos, ello se debe a que son gastos realizados en efectivo y en actividades que no son rastreables, como sí lo son los espectaculares en la vía pública o los actos de campaña. De tal forma que los datos oficiales del INE constituyen sólo la punta del *iceberg* de un problema de enormes dimensiones.

Para calcular una cifra aproximada sobre el universo susceptible de recursos desviados que pueden fluir hacia las campañas, se utilizan datos de las cuentas públicas, de auditorías federales y locales, así como información obtenida en entrevistas a profundidad con actores clave, que permiten identificar los tipos de recursos, partidas, fondos o ramos que, por sus características, son más propensos a ser desviados, los mecanismos utilizados para burlar su destino original y su relación con el financiamiento ilegal de las campañas electorales.

## 4.1 EL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE CAMPAÑAS Y LOS NÚMEROS OFICIALES DE LOS DESVÍOS PÚBLICOS

Hay una brecha enorme entre los recursos legales que se pueden erogar en una campaña, según los topes que establece la ley, y los gastos reales que realizan los partidos y las campañas políticas. Esa disparidad, que puede llegar a 15 a 1 como se verá a lo largo de este estudio, con frecuencia se cubre con recursos públicos mediante desvío, peculado, triangulaciones,

etc. También se fondea con medios de fuentes privadas, como se analizará en el siguiente capítulo, e incluso con dinero del crimen organizado.

De acuerdo con diversos operadores políticos entrevistados, una regla simple para estimar los recursos para ser competitivo en una elección de gobernador es multiplicar el número de votos rurales emitidos por 500 pesos y el de urbanos por 1,000 pesos, que serían los pesos promedio para erogar por votante según su tipo. Claramente, estas cifras son arbitrarias y cambian con base en el contexto, el tamaño o las características de la elección, pero es una cifra estándar para hacer estimaciones "a ojo de buen cubero", según expresión de un entrevistado. Para efectos de este capítulo, y sólo con fines de estimar una posible magnitud del gasto erogado, se tomará un factor de 750 pesos por voto emitido, que es el promedio de ambas cifras, aunque evidentemente la proporción de votos no es simétrica.

Si se consideran los resultados electorales de las últimas elecciones a gobernador en todos los estados el país, la bolsa de recursos ilegales que se hubieran requerido para pagar una cantidad de votos equivalentes a los del ganador de cada contienda variaría desde 82 millones en el caso de Baja California Sur, hasta 2,274 millones en el caso de la Ciudad de México (Tabla 4.1). En promedio, se requerirían 486 millones de pesos para contender exitosamente por una gubernatura. Esta aproximación es conservadora. Operadores políticos de los estados más competidos declararon: "sabíamos desde el principio que no íbamos a gastar menos de 600 millones". Si se suman los recursos que serían necesarios para financiar los requerimientos ilegales de la campaña del candidato ganador de cada estado, se requerirían 15,550 millones de pesos.

**Tabla 4.1.** Ejercicio hipotético de recursos necesarios para ser competitivo en campañas a la gubernatura según la regla de 750 pesos por voto emitido y tope de gastos

ESTADO	GANADOR	VOTOS OBTENIDOS POR GANADOR	TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA (MILLONES)	RECURSOS NECESARIOS PARA PAGAR \$750 POR VOTO (MILLONES)	PESOS ILEGALES POR CADA PESO PERMITIDO
Aguascalientes (2016)	PAN	203,417	\$16.31	\$152.56	\$9.35
BC (2013)	PAN-PRD	442,868	\$22.65	\$332.15	\$14.66
BCS (2015)	PAN	110,448	\$11.10	\$82.84	\$7.46
Campeche (2015)	PRI	148,659	\$9.83	\$111.49	\$11.34
Chiapas (2012)	PVEM	1,343,980	\$47.24	\$1,007.99	\$21.34
Chihuahua (2016)	PAN	517,018	\$48.39	\$387.76	\$8.01
CDMX (2012)	PRD	3,032,038	\$39.82	\$2,274.03	\$57.11
Coahuila (2017)	PRI	482,891	\$19.24	\$362.17	\$18.82
Colima (2015)	PRI	119,437	\$11.58	\$89.58	\$7.74
Durango (2016)	PAN-PRD	322,227	\$43.48	\$241.67	\$5.56
Guanajuato (2012)	PAN	1,111,623	\$24.57	\$833.72	\$33.93
Guerrero (2015)	PRI	558,662	\$27.11	\$419.00	\$15.46
Hidalgo (2016)	PRI	524,139	\$22.30	\$393.10	\$17.63
Jalisco (2012)	PRI	1,309,836	\$22.24	\$982.38	\$44.17

México (2017)	PRI	2,040,709	\$285.57	\$1,530.53	\$5.36
Michoacán (2015)	PRD	637,505	\$45.45	\$478.13	\$10.52
Morelos (2012)	PRD	364,925	\$20.79	\$273.69	\$13.16
Nayarit (2017)	PAN-PRD	197,481	\$19.80	\$148.11	\$7.48
Nuevo León (2015)	IND	1,020,552	\$49.93	\$765.41	\$15.33
Oaxaca (2016)	PRI	496,724	\$68.13	\$372.54	\$5.47
Puebla (2016)	PAN	805,899	\$35.85	\$604.42	\$16.86
Querétaro (2015)	PAN	379,790	\$53.06	\$284.84	\$5.37
Quintana Roo (2016)	PAN-PRD	263,793	\$4.45	\$197.84	\$44.46
San Luis Potosí (2015)	PRI	380,128	\$19.75	\$285.10	\$14.44
Sinaloa (2016)	PRI	427,887	\$37.76	\$320.92	\$8.50
Sonora (2015)	PRI	486,944	\$93.49	\$365.21	\$3.91
Tabasco (2012)	PRD	247,663	\$11.41	\$185.75	\$16.28
Tamaulipas (2016)	PAN	721,049	\$103.38	\$540.79	\$5.23
Tlaxcala (2016)	PRI	189,499	\$8.19	\$142.12	\$17.35
Veracruz (2016)	PAN-PRD	1,054,733	\$87.02	\$791.05	\$9.09
Yucatán (2012)	PRI	530,777	\$21.53	\$398.08	\$18.49
Zacatecas (2016)	PRI	259,908	\$25.39	\$194.93	\$7.68
<b>PROMEDIO</b>			\$42.40	\$485.93	
<b>TOTAL</b>			\$1,356.82	\$15,549.91	\$11.46

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los institutos electorales locales y entrevistas a profundidad.

Si se divide este monto (15,550 millones) entre la suma de lo que es permitido por los topes de gastos de dichos procesos (1,356 millones), tendríamos una primera imagen de la distancia entre lo que los operadores políticos revelan que se gasta y los límites legales: *para pagar los votos necesarios para ganar, por cada peso que puede gastarse legalmente se requieren 11.5 pesos de financiamiento ilegal.*

Esta brecha entre lo que se puede gastar y lo que se gasta es enorme. Sin embargo, la disparidad es aún mayor si se comparan los gastos que reportan los partidos y lo que gastan en realidad. Según los informes de fiscalización del INE (Capítulo 3), los partidos y los candidatos gastan en promedio tan sólo 32.8% del tope legal;<sup>1</sup> con base en dicha información, en promedio, *por cada peso reportado hay 15.3 pesos de financiamiento ilegal,*<sup>2</sup> esto es, la división de la cantidad necesaria

1. Como se explicó en el Capítulo 3 esta cifra resulta del informe de gastos de los candidatos más lo que el INE logra detectar a través del sistema de fiscalización. Hay que recordar que el INE fiscaliza todas las campañas del país desde 2015, por lo que los datos sólo corresponden a los 15 procesos electorales locales de 2016 y 2017.

2. Dado que la información revela que no siempre el ganador de la contienda es el que declara haber gastado más, se realizó el cálculo promediando el gasto de los dos candidatos punteros.

para ganar en las campañas (425.4 millones) entre lo que se informa que los candidatos han gastado (27.9 millones en promedio).

La varianza es grande. Dada la heterogeneidad en los criterios de los topes en cada estado hay casos, como el de Quintana Roo, donde la diferencia entre el dinero ilegal y el legal puede llegar a ser de 46 a 1, u otros estados en los que, dada la magnitud del tope legal, la proporción es menor, como en el Estado de México: 10 a 1 (Tabla 4.2).

**Tabla 4.2.** Ejercicio hipotético de recursos ilegales necesarios para campañas a la gubernatura y gastos visibles (2016-2017)

ESTADO	GASTO REPORTADO DEL GANADOR	GASTO REPORTADO DEL 2° LUGAR	GASTO PROMEDIO REPORTADO DEL 1° Y 2° LUGAR	RECURSOS NECESARIOS PARA PAGAR \$750 POR VOTO GANADOR	PESOS ILEGALES POR CADA PESO VISIBLE
Aguascalientes	\$8.19	\$11.76	\$9.98	\$152.56	\$15.3
Chihuahua	\$15.76	\$33.58	\$24.67	\$387.76	\$15.7
Coahuila	\$19.21	\$20.12	\$19.67	\$362.17	\$18.4
Durango	\$10.90	\$19.84	\$15.37	\$241.67	\$15.7
Hidalgo	\$20.55	\$7.75	\$14.15	\$393.10	\$27.8
México	\$166.97	\$130.77	\$148.87	\$1,530.53	\$10.3
Nayarit	\$20.00	\$13.74	\$16.87	\$148.11	\$8.8
Oaxaca	\$27.69	\$18.16	\$22.92	\$372.54	\$16.3
Puebla	\$28.02	\$35.53	\$31.78	\$604.42	\$19.0
Quintana Roo	\$4.25	\$4.22	\$4.24	\$197.84	\$46.7
Sinaloa	\$25.01	\$17.18	\$21.10	\$320.92	\$15.2
Tamaulipas	\$9.62	\$32.02	\$20.82	\$540.79	\$26.0
Tlaxcala	\$3.67	\$6.62	\$5.14	\$142.12	\$27.6
Veracruz	\$49.18	\$59.28	\$54.23	\$791.05	\$14.6
Zacatecas	\$11.38	\$5.67	\$8.52	\$194.93	\$22.9
<b>PROMEDIO</b>	\$28.03	\$27.75	\$27.89	\$425.37	
<b>TOTAL</b>	\$420.41	\$416.22	\$418.32	\$6,380.53	\$15.3

Nota: Cifras en Millones de Pesos

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE y entrevistas a profundidad.

Como ya se mencionó al inicio de este capítulo, una fuente para cubrir los diferenciales son los recursos públicos, en particular los recursos federalizados que cada entidad recibe y que constituyen 86.5% de los ingresos de los estados. La fiscalización que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de estos ingresos permite dimensionar los recursos que se usan "irregularmente" en cada entidad".<sup>3</sup> Si se agrupa la totalidad de irregularidades y observaciones hechas por la ASF y que los estados no han recuperado ni aclarado (247 mil millones de pesos entre 2012 y 2016) y se contrastan con la estimación del dinero ilegal necesario para ganar cada campaña a gobernador, en promedio sería suficiente con que 6.3% de las irregularidades no solventadas de los recursos federalizados se destinaran a fines electorales para poder "cubrir" el dinero ilegal que se requiere en las campañas (Anexo 4).<sup>4</sup>

El daño causado a la hacienda pública por los recursos que los estados desviaron entre 2012 y 2016 es, en promedio, de 7,730 millones por entidad, aunque hay casos extremos, como el de Veracruz, en el que durante el sexenio de Javier Duarte alcanzaron los 50 mil millones de pesos. En este caso, hubiera sido suficiente con que 1.6% de los recursos desviados se utilizaran con fines electorales para satisfacer la demanda de financiamiento ilegal para una campaña a gobernador en dicha entidad.

Para analizar el monto agregado de los recursos que los diferentes actores políticos en los tres niveles de gobierno tienen en sus manos y que potencialmente podrían sufrir algún desvío resulta útil describir de manera general el presupuesto del sector público en México, tanto federal como local.

## 4.2 DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO

El presupuesto se desdobra en distintas dimensiones: por orden de gobierno, por sectores (central, paraestatal y órganos autónomos), por clasificación (capítulos como gasto corriente, gasto operativo o inversión) o por función. Para efectos de este trabajo importa centrarse en los ingresos y egresos por orden de gobierno y por clasificación del gasto. Conocer la estructura del gasto público a través de esta división permite identificar algunas zonas de riesgo, como las asociadas con recursos que durante mucho tiempo tuvieron menor vigilancia o que pueden recibirse como producto de una negociación política.

En términos reales, el gasto público total aumentó 21.7% entre 2009 y 2016, pero al analizarlo de manera desagregada se observa que el gasto federal creció 32.9%, mientras que el federalizado (el que ejercen los estados) lo hizo en 49.6% (Gráfica 4.1). Esto significa que los estados gastan una proporción cada vez mayor de los recursos públicos.

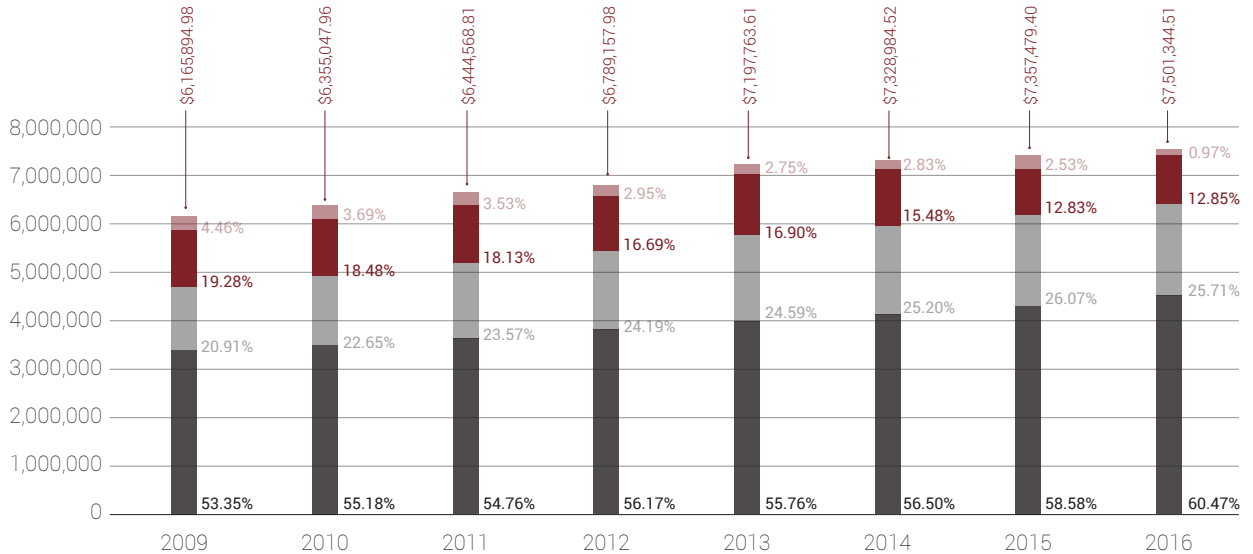
---

3. Para mayor profundidad en la fiscalización de recursos y sus resultados, véase Leonardo Núñez González (2017), ¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio. Cómo el gobierno hace lo que quiere con nuestro dinero, México: Aguilar.

4. Para realizar esta estimación se dividió el cálculo del dinero necesario para pagar 750 pesos por voto en cada estado entre el Daño a la Hacienda Pública Federal detectado por la Auditoría Superior de la Federación al 10 de abril de 2018 y que no ha sido aclarado ni recuperado entre 2012 y 2016 por cada una de las entidades federativas. En todas las entidades este cociente muestra que se desvían más recursos de los necesarios para pagar el costo total de una campaña, salvo en el caso de Aguascalientes, en el que el daño a la Hacienda es superior al costo estimado por 6%.



**Gráfica 4.1.** Gasto público total, por orden de gobierno, 2009-2016 (millones de pesos constantes, base 2018)

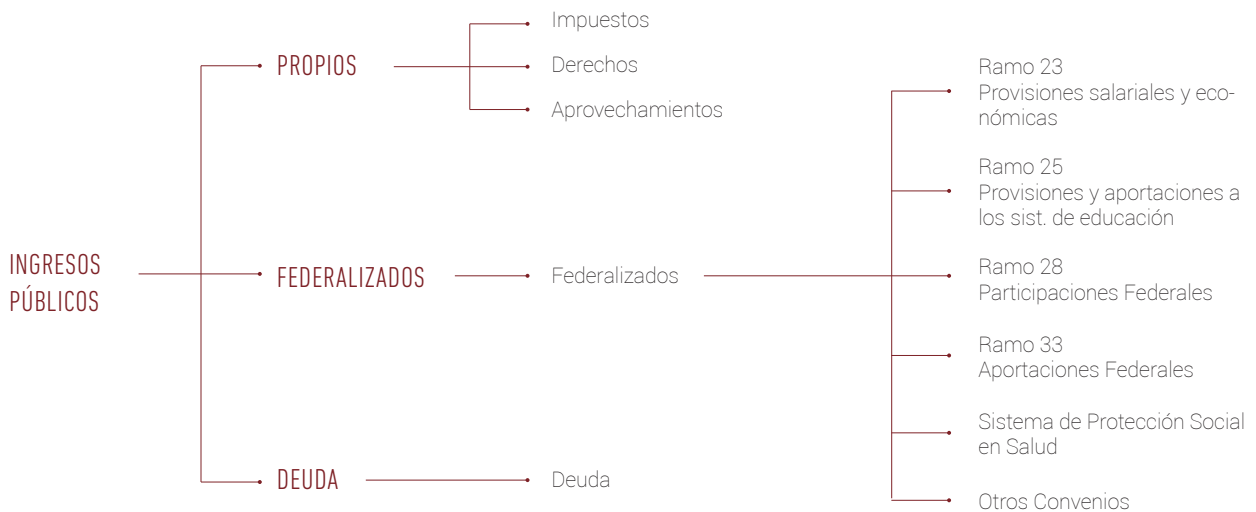


Fuente: elaboración propia con base en Cuentas Públicas de la Hacienda Pública Federal y Cuentas Públicas estatales.

- Gasto Federal
- Gasto Federalizado
- Gasto Estatal
- Gasto Municipal

Si bien todos los ingresos de las entidades federativas provienen de una fuente pública, algunos son propios (impuestos, derechos, productos o aprovechamientos) y otros, federalizados (participaciones, aportaciones y convenios de descentralización y reasignación entre la federación y las entidades y municipios). Existe una tercera fuente de ingresos: el financiamiento o deuda pública.<sup>5</sup> esto es, la adquisición de compromisos de pasivos a corto, mediano y largo plazos para hacer frente a sus obligaciones (Figura 4.1).

**Figura 4.1.** Tipos de ingresos públicos de las entidades federativas



5. Recientemente, el crecimiento de las deudas estatales, la falta de claridad en las reglas de contratación y la cooptación de los congresos locales para su aprobación encendió focos rojos y, de existir información, bien podrían incluirse dentro de los recursos potencialmente dirigidos al financiamiento de campañas políticas. Desde 2016, la contratación y aprobación de la deuda pública local se regula mediante la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, pero existen muchas zonas de riesgo en esta regulación.

La composición del gasto muestra cambios a lo largo del periodo. Por ejemplo, entre 2009 y 2016, los recursos propios de los estados disminuyeron de 19.3% a 11.9% del gasto total, una variación de 225 mil millones de pesos constantes. *Curiosamente, en años de elecciones federales, los ingresos propios de los gobiernos estatales se reducen.* Entre 2011 y 2012, el gasto estatal financiado con ingresos propios disminuyó de 1.19 billones de pesos a 1.13 billones (5% menos respecto del año anterior), mientras que entre 2014 y 2015, la reducción fue de 1.08 billones de pesos a 900 mil millones (de 16% respecto del año anterior) en términos constantes. Una posible explicación de este fenómeno es que los ingresos propios de los gobiernos locales no disminuyen en la realidad, sino lo que disminuye es su reporte, y, al quedar fuera de la contabilidad, pueden utilizarse para otros fines.

Por su parte, los ingresos propios de los municipios también se han reducido, pasando de 275 mil 257 millones de pesos en 2009 a menos de 100 mil millones en 2016 (60% menos en términos constantes). Esta caída en los ingresos propios del orden estatal y municipal contrasta con un aumento de 49.6% de los fondos federalizados. Hay un incremento en la "pereza fiscal", en la que cada vez hay más recursos en el ámbito subnacional, pero este dinero no proviene de recaudación propia, sino que lo entrega la federación.

Los recursos federales entregados a las entidades federativas y municipios se transfieren mediante fondos federalizados, fundamentalmente los ramos 28 (Participaciones) y 33 (Aportaciones). Los primeros se otorgan a las entidades con el fin de devolver y compensar su participación en la recaudación del país (a través del impuesto sobre la renta, ISR, o la producción petrolera, por ejemplo) y que las autoridades estatales pueden ejercer con plena libertad en los distintos capítulos de gasto, según sus necesidades y decisiones —por ello son conocidos como recursos de libre disposición—. Los segundos son transferidos con propósitos específicos para aquellas funciones en las que estados y federación tienen facultades concurrentes, como reducir la pobreza o atender necesidades prioritarias para el desarrollo nacional —educación básica, salud, seguridad, infraestructura, programas alimenticios o de asistencia social—, por lo que se les conoce también como recursos etiquetados.

En un año presupuestario se entregan a los estados y municipios cerca de 1.59 billones de pesos (en promedio entre 2009-2016). El Ramo 28 (Participaciones) representa 45%, y, como se mencionó, los estados y municipios tienen completo control. A estos recursos sólo podían fiscalizarlos las auditorías estatales, hasta que en 2016 la nueva Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación, paralela a las reformas anticorrupción, permitió que fueran auditados por la ASF.

Los recursos del Ramo 33, que representan 44% del dinero entregado por la federación al orden subnacional, siempre han estado sujetos a un monitoreo más estricto de la ASF. Ello no significa que no puedan ser desviados para otros fines, sino que, cuando sucede, se involucra al orden federal y estatal. Por último, el Ramo 23 (Previsiones salariales y económicas) y el Ramo 25 (Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos) representan en promedio 8% y 3% del total, respectivamente. El Ramo 23, aunque maneja una menor cantidad de recursos en términos relativos, resulta particularmente preocupante dadas, por un lado, la amplia discrecionalidad con la que puede controlarse desde la Secretaría de Hacienda y, por el otro, la ausencia de reglamentación específica para su ejercicio (artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria), lo que abre la puerta a que se utilice como mecanismo de negociación política.<sup>6</sup>

---

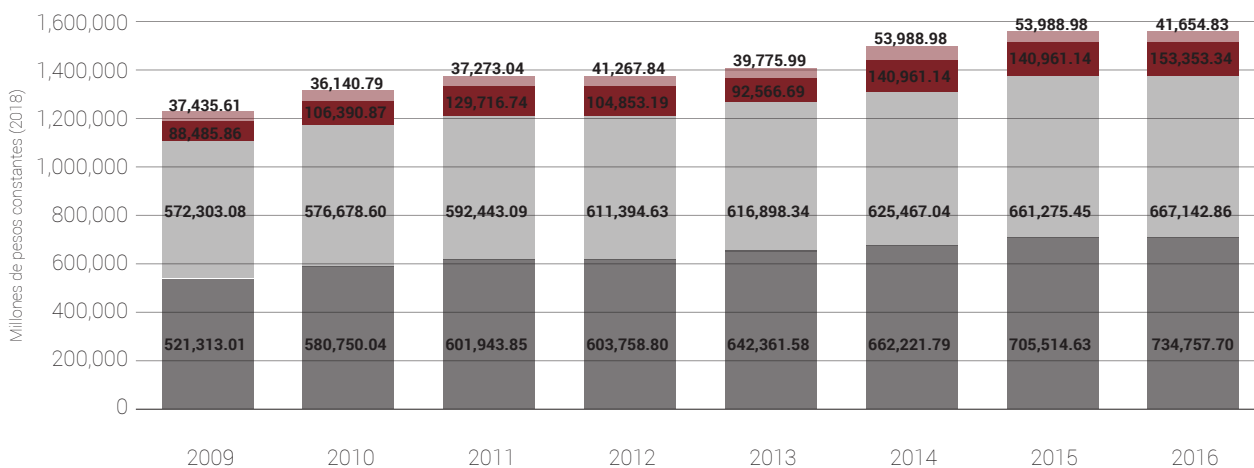
6. Leonardo Núñez González, "El poder de Hacienda y el caso de Javier Corral", *Animal Político*, 15 de enero de 2018.

**Cuadro 4.1.** Discrecionalidad en el Ramo 23

El Ramo 23 es uno de los ramos generales de gasto que presenta mayor sobre ejercicio —mayor gasto al aprobado por el Presupuesto de Egresos de la Federación—. Los datos muestran que, entre 2013 y 2017, el gasto excedente acumulado fue de 495 mil millones de pesos (constantes). De ese monto, más de 80% corresponde a transferencias directas a gobiernos locales mediante el “Fondo para el Fortalecimiento Financiero” (Fortafin), que reemplazó al programa “Contingencias Económicas” (extinto en 2016) y “Programas Regionales”, el cual existe desde 2009, cuyas asignaciones presupuestarias quedaron a criterio exclusivo del Ejecutivo. Este tipo de programas con subsidios discrecionales constituyen una mala práctica, pues en lugar de promover un fin y reglas claramente definidos para resolver problemas de política pública o necesidades debidamente identificadas, responden a un uso político (clientelar) o como un instrumento para premiar o castigar a gobiernos locales. El Ramo 23 y los montos de sus fondos y programas no se encuentran asociados con un destino geográfico previo a ser ejercidos, contrario a lo que dictan las reglas de transparencia presupuestaria

Fuente: Caja Negra 2.0, ‘Arquitectura del Ramo 23’, México Evalúa, 2018.

**Gráfica 4.2.** Recursos federalizados transferidos a las entidades, 2009-2016 (millones de pesos constantes, base 2018)

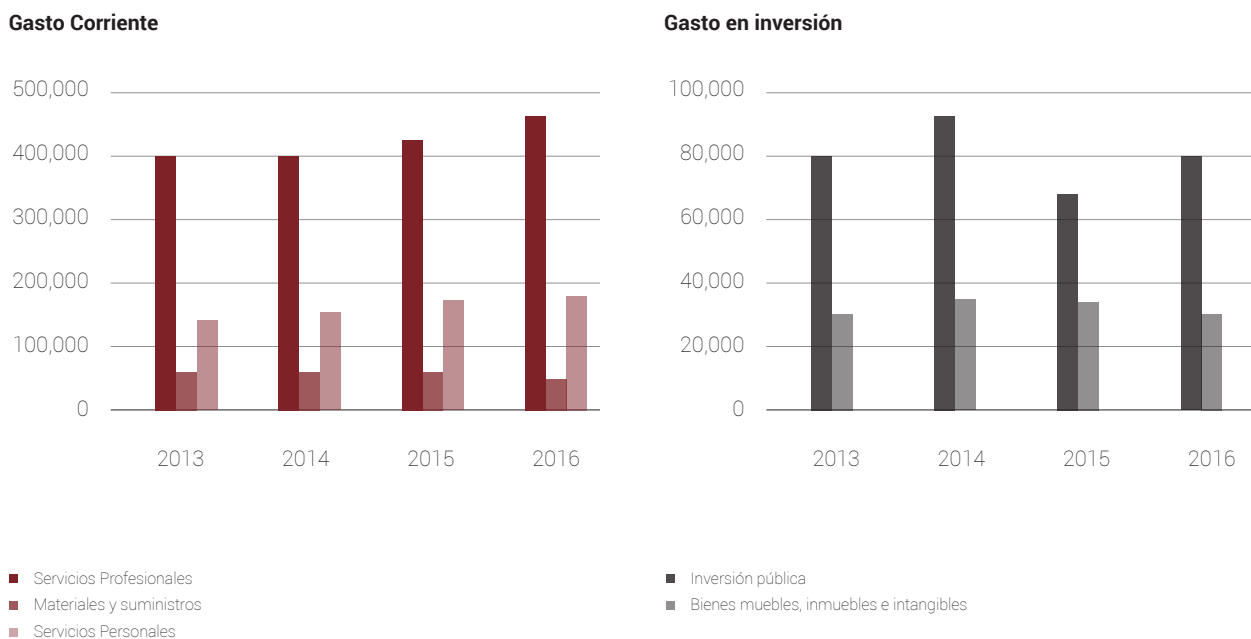


Fuente: elaboración propia con base en Cuentas Públicas de la Hacienda Pública Federal y Cuentas Públicas estatales.

- Ramo 28
- Ramo 33
- Ramo 23
- Ramo 25

Otra forma de aproximarse al entendimiento del gasto es conocer la división y dimensiones por capítulo, es decir, por el tipo de bienes y servicios que se pagan con el presupuesto. Las clasificaciones son: el gasto operativo o gasto corriente, que tiene entre sus principales usos el pago de nómina y servicios personales (capítulo 1000); compra de materiales y suministros (capítulo 2000); los servicios generales (capítulo 3000), y las ayudas, subsidios y transferencias (capítulo 4000). El gasto de capital incluye los capítulos de bienes muebles e inmuebles (capítulo 5000) y la inversión u obra pública (capítulo 6000). La deuda pública, en general, se reporta como un capítulo aparte (9000) (Anexo 5). Entre 2013 y 2016, el rubro de gasto que más recursos consumió en el gobierno federal fue el pago de la nómina. Fue también el que experimentó mayor incremento en el periodo. Por otro lado, es notoria la reducción del gasto en inversión pública. Cuando se revisa esta división en el orden estatal, hay algunas diferencias importantes. En primer lugar, el gasto corriente en servicios personales es mayor en términos proporcionales y su incremento también. Además, es más pronunciada la reducción en la inversión pública.

**Gráfica 4.3.** Clasificación económica del gasto federal, 2013-2016 (millones de pesos, base 2018)



Fuente: elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de la Hacienda Pública Federal.

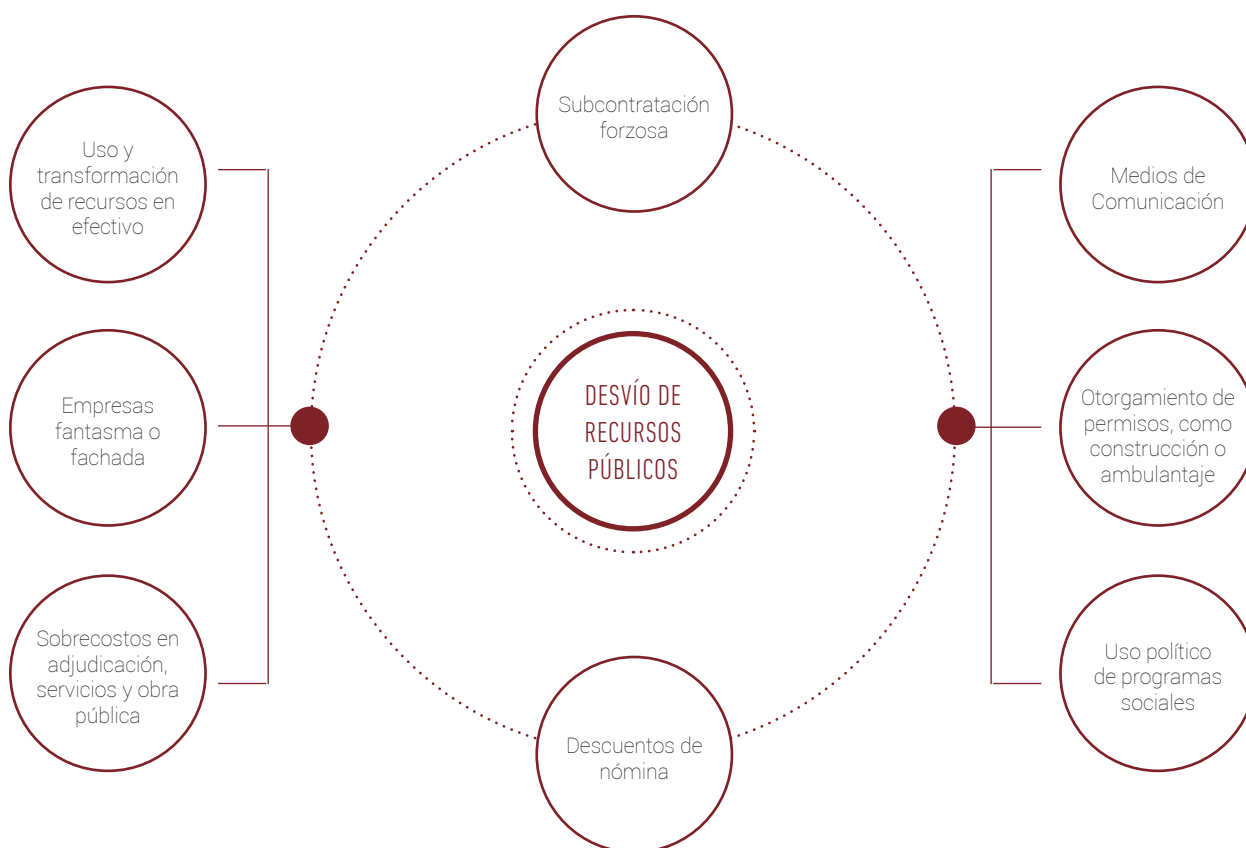
Como ha sido señalado, todo recurso público es susceptible de ser desviado, pero esta breve descripción del presupuesto permite identificar algunas zonas que, por sus dimensiones o por las reglas con las que operan, representan mayores riesgos, y, sobre todo, detectar los mecanismos más propensos para que parte de ellos terminen en las campañas políticas.

## 4.3 MECANISMOS PARA EL DESVÍO DE RECURSOS PÚBLICOS CON FINES ELECTORALES

Por su naturaleza y consecuencias, el desvío de recursos públicos con fines electorales se mantiene en la opacidad, y su detección requiere "creatividad". Sobra decir que hay poca evidencia documental, salvo aquella que obra en los reportes de la ASF, las investigaciones del INE o las averiguaciones previas de la Fepade, y que ésta no permite prejuzgar sobre el destino de los recursos desviados. Con las entrevistas y la información oficial disponible es posible reconocer algunos de los mecanismos y patrones más utilizados en el desvío de recursos públicos y describir de manera general la forma en que pueden llegar a candidatos, operadores o partidos políticos.

Para ser usados en las campañas políticas, los recursos presupuestarios primero deben transformarse en recursos en efectivo o bienes en especie que no figuren en los registros contables de los entes públicos. Los siguientes ocho mecanismos representan maneras en las cuales se realizan prácticas ilegales para obtener recursos provenientes de las arcas gubernamentales (Figura 4.2).

**Figura 4.2.** Mecanismos más utilizados para desviar recursos públicos



#### 4.3.1 . USO Y TRANSFORMACIÓN DE RECURSOS EN EFECTIVO

Es importante advertir que, aunque no todos los recursos en efectivo a los que los gobiernos tienen acceso son desviados o utilizados en contiendas electorales, dada la facilidad de su manipulación representan uno de los mecanismos más comunes. A pesar de vivir en plena época digital, en algunas entidades federativas varios tipos de ingreso aún se recaudan en efectivo. Por su naturaleza, existe una gran debilidad en su registro, ya que éste debe realizarse de manera manual, es decir, no está automatizado, como sucede con los recursos que se reciben directamente en instituciones financieras. Los ejemplos de recursos que se recolectan en efectivo van desde algunos impuestos que los contribuyentes pagan directamente en las ventanillas de las tesorerías estatales, pago de derechos por servicios menores que requieren los ciudadanos de sus gobiernos locales (por ejemplo, emitir 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 de los gobiernos estatales. A lo anterior se suman los ingresos derivados de algunas líneas de negocio que, por condiciones excepcionales, poseen algunos gobiernos; por ejemplo, casas de empeño, gasolineras o farmacias. Al no estar direccionados inmediatamente a las cuentas de los estados en bancos, estos ingresos son fácilmente desviables en su misma forma —efectivo— a cualquier finalidad.

La manipulación de los ingresos en efectivo es relativamente sencilla: por ejemplo, reportar que a un partido de béisbol celebrado en un estadio municipal asistieron mil personas cuando en realidad asistieron mil quinientas, o que el consumo de alimentos en una feria dejó una derrama de 10 millones de pesos en vez de 15 millones. Las diferencias se desvían fácilmente de los presupuestos sin que siquiera se registren en el sistema. Lo mismo sucede con los ingresos generados directamente en bienes del dominio público menos visibles, como los cobros por servicios sanitarios en parques, cuotas por el uso de instalaciones deportivas públicas, publicidad en las calles o bardas y fenómenos similares.

Si bien no hay un indicador confiable de los ingresos en efectivo que tienen los gobiernos, mediante las entrevistas realizadas a varios funcionarios locales se confirmó que aún hay estados y municipios que recaudan una parte importante de sus ingresos en efectivo, llegando hasta 60 o 70% de algunos rubros específicos, como el pago de multas. Otro dato sobresaliente es que los estados que han cerrado por completo sus ventanillas y han logrado que toda su recaudación se realice mediante instituciones financieras —comúnmente llamado "proceso de bancarización"— han registrado incrementos en la recaudación de ingresos propios de 15% a 20%.<sup>7</sup> Esto sin hacer ningún tipo de modificación adicional, lo que permite presumir que esos ingresos, más que representar fondos adicionales, se encontraban fuera de la contabilidad al hacerse en efectivo.

Por último, otra fuente importante son las empresas paraestatales de transporte público o concesiones similares, que cobran una fracción importante de sus servicios en dinero líquido. Una práctica común en los gobiernos estatales es reducir artificialmente los ingresos reportados de esas compañías, lo que les permite tomar parte del efectivo de sus registros. Después, las empresas de transporte público son fondeadas con subsidios directos de los presupuestos estatales. De alguna manera, ese mecanismo es similar al lavado de dinero proveniente de actividades ilegales, y permite a los entes públicos tener efectivo sin que esté registrado en las cuentas públicas.

El problema del acceso al dinero en efectivo es que auspicia varias conductas ilícitas: sobresueldos a funcionarios estatales o compensaciones extraordinarias que no se registran en los tabuladores; pagos a los miembros de los congresos locales o de los cabildos con el fin de que aprueben ciertas iniciativas del Ejecutivo; pagos a líderes de los sindicatos de trabajadores

---

7. De acuerdo a Sistema de Administración Tributaria, en el segundo trimestre de 2015 se obtuvieron ingresos superiores en 20.5%, con respecto al mismo periodo en 2014, debido a mejoras en los procesos recaudatorios.

públicos con el fin de evitar huelgas o para que apoyen las negociaciones salariales, o pagos a organizaciones sociales para su manejo político, con el fin de evitar bloqueos carreteros, cercos a edificios públicos o movilizaciones en general; pagos a medios de comunicación. También, desde luego, a campañas políticas. Si bien aproximarse a una cantidad de recursos desviados por su uso en efectivo es complicado, una evidencia indirecta puede encontrarse en el fenómeno del incremento del flujo de dinero en efectivo alrededor de las campañas electorales (Gráfica 4.4).

#### 4.3.2 EMPRESAS FANTASMA O FACHADA

Las autoridades fiscalizadoras —federales y estatales— han identificado que una forma en la que se desvían recursos presupuestarios hacia otros fines —uno de ellos, las campañas políticas— es mediante la documentación de contrataciones de servicios con empresas con o sin registro ante el SAT, pero que no realizan ninguna actividad, llamadas "empresas fantasma", y la consecuente emisión de facturas falsas o simuladas.<sup>8</sup> Lo anterior se ha logrado identificar fiscalizando la inscripción de esas empresas en los padrones de proveedores. Mediante el uso de facturas falsas, algunos gobiernos locales han sido capaces de burlar el sistema presupuestal y desviar dinero de las tesorerías, al realizar pagos a cuentas de operadores políticos o prestanombres. Una parte de esos recursos es susceptible de ser utilizada con fines electorales.

Uno de los fondos más propensos a este tipo de prácticas ha sido el Seguro Popular. La ASF ha señalado año con año que parte de los recursos de ese fondo no se destinan a los fines acordados, sino que se desvían, lo cual se ha detectado mediante visitas a las obras de infraestructura que deberían haberse construido con estos recursos, de naturaleza federal. Al no existir dicha infraestructura, la ASF urge a los gobiernos a devolver los recursos o a presentar la documentación que acredite que la obra sí se construyó.<sup>9</sup>

El uso de facturas simuladas es el mecanismo más generalizado para desviar recursos relacionados con la prestación de servicios y con la adquisición de bienes. Se ha identificado que, ante cambios de administraciones estatales, ha sido notorio el crecimiento en el pasivo circulante (cuentas por pagar) de algunas entidades federativas. Cuando los nuevos gobiernos buscan regularizar esas cuentas, se encuentran con que buena parte de las facturas pendientes de pago no cuentan con registros correctos e incluso, en algunos casos, nadie intenta cobrarlas. Un ejemplo en el que se han identificado esos desvíos son los servicios de mantenimiento o reparación de flotillas de automóviles o camiones recolectores de basura, o incluso patrullas, en los que se ha constatado que el servicio ni siquiera fue prestado, por lo que nadie reclamó el pago pendiente.

De acuerdo con informes de la ASF, se han presentado denuncias ante el Ministerio Público por un posible desvío de recursos de más de 7 mil millones de pesos entre 2011 y 2015 (en total). De ellos, alrededor de 40% representan recuperaciones relacionadas con la falta de documentación comprobatoria de pago a proveedores.

Es imposible calcular cuánto de este dinero acaba en los procesos electorales. Sin embargo, como se relatará en el siguiente capítulo, hay evidencia suficiente para probar que parte de él se transfiere a las campañas por medio de empresas fantasma y facturas apócrifas.

---

8. De acuerdo con una investigación de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), en un reportaje conocido como "La Estafa Maestra", se encontraron un total de 186 empresas de las cuales 11 eran "empresas fantasma", nueve presuntas "empresas fantasma", 44 no contaban con antecedentes registrales, 28 no tienen una dirección fiscal, 12 fueron desmanteladas, ocho no existen, diez que no son localizadas y seis razones sociales que no coinciden con los contratos emitidos.

9. Hasta antes de 2016, una de las debilidades del sistema de auditorías era su temporalidad. Primero debía de cerrarse la Cuenta Pública del ejercicio fiscal anterior para comenzar su fiscalización y sus dictámenes se presentaban hasta febrero del año posterior, es decir, dos años después del ejercicio del gasto. Ahora existen dos entregas parciales antes de febrero y la posibilidad de realizar auditorías en tiempo real.

### 4.3.3 SOBRECOSTOS EN ADJUDICACIÓN, SERVICIOS Y OBRA PÚBLICA

Dos de los mecanismos más recurrentes para desviar recursos públicos hacia las campañas son la adjudicación directa de contratos de obra pública y de bienes y servicios, y su sobrecosto. Los procesos de contratación suelen romper con el principio de que la asignación debe realizarse mediante un proceso de licitación o, siquiera, por invitaciones restringidas. La propia Secretaría de la Función Pública señala que 75% de todos los contratos firmados por el gobierno federal en 2016 se llevaron a cabo mediante adjudicaciones directas, es decir, sin competencia alguna. Para el ámbito local no hay información completa, pero se asume una proporción similar.

**Cuadro 4.2.** Sobrecostos en medicinas en Chihuahua

Al analizar los recursos transferidos al estado de Chihuahua para el pago de medicamentos y servicios de salud, la ASF descubrió diversas irregularidades en el proceso de licitación con el que se otorgaron los contratos.

Uno de los principales hallazgos fue que, al contrastar con los precios de mercado de diversos medicamentos, se identificaron sobrepagos en toda la muestra. Destacan los siguientes casos:

MEDICINA	PRECIO INDIVIDUAL PAGADO	PRECIO INDIVIDUAL REAL	DIFERENCIA	SOBREPAGO PAGADO
Olanzapina (esquizofrenia)	848.56	55.48	653 %	531 mil pesos
Sertralina (antidepresivo)	149.14	8.93	598 %	841 mil pesos
Clopidogrel (enfermedades arteriales)	356.39	43.37	1216 %	657 mil pesos
Montelukast (asma)	266.70	47.06	1764 %	986 mil pesos

De las facturas revisadas, en total se presume un daño por 6 millones 223 mil pesos. Además, se le pagaron 32 millones 335 mil pesos a la misma empresa proveedora para "compra de material de curación e insumos", los cuales no fueron documentados ni comprobados.

Fuente: Auditoría 719-DS, 2015, Auditoría Superior de la Federación.

De las entrevistas realizadas se identificaron algunas partidas que son más propensas a ser desviadas, pues es más probable que deriven en procesos de adquisiciones de excepción a la licitación pública, es decir, en los cuales, por definición, no hay competencia. Entre esas partidas se encuentran: 1) *procesos de adquisición de sistemas de información y tecnología*; 2) *equipamiento para temas de seguridad pública*; 3) *bienes o servicios relacionados con la atención de emergencias o desastres naturales*, y 4) *contratación de asesorías diversas*.



También pudo determinarse que el desvío de recursos por sobrepuestos en la obra pública ha crecido en años recientes. El porcentaje que se mencionó recurrentemente en las entrevistas es que el sobrepuesto en los procesos de contratación de obra pública es de alrededor de 30%. Incluso ese porcentaje se ha documentado en diversos artículos de prensa para, por ejemplo, las obras financiadas con recursos del Ramo 23, el cual ha sido ampliamente considerado como un fondo sujeto a corrupción desde la misma Cámara de Diputados (conocido como el fondo *moches*).

En otros casos, es práctica común que ciertos contratistas del gobierno paguen por nombrar al director de obra de los municipios. Esto les garantiza tener acceso a los contratos con mayor posibilidad de generar sobrecostos y desvíos, pues su fiscalización y auditoría es muy compleja, como el desazolve, el bacheo o la reparación de banquetas. En otros rubros de contratación o compras, como son los capítulos 2000 (materiales y suministros), 3000 (servicios generales) y 5000 (bienes muebles e inmuebles), en las entrevistas se constató que los porcentajes de desvío podrían ser menores a 30%, pero tal vez en un rango de 20 a 25 por ciento.

Cabe señalar que no es posible distinguir entre el monto de recursos que se desvía del presupuesto y aquel que finalmente se utiliza en las campañas. Es prácticamente imposible dilucidar qué porcentaje se queda en manos de funcionarios u operadores políticos para su propio beneficio personal o para fondear otro tipo de actividades políticas. Por último, en algunas ocasiones, los sobrecostos son aplicados directamente por los contratistas en la compra de bienes para uso electoral (adquisición de despensas, promocionales, tiempos aire, medios de transporte para movilizaciones). En esos casos, los bienes se resguardan en bodegas u oficinas de tal manera que puedan utilizarse tras el inicio de las campañas. Este mecanismo elude el control de los gastos de campaña que realizan los entes fiscalizadores y, por ende, representa un claro ejemplo del financiamiento ilegal de campañas.

#### **Cuadro 4.3.** Contrataciones públicas

Un estudio reciente que evalúa riesgos de corrupción en las contrataciones públicas en México desde distintos criterios de competencia, transparencia e integridad de las Unidades Compradoras entre 2012 y 2017 en 700 mil procedimientos (representando 2.3 billones de pesos) concluye que:

- A mil empresas se les asignó por medio de adjudicación directa 71% de los contratos (el método menos competitivo que existe en el sistema de contrataciones públicas).
- Solo 22% de los contratos asignados a estas compañías se licitó públicamente.
- De estas contrataciones, 43% se realizó mediante 10 Unidades Compradoras

Además, el estudio hizo un comparativo entre las adquisiciones realizadas entre el cambio de sexenio dentro del periodo de estudio, de lo cual se concluye que:

- Las 100 empresas que más contratos adjudicaron en 2012 concentraban 43% de los montos adjudicados. En 2016, esas compañías perdieron más de la mitad de su participación, reduciendo a 20% de los montos adjudicados.
- De las 100 empresas que en 2016 representaban 51% de los montos contratados, en 2012 sólo tenían 16 por ciento.

Las dependencias que más riesgo tienen de potenciales actos de corrupción en México son: CFE, ISSSTE, IMSS, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, SCT, Prospera y Liconsa. Esto, de acuerdo con 43 variables organizadas que miden la falta de competencia, transparencia y ciertas anomalías encontradas dentro de los procedimientos de contratación.

Fuente: Índice de riesgos de corrupción: el sistema de contrataciones públicas, IMCO, 2018.

#### 4.3.4 SUBCONTRATACIÓN FORZOSA. EL USO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Otro mecanismo, cada vez más común, para desviar recursos públicos a otros fines es contratar bienes o servicios en procesos de licitación o adjudicación directa, los cuales pudieran parecer transparentes y competitivos ante las autoridades fiscalizadoras. 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, por lo menos en papel, realice 30% de la obra; lo anterior, en el entendido de que la empresa subcontratada en realidad no realiza ningún servicio ni aporta ningún valor agregado, o cuando, haciéndolo, el pago pactado es muy superior a dicho valor agregado. La empresa subcontratada utiliza posteriormente los recursos que haya cobrado para las campañas electorales.

Este tipo de desvío se ha documentado ampliamente en años recientes, en particular por algunos estados y empresas paraestatales han hecho uso excesivo de este mecanismo mediante adjudicaciones directas otorgadas a universidades públicas. La razón social de estas entidades les permitió evitar licitaciones públicas y, por algunos años, mantener estos procesos fuera de la vigilancia de los entes fiscalizadores, a pesar de que, incluso en estos casos, se viola la normatividad, pues las universidades sólo pueden subcontratar hasta 49% del contrato adjudicado.

Una investigación —a la que ya se ha hecho referencia— que esclarece este modo de operar es "La Estafa Maestra".<sup>10</sup> En ésta se describe el mecanismo utilizado para desviar recursos: el gobierno, en lugar de entregar contratos directamente a las empresas, se los otorga a universidades públicas y éstas, a las empresas. Sólo por triangular recursos, las universidades cobraron mil millones de pesos de comisión, aun sin haber dado ningún servicio. En el siguiente cuadro, se muestran dos ejemplos recientes de auditorías realizadas a universidades públicas en la que se ha encontrado que se utiliza este mecanismo.

#### **Cuadro 4.4.** Auditorías a Universidades estatales

##### **AUDITORÍA A LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DEL SUR DE ZACATECAS, CUENTA PÚBLICA 2016**

La Universidad Politécnica del Sur de Zacatecas (UPSZ) suscribió cuatro instrumentos. Dos de ellos son convenios de colaboración con la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca), y dos contratos más con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), todos por un total de 154 796 400 pesos.

La ASF detectó que la UPSZ contrató con prestadores de servicios (personas físicas) el ciento por ciento de los servicios sin cumplir con las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento, concernientes en contar con la capacidad técnica, material y humana para prestar los servicios por sí misma o, en su caso, a no contratar más de 49 por ciento de éstos. A su vez, se identificó un sobrecosto de 37 452 500 pesos, determinado entre el monto de los recursos que la UPSZ cobró por sus

10. Miriam Castillo, Nayeli Roldán y Manuel Ureste, La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer el dinero público, México: Temas de hoy, 2018

servicios y lo que se comprobó que pagó a los prestadores de servicios, más otros gastos incurridos para cumplir con los convenios y contratos.

Por otro lado, se detectó que 78 prestadores de servicios no se vinculan con ninguno de los convenios, anexos técnicos y contratos suscritos con la Conapesca y la Sagarpa, a los cuales la universidad le pagó 8 692 100 pesos. De hecho, en un contrato no se proporcionó evidencia documental que justifique y compruebe los pagos, ni el personal que ejecutó los servicios pactados. Por último, la UPZS no acreditó el pago a 68 prestadores de servicio por 1 077 700 pesos y pretendió comprobar pagos por 1 474 600 pesos que corresponden a servicios prestados por 100 personas físicas fuera de la vigencia de los convenios con la Conapesca.

### **AUDITORÍA A LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE SALAMANCA, CUENTA PÚBLICA 2016**

La Universidad Tecnológica de Salamanca (UTS) suscribió nueve instrumentos, entre convenios y contratos con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por un monto total de 639 741 900 pesos. En cada instrumento afirmó contar con la capacidad técnica, material, humana y financiera para la realización de los servicios encomendados. No obstante, se corroboró que para hacer frente a sus obligaciones la UTS contrató a 17 prestadores de servicios, 7 empresas, 1 organismo descentralizado y 59 becarios, lo que representó 78.5% de subcontratación. Asimismo, no publicó los resultados respecto de ésta, con lo que incumplió disposiciones en materia de transparencia.

La ASF detectó que la UTS subcontrató casi cuatro quintas partes de los servicios en siete de los nueve convenios y/o contratos que celebró por un monto de 46 693 700 pesos, no acatándose a las disposiciones concernientes a la capacidad para prestar los servicios por sí mismos o, en su caso, subcontratar como máximo 49% de los montos convenidos. Por otro lado, se determinó que la UTS realizó pagos injustificados por 32 637 200 pesos a diversos proveedores y expertos técnicos contratados para la ejecución de los trabajos convenidos, ya que no presentó la evidencia documental que los sustente. Además, tampoco presentó documentación comprobatoria y justificativa de la aplicación de los recursos por un monto de 11 820 600 pesos.

Las deficiencias encontradas son propiciadas por la carencia de mecanismos de control interno que inhiban la corrupción, así como actos y omisiones de los servidores públicos que en su gestión no supervisaron, verificaron ni validaron la ejecución de los trabajos convenidos. Con ello, se estima un daño al erario de 44 457 800 pesos. Asimismo, se constató que en los nueve convenios y/o contratos suscritos por la UTS se realizaron pagos a los prestadores de servicios y empresas subcontratadas sin presentar documentación que pudiera acreditar la realización de los servicios.

También se pudo verificar que los terceros contratados transfirieron los recursos ministrados a otras personas físicas y morales. Aunado a lo anterior, se evidenció la falta de vigilancia y cumplimiento de las actividades por parte del personal de la UTS toda vez que se detectó que se depositaron pagos en demasía a beneficiarios de uno de los convenios, los cuales no han sido reintegrados en su totalidad.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación.

#### 4.3.5 DESCUENTOS DE NÓMINA

Los recursos públicos destinados al pago de nómina son inmensos. De ahí su propensión histórica a ser desviados hacia campañas políticas. La manera más burda de hacerlo era firmando acuerdos (no públicos) entre los gobiernos y los partidos mediante los cuales un porcentaje del sueldo de cada trabajador se descontaba de la nómina y se entregaba a los partidos. Se partía del supuesto de que la plaza y la permanencia en ella dependía de su filiación partidista, por lo que era normal que le pagara a la organización política cuotas en proporción a su sueldo. Los montos de estos acuerdos fluctuaban, pero en la mayoría de los casos se comprobaron descuentos de alrededor de 10% del sueldo base de la plantilla laboral.

Un ejemplo de este mecanismo se observa en el caso del exgobernador de Chihuahua, César Duarte Jáquez, quien fue denunciado en 2014 por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) por el presunto desvío de 14 millones de pesos para el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se presentaron documentos que señalan retenciones que van de 5% a 10% del salario a 700 empleados de mandos medios, las cuales presuntamente se utilizaron con fines electorales.

El caso de Delfina Gómez, excandidata a gobernadora del estado de México, es otro ejemplo de lo que podría constituir retenciones de nómina para financiar de forma ilegal una campaña. De acuerdo con una investigación del PAN presentada el 4 de mayo de 2017 (posteriormente denunciada ante la Fepade), Delfina habría desviado más de 49 millones de pesos cuando estuvo al frente de la Presidencia Municipal de Texcoco (entre los años 2013 y 2015), 36 millones de los cuales presumiblemente irían a un fondo de ahorro de los empleados del municipio de Texcoco y 13 millones se les habrían descontado a trabajadores del municipio por medio de retenciones de nómina de 10%. Según esta investigación, el dinero que se descontaba se depositaba en la cuenta del tesorero municipal, Alberto Martínez Miranda, y también destinado a la organización Grupo Acción Política, vinculada con Higinio Martínez, presidente municipal de Texcoco (2016-2018 y candidato a senador por Morena en 2018).<sup>11</sup>

Otra forma de utilizar el capítulo 1000 (servicios personales) para pagar campañas políticas es retener impuestos y cuotas de seguridad social a los servidores públicos locales sin realizar los enteros al Servicio de Administración Tributaria (SAT) ni a la Tesorería Federal ni, tampoco, a los institutos de seguridad social estatales o federales. Al no enterarlos, estos recursos no tienen que pasar por el proceso presupuestario y simplemente quedan o bien en el bolsillo de los gobernantes o en campañas electorales.<sup>12</sup>

De acuerdo con entrevistas realizadas para la elaboración de este estudio, la retención del ISR ocurre en los tres ámbitos de gobierno y, al no enterarse en el ámbito estatal, se convierte en una bolsa discrecional en poder del gobernador. Este mecanismo ha sido confirmado por la autoridad fiscalizadora. Tal es el caso de Sinaloa, para el que la Auditoría Superior encontró en 2016 un daño por cerca de 1,800 millones de pesos debido a la manipulación de este impuesto.

---

11. Las pruebas presentadas por parte del PAN fueron las cartas de retención a trabajadores del municipio firmadas por Delfina Gómez. Posteriormente, se presentaron documentos donde las mismas cantidades presuntamente desviadas aparecen en cuentas bancarias vinculadas con los acusados y con la organización política señalada. Al día de hoy no se cuenta con información pública sobre los avances de la investigación por parte de la Fepade. Sin embargo, es importante señalar que, luego de las acusaciones del PAN, la candidata afirmó que sí hubo descuentos salariales vía nómina a por lo menos 200 trabajadores de Texcoco, pero que éstos no fueron generalizados y que tales descuentos fueron legales, transparentes y a solicitud expresa de los trabajadores. Señaló que ellos mismos decidieron destinar ese dinero de forma voluntaria para distintos fines, entre ellos: a organizaciones políticas, para el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores o para cajas de ahorro. Afirmó también que cada trabajador tiene libertad de decidir cómo destinar sus recursos. La candidata también señaló que incluso hay partidos políticos (en específico el PRD y el PRI) que imponen como obligación a sus militantes hacer aportaciones similares.

12. Desde 2007 se diseñó un programa para "perdonar" a las entidades federativas el ISR que había sido retenido, mas no enterado, mediante la condonación de adeudos anteriores, a cambio de la promesa de enterar el ciento por ciento en el futuro. A pesar de ello, las entrevistas revelan que este mecanismo persiste, aunque "mientras antes sólo se enteraba un 40%, ahora se entera alrededor de un 70 por ciento".

El gasto en nómina no sólo funciona para financiar directamente las campañas. Muchos gobiernos incorporan a sus plantillas, ya sean del estado o del municipio, a sus estructuras partidistas, para utilizarlas en épocas electorales o bien para premiarlas por sus servicios en la campaña. En el pasado esto se realizaba mediante la venta u otorgamiento de plazas, lo cual no sólo permitía mantener a la estructura en la nómina, sino desviar una parte de ésta. Gracias al avance en los procesos de auditorías, este mecanismo se emplea cada vez menos en estados grandes y está desapareciendo en los municipios. Sin embargo, ha proliferado el pago de las estructuras partidistas mediante el uso del capítulo 1000 o del 4000, ligado a trabajadores eventuales o por medio de honorarios. En ellos es común que las estructuras partidistas estén incorporadas en las nóminas de eventuales de la plantilla de trabajadores de limpia o adscritas a parques y jardines en municipios. Según la evidencia recabada en las entrevistas, en diversos ayuntamientos un porcentaje de trabajadores, que puede rondar el 10%, se dedica a labores partidistas.

#### 4.3.6 MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El uso de los medios de comunicación como mecanismo de operación de las campañas políticas se ha documentado relativamente bien. Aunque las redes sociales han competido con los medios tradicionales en las últimas campañas, los gobiernos siguen gastando una cantidad importante de recursos en medios de comunicación, como radio y televisión. Los recursos que se destinan a este rubro no sólo son cuantiosos, sino que sistemáticamente superan los techos aprobados en los presupuestos estatales y federales, por lo que son objeto de negociaciones y asignaciones discrecionales por parte del Poder Ejecutivo. Esto genera una relación en la que el dinero público puede ser utilizado como un premio o un castigo que redunde en beneficios o consecuencias indeseables (Ver Capítulo 7).

#### 4.3.7 PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN Y AMBULANTAJE

Algunos de los bienes y servicios que los gobiernos locales, particularmente municipios y delegaciones de las grandes ciudades, deben proveer a la sociedad y que están sujetos a actos de corrupción son 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, ambulante). Estos permisos y los pagos ilegales que de ellos se derivan son práctica común debido al exceso de regulaciones, a la dispersión de facultades entre distintas dependencias y a la discrecionalidad en su otorgamiento. Por lo anterior, es común que los funcionarios cobren una "comisión" sobre el valor del permiso, ya sea para agilizar el trámite o, simplemente, para otorgarlo.

Los permisos por montos más pequeños pueden terminar financiando campañas políticas a gobernador —principalmente en las grandes ciudades— a través de una piramidación de las cuotas por razón de que representan una forma de financiar las estructuras partidistas de una campaña. Dicho de otra manera, el valor del sistema de pagos relacionados con el ambulante no sólo es un tema de corrupción, sino se trata de una red de apoyos y liderazgos vecinales o locales que se potencia durante las campañas políticas.

En el caso de permisos para nuevos centros comerciales, naves industriales o unidades habitacionales también han estado ligados al financiamiento ilegal de la política. En las entrevistas realizadas se constató que los desarrolladores inmobiliarios son grandes financiadores de campañas. Lo anterior, debido a las grandes ganancias que representa la emisión de permisos o la no obstrucción en la construcción de inmuebles. En el mismo rubro se pueden incluir los permisos, legales o ilegales, que dan los estados para la operación de transportes de personas (camiones, autobuses o taxis). El tipo de liderazgos que genera este fenómeno es muy similar al ambulante, aunque sus montos podrían ser mayores a los de obras.

**Cuadro 4.5.** Estimación de fondos recabados semanalmente por medio del ambulante en la Ciudad de México

De acuerdo con una estimación realizada por Rodrigo Meneses, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se estima que existían en 2017 más de 2 millones de ambulantes en la Ciudad de México, de los cuales solamente 5% tenía licencia para operar. De acuerdo con declaraciones de los comerciantes, las cuotas semanales variaban en el rango de 150 a 250 pesos, dependiendo del giro del negocio

Una sencilla estimación muestra lo siguiente:

CONCEPTO	RANGO	PROMEDIO	NÚMERO DE AMBULANTES SIN LICENCIA	TOTAL
Pago para operar por semana	\$150 – \$250	\$200.00	1,900,000.00	\$380,000,000

Es decir, hasta 380 millones de pesos pueden estar recaudados semanalmente por medio de pagos informales por operar como ambulante en la Ciudad de México

Fuente: Investigación, El Universal, 22 de junio de 2017.

Es imposible identificar estos montos de una lectura y análisis del presupuesto de alguna entidad pública, ya que justamente estos pagos no entran en el registro de las tesorías gubernamentales: los realizan las empresas o individuos directamente a cuentas o se entregan en efectivo a los operadores políticos.

#### 4.3.8 PROGRAMAS SOCIALES

El uso discrecional, condicionado y direccionado de recursos de programas sociales es una de las herramientas que más fácilmente se utiliza para campañas políticas. Lo anterior, debido a la dificultad de limitar su entrega durante campañas políticas. Si bien la legislación ha sido cada vez más estricta y ha establecido 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, puesto que se considera prioritaria su entrega a los individuos y familias.

En general, 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. Dar ayudas *per se* mediante programas sociales no necesariamente debe considerarse como financiamiento ilegal de campañas. Sin embargo, cuando su entrega está condicionada al voto, contiene logotipos con los colores o imágenes de los candidatos, se realiza en actos multitudinarios en los cuales la presencia de los candidatos está visiblemente enfocada en un acto electoral, sí lo es. Aunque estas prácticas están prohibidas por ley, los gobiernos han encontrado la manera de burlarla. En ocasiones se ponen etiquetas con la leyenda de que la "ayuda" no se entrega con fines políticos o electorales, pero, al ser distribuida por la autoridad, el beneficiario asume que proviene del partido gobernante.

El segundo fenómeno es usar los recursos de los programas sociales como una especie de nómina de las estructuras partidistas, cuadros o bases de adeptos al partido. Es decir, los gobiernos desvirtúan el padrón de beneficiarios para incorporar a sus estructuras a éste, de tal manera que los sueldos por los servicios de movilización que realizan en la campaña se pagan mediante la recepción de recursos, becas, apoyos o despensas producto de los programas sociales.

En las entrevistas se advirtió que este fenómeno ocurre particularmente en las entidades federativas cuyos padrones de beneficiarios y cuyos programas no se han depurado para evitar duplicidades con los programas sociales federales. Asimismo, se hace notar que los recursos ejercidos por los sistemas estatales de Desarrollo Integral de la Familia (DIF estatales) y los institutos de asistencia local son más propensos a esta práctica.

Un ejemplo adicional puede verse en la entrega de apoyos a las familias afectadas por los sismos de los días 7 y 19 de septiembre de 2017. En principio, no es cuestionable que el gobierno destine recursos a tal fin. Sin embargo, cuando los apoyos se entregan en efectivo, en vez de en especie; cuando las restricciones para su utilización en consumo regular y no en varillas o cemento son casi nulas; cuando las entregas se realizan en actos con la presencia de posibles candidatos a gobernadores o presidente; cuando los apoyos se priorizan hacia zonas con más votantes, más que a las familias más afectadas, entonces no parece clara la línea para decir si se están utilizando recursos públicos para el financiamiento de una campaña.

En general, los programas sociales carecen de reglas de operación claras y específicas, lo que deriva, en el mejor de los casos, en un manejo opaco de los beneficios y los beneficiarios. Según el último reporte (2013-2014) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), del inventario total de 6,491 programas sociales, 26% no reportaba su presupuesto, 14% no tenía reglas de operación y 46% "cumplía" con las dos fallas: no tenía reglas de operación ni reportaba su presupuesto, lo que resulta en que sólo 14% de los programas tiene cierto grado de transparencia. "Naturalmente, esto es terreno fértil para el uso clientelar de los programas sociales, pues generar programas sociales que repartan "apoyos" individuales puede ser una forma de construir o mantener clientelas electorales. Por eso es frecuente ver que, antes de una elección, se multipliquen los programas sociales, se incrementen los beneficiarios, se intensifique la entrega de apoyos y se amplíe la difusión de esos esfuerzos".<sup>13</sup> No existe interés en los legisladores de todos los partidos por esclarecer estas reglas o sujetarlas a una evaluación de resultados real, a pesar de las recomendaciones y la insistencia del Coneval, dado que, como otros actores políticos, son beneficiarios de los usos políticos de los programas sociales.

---

13. Guillermo Cejudo, Cynthia L. Michel y Roberto Zedillo, "Programas sociales sin política social", *Animal Político*, 10 de enero de 2018.

#### **Cuadro 4.6.** Desempeño de los programas públicos federales

Gestión Social y Cooperación, A. C. (Gesoc), realiza cada año una evaluación del desempeño de los programas públicos a escala federal. En el análisis del periodo 2012-2017, se considera que no ha habido modificaciones sustanciales a las reglas de operación de los programas que mejoren sus resultados.

Por ejemplo, en la evaluación realizada de 136 programas sociales del gobierno federal, que representan 60% del presupuesto total asignado en 2017, se encontró que:

- Persisten graves problemas de opacidad en la forma en que el Ejecutivo Federal informa al Congreso y a los ciudadanos sobre el desempeño de los programas sociales.
- El Presupuesto basado en Resultados tiene aún importantes áreas de oportunidad y requiere una mayor participación de la Cámara de Diputados para que, de forma conjunta, se asignen adecuadamente los recursos.
- Las previsiones y asignaciones de recursos no se basan en la evidencia de los propios programas.
- Al menos se observan 35 programas con bajos niveles de cobertura, los cuales no están en condiciones de resolver la problemática para los que se crearon.
- Existen cerca de 42 programas que, debido a los resultados obtenidos de sus evaluaciones y sus bajos niveles de cobertura a la población beneficiaria, así como la baja calidad en su diseño y/o avances en el cumplimiento de sus metas, no justifican incrementos presupuestarios.

Gesoc concluye que los elementos usados para definir los incrementos presupuestarios de los programas sociales no se asocian con su buena ejecución; por el contrario, aquellos programas que muestran una mayor opacidad, o los que ellos llaman de "caja negra" o de nivel de desempeño escaso, muestran incrementos en su presupuesto que en promedio son del doble que el conjunto de programas que tienen un alto potencial de asistencia o niveles de desempeño óptimo. Este tipo de hallazgos sugieren que el presupuesto se asigna a aquellos programas de tipo clientelista en los que se facilita más el desvío de los recursos debido a la falta de reglas precisas y de padrones de beneficiarios bien definidos, y a la existencia de métricas de evaluación poco claras.

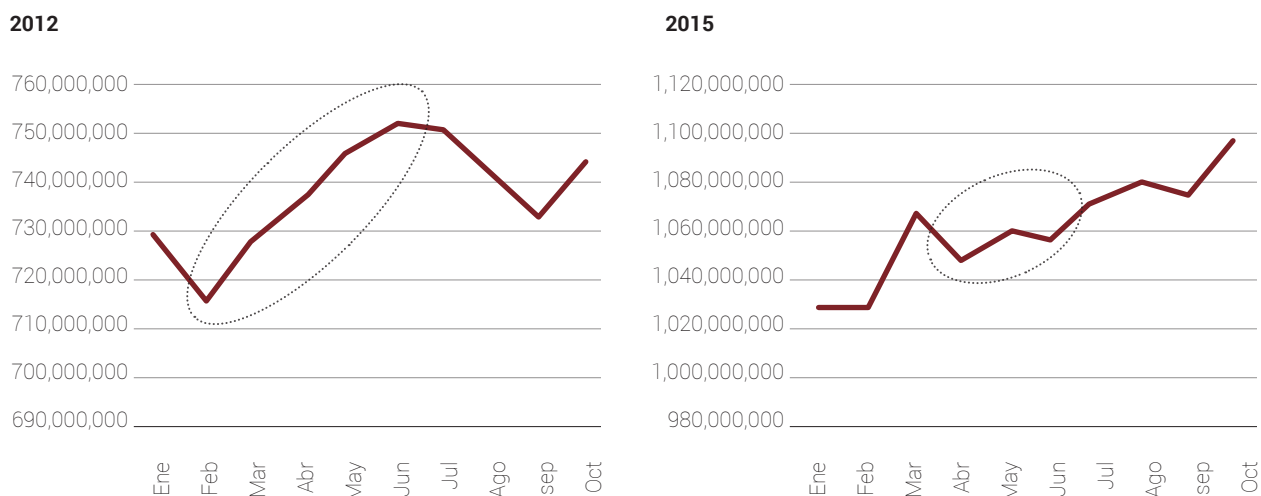
Fuente: Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales, Gesoc, A. C.



## 4.4 EL DINERO EN EFECTIVO EN LA ECONOMÍA

El uso de recursos públicos con fines electorales requiere diferentes mecanismos que, como se ha mostrado, permitan desviarlos de su destino original. En la mayor parte de los casos, los recursos necesitan transformarse en dinero en efectivo, de manera que puedan utilizarse con mayor facilidad. Evidencia indirecta de estos fenómenos puede encontrarse en el estudio temporal de la cantidad de efectivo presente en la economía. En los años con *elecciones federales* existe un aumento en el uso de efectivo en el país. El uso de efectivo por parte de la población puede deberse a un mayor consumo, una decisión de reducir el ahorro personal o, simplemente, un crecimiento en el ingreso; sin embargo, un análisis estadístico de 2000 a 2016 a escala estatal muestra la existencia de una relación entre los calendarios electorales y la cantidad de efectivo en circulación en las entidades federativas del país. Por ejemplo, en las elecciones federales de 2012 y 2015 se observa un aumento promedio de 33,165 millones de pesos (alrededor de 5%) en el flujo de efectivo en poder de la población (M1) durante los meses previos a la celebración de elecciones federales, por encima de los flujos de años no electorales.

**Gráfica 4.4.** Flujo de efectivo a nivel nacional en 2012 y 2015 (miles de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en información del Banco de México.

En 2012, año de elección presidencial, el flujo de efectivo aumentó 37 mil 374 millones de pesos de febrero a junio, equivalente a un crecimiento de 5% de M1. El aumento es desproporcionado y sale de los patrones normales de demanda de dinero. Un año antes el flujo había disminuido 2,958 millones de pesos en el mismo periodo y un año después, en 2013, también disminuyó, ahora en 5,119 millones de pesos. En 2015, año de elecciones intermedias, el flujo de efectivo creció 28,956 millones de pesos (crecimiento de 3% de M1); un año antes el incremento había sido de 11,459 millones de pesos.

Si bien el análisis realizado no permite confirmar una relación entre efectivo y elecciones estatales, sí existen casos en los que se observa un aumento considerable de uso de efectivo de un año a otro. En el año 2016, para los meses previos a las elecciones a gobernador realizadas en 12 entidades, el crecimiento promedio mensual de M1 fue de 15%. Mientras tanto, en el mismo periodo del año anterior el crecimiento promedio mensual en las mismas entidades fue de 7%. De los estados analizados destaca Chihuahua, donde el monto de retiros en el mes de marzo de 2015 fue de 1,450 millones de pesos y, para el mismo mes en el año 2016, fue de 2,245 millones de pesos. Esto representa una diferencia de 55%. Los mismos patrones se han observado en otras entidades con elecciones ese año, como Sinaloa, Veracruz y Tamaulipas. En marzo de 2015, el aumento en el flujo de efectivo en Sinaloa fue de 624 millones de pesos. Un año después, en el mismo mes, este aumento fue de 868 millones de pesos (un aumento de un año a otro de 39%). Para el caso de Veracruz y Tamaulipas la variación en el mismo mes en un año fue de 32% y 27%. Previo a esta elección, ambos estados eran baluartes del PRI sin alternancia política.

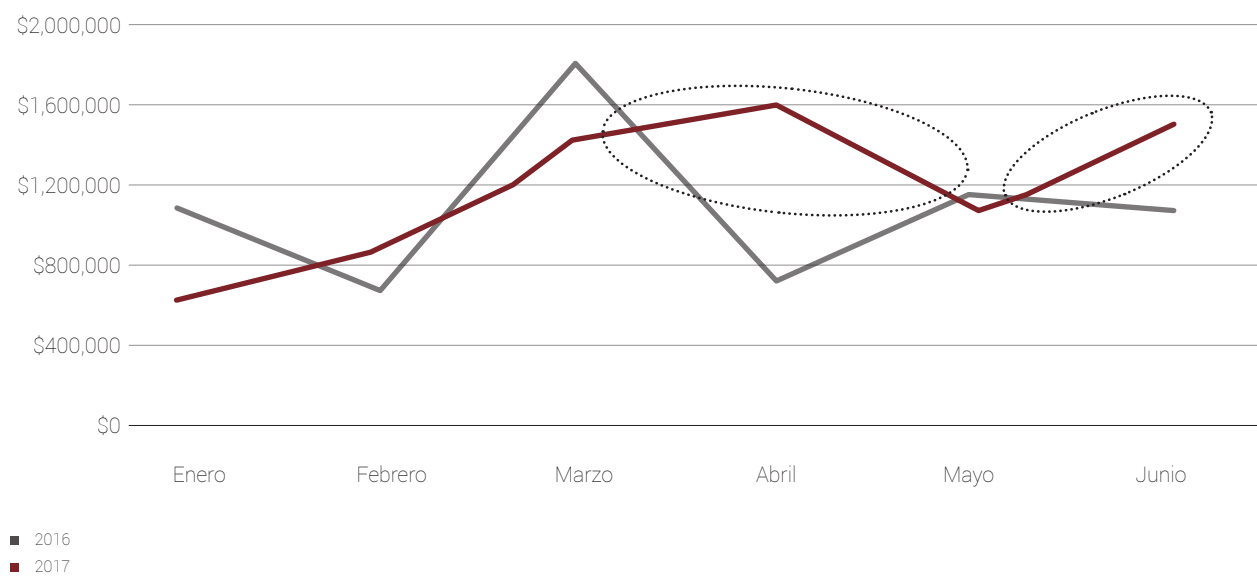
**Tabla 4.4.** Flujo de efectivo respecto al año anterior en el mes con mayor cambio previo a las elecciones a gobernador de 2016 (diferencias entre 2015 y 2016)

ESTADO	MES	MONTO 2015	MONTO 2016	DIFERENCIA NOMINAL NETA	DIFERENCIA PORCENTUAL
Aguascalientes	Marzo	1,372 mdp	1,111 mdp	261 mdp	-19
Chihuahua	Marzo	1450 mdp	2245 mdp	795 mdp	55
Colima	Mayo	792 mdp	243 mdp	-91 mdp	-69
Durango	Marzo	314 mdp	263 mdp	-50 mdp	-16
Hidalgo	Marzo	729 mdp	848 mdp	120 mdp	16
Oaxaca	Marzo	1276 mdp	459 mdp	-818 mdp	-64
Puebla	Marzo	1660 mdp	1635 mdp	-25 mdp	-1
Quintana Roo	Marzo	1104 mdp	913 mdp	-192 mdp	-17
Sinaloa	Marzo	624 mdp	868 mdp	244 mdp	39
Tamaulipas	Mayo	2050 mdp	2611 mdp	-498 mdp	27
Veracruz	Marzo	1779 mdp	2340 mdp	562 mdp	32
Zacatecas	Marzo	341 mdp	311 mdp	-31 mdp	-9

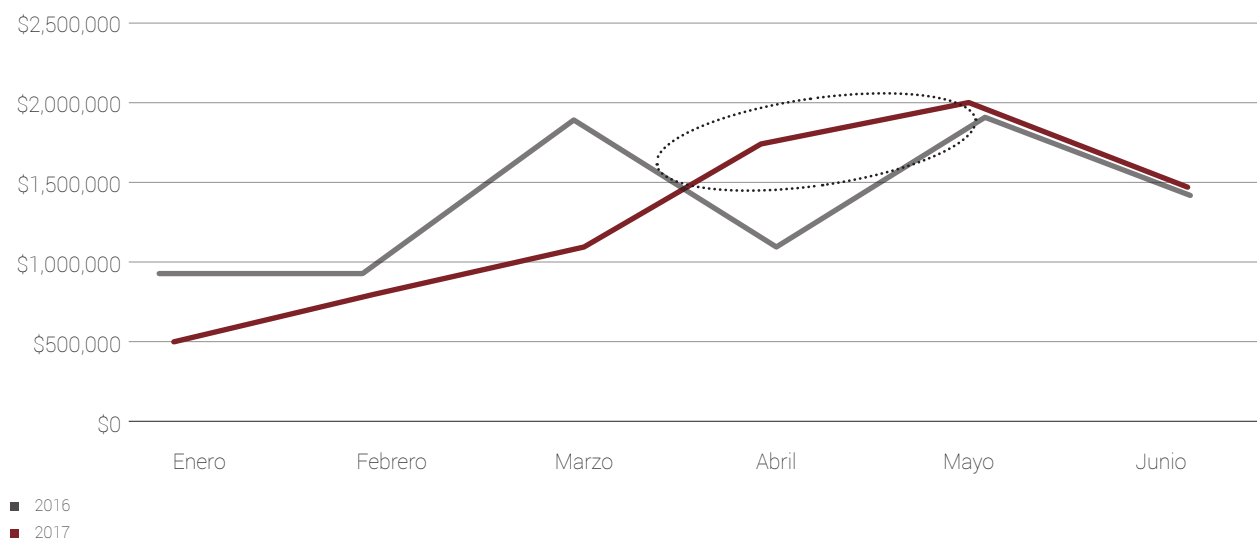
Fuente: elaboración propia con base en información del Banco de México.

Lo mismo puede observarse en las últimas elecciones del estado de México en 2017: de mayo a junio, el último mes previo a las elecciones, la cantidad de retiros de efectivo aumentó en 393 millones de pesos (38%). Como comparativo, en el mismo periodo de 2016, esta tasa de crecimiento fue negativa: la cantidad de retiros fue de 77 millones de pesos (7%) menor en junio que en mayo de ese año. Los meses previos a la elección con una mayor demanda de efectivo fueron abril, junio y marzo. Un caso similar ocurrió en los meses previos a las elecciones a Gobernador de Coahuila el mismo año. El crecimiento entre marzo y mayo fue de aproximadamente 900 millones de pesos, mientras que, en 2016, en el mismo periodo el crecimiento en el flujo de efectivo fue de 37 millones de pesos.

**Gráfica 4.5.** Flujo de efectivo en el estado de México, 2016-2017 (millones de pesos)



**Gráfica 4.6.** Flujo de efectivo en Coahuila, 2016-2017 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en información del Banco de México.



.05

FINANCIAMIENTO ILEGAL CON RECURSOS PRIVADOS

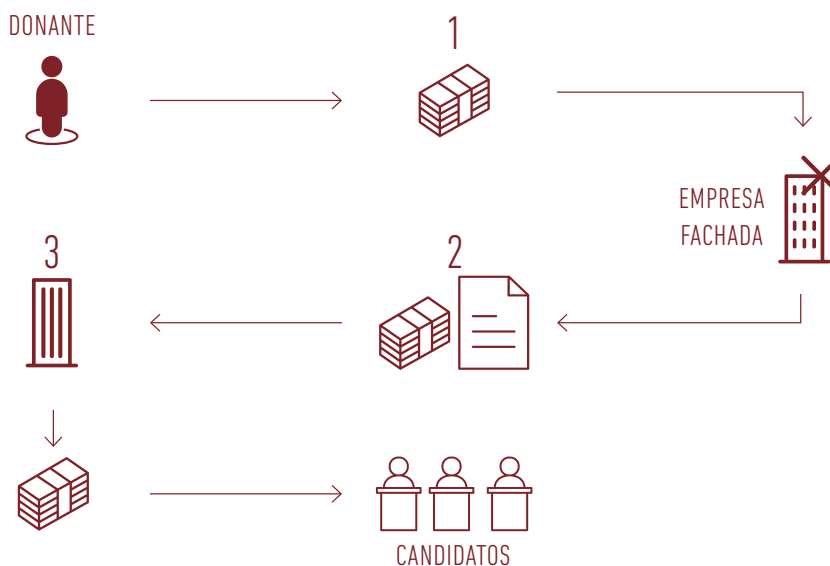
# FINANCIAMIENTO ILEGAL CON RECURSOS PRIVADOS

El financiamiento privado que reciben los partidos políticos y candidatos para los procesos electorales es ilegal si se otorga en alguno de los siguientes supuestos: a) rebasa el monto permitido por la ley, b) proviene de una fuente no permitida o c) no se reporta a la autoridad. En relación con el primero, como ya se detalló en capítulos anteriores, la ley establece los límites a las aportaciones privadas para cada elección, y rebasarlos atenta contra el principio de equidad que estipula el artículo 41 de la Constitución, puesto que desnivela la cancha para los jugadores. Un empresario podría apoyar a un candidato haciendo una aportación como persona física y sujetándose al límite máximo (en 2018 se definió en 1.68 millones de pesos), pero no podría otorgar recursos a través de sus empresas. Esto porque, de acuerdo con el segundo supuesto, se prohíbe a los candidatos y partidos recibir recursos que procedan de personas morales (como empresas o sindicatos), o de una actividad ilícita, como el crimen organizado, extranjeros, organismos internacionales, ministros de culto o personas no identificadas. Esta última prohibición se relaciona con el tercer supuesto (financiamiento no reportado), ya que si no existe documentación comprobatoria que permita identificar el origen de los recursos —certeza sobre la fuente de financiamiento—, cuando la autoridad electoral detecta gastos o ingresos no declarados, se está al margen de la ley.

El financiamiento privado ilegal es problemático porque generalmente implica la comisión de otros delitos, como lavado de dinero, defraudación y evasión fiscal, simulación de operaciones mediante empresas fantasma o fachada, entre otros. Como las campañas políticas requieren grandes cantidades de efectivo, es común que un particular o una empresa que desee aportar ese recurso emplee un sofisticado sistema para triangularlo y poder tener dinero líquido. Por ejemplo, el donante —persona física o moral— recurre a una empresa fachada para simular la contratación de un servicio, por el cual realiza un pago y obtiene la factura correspondiente con la que comprobar el gasto y deducir impuestos. Por su parte, la empresa fachada reembolsa al donante el dinero "pagado" menos el IVA y una comisión; finalmente, el donante entrega el dinero en efectivo al partido político o candidato al que quiere apoyar. Además de la defraudación fiscal presente en este esquema, si el dinero proviene de una fuente ilícita se estaría cometiendo, asimismo, el delito de lavado de dinero.

Además, el financiamiento privado hacia campañas políticas puede tener consecuencias indeseables en el ejercicio del poder. Financiar a un partido y a su candidato no suele ser cuestión de altruismo o filantropía, sino de "inversión". Como

**Figura 5.1.** Esquema de defraudación fiscal y posible lavado de dinero con empresas fantasma para realizar aportaciones privadas a partidos políticos



Fuente: Elaboración propia.

en cualquier transacción comercial, existe la expectativa de una tasa de retorno, esto es, se espera recuperar la inversión con su correspondiente porcentaje de ganancia. Si el candidato pierde, el inversionista también pierde. Si gana y ocupa el puesto, paga la "inversión" que el privado realizó en su candidatura utilizando los instrumentos que vienen aunados al cargo. Con esta transacción, se rompe de manera fundamental con el espíritu de la democracia representativa, porque el lazo del representante con sus representados, sustituido por un vínculo con sus benefactores, se diluye. Dinero y poder se unen en un círculo vicioso que compromete el ejercicio de gobierno.

La relación entre el dinero y la política no es una novedad, pero ha cambiado en comparación con lo que ocurría cuando no había competencia real y el PRI era, primero, el partido hegemónico y, después, el partido dominante. Por ejemplo, como

#### **Cuadro 5.1.** Dinero a cambio de obras

Un candidato a la presidencia municipal de Nezahualcóyotl, estado de México, narra que, días antes al inicio de su campaña, el entonces secretario de asuntos electorales del PRD se reunió con él para pedirle que recibiera a un empresario argentino. En el primer encuentro, el empresario le ofreció recursos para la campaña y, a cambio, sólo le pedía 'competir y ganar' las licitaciones de obra pública en el municipio si resultaba electo. De acuerdo con el candidato, se negó. En una segunda reunión, el empresario intentó persuadirlo nuevamente, con la promesa de que el día de la elección podría hacer que periodistas de todos los medios asistieran a una conferencia de prensa en Neza para que se declarara ganador antes que sus contrincantes. Esa vez, la petición no era la participación en contratos, sino le dijo: "te pediría que me des chance... yo tengo gente experta en construcción... que te proponga al director de Obras Públicas". "No, no puedo", contestó el candidato. Al iniciar su administración en el ayuntamiento, el empresario lo buscó varias veces. Cuando le recibió la llamada, el empresario le recordó la conferencia de prensa, que sí ocurrió, y le advirtió que tenía evidencias, pero que no quería mostrarlas públicamente. Tiempo después, el empresario fue parte de un gran escándalo, al exhibir en video a diversos funcionarios de partidos que aceptaron su financiamiento ilegal.

Fuente: Nayeli Roldán, Miriam Castillo y Manuel Ureste, *La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer dinero público*, México, Planeta, 2018, pp. 64-65.

se describió en el Capítulo 2, diversas crónicas periodísticas de la época narran que en 1993 ocurrió una reunión en que funcionarios del partido en el gobierno hicieron lo que se llamó un "pase de charola" que solicitaba 25 millones de dólares a cada uno de los principales empresarios del país (equivalentes a 758 millones de pesos de 2018). La reunión nunca fue desmentida. Cuando la noticia se filtró, hubo funcionarios y empresarios que se defendieron señalando que una de las críticas al PRI era su dependencia del dinero público y, además, que no había ninguna restricción legal que impidiera el financiamiento privado.<sup>1</sup> Era cierto. No fue sino hasta ese año cuando comenzó a crearse un marco legal para regular el dinero privado en la política. En todo caso, este episodio mostró los estrechos vínculos entre el sector privado y la política, vínculos que intentaron romperse por medio de un marco legal que prohibiera cierto tipo de aportaciones privadas y que limitara otras más.

Los cambios legales que ocurrieron en 1993 y en años subsecuentes no impidieron que el financiamiento privado siguiera fluyendo hacia partidos y candidatos. Lo que antes era relativamente abierto se volvió más opaco, aunque no por eso

1. Claudia Fernández y Andrew Paxman, *El Tigre. Emilio Azcárraga y su imperio Televisa*, 3.ª ed., México, Grijalbo, 2013, pp. 479-482.

menos frecuente. Políticos y donantes privados buscaron y encontraron diferentes *modus operandi* que, dependiendo de la cantidad, modalidad, temporalidad e implicaciones, adquirieron distintos grados de sofisticación.

El financiamiento privado ilegal se otorga en dos modalidades: monetario (ya sea en efectivo o mediante transferencias) o en especie (bienes o servicios). Para cada una de éstas hay dos posibles destinatarios: directamente el candidato, partido o equipo vinculado a una campaña política o bien, mediante triangulación, otras personas cuyo vínculo con el candidato no es inmediato o es más difícil de rastrear. A partir de estas dos categorías pueden explorarse los principales *modus operandi* detectados.

**Tabla 5.1.** Tipología del financiamiento privado ilegal a campañas

MODALIDAD \ DESTINATARIO	ENTREGADO DIRECTAMENTE AL CANDIDATO / PARTIDO / EQUIPO DE CAMPAÑA	ENTREGADO INDIRECTAMENTE MEDIANTE TRIANGULACIÓN
Monetario		
En especie		

Fuente: Elaboración propia.

## 5.1 FINANCIAMIENTO MONETARIO ENTREGADO AL CANDIDATO/PARTIDO/EQUIPO DE CAMPAÑA

Los mecanismos que requieren una menor sofisticación son aquellos en que los privados están dispuestos a entregar el dinero directamente a los candidatos, a su equipo o un partido. En palabras de un operador político entrevistado: "son las aportaciones que se entregan en maletas, sobres y transferencias, en las que los apoyos no superan comúnmente los 10 millones de pesos". Estas aportaciones "pequeñas" suelen ser las más difíciles de detectar, ya que su rastro se pierde si se entregan en efectivo o si se dispersan mediante transferencias de baja denominación. Las pocas veces que han podido descubrirse ha sido a través de grabaciones filtradas a los medios de comunicación por alguno de los involucrados, como sucedió en diversos videoescándalos (René Bejarano, Carlos Ímaz o Eva Cadena), o cuando, casi por accidente, se ha encontrado a políticos con inexplicables cantidades de dinero en efectivo (Arturo Escobar o Pedro Pablo de Antuñano).<sup>2</sup>

2. René Bejarano, operador político del PRD y secretario particular de Andrés Manuel López Obrador de 2000 a 2004, fue exhibido en marzo de ese año recibiendo fajos de billetes de manos de un empresario argentino, Carlos Ahumada, y guardándolos con ligas en maletines. Carlos Ímaz, exjefe delegación de Tlalpan, también fue exhibido en video recibiendo 350 mil pesos de manos, también, de Carlos Ahumada. Eva Cadena, diputada local de Morena en Veracruz, fue filmada en tres ocasiones diferentes en 2017, en una recibiendo 500 mil pesos para apoyar una candidatura presidencial, en otra aceptando 10 mil dólares para su propia campaña y, finalmente, tomando un millón de pesos de un supuesto empresario que quería impulsar una ley en el congreso local. Arturo Escobar, como senador y dirigente del PVEM, fue detenido en 2009 en un aeropuerto por transportar en una lujosa maleta un millón de pesos en efectivo sin declarar; el político aceptó que el equipaje era suyo, pero que no sabía nada del dinero. Pedro Pablo de Antuñano, funcionario de la delegación Cuauhtémoc durante la administración de Ricardo Monreal, fue detenido en 2006 mientras circulaba por Polanco en una camioneta mientras transportaba 600 mil pesos en efectivo en una caja de cartón; declaró que se trataba de dinero para pagar la nómina y gastos de una de sus asociaciones.



Existen casos en los que el dinero privado que fluyó ilegalmente hacia el financiamiento de campañas políticas pudo, a pesar de su difícil detección, documentarse y comprobarse, como fue el episodio de *Amigos de Fox* en el proceso electoral del año 2000. Como se señaló en el capítulo 2, después de una serie de denuncias, el Instituto Federal Electoral (IFE) inició una investigación ese año para determinar la existencia de una red paralela que pagó gastos de la campaña presidencial del candidato del PAN-PVEM, Vicente Fox, que no habían sido declarados. En un primer momento, el IFE solicitó información a diversas instituciones, como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y al Registro Público de la Propiedad, entre otras. Ésta le fue negada debido a que en ese momento el IFE no tenía atribuciones para superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, es decir, no tenía la facultad legal para exigir información sobre las transacciones y cuentas bancarias de los involucrados. No fue sino hasta después de una serie de resoluciones judiciales cuando se determinó que, para las labores de fiscalización, el IFE sí tenía la capacidad para superar el secreto bancario.

Del análisis de los flujos de efectivo, se confirmó la existencia de una estructura alrededor de tres entes jurídicos principales: la asociación civil *Amigos de Fox*, un fideicomiso denominado "Para el Desarrollo y la Democracia en México" y otra asociación, llamada "Éxito con Fox". Con un intrincado sistema de transferencias cruzadas entre 25 cuentas bancarias se recibieron 46 millones de pesos de 296 "fuentes lícitas", que eran personas físicas y morales que no tenían actividades mercantiles, aunque con varias aportaciones que superaban el límite legal permitido.<sup>3</sup> Igualmente, recibió 45 millones de "fuentes ilícitas", entre las que se encontraban 57 empresas mercantiles, aportaciones desde el extranjero, depósitos desde el grupo parlamentario del PAN en el Senado y aportaciones de origen no identificado. *En total, 91 millones de pesos quedaron acreditados como financiamiento ilegal (equivalentes a 232 millones de pesos de 2018), ya que se utilizaron para pagar directamente a proveedores en la campaña y no se declararon en ningún momento.* Estos 91 millones se sumaron al gasto que sí había reportado la coalición (418 millones de pesos), con lo cual el tope de gastos de la campaña presidencial, que entonces alcanzaba los 491 millones de pesos, fue superado en 3.7% (poco más de 18 millones de pesos). La coalición se hizo acreedora a una multa de 498 millones de pesos (399 para el PAN y 99 para el PVEM). Aunque en apariencia la sanción era considerable, resulta menor comparada con el financiamiento público que dichos partidos recibieron en 2003: 1,675 millones corrientes o 1,755 millones de pesos constantes de 2018, e ínfima si se piensa en los recursos de los que eventualmente podría disponer el ganador una vez en el gobierno. Tanto por el lado del costo-beneficio como por el de las probabilidades de ser descubierto, la apuesta del dinero ilegal en campañas resulta "racional". El incentivo para torcer la ley quedó establecido.<sup>4</sup>

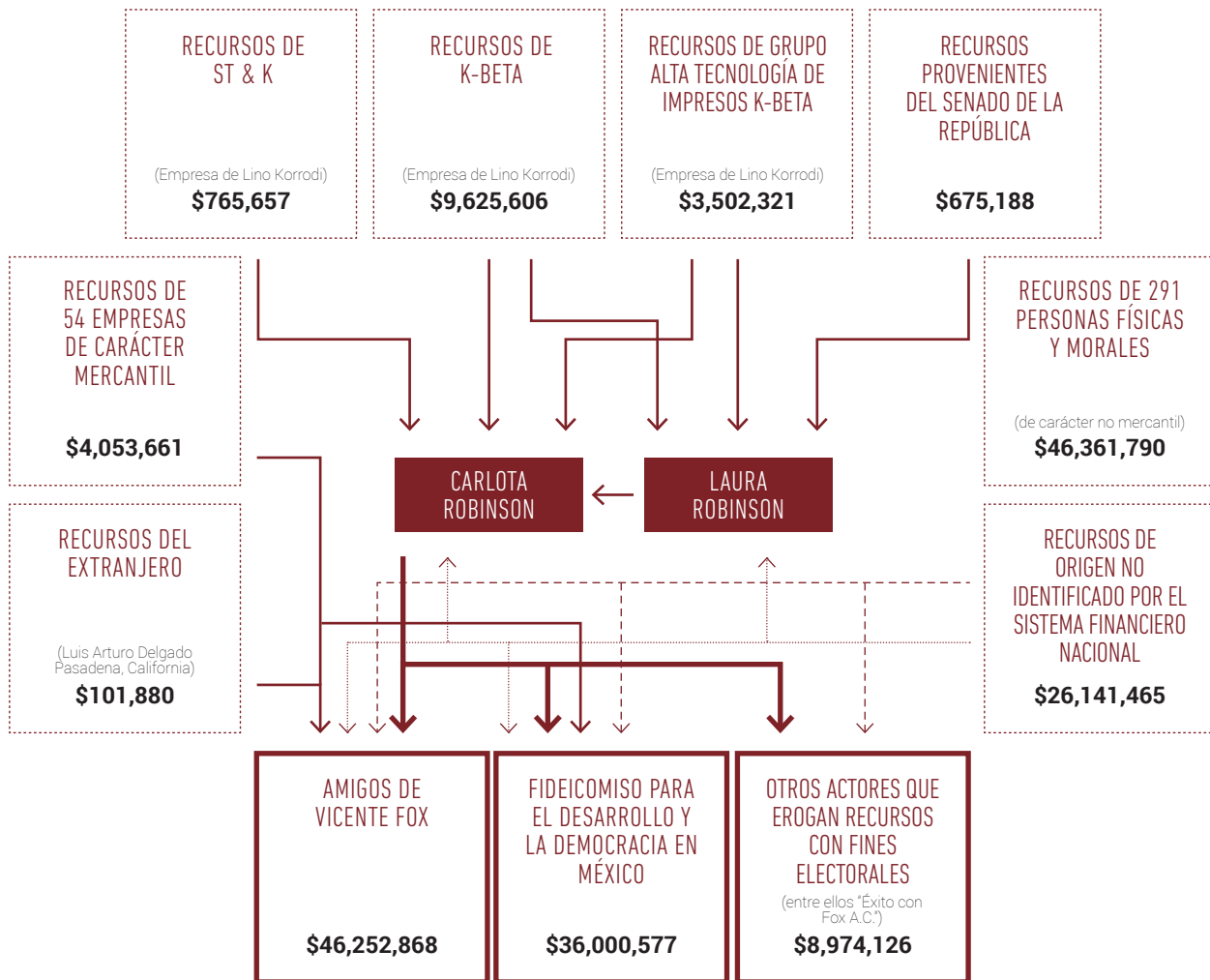
En este esquema, una parte de las aportaciones privadas se canalizaron a través de diversas empresas y se concentraron depositándolas directamente en las cuentas del fideicomiso o de las asociaciones, mientras que otras se entregaron a dos personas, Carlota y Laura Robinson, quienes se encargaban de fungir como intermediarios, pero que, en última instancia, eran parte de la estructura de campaña del candidato.

---

3. Hay que recordar que antes de 2007 las personas morales que no tuvieran actividades mercantiles, como las fundaciones, podían hacer aportaciones legales, siempre y cuando respetaran los límites de montos permitidos.

4. Para una descripción detallada del caso, véase Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

**Figura 5.2.** Flujo de recursos en el caso *Amigos de Fox*



Fuente: Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

Una vez que este mecanismo de transferencias bancarias quedó al desnudo, y ante la vulnerabilidad de ser descubiertos una vez más por la autoridad electoral, la entrega de recursos monetarios evolucionó por dos vías: por un lado, se estimuló la entrega directa, evitando el pase por el sistema bancario para dificultar su detección y, por el otro, para grandes cantidades se siguieron utilizando transferencias, pero mediante mecanismos más sofisticados, como las empresas "fantasma", que se analizan más adelante.

Sobre la entrega directa de efectivo, son muchos los límites técnicos y legales para su detección, ya que, por ser tan normales, existen diversos mecanismos que difícilmente levantarían una alerta. Por ejemplo, un alto funcionario bancario relató en entrevista para este estudio que es posible que un particular decida retirar hasta 25 millones de pesos de sus cuentas y recibirlos en su domicilio sin mayor explicación ni complicación a través de una entrega con un transportista de valores. No tiene que rendirle cuentas a nadie de qué hace con su dinero y, si éste se le entrega a un político "por debajo de la mesa", prácticamente se hace imposible seguirle el rastro. No obstante, de ninguna manera podría decirse que el uso de efectivo en el financiamiento ilegal, público y privado, sea insignificante. El análisis del crecimiento en el flujo de dinero en efectivo hecho en el capítulo anterior muestra evidencias sobre la relación entre los tiempos electorales y el incremento de dinero líquido en la economía, lo que permite apreciar la persistencia y las dimensiones del fenómeno.

Otro episodio que ha mostrado la posible magnitud de esta modalidad de financiamiento ilegal se encuentra en los sobornos de la compañía constructora brasileña Odebrecht. Como parte de las investigaciones de la justicia de aquel país de un amplio esquema de desvío de recursos de Petrobras a funcionarios públicos, conocido como *Lava Jato*, se descubrió la participación de Odebrecht en esquemas de pagos ilegales a funcionarios, a cambio de contratos de gobierno. En diciembre de 2016, empleados y directivos de la empresa se declararon culpables ante los tribunales de Brasil, Suiza y los Estados Unidos. En este último caso, el Departamento de Justicia reveló que la empresa pagó alrededor de 788 millones de dólares en sobornos en 12 países: Angola, Argentina, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. *De acuerdo con la confesión, entre 2010 y 2014 la empresa habría pagado 10.5 millones de dólares (alrededor de 190 millones de pesos) a funcionarios mexicanos y obtenido beneficios por cerca de 39 millones (cerca de 700 millones de pesos)*. Adicionalmente, señalaron un soborno de 6 millones de dólares entregado a un "funcionario de alto nivel de una compañía propiedad del gobierno mexicano" a cambio de ganar un proyecto.<sup>5</sup>

En ese mismo periodo, Odebrecht ganó diversos contratos en refinerías y gasoductos, que posteriormente denunció la Auditoría Superior de la Federación (ASF) por haber incurrido en sobrecostos, incumplimientos y pagos ilegales. Igualmente, se señala que hubo acercamientos entre los funcionarios de la empresa y operadores políticos involucrados en la campaña presidencial de 2012. Varios correos electrónicos recolectados por la Policía Federal de Brasil señalan que directivos de Odebrecht tuvieron diversas reuniones en México y Brasil con políticos, equipos de campaña y candidatos.<sup>6</sup>

Al momento de escribir este texto, el caso aún se encuentra en proceso de investigación y judicialización, por lo que sólo se conoce la información que las autoridades brasileñas y estadounidenses han publicado, así como lo que el trabajo periodístico ha logrado documentar sobre las posibles complicidades detrás de este financiamiento privado ilegal. Sin embargo, de ser ciertas las confesiones, en época electoral un solo empresario pudo haber aportado millones de pesos que bien pudieron ser utilizados en la campaña presidencial del PRI en 2012 o haber terminado en los bolsillos de los funcionarios y políticos involucrados.

## 5.2 FINANCIAMIENTO EN ESPECIE ENTREGADO AL CANDIDATO / PARTIDO / EQUIPO DE CAMPAÑA

El financiamiento en especie implica menores riesgos, tanto para los candidatos y estructuras partidistas como para el particular que decide apoyarlos, ya que muchos de los bienes o servicios pueden disimularse como parte de la operación cotidiana de alguna compañía. Al momento de entregarse o utilizarse con fines políticos, su detección depende de las capacidades de las instituciones electorales para identificar y comprobar gastos no informados o actividades sospechosas, por lo que, con una estrategia adecuada, pueden pasar inadvertidos.

Este tipo de financiamiento puede abordarse al analizar algunas de las principales industrias que, se ha identificado, aportan bienes o servicios para los procesos electorales. Uno de los puntos principales para comprender la lógica de su participación es que la actividad mercantil del "donante" suele relacionarse directamente con los beneficios que puede obtener una vez que el candidato que apoyó llega al poder. Es decir, el mismo producto o servicio que se "dona" en campaña puede venderse al gobierno más adelante mediante asignaciones directas o con licitaciones simuladas.

5. United States of America v. Odebrecht, S. A., 16-643 (2016), disponible en <http://bit.ly/2n4TI4Y>.

6. Véase Raúl Olmos, "En el marco de la campaña presidencial de 2012, así fueron los depósitos a presuntas cuentas del priista Emilio Lozoya", *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, y Raúl Olmos, "Filiat de Odebrecht acompañó 'de tiempo completo' campaña de Peña Nieto", *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*.

## INDUSTRIA TEXTIL

Uno de los bienes que se utilizan con más frecuencia en las campañas electorales son los productos textiles. Esto es así porque la entrega de estos productos no es ilegal si se trata de "artículos promocionales utilitarios" elaborados con material textil, cuya finalidad es difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye. En esta industria existe un incentivo inicial para participar porque la adquisición de estos bienes es perfectamente legal. Se han identificado dos mecanismos principales para que un privado apoye directamente a un candidato o campaña:

a) *Compra en regla con devolución del dinero.* Cuando las dos partes —candidato y privado— están coludidas, es posible que una compra se realice con total normalidad para el ojo externo, con un Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) y los requisitos indispensables para acreditarla. La entrega de la mercancía puede ser parcial o total, e incluir un sobreprecio considerable. Esto le permite al partido o candidato hacerse de dinero en efectivo y reportar gastos al INE, ya que hay una transferencia al proveedor, que se devuelve por debajo de la mesa. En este proceso, el dinero devuelto es menor al pagado, ya que se cubren las obligaciones fiscales para operar en regla y, en ocasiones, también una comisión para el proveedor, pero el cálculo forma parte del acuerdo. De esta manera, los bienes prácticamente se entregan de manera gratuita y, además, dinero que aparentemente fue gastado de manera legal se convierte en dinero en efectivo para libre disposición. En palabras de un especialista fiscal: "este mecanismo no es la fuente principal de recursos para la compra del voto, pero les da la oportunidad de convertir una parte de sus recursos en efectivo".

b) *Compra simulada con devolución del dinero.* La otra posibilidad para el financiamiento ilegal es la simulación total de la operación. La compraventa puede existir en facturas y comprobantes, pero sin haberse realizado en la realidad. Los bienes o servicios no se entregan realmente, pero, como en el esquema anterior, la comprobación del gasto permite el regreso del dinero mediante la colusión de las partes. Si bien este financiamiento ilegal podría considerarse como apoyo monetario, por su forma de justificación se considera en especie. Mediante este mecanismo también se amparan operaciones con bienes perecederos, difíciles de comprobar ante la autoridad, o bien costosos servicios de consultoría que no requirieron mayor gasto de parte del proveedor.

### **Cuadro 5.2.** Las playeras del PVEM

Una variante del segundo mecanismo de colusión se puso en evidencia en 2015, cuando el INE sancionó al Partido Verde Ecologista de México. La investigación de la autoridad electoral inició cuando detectó que el partido pagó las escrituras de un bien inmueble de cuyo origen no había certeza, que, además, estaba a nombre de un funcionario del partido. En el proceso se descubrió que el inmueble había sido transferido por una empresa llamada Grupo Textil Joad como consecuencia del incumplimiento de un contrato en el que se acordaba la venta de 763 mil playeras al PVEM, por el que se pagaron 11.2 millones de pesos. El problema fue que ninguna de las operaciones se había declarado o reportado, amén de que el pago a la compañía se realizó en efectivo y sin acreditar el origen de los recursos. En última instancia, el bien inmueble quedaba en manos de un privado, aunque el PVEM había pagado su escrituración y, adicionalmente, se daba por cumplida la cobranza del contrato original por las playeras, a pesar de que no se entregaron. Así, "el partido político nacional se condujo con dolo" y "pretendió engañar y confundir a la autoridad fiscalizadora", por lo que se le impuso una multa de 88.3 millones de pesos (que el TEPJF terminó por rebajar posteriormente a 53 millones de pesos).

Fuente: INE, Resolución INE/CG/1044/2015 del Consejo General, 2015, disponible en <http://bit.ly/2sqjxBf>.

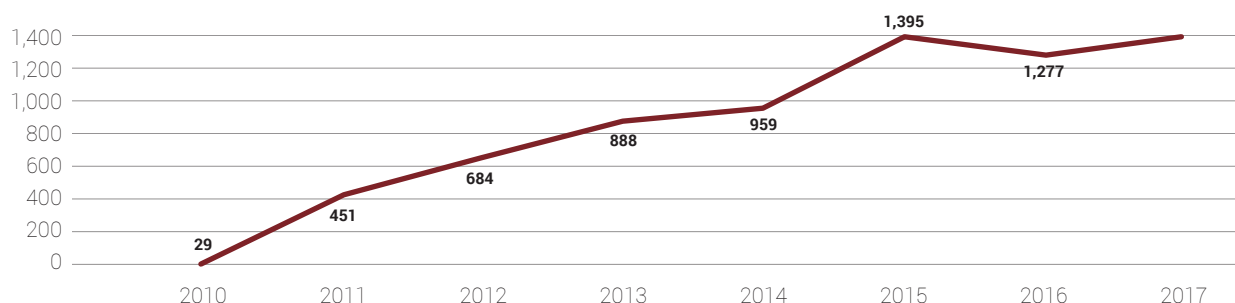
¿Por qué una empresa textil podría tener incentivos para apoyar de manera ilegal a una campaña? Un operador político señala que "participan porque después es muy fácil beneficiarse con contratos que les son asignados en rubros como ropa hospitalaria o en uniformes escolares". Un indicio de esto puede encontrarse al revisar el Inventario Coneval de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social. Al menos 14 estados tienen un programa de uniformes escolares; sin embargo, en 10 de ellos el Consejo no tiene información sobre el presupuesto ejercido por cada intervención.<sup>7</sup> Esta clase de programas locales carecen de una adecuada reglamentación y de transparencia para poder evaluarlos o conocer el uso pormenorizado de los recursos. A esto hay que sumar la discrecionalidad con la que pueden asignarse estos contratos. Al revisar la información de 2017 disponible en Compranet relacionada con la compra de uniformes, sólo 29% de los pedidos se asignaron mediante una licitación pública; el restante 71% se entregaron por asignación directa o invitación restringida, es decir, sin competencia para encontrar el mejor precio o proveedor.

## EMPRESAS DE FINANCIAMIENTO Y ARRENDAMIENTO

En las campañas políticas se requieren grandes cantidades de automóviles tanto para los recorridos de los candidatos y sus equipos como para los mecanismos y estructuras dedicadas a la promoción del voto y la movilización clientelar. También hay un amplio uso de bienes cuya adquisición es costosa, como podría ser el equipo necesario para la realización de mítines, computadoras para los equipos de estrategias digitales o inmuebles. Ante esta demanda, diversos operadores políticos entrevistados señalaron el involucramiento creciente de empresas de arrendamiento que "entregan vehículos a las campañas" o que facilitan otros bienes —como equipos de cómputo— que no tienen que ser comprados. En este "apoyo" se pide que, ya en una posición de gobierno, se privilegie la contratación de sus servicios de arrendamiento de las empresas que colaboraron en la campaña por sobre la compra de bienes. Un funcionario estatal entrevistado mencionó que "el arrendamiento se ha ido incrementando porque prácticamente todo puede ser arrendado y, además, en el corto plazo al gobierno le implica un gasto menor a una compra".

A pesar de que no demuestran una relación causal, hay dos fenómenos que parecen indicar la existencia de este vínculo. Por un lado, el mercado arrendatario ha crecido ampliamente en México. De acuerdo con informes especializados, entre 2011 y 2014 el portafolio de las cinco principales arrendadoras creció más de 50% y el portafolio crediticio de todo el sector ha aumentado, en promedio, 21% entre 2013 y 2016.<sup>8</sup> Por el otro, la sistematización de los contratos del gobierno disponibles en la plataforma de Compranet muestra que, si bien en 2017 los 1,373 contratos de arrendamiento fueron sólo 0.63% del total de 128,568 convenios de ese año, éstos se han incrementado significativamente en comparación con 2010, cuando sólo hubo 29 contratos de arrendamiento (Gráfica 5.1). Al igual que en el caso anterior, la licitación pública es la excepción y no la regla en estas contrataciones: en 2017 sólo 13.9% se llevaron a cabo mediante este procedimiento, mientras que el resto de los contratos se asignaron directamente a las empresas.

**Gráfica 5.1.** Contratos de arrendamiento del gobierno por año (2010-2017)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevantes de los contratos de Compranet, disponible en <http://bit.ly/2CleGFi>, consultado el 8 de febrero de 2018.

7. Coneval, "Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2014", consultado el 6 de febrero de 2018.

8. Fitch Ratings, *Panorama de compañías mexicanas de arrendamiento*, México, Fitch Ratings, 2015, y Fernando Gutiérrez, "Arrendamiento podría moderarse: Fitch Ratings", *El Economista*, 7 de septiembre de 2017.

## EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA

En repetidas ocasiones los entrevistados señalaron la participación de empresas de seguridad en el financiamiento ilegal a las campañas. La lógica de su involucramiento es que, además de contar con un incentivo similar al de las empresas que pueden beneficiarse de contratos con el gobierno, también dependen del otorgamiento o refrendo de permisos o licencias para su operación. En este caso, la seguridad pública es una de las funciones que se comparte entre todos los órdenes de gobierno, incluido el municipal.

Normativamente, desde 2006 existe una Ley Federal de Seguridad Privada, que rige a las empresas que brindan este servicio en el ámbito federal. Sin embargo, en ausencia de una ley general en la materia, cada estado define sus propias normas y los municipios también hacen lo propio. Por lo tanto, se crea un espacio de discrecionalidad en cada orden de gobierno en el que la autorización para la operación depende de la administración en turno, que puede utilizarla para favorecer a quien desee. El expresidente del Consejo Nacional de Seguridad Privada, que agrupa a las empresas del ramo, llegó a declarar que: "en muchos estados, principalmente en el estado de México, se da el registro local de firmas de seguridad privada, y las que cuentan con licencia del gobierno federal hasta son perseguidas y clausuradas, aunque cumplimos con todo lo que nos corresponde".<sup>9</sup>

En las campañas, algunos entrevistados relataron que la participación de estas empresas suele darse mediante la oferta de servicios de seguridad a los candidatos o con préstamos de automóviles blindados. También se señala que "donan" y ayudan al transporte de valores, es decir, a la custodia y entrega de dinero en efectivo. Estos mismos bienes y servicios pueden y son utilizados no sólo en las campañas, sino durante el resto de la administración. De manera similar al caso de los vehículos arrendados, es común que aquellos que "apoyaron" en la campaña se vean beneficiados con contratos para los vehículos de los servidores públicos.

En la legislación y el ejercicio del gasto público relacionado con la seguridad hay oportunidades y ventanas abiertas para el uso irregular de recursos. Esto crea los incentivos necesarios para que las compañías relacionadas con temas de seguridad busquen participar en el financiamiento ilegal de campañas, en espera de recibir recompensas del candidato ganador.

Un indicio de la posible relación entre esta industria y el gobierno puede encontrarse en el análisis de un gasto muy particular del gobierno federal: la partida 33701 correspondiente al rubro "Seguridad Pública y Nacional".<sup>10</sup> Ésta se clasifica con tal número porque es parte del capítulo 3000, correspondiente al pago de servicios; el concepto 3300 indica que se trata del pago de servicios profesionales y la partida genérica 337 indica que son gastos para "Servicios de Protección y Seguridad". Diferentes áreas del gobierno ejercen este rubro de gasto, como Marina, Defensa Nacional, Gobernación o la Procuraduría General de la República.

Dado su carácter de información reservada, el detalle de este presupuesto no es público y, por lo tanto, no hay claridad sobre qué servicios se están prestando, a quién se le están pagando ni qué criterios se utilizaron para la asignación de estos recursos. Esta falta de información se vuelve más preocupante cuando se dimensiona la diferencia entre el gasto que se presupuesta para esta partida y el que finalmente se ejerce. Ésta tuvo asignado, sólo en 2017, un presupuesto inicial de 388 millones de pesos, pero terminó ejerciendo 8,330 millones, es decir, gastó 7,941 millones de pesos más (un incremento de 2,142%). Asimismo, diversos episodios que han involucrado a esta partida ponen en evidencia el uso arbitrario de este espacio de discrecionalidad gubernamental, que puede ser uno de los factores relevantes para comprender la participación de una industria particular para financiar ilegalmente a candidatos.

9. Axel Sánchez, "Crece 60% demanda de seguridad privada en México", *El Financiero*, 2 de diciembre de 2015.

10. Vidal Llerenas Morales, "La nueva partida secreta", *El Economista*, 13 de julio de 2017.

En lo que respecta a este rubro de gasto en las entidades federativas, también son recurrentes las irregularidades en su manejo. En la revisión que realiza la ASF sobre el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados (FASP), que la federación entrega a los estados y municipios, al ser una facultad concurrente, continuamente aparecen fenómenos como subejercicios que no se reintegran a la Tesorería, compras y contrataciones que no tienen manera de comprobarse, procesos de adquisición irregulares y, cubriéndolo todo, escasos mecanismos de vigilancia en el ejercicio del gasto.

### **Cuadro 5.3.** Camionetas blindadas injustificadas

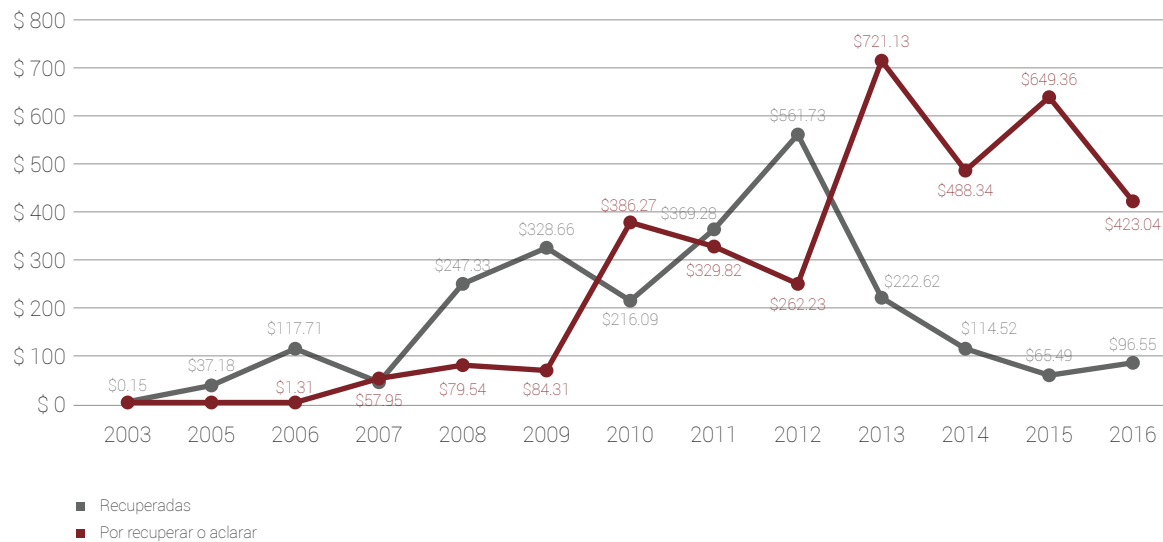
Como parte del análisis de la cuenta pública 2014, la Auditoría Superior de la Federación fiscalizó un porcentaje de la partida 33701 ejercida por la Secretaría de Gobernación. Entre sus hallazgos principales detectó que se habían realizado adquisiciones de bienes y servicios, sin acreditar que "éstos eran indispensables para las actividades de seguridad pública y nacional", por un total de 19 millones de pesos. El principal componente de este gasto injustificado fueron siete camionetas blindadas por las que se pagaron 16.7 millones de pesos, cuya necesidad de compra no pudo acreditarse. Además, en lugar de entregarse a funcionarios del sistema penitenciario federal, que era el destino original, se le asignaron a diversos directores generales de la Secretaría. Por lo tanto, la ASF concluyó que en estas compras "no se acreditaron los supuestos de urgencia, riesgo y confidencialidad extrema" necesarias para justificar la contratación.

Si bien este episodio no muestra una relación directa con el financiamiento ilegal de campañas, la posibilidad de que desde el gobierno puedan adquirirse discrecionalmente y sin justificación bienes provistos por empresas de seguridad privada genera incentivos para que esta industria busque incidir en la venta de sus productos mediante el apoyo a un funcionario que pudiera beneficiarlos al obtener un cargo.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, 'Auditoría Financiera y de Cumplimiento 45. Cuenta Pública 2014', 2015.

Una manera de dimensionar las irregularidades de este fondo en particular es conociendo la cantidad de dinero detectado por la ASF que ya ha sido recuperado, el que está en proceso de restituirse, así como el que no ha sido aclarado ni ha sido recobrado. En conjunto, estas tres categorías dan una imagen de los desvíos y usos irregulares con el FASP, que después de 2007 comenzaron a incrementar de manera sustantiva hasta llegar a 1 540 millones de pesos en 2013 y que, en la última revisión de la cuenta pública, llegó a 519 millones de pesos.

**Gráfica 5.2.** Estado de las irregularidades detectadas por la ASF en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados 2003-2016 (millones de pesos de 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Auditoría Superior de la Federación.

## INDUSTRIA ALIMENTARIA

Otra de las industrias con mayor participación en la dinámica electoral es la alimentaria. Como se detallará con mayor detalle al hablar del clientelismo electoral, el regalo más común que las personas declaran recibir en época electoral, después de las gorras y las playeras, son las despensas. Igualmente, el delito que se denuncia con mayor frecuencia ante las autoridades es la compra del voto. Aunque este tipo actividad está prohibida, diversas investigaciones periodísticas, así como los operativos partidistas de "caza mapaches" para evidenciar y atacar las estrategias de los adversarios, revelan la existencia de bodegas repletas de despensas que se utilizan en las campañas. De acuerdo con diversos entrevistados, el método de operación es el mismo que en las industrias previas: apoyo a un determinado candidato a cambio de que, de resultar electo, la empresa se beneficiará con contratos, por ejemplo, relacionados con los desayunos escolares, las comidas de las prisiones u hospitales o con la compra de despensas para programas sociales y de emergencia.

## OTRAS INDUSTRIAS

Múltiples entrevistados coinciden en que las donaciones en especie por parte de los privados o particulares se repiten con la misma lógica para muchas otras industrias o productos altamente apreciados por las clientelas de los partidos: cemento, ladrillos, varillas o tinacos. También se generan esquemas similares con otros productos necesarios para una campaña, como es el caso de bienes publicitarios serigrafados o manufacturados; publicidad mediante volantes, pintas o mantas; casas y edificios que se "prestan" para los equipos del candidato; boletos para transportación aérea o terrestre; aviones o autobuses para el traslado de funcionarios o clientelas; noches de alojamiento en hoteles e incluso el pago de estructuras partidistas o equipos vía la nómina de una empresa. En todas estas posibilidades, el apoyo se hace en espera de recibir la recompensa del entonces candidato, ya que las vías para el retorno de una inversión de esta naturaleza son abundantes.



## 5.3 FINANCIAMIENTO MONETARIO ENTREGADO A ALGUIEN MÁS (TRIANGULACIÓN DE RECURSOS)

Como se ha señalado, el financiamiento monetario privado o de particulares que se hace al margen de la ley, más cuando se trata de cantidades millonarias, puede utilizar el sistema bancario. Sin embargo, para que éste pueda ocultarse, requiere un esquema de sofisticación que le permita pasar inadvertido o, por lo menos, eliminar las huellas del origen y destinatario del dinero. Por sus características, los mecanismos de lavado de dinero y defraudación fiscal se han convertido en los medios ideales para conseguir estos propósitos, ya que permiten que recursos públicos salgan de las arcas, como se desarrolló en el capítulo anterior y también el movimiento de capitales privados (legales e ilegales), limitando la posibilidad de rastrear el origen y destino del dinero.

En general, el mecanismo de defraudación fiscal implica la creación de "vehículos" que fungen como intermediarios para "lavar dinero". El lavado de dinero está tipificado en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal como "operaciones con recursos de procedencia ilícita".<sup>11</sup> En este esquema pueden participar sindicatos, cooperativas, fundaciones, universidades, sociedades fachada y "triples eses" (Sociedades de Solidaridad Social). Estos vehículos aprovechan sus características (como los regímenes especiales de las fundaciones) para simular operaciones y permitir que dinero de procedencia ilícita (cuotas de un sindicato, recursos públicos, dinero del crimen organizado, etc.) quede libre de que se rastree su origen.

Los "vehículos" forman parte de una categoría más amplia de corrupción e impunidad que hacen posible la defraudación fiscal o la fuga de grandes cantidades de dinero a paraísos fiscales y, dependiendo del fin, algunos tipos son más utilizados que otros. De entre ellos, por sus características, uno en particular es idóneo para el financiamiento ilegal de campañas: las denominadas "empresas fantasma". Aunque este término se ha popularizado, el concepto es complejo y puede ser confuso, ya que:

en la realidad, las empresas fantasma no son empresas y no son fantasma. Se trata de empresas cuya existencia es legal, pues se constituyen ante notario público y están inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Tienen cuentas de cheques y los pagos los reciben mediante transferencias bancarias. Tampoco sus facturas son falsas, en el sentido formal del término, en tanto que cumplen con los requisitos fiscales y se emiten a través de la plataforma del Servicio de Administración Tributaria (SAT). No generan empleos ni riqueza; su objetivo es facilitar la evasión fiscal y la corrupción. [...] En la actualidad, las empresas legalmente constituidas ya no falsean facturas, sino simulan la venta de bienes o la prestación de servicios. Sus operaciones son inexistentes, por lo que los CFDI emitidos en la plataforma del SAT son ilegales. Por ello, a esas empresas se les sigue calificando como fantasma.<sup>12</sup>

11. Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a 5 mil días multa al que, por sí o por interpósita persona, realice cualquiera de las siguientes conductas:

I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o

II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita. Para efectos de este Capítulo, se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

12. Luis M. Pérez de Acha, "Empresas fantasma: vértice de corrupción", *Revista R Reforma*, 14 de enero de 2018.

Cuando las facturas se imprimían en papel y se entregaban copias al SAT, era un fenómeno común que las empresas no existieran. Hoy todas las facturas deben emitirse digitalmente generando un CFDI a través del sistema del SAT. Para cumplir con este requisito, todas las empresas tienen que existir y cumplir con una serie de formalidades, por lo menos en el plano legal. Los requisitos exigidos por el SAT no han sido obstáculo para establecer este tipo de empresas. Diversas investigaciones periodísticas han mostrado que, para concretar la constitución de una empresa fantasma, usualmente se utilizan domicilios e identificaciones de ciudadanos que no saben que los están involucrando, pero que permiten completar los trámites necesarios si se cuenta con la complicidad de notarios y otros funcionarios públicos.

Una vez que se encuentra constituida formalmente, la empresa puede ofrecer sus servicios tanto a instituciones de gobierno como a otras empresas. La clave fundamental para su funcionamiento como *vehículos para el lavado de dinero* es que las operaciones que realicen y facturen sean inexistentes o simuladas, es decir, que no se materialicen en la realidad o que los "entregables" sean ficticios. Por ejemplo, una empresa puede facturar la venta de un bien o servicio que en realidad no se entregó, como una asesoría, un estudio o la venta de playeras. Igualmente, es posible que sí se realice una entrega simbólica de lo contratado, pero con un precio real diferente al facturado.

Este intercambio simulado permite una de dos posibilidades. Por un lado, la comprobación y salida legal de dinero desde una empresa privada o institución pública, ya que el gasto queda jurídica y documentalmente justificado y acreditado. Por el otro, posibilita la conversión de dinero en efectivo a dinero "limpio" que ya se comprobó con la operación simulada, por lo que puede ser usado con menos restricciones que el dinero líquido producto, por ejemplo, de la delincuencia organizada. En cualquiera de estas opciones, el resultado es dinero que puede ser gastado por el destinatario final en lo que desee, como gastos de campaña, sin un rastro claro de su origen, es decir, dinero lavado.

El uso de este mecanismo es considerado, en la clasificación propuesta por este análisis, como financiamiento triangulado debido a que, para su llegada a los bolsillos de un político o de una campaña, el dinero recorre una intrincada red que disminuye las probabilidades de poder identificar el camino que siguió. Usualmente no interviene una sola empresa, ya que se trata de un elaborado esquema en el que, de acuerdo con especialistas entrevistados, es posible encontrar hasta nueve niveles de operaciones simuladas entre diferentes empresas fantasma. Para hacer viable este nivel de sofisticación, es indispensable la participación de una amplia red de personas coludidas y una gran capacidad de coordinación. Por ello, diversos entrevistados señalan la existencia de operadores políticos que ofrecen servicios denominados "llave en mano" o despachos profesionales que "te ofrecen el servicio de convertir efectivo en transferencias o transferencias en efectivo". Naturalmente, este servicio se cobra y, según varios testimonios, su costo fluctúa entre 4 y 8% de comisión. Para ello los operadores cuentan con una amplia cartera de empresas que pueden utilizarse *exprofeso* para el movimiento ilegal de recursos y que "tienen una infraestructura casi perfecta para no ser detectados". Cuando un particular acuerda la entrega de recursos económicos importantes con un candidato, es frecuente que se le indique utilizar estos servicios para que el dinero llegue a la campaña sin el riesgo de ser detectado, como en el caso de la entrega directa.

El uso de estos servicios se ha incrementado sustantivamente en los últimos años y puede observarse en los casos que se han detectado. Desde diciembre de 2013, se adicionó al Código Fiscal de la Federación el artículo 69-B, el cual señala que:

Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que

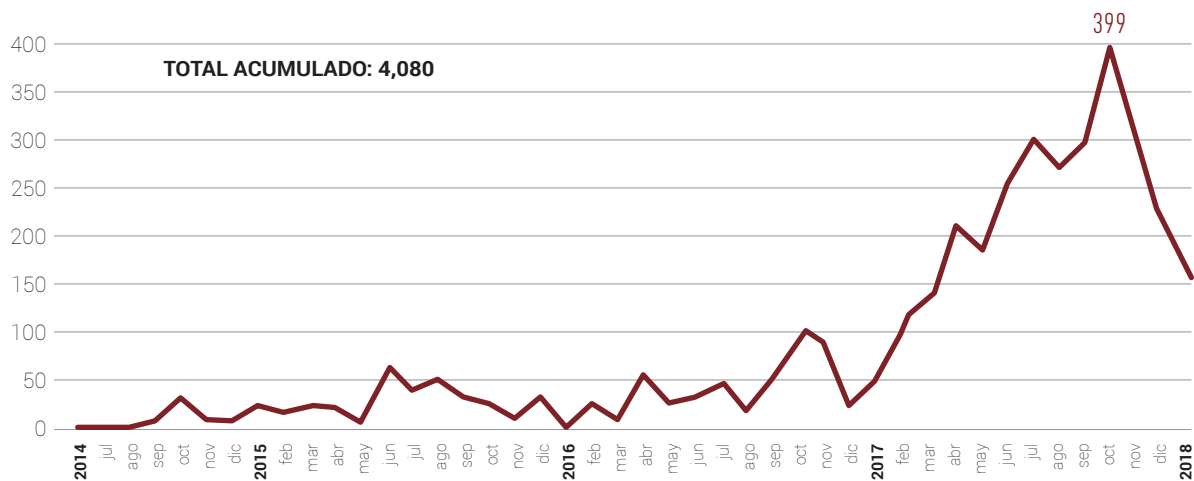
---

13. Algunas empresas han intentado oponerse a este mecanismo con la interposición de amparos que cuestionan la constitucionalidad de esta regla. El caso llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolvió el 7 de febrero de 2018, con una votación en la Primera Sala de tres a dos, la constitucionalidad de este procedimiento.

dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.<sup>13</sup>

Una vez que el SAT detecta las empresas que pueden estar simulando sus operaciones, publica en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) una lista de presuntos contribuyentes. Si después de este señalamiento las empresas listadas no acreditan que están en una situación regular, se enlistan de manera definitiva en una nueva publicación del DOF y todas las facturas que hubiesen emitido se dejan sin efecto. La gráfica 5.3 muestra que, a enero de 2018, habían sido confirmadas como "fantasma" 4,080 empresas. Si bien la temporalidad de estas publicaciones no corresponde con la creación de las empresas, sino con su identificación después de un proceso de investigación, es notable el incremento en la cantidad de empresas que mes a mes se enlistan de manera definitiva.

**Gráfica 5.3** Empresas fantasma listadas de manera definitiva por el SAT.



Nota: Las cifras están actualizadas al 29 de enero de 2018.

Fuente: Elaboración propia con información del Servicio de Administración Tributaria.

Este aumento se vuelve más preocupante si se considera que la capacidad de vigilancia de las autoridades es limitada, lo que significa que estos resultados sólo dan luz sobre una pequeña parte del universo total. De acuerdo con el último reporte del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI): "si bien el SAT emplea un modelo de riesgo [...] el organismo no cuenta con los suficientes recursos y pudo, en los últimos tres años, inspeccionar menos del 0.2 por ciento de las entidades por las cuales es responsable".<sup>14</sup> Si consideramos que hasta diciembre de 2017 el padrón de contribuyentes activos contaba con 64,672,335 personas, eso significa que hay un universo de 64.5 millones de contribuyentes que no son inspeccionados.

14. Grupo de Acción Financiera Internacional, *Medidas antilavado de dinero y contra la financiación del terrorismo*. México. Informe de evaluación mutua, París, GAFI, 2018, p. 9.

**Cuadro 5.4.** Características principales de una empresa fantasma

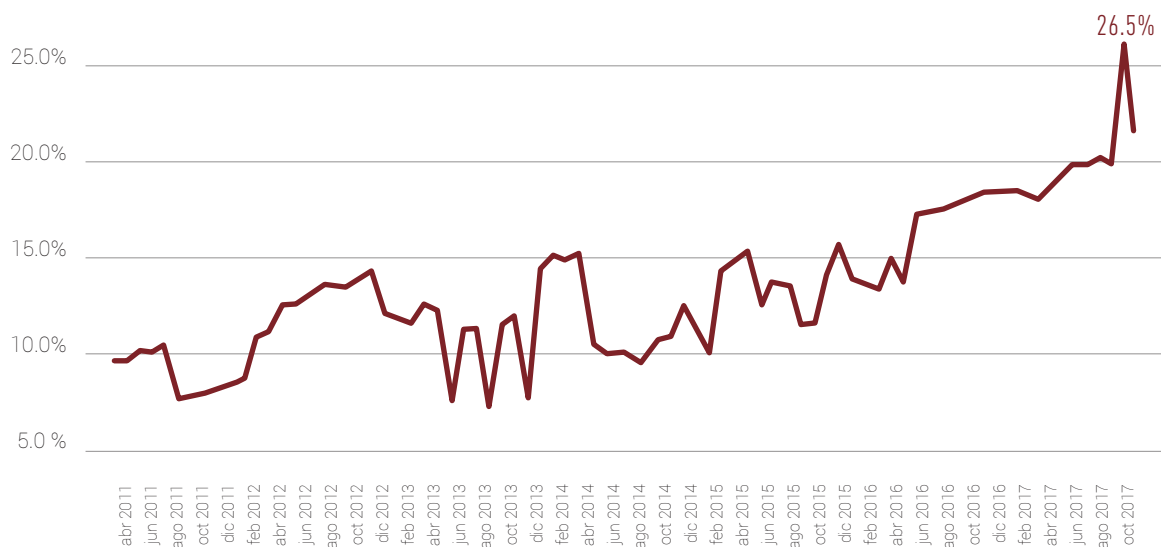
1. Su domicilio legal suele ser una casa habitación, un domicilio en una zona conurbada o un lote baldío.
2. Los socios y accionistas de la empresa suelen ser víctimas de robo de identidad, por lo que usualmente no están al tanto de su involucramiento en el esquema de defraudación.
3. Las operaciones que realiza muestran una gran atipicidad, con fuertes incrementos en los montos de dinero que utiliza de un momento a otro y, mayormente, con un uso intensivo de dinero en efectivo.
4. No hay congruencia entre los montos que factura y sus correspondientes ingresos y gastos, ya que opera prácticamente sin costos.
5. Hay falta de materialidad en sus operaciones, es decir, no cuenta ni con la capacidad instalada ni con la logística para ofrecer realmente los bienes o servicios que declara.

Además de estos límites materiales para la vigilancia de todas las operaciones, hay que agregar la dificultad de detectar los mecanismos de dispersión que permiten la transformación de los recursos lavados en dinero efectivo. Cuando se trata de financiamiento ilegal a campañas, se privilegia el uso de efectivo por sobre las transferencias bancarias. Para el INE los pagos en efectivo suelen ser más difíciles de detectar, principalmente cuando se realizan en actividades que no dejan rastro, como la movilización, compra o inhibición del voto; el pago de cobertura informativa favorable, o en tareas logísticas no fácilmente observables o cuantificables. La dificultad se incrementa sustantivamente si se combinan con estrategias de dispersión de recursos, que en este caso suelen ser el uso de cuentas bancarias nivel 1 y 2.

Aquí es importante hacer notar que antes del año 2009 los bancos tenían la obligación de seguir una política de identificación de sus clientes, en la que cada cuentahabiente debía contar con un expediente con su información completa y copias de la documentación que la respaldara. A partir de entonces se emitieron disposiciones para la creación de nuevos tipos de cuentas, denominadas "simplificadas", para las que, en el caso de ciertos clientes de bajo riesgo, las instituciones bancarias sólo estaban obligadas a solicitar su información completa, sin la necesidad de conservar copias de sus documentos. En 2011 esta política fue más allá y se operó un nuevo cambio de la norma, de acuerdo con la premisa de que se necesitaba:

la existencia y oferta de productos financieros que coadyuvaran con la bancarización y, por lo tanto, con el desarrollo del país, toda vez que se permite el acceso a servicios financieros básicos a personas que no utilizan estos productos, y que en un gran porcentaje habitan en zonas marginadas, rurales y de difícil acceso.

**Gráfica 5.4.** Cuentas transaccionales nivel 1 y nivel 2 en comparación con las cuentas transaccionales tradicionales



Nota: Se sumó el total de cuentas transaccionales nivel 1 y nivel 2 para después dividirlos entre el número de cuentas transaccionales tradicionales. Cifras actualizadas al 7 de febrero de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en la información operativa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Entonces se crearon tres tipos de cuentas simplificadas para transacciones. En el nivel 1 se encuentran las personas físicas cuyas operaciones se limitan a abonos mensuales inferiores a 750 unidades de inversión (UDIS) (aproximadamente 4,485 pesos al precio de febrero de 2018). Para abrirlas, puede exentarse el requisito de identificación, por lo que pueden ser cuentas totalmente anónimas. En el nivel 2 están las cuentas de personas con abonos menores a 3,000 UDIS (aproximadamente 17,940 pesos). En este caso, sólo se requiere que el banco capture el nombre completo, fecha de nacimiento y dirección del cliente, sin la necesidad de conservar una copia del documento oficial que lo acreditara. Finalmente, en el nivel 3 se engloba a aquellas personas (físicas o morales) con abonos mensuales inferiores a las 10,000 UDIS (aproximadamente 59,810 pesos). Para estos casos, se requiere un expediente completo del cliente, cuyos datos se acreditan con documentos oficiales, de los cuales el banco tampoco necesita guardar copia.

El hecho de que las cuentas nivel 1 y nivel 2 puedan abrirse sin tener información del titular o sólo con tres datos básicos constituye una ventana de oportunidad para la dispersión de recursos desde empresas fantasma hasta cuentas que, mediante retiros pequeños, permiten la conversión a efectivo, con la adición de evadir la detección inmediata en el flujo diario del sistema bancario nacional e, incluso, de conservar el anonimato del receptor. Si se acude a la información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), se observa que desde 2011 la cantidad de cuentas nivel 1 y nivel 2 se ha incrementado, si se las compara con las cuentas tradicionales (Gráfica 5.4). En el punto más alto de la serie, correspondiente a octubre de 2017, había 826 mil cuentas nivel 1 y 19.8 millones de nivel 2, sumadas, equivalen a 26.5% de las 71 millones de cuentas tradicionales.

### **Cuadro 5.5.** El caso de Asismex

El 10 de enero de 2018, el Instituto Nacional Electoral impuso una multa de 36 millones de pesos, repartida entre todos los partidos políticos que participaron en la elección presidencial de 2012. El motivo: se acreditó que 7,311 representantes de partidos en casillas de votación habían recibido 18.4 millones a través de tarjetas bancarias emitidas por una empresa fantasma, llamada Logística Estratégica Asismex, S. A. de C. V. Estos recursos, además de ilegales, dado que el financiamiento provenía de una empresa, naturalmente no se reportaron. La importancia de Asismex no sólo radica en los montos millonarios, sino en los hallazgos sobre el *modus operandi* que apareció en el proceso de la investigación.

El inicio del procedimiento surgió alrededor del caso Monex, que no fue la única institución financiera cuyas tarjetas fueron distribuidas, denunciadas y detectadas en el proceso electoral de 2012. Se identificaron ocho tarjetas de BBVA Bancomer que fueron otorgadas a representantes de la coalición PRI-PVEM y que recibieron depósitos el 27 de junio (cuatro días antes de las elecciones), por dos mil y cuatro mil pesos. Con datos de la CNBV, se logró identificar que las tarjetas habían sido expedidas por la empresa Asismex. En colaboración con otras instituciones, se logró averiguar que Asismex se creó en noviembre de 2010 en el estado de Veracruz, con un capital inicial de 50 mil pesos. Rápidamente se convirtió en un "éxito comercial", ya que entre octubre de 2011 y julio de 2012 recibió 1,393 millones de pesos a través cheques emitidos por 14 empresas. Todos estos recursos se concentraron en tres cuentas bancarias de BBVA Bancomer, que en el mismo periodo tuvieron egresos por 1,321 millones de pesos. La mayor parte de los movimientos de ingresos y egresos se hicieron con empresas que la autoridad electoral, simplemente, no pudo localizar. En los pocos casos que se ubicaron, las empresas negaron cualquier tipo de relación comercial con Asismex.

A pesar de ello, se identificó que había otro mecanismo de dispersión, ya que en los contratos e información del banco se señalaba que: "se le hizo la entrega al titular (Asismex) de un kit, con el cual, a través del sistema instalado en sus equipos de cómputo, se encargaría de asignar el nombre a la persona que le entregaría cada una de las tarjetas de pago, activarlas en el sistema, entregarlas personalmente y dispersar recursos. [...] El contratante podrá obtener cualquier cantidad de tarjetas de prepago bancarias sin que medie de por medio [sic] la firma de un contrato con el adquiriente".

Con esta información, la autoridad electoral hizo diversos requerimientos sobre las tarjetas directamente a la empresa y a Bancomer, pero en la mayor parte de los casos la respuesta fue insatisfactoria: Asismex sólo respondió 3 de 16 requerimientos, en los que declaró que no utilizaba tarjetas; después reconoció que sí empleaba tarjetas como las que habían sido detectadas, pero que formaban parte de un contrato con otra empresa y, finalmente, declararon que no tenían ningún vínculo con esa empresa. Con los datos provenientes de las solicitudes a la CNBV y al SAT, entre 2014 y 2017 se hicieron 26 requerimientos a Bancomer, pero durante cuatro años el banco negó la información argumentando que no podía revelar los nombres de las personas que habían recibido las tarjetas. Aún más, en junio de 2017, señaló que la documentación de ese contrato se había extraviado. No fue sino cuatro años después (1 de diciembre de 2017) cuando el banco encontró y entregó una base de datos en la que aparecían 33,868 tarjetas con un monto total de 70.5 millones de pesos.

El INE comparó los nombres de las personas que habían recibido las tarjetas con los registros de los representantes generales y de casilla de los partidos y encontró que había 7,310 coincidencias que habían recibido 18.4 millones de pesos. Los involucrados pertenecían a todos los partidos y se impuso una multa equivalente al doble del monto que recibieron los representantes (Tabla 1).

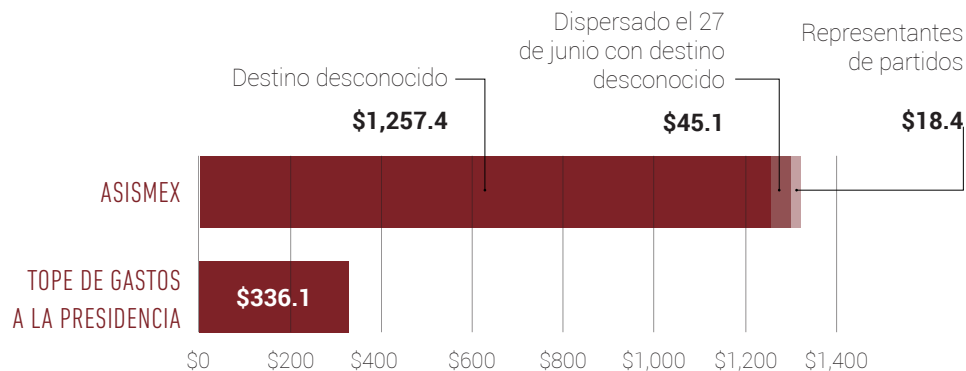
**Tabla 1.** Transferencias de Asismex a representantes de partidos en 2012

PARTIDO/ COALICIÓN	REPRESENTANTES	MONTO RECIBIDO	PROMEDIO POR PERSONA	MULTA
PRI-PVEM	5,673	\$15,170,002	\$2,674.07	\$30,340,004
PRD-MC-PT	1,025	\$2,058,000	\$2,007.80	\$4,116,000
PAN	369	\$742,000	\$2,010.84	\$1,484,000
PANAL	243	\$489,000	\$2,012.35	\$978,000
<b>TOTAL</b>	7,310	\$18,459,002	\$2,525.17	\$36,918,004

Fuente: Elaboración propia con base en el expediente INE/CG13/2018.

Éstos fueron los únicos casos que el INE pudo sancionar, ya que quedaba plenamente acreditada la relación entre el financiamiento ilegal y las campañas. Pero vale la pena señalar que los 18.4 millones que llegaron a los representantes fueron sólo una parte de los movimientos que se realizaron con ese mecanismo. En los registros bancarios aparece que a las más de 33 mil tarjetas fluyeron 63,568,000 pesos que se depositaron, todos, el 27 de junio de 2012. Por lo tanto, al menos 45.1 millones de pesos más se dispersaron el mismo día y terminaron en otras manos. No existe certeza de quiénes fueron los beneficiarios o qué función tuvieron dentro de las elecciones, pero lo más probable es que formaran parte de algún tipo de estrategia electoral. Igualmente, si consideramos que de las cuentas de Asismex salieron 1,321 millones de pesos entre octubre de 2011 y julio de 2012, eso significa que 1,257 millones terminaron en un destino desconocido. Si el tope de gastos de campaña de cada candidato a la Presidencia de la República en esas elecciones fue de 336.1 millones de pesos, una sola empresa fantasma transfirió recursos 3.9 veces superiores al tope de gastos establecido.

**Gráfica 1.** Gastos de Asismex vs. tope de gastos para la campaña presidencial de 2012 (millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Adicionalmente a este mecanismo de dispersión, con una operación similar, existe la posibilidad de que el contratante de una cuenta bancaria obtenga la cantidad de tarjetas de prepago que desee y, mediante un kit que se entrega al titular de la cuenta, active y deposite en cada tarjeta la cantidad de recursos que se quiera. Si esta cuenta pertenece a una empresa fantasma, entonces se abre otro espacio de oportunidad para dispersar recursos, ya que una vez esparcido el dinero y retirado en pequeñas cantidades en cajeros, la empresa suele disolverse.

Si bien podría decirse que la existencia y crecimiento de este tipo de cuentas y mecanismos no es necesariamente un indicador de la existencia de dinero ilegal en campañas, está claro que cubren una "necesidad" de los partidos y candidatos: allegarse y esconder dinero que no debería estar presente en los procesos electorales. En particular, "dinero hormiga", que termina inundando una campaña con pequeñas transferencias, depósitos y entregas. El caso de Asismex es revelador.

## 5.4 FINANCIAMIENTO EN ESPECIE TRIANGULADO

El apoyo en especie que se otorga desde el sector privado y que se triangula para propósitos electorales usualmente se refiere a bienes y servicios cuyo uso no es tan visible, en contraste con los recursos que se utilizan para estrategias de promoción del voto o clientelismo. Además, es difícil vincularlos de manera directa con el candidato, partido o equipo de campaña. Precisamente por ello, es el tipo de financiamiento ilegal más difícil de detectar y comprobar. Uno de los mejores ejemplos de este tipo de financiamiento ilegal es el relacionado con las encuestas electorales que, en palabras de un consejero del INE, "no hay actor que no las use, pero al intentar fiscalizarlas, no existen y nadie las paga", a pesar de que en este mercado ilegal se mueven grandes cantidades de recursos.



El mecanismo es sencillo, los privados "financian" encuestas electorales que no aparecen como tales en la contabilidad de las empresas sino, por ejemplo, como encuestas de mercado o de opinión de los consumidores. Simulando que se trata de un producto para la compañía, se paga un estudio demoscópico para evaluar las preferencias electorales. De esta manera, partidos y candidatos obtienen un bien necesario para sus estrategias sin tener que pagarlo ni contabilizarlo.

Las encuestas también se contratan en colusión con los medios. Varias entrevistas revelan que usualmente se publican algunas supuestamente hechas por el propio medio de comunicación con fines noticiosos e informativos, pero en realidad son pagadas por los interesados con fines electorales, ya sean los políticos que las liquidan en efectivo o un "patrocinador" que se hace cargo de la factura.

Buena parte de las encuestas se pagan en efectivo y nunca se contabilizan, ya que suelen ser productos de consumo interno para las campañas. Un operador involucrado en un proceso para una gubernatura relató que, "tomando en cuenta la campaña y la precampaña, no puedes hacer menos de seis encuestas en un proceso" y que "las encuestas con una muestra de alrededor de 1 500 personas, dependiendo del encuestador, tienen un valor de mercado de entre 500 mil y un millón y medio de pesos". Esto quiere decir que *un candidato a gobernador puede gastar entre tres y nueve millones de pesos tan sólo en encuestas*.



.06

CLIENTELISMO ELECTORAL

# CLIENTELISMO ELECTORAL

Clientelismo electoral es la entrega de prebendas, cargos públicos y presupuesto por parte de políticos y candidatos a cambio de apoyo político o económico; puede ser voluntario, mediante compra del voto, o involuntario, vía mecanismos de coacción.<sup>1</sup> El clientelismo se explica también como la relación de largo plazo entre un patrón y sus clientes, basada en la reciprocidad de favores; en el ámbito político, como el intercambio directo del voto por dinero, bienes o servicios.<sup>2</sup> En México, el clientelismo electoral generalmente hace referencia a la compra, coacción y movilización del voto, así como al condicionamiento de programas sociales y de concesiones o licencias, a cambio del sufragio por un partido.

En la literatura especializada, el clientelismo se 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”.<sup>3</sup> Esta será la acepción usada en el presente capítulo.

## 6.1 MODALIDADES Y DELITOS DE CLIENTELISMO ELECTORAL

Hay varias modalidades de clientelismo electoral, entre ellas:

- *Comprar el voto*: ofrecer, prometer o entregar dinero, bienes o servicios a cambio del sufragio.
- *Coaccionar el voto*: amenazar, presionar, intimidar o violentar al elector para influir en el sentido de su decisión.
- *Inhibir el voto*: retener o comprar credenciales de elector para impedir que los electores voten; intimidar, amenazar o propagar miedo con el mismo fin.
- *Condicionar programas sociales*: amenazar con suspender algún programa social o beneficio oficial si no se vota a favor de determinado candidato o partido.
- *Entregar bienes o servicios públicos con fines electorales*: 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 de manera que afecte la equidad de la contienda.
- *Movilizar el voto*: organizar el transporte de los votantes el día de la elección.
- *Acarrear el voto*: trasladar a los votantes a la casilla correspondiente para asegurarse de que voten.
- *Entregar artículos promocionales*: entregar bienes materiales —de manera legal o ilegal— a los votantes con la finalidad de influir en el sentido de su voto. La entrega de artículos utilitarios no es ilegal ni se considera como clientelismo cuando están elaborados con material textil y tienen la finalidad de promover la imagen del candidato y difundir sus propuestas. Sin embargo, la ley prohíbe entregar bienes cuando: a) no están elaborados con material textil; b) tienen el objeto de influir en el sentido del voto por su atractivo económico o material, más que por las propuestas del candidato. Cabe destacar que, para la población más vulnerable, un utilitario legal —una gorra, playera, sombrilla— puede modificar sus intenciones de voto.

El clientelismo no es por definición ilegal, aunque el término abarque algunas prácticas ilegales, como compra y coacción del voto o condicionamiento de programas sociales. Algunas conductas, como movilizar electores, ofrecer desayunos o

1. Luis Carlos Ugalde, *Por una democracia eficaz*, México: Aguilar, 2012.

2. Alberto Simpser, “Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, México: Integralia y TEPJF, 2017, p. 312.

3. *Ibid.*, p. 312.

promover a un candidato con ciertos artículos utilitarios, están permitidas en la ley. De hecho, algunos autores consideran que entregar artículos promocionales no constituye un intento de comprar el voto y, por lo tanto, no es clientelismo.<sup>4</sup> Esta conducta no viola la ley siempre y cuando los artículos promocionales entregados estén elaborados con material textil y tengan como objeto difundir la imagen y propuestas del candidato, tal como lo establecen el artículo 209, párrafos tercero y cuarto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe). Sin embargo, el párrafo quinto del mencionado artículo señala que la entrega de cualquier material en el que se oferte un beneficio al elector está prohibido y será sancionado por la Legipe.

No obstante, esas conductas motivan actos ilegales cuando se fondean con recursos ilegales. De las entrevistas realizadas para este estudio se concluye que *buena parte del financiamiento ilegal de campañas se utiliza para fondear actividades clientelares, desde comprar el voto hasta pagar costosas estructuras partidistas.*

Si bien la ley no prevé la figura de clientelismo electoral, las prácticas clientelares que encuadran en delitos electorales se encuentran especificadas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), y se consideran como tales por interferir con la libertad de elegir del votante y por socavar la legalidad y equidad de la contienda. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República, es la oficina encargada de combatir, perseguir, investigar y prevenir el clientelismo y otros delitos electorales.

**Tabla 6.1.** Conductas relacionadas con el clientelismo electoral que violan la ley (2018)

CONDUCTA QUE VIOLA LA LEY	ARTÍCULO LGMDE
Solicitar votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación (Comprar el voto)	7.o fracc. VII; 9.o fracc. VIII
Realice por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado; induzca o ejerza presión sobre los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato; coaccione o amenace a sus subordinados (Coaccionar el voto)	7.o fracc. XVI; 8.o fracc. VI; 9.o fracc. I; 11.o fracc. I
Recoger y/o retener credenciales para votar (Inhibir el voto)	7.o fracc. V y VI
Condicionar programas sociales	11.o fracc. II
Entregar bienes o servicios públicos al apoyo o al perjuicio de un candidato	11.o fracc. III
Organizar la reunión o el transporte de votantes para influir en el sentido de su voto (Acarrear votantes)	7.o fracc. X
Solicitar evidencia del sentido del voto	7.o fracc. VIII
Entregar artículos promocionales prohibidos por la ley	209 párrafo 5.o (Legipe)

Fuente: Elaboración propia con información de los informes anuales de la Fepade y de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

4. Ulises Beltrán y Rodrigo Castro, *Clientelism as Political Communication: Party Branding and Modern Campaigns in Mexico*, México, CIDE, 2017.

Según la Fepade, de 2015 a julio de 2017 se presentaron 6 878 denuncias por delitos electorales, 2 116 (más de 30% del total), relacionadas con clientelismo electoral. Es decir, uno de cada tres delitos electorales denunciados corresponde a alguna modalidad de clientelismo electoral.

**Tabla 6.2.** Denuncias por clientelismo electoral con base en la LGMDE, 2015-2017

ARTÍCULO	FRACCIÓN	CONDUCTA	AÑO*			TOTAL	%
			2015	2016	2017		
7	V	Recoger credenciales para votar	16	91	63	170	8.03
	VI	Retener credenciales para votar	0	8	6	14	0.66
	VII	Solicitar votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación	101	721	243	1,065	0.33
	VIII	Solicitar u ordenar evidencia del sentido del voto	3	21	3	27	1.27
	X	Acarrear votantes	5	26	10	41	1.93
	XVI	Realizar actos de temor o intimidación	11	47	56	114	5.3
8	VI	Inducir o ejercer presión en virtud de sus funciones para orientar el sentido del voto	1	1	1	3	0.14
9	I	Ejercer presión sobre los electores (tres días antes)	5	119	5	129	6.09
	II	Realizar o distribuir propaganda electoral durante la jornada electoral	0	2	1	3	0.14
	VIII	Solicitar votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra, durante la etapa de preparación de la elección o durante la jornada electoral	5	16	8	29	1.37
11	I	Coaccionar o amenazar subordinados	16	52	16	84	3.96
	II	Condicionar la prestación de servicios públicos	47	153	60	260	12.28
	III	Destinar bienes o servicios por virtud de su cargo	35	49	93	177	8.36
		<b>TOTAL</b>				<b>2,116</b>	<b>100</b>

\*Nota: La información de enero, febrero y septiembre de 2015, así como de mayo de 2016, no se encuentra disponible en el sitio web <<http://fepade.gob.mx/informes.html>>. Fuente: Informe de actividades de la Fepade (varios meses y años).

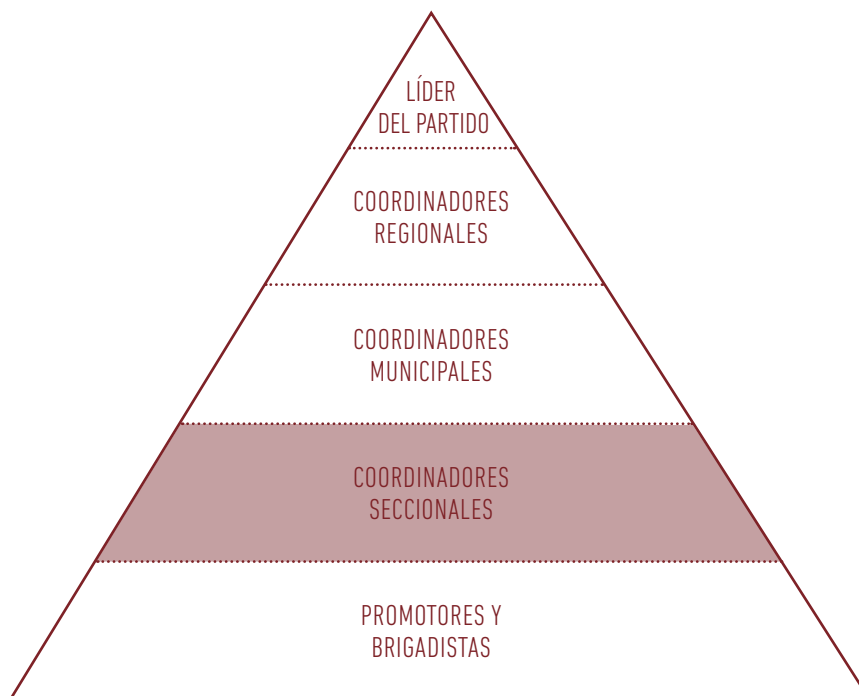
En el periodo señalado en la tabla 6.2, la modalidad de clientelismo electoral de mayor incidencia (50.33% de esas conductas delictivas denunciadas) fue la de compra del voto: 1 065 denuncias. Le siguió condicionar la prestación de servicios públicos: 260 denuncias (12.28%) y usar bienes o servicios en virtud del cargo con fines electorales (177 denuncias, 8.36% del total). Los datos evidencian que es en julio y agosto cuando se presentan más denuncias por conductas relacionadas con clientelismo electoral, justo tras la celebración de los comicios y al iniciarse el periodo de impugnaciones.

## 6.2 LA EVOLUCIÓN DEL CLIENTELISMO ELECTORAL

Durante la hegemonía del PRI en el siglo XX —cuando controlaba todas las áreas del gobierno, incluida la encargada de organizar las elecciones, y los partidos de oposición no representaban riesgo alguno—, el clientelismo electoral servía para acercar el gobierno a la gente, hacer gestiones sociales y movilizar a los votantes el día de la elección. No se practicaba, como ahora, a modo de estrategia de competencia electoral para captar más votos a cualquier costo.

El actual modelo de clientelismo electoral surgió a principios de los años noventa, cuando el PRI, bajo la presidencia de Luis Donald Colosio (1950-1994), creó el Plan Nacional Electoral, el primero en su tipo, que contenía una estrategia de organización y operación territorial para captar nuevos electores. En ese plan se diseñó la estructura de promoción electoral que sigue vigente en la actualidad. La estructura piramidal de tipo militar cuenta con varios niveles de operación, empezando por colonia, sección electoral (unidad de medida dentro de cada entidad compuesta por hasta tres mil electores), municipio, distrito y región. En la cima se encuentra el líder del partido o de la campaña de que se trate. En el modelo priísta, el nivel seccional es el más importante; se dice que el partido tricolor es el único que tiene presencia en las 68 364 secciones existentes en el país.

**Figura 6.1.** Estructuras piramidales de promoción del voto diseñadas por el PRI desde los años noventa del S. XX



Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas para este estudio

Algunos entrevistados consideran que la introducción del modelo piramidal es el cambio más significativo en términos de estrategia electoral después de 1988. Ese año, el partido enfrentó la primera elección competitiva de la época moderna, en la que libró una intensa competencia con el Frente Democrático Nacional, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, lo que lo obligó a modernizar dicha estrategia para asegurar su permanencia en el gobierno. En elecciones sucesivas, el PRI comprobaría el éxito de ésta: en las federales de 1991 (renovación parcial del Senado y la Cámara de Diputados), obtuvo 31 de las 32 senadurías en juego por mayoría relativa y 320 de las 500 curules en la cámara baja, 58 lugares más que en 1988. En el ámbito local, destaca la elección del Estado de México de 1993, en la que el priísta Emilio Chuayffet obtuvo el triunfo con 62% de los votos.

Otro cambio importante en la operación clientelar surgió después de que el PRI perdió por primera vez la presidencia de la República (2000). Los encargados de promover el voto, otrora voluntarios, comenzaron a cobrar por su participación ante la incertidumbre de si podrían ser recompensados con puestos en el gobierno. Surgieron también los intermediarios entre promotores y partido, conocidos como *brokers*, cuya función la desempeñan líderes comunitarios que ofrecen el apoyo de sus promotores para conseguir cierto número de votos a cambio de pagos para cada uno.

Varios testimonios recabados para esta investigación confirman el cambio en la forma de hacer campaña: el viejo clientelismo transitó a un sistema profesional de estructuras contratadas para fines electorales. Los demás partidos emularon al PRI y armaron sus propias estructuras piramidales de promoción del voto, de tal forma que actualmente todos los partidos cuentan con estructuras parecidas a la antes descrita.

A pesar de las similitudes, cada partido elige estratégicamente sus zonas de operación. De acuerdo con algunos entrevistados, las prácticas clientelares se intensifican en zonas en que la competencia es cerrada, es decir, donde la diferencia entre el puntero y el segundo lugar en la elección es menor a cinco puntos porcentuales. Por otro lado, ahí donde el partido tiene muy pocas o nulas posibilidades de ganar, es común que se utilicen sólo los recursos públicos destinados para propaganda y que no se busquen otros adicionales para estructuras que compren, movilicen o inhiban el voto, puesto que, lejos de ser una inversión, sería una pérdida de dinero. Ése es el caso de la Ciudad de México para el PAN o el PRI, o algunos estados del norte para el PRD y Morena.

## 6.3 RAZONES POR LAS CUALES OCURRE Y SE HA INTENSIFICADO EL CLIENTELISMO

El clientelismo electoral se ha revelado como una herramienta eficaz para aumentar las probabilidades de ganar una elección, lo que explica su práctica intensiva en años recientes. Su eficacia depende de varios factores: grado de competencia en la elección, número de contendientes, dimensión de las estructuras clientelares de cada partido y contexto político. Varios operadores entrevistados aseguran que el dinero invertido en prácticas clientelares puede hacer la diferencia entre ganar o perder en una elección muy competitiva. Así, el contexto actual de mayor competencia entre partidos explica en parte el aumento del clientelismo.

Un factor que ayudó a incrementar el clientelismo fue la reforma electoral de 1996, que reguló el financiamiento público y lo aumentó considerablemente para todos los partidos. En la época hegemónica del PRI, la oposición carecía de recursos suficientes para invertir en estructuras clientelares como las que usaba el partido dominante, además de que le resultaba ineficiente gastar en una campaña con tan pocas probabilidades de ganar. No obstante, después de aquella reforma electoral, con más recursos disponibles, la oposición pudo invertir en campañas mediáticas y fortalecer las estructuras de operación electoral que, como se ha dicho, emularon del PRI, y poco a poco comenzaron a ganar cargos de elección popular.



Otra razón que explica el clientelismo es el nivel de desigualdad social en el país. En zonas rurales y marginadas socioeconómicamente, la probabilidad de intercambiar el voto por una dádiva es mayor. James Scott explica que los pobres son "la clientela en masa de las estructuras", siempre dispuestos a recibir toda clase de dádivas, favores, servicios y dinero.<sup>5</sup> El PRI, partido con mayor penetración social, ha aprovechado esta situación para construir sus principales bases de apoyo en esas zonas, en las que emplea prácticas clientelares, como condicionar los programas sociales o movilizar electores el día de la jornada. Por otro lado, la población en zonas urbanas es menos propensa a ceder a la compra del voto o al acarreo, dado que, en general, asiste a votar de manera individual, y no en grupo, como en las rurales.

Asimismo, cuestiones culturales y antropológicas explican por qué el elector acepta participar en intercambios clientelares. Algunos consideran que es "su única oportunidad para beneficiarse de la clase política", porque después el gobierno se olvida de ellos; otros ven las campañas como la ocasión para construir su patrimonio. Por ejemplo, un testimonio recabado para esta investigación refiere que, en una comunidad rural de Oaxaca, el único cuarto de concreto en la casa de un poblador "fue el resultado de 18 años de campañas electorales". Es importante destacar que el elector que acepta una dádiva no siempre entrega su apoyo político, es decir, puede votar por alguien más. De hecho, una famosa frase del PAN, ahora utilizada por otros partidos, rezaba "toma lo que te dan, pero vota por el PAN"; Morena, por ejemplo, invita a los ciudadanos a aceptar los regalos que ofrecen otras fuerzas, pero "a la hora de la hora, toma tu voto". Un factor que se ha de analizar es la reciprocidad a la que se sienten obligados los electores para con el candidato o partido político que les ofreció un regalo. En algunos casos, el elector-cliente se siente en deuda con el partido-patrón y ofrece voluntariamente su voto. En otros, el elector no siente compromiso alguno y, a pesar de aceptar la dádiva, vota por el candidato de su preferencia. Por estos motivos, como se verá más adelante, la eficacia del clientelismo es limitada y difícil de medir.

Otra razón que explica el aumento del clientelismo es que resulta un buen negocio para operadores políticos y donadores de campañas. Los primeros, que son los intermediarios y promotores que conforman las estructuras clientelares, cobran cada vez más por un trabajo que antes era gratuito: si los partidos contaban con grupos de voluntarios (entre militantes y simpatizantes) que alentaban el sufragio, ahora se habla de "mercenarios electorales" que ofrecen sus servicios al mejor postor. Además, su trabajo requiere manejar mucho dinero en efectivo que es imposible de rastrear y difícil de verificar. Por ejemplo, un intermediario que ofrece al candidato cierto número de votos, cobra el sueldo de los promotores más el dinero que se ofrece a cada elector para comprar su voto. Para el candidato es imposible saber si el recurso llegó a su destino final. Varios entrevistados coinciden en que "el dinero no baja", porque en ocasiones se queda en los bolsillos de los intermediarios, quienes utilizan las campañas políticas para enriquecerse. De hecho, en el medio se dice que "campaña que no da para rancho no es campaña". No obstante, la práctica está tan generalizada que los partidos que optan por no pagar a sus operadores corren el riesgo de que otras fuerzas políticas "comprenden" su voluntad.

Los donadores de fondos para campañas, por su parte, consideran atractivo el clientelismo porque es una estrategia para aumentar las posibilidades de triunfo y, por ende, de asegurar el retorno de su inversión. Dado que su apoyo se realiza a menudo en efectivo, es válido asumir que se utiliza en parte para prácticas clientelares. Mientras la compra, la coacción y la movilización del voto sirvan para proteger su inversión, esas tácticas seguirán proliferando. Asimismo, los partidos continuarán endeudándose con los inversionistas porque saben que, una vez en el poder, podrán devolverles el favor mediante contratos de obra pública o permisos y concesiones. La impunidad en estas conductas es uno de los principales incentivos para que los particulares sigan invirtiendo en las cada vez más costosas campañas electorales.

---

5. James C. Scott, "Corruption, Machine Politics and Political Change", *American Political Science Review*, 63, núm. 4, 1969, p. 1150.

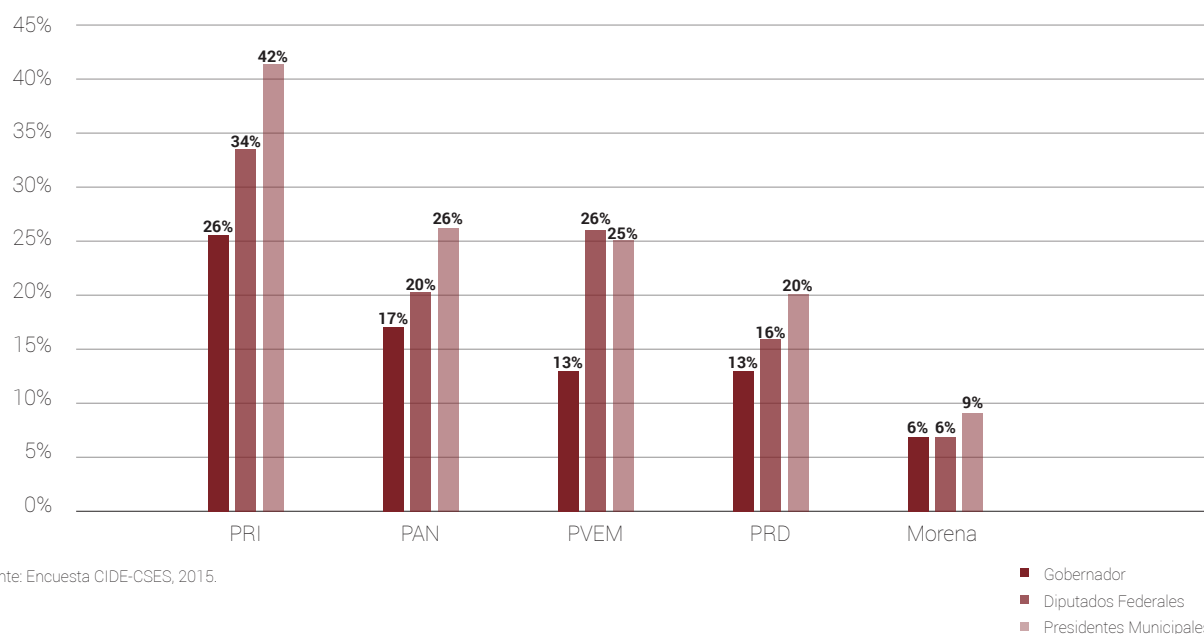
## 6.4 INCIDENCIA DEL CLIENTELISMO EN MÉXICO

Entre las distintas modalidades de clientelismo antes descritas, las más comunes son promover, movilizar, inhibir y comprar el voto. Sobre esta última, vale hacer la siguiente reflexión: la compra de votos, ya sea indirectamente, mediante dádivas, o directamente, mediante dinero en efectivo, es una práctica comúnmente (mal) entendida como una transacción simple de un bien a cambio del sufragio. Sin embargo, en la realidad no hay tal transacción, puesto que el elector no puede "entregar" su voto, sino sólo prometerlo, casi sin verificación de que haya cumplido. De tal forma que la compra del voto es más bien un intento de compra, o persuasión del voto, utilizando regalos y dinero. (A diferencia de esta práctica, la de persuadir el voto con propaganda no se considera como su compra, aunque algunos estudios sobre clientelismo las mezclen.)

Estudios recientes tratan de evaluar la incidencia de la compra del voto en México. Por ejemplo, el Informe 2017 del Latinobarómetro muestra que 48% de los mexicanos dijo haber visto a candidatos o personas de los partidos repartiendo regalos o favores en la campaña electoral más reciente —sin distinguir entre propaganda o intento de compra del voto—. Por su parte, la Séptima Encuesta Nacional Electoral,<sup>6</sup> levantada durante el proceso electoral de 2015, reporta que, durante las elecciones a gobernador, 41% de los encuestados dijo haber recibido algún regalo o ayuda de algún instituto político, mientras que 57% declaró haber atestiguado esta práctica. Esta medición también mezcló la entrega de utilitarios legales, como playeras y gorras, que se utilizan como propaganda, y la entrega de dádivas y dinero para incidir en el voto.

En la misma encuesta, el PRI fue identificado como el que repartió más regalos (26%) en elecciones a gobernador, seguido por el PAN (17%) y por el PVEM y PRD (ambos, 13%). En el promedio nacional, considerando elecciones municipales, estatales y federales, el PRI y el PVEM fueron los que más incurrieron en estas prácticas (34% y 26%, respectivamente). En zonas rurales, la gente que refirió haberse quedado con lo que el Revolucionario Institucional ofrecía aumenta de 34% a 42%, y para el Verde sube de 26% a 30%, lo que habla de una estrategia enfocada especialmente en secciones cuyos electores son más proclives a vender su voto.

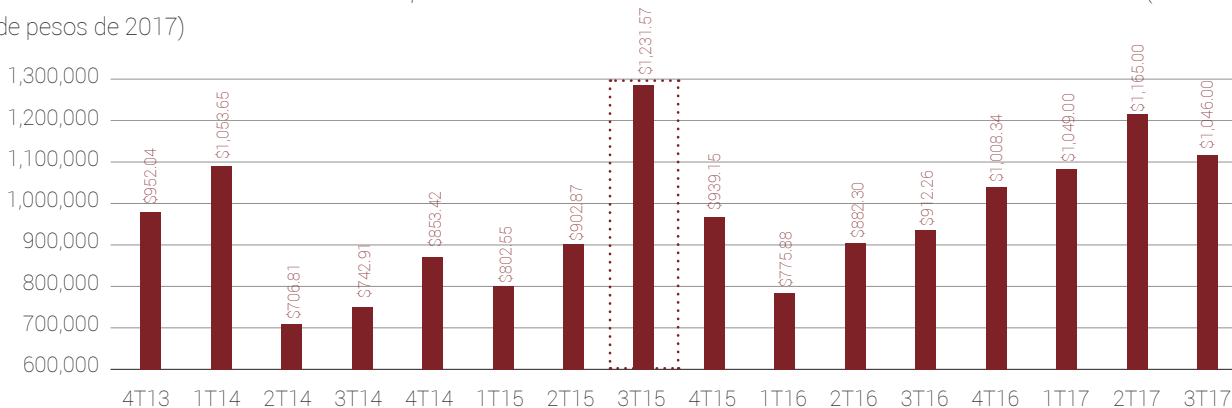
**Gráfica 6.1.** Reparto de regalos por partido político y tipo de elección, 2015



7. Ulises Beltrán y Rodrigo Castro, *Clientelismo de gorra y camiseta*, México, Nexos, 2015.

El regalo más común, después de gorras y playeras, es la despensa. Se obsequian también tarjetas de descuento o monederos electrónicos, tinacos, materiales de construcción, útiles escolares, electrodomésticos e incluso dinero en efectivo. La oferta incluye servicios oculares y dentales, así como la inscripción a programas sociales. Cada campaña utiliza estrategias diferentes para el reparto de dádivas. Para entenderlas mejor, considérese el comportamiento en las ventas de algunos productos relacionados con el clientelismo electoral. Entre las más significativas se encuentra la venta de tinacos, mercado en el que la compañía *Rotoplas* tiene mayor presencia. Al revisar la dinámica de sus ingresos trimestrales entre 2013 y 2017, aparece un pico inusual entre el segundo y tercer trimestre de 2015, justo en el momento en que se realizaron las elecciones federales para la Cámara de Diputados y la renovación de nueve gubernaturas.

**Gráfica 6.2.** Ventas trimestrales de *Rotoplas* en México del cuarto trimestre de 2013 al tercer trimestre de 2017 (millones de pesos de 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes trimestrales de *Rotoplas*, disponibles en <http://bit.ly/2wRWHAf>.

Este ejercicio, que podría parecer una mera especulación, encuentra sustento en la explicación proporcionada a inversores y accionistas de esta empresa durante su conferencia trimestral, en la que se explicó lo siguiente:

Las ventas en el mercado mexicano se incrementaron en 70% este trimestre en comparación con el mismo periodo de 2015, debido a que las soluciones integrales segmentadas en México dieron un salto después de las elecciones intermedias de junio, tal como habíamos anticipado. Estamos contentos de apuntar que nuestra decisión de incrementar el inventario en anticipación a este incremento en la demanda en México fue la estrategia adecuada.<sup>8</sup>

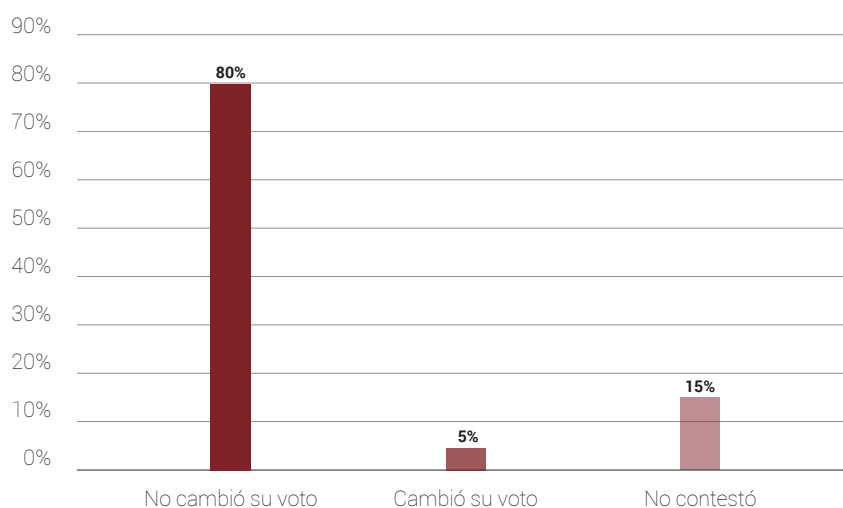
Es posible decir que la mayoría de los artículos que se reparten funcionan como mera propaganda política y no como una práctica clientelar de intento de compra de voto. Para distinguir entre propaganda y clientelismo, vale considerar la encuesta levantada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en 2012, que excluye las actividades de propaganda y se concentra en los intentos de compra del voto. La encuesta reveló que 14.3% de los entrevistados dijo haber recibido la oferta de algún bien o servicio a cambio del voto; 5% declaró haber sido obligado a votar por determinado candidato. Ambos datos sugieren que 19.3% de la población estuvo sujeta a intentos de compra y coacción del voto. Kenneth Greene (2017) muestra datos similares a los del ITESM, al revelar que, en la misma elección, 21.2% del electorado recibió algo que tenía la intención de influir en su voto. Cabe señalar que hay profundos problemas metodológicos en el levantamiento de estas encuestas. Preguntar directamente al entrevistado si vendió su voto puede sesgar la respuesta. Además, al tratarse de una conducta castigada por la ley, los encuestados tienden a mentir. Por lo tanto, los datos presentados deben tomarse como meras estimaciones.

8. Traducción propia a partir de *Rotoplas* (2015), "3Q15 *Rotoplas* Conference Call Transcript", p. 2, disponible en: <http://bit.ly/2z3WUJF>

## 6.5 EFICACIA DEL CLIENTELISMO

Los cálculos de incidencia son insuficientes para conocer la efectividad de las prácticas clientelares. Que el voto sea libre y secreto le dificulta a los partidos comprobar que sus promovidos votaron en su favor y, por ello, asegurarse de la eficacia del clientelismo. Un estudio realizado por Parametría, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2012 mostró que a uno de cada diez mexicanos (13%) le ofrecieron despensas a cambio de su voto; de ese universo, sólo 5% cambió el sentido de su voto (15% no contestó y 80% escogió al partido o candidato de su preferencia). Quienes cambiaron su decisión por recibir algo aumentó según lo entregado: a 14% si eran despensas, a 20% si se trataba de materiales de construcción y a 28% cuando se trataba de acceso a programas sociales.<sup>9</sup>

**Gráfica 6.3.** Personas que recibieron la oferta de una despensa y cambiaron el sentido de su voto



Fuente: Elaboración propia con datos de Parametría, Flacso y PNUD.

Otro estudio de caso, presentado por Ugalde y Rivera, muestra que la eficacia del clientelismo en una elección a diputado local en 2014 habría sido de alrededor de 15%, mucho menos de lo que los operadores de tierra atribuyen a la práctica (30%).<sup>10</sup> Por su parte, Kenneth Greene asegura que la eficacia del clientelismo como intento de compra del voto es prácticamente nula, al demostrar que en la elección presidencial de 2012 esta práctica tuvo un efecto menor a 1% en el resultado final.<sup>11</sup>

No obstante, los partidos han ideado maneras de evaluar la eficacia de sus estructuras piramidales. Por ejemplo, los promotores utilizan a "niños halcón", quienes acompañan al votante a la casilla para asegurarse de que tache el logotipo "correcto". Otra estratagema es el "carrusel": un votante introduce en la urna una papeleta falsa y se lleva la verdadera para que personal del partido la marque a conveniencia, luego otro votante acude a la urna y deposita la que ya está llenada, mientras que saca otra sin llenar para continuar con el procedimiento. Una variante es el "carrusel virtual": tomar una fotografía a la boleta con la marca a favor del partido.

9. Luis Carlos Ugalde, "Clientelismo electoral: coacción y compra del voto en México", en Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012), México, CEEY, 2013, pp. 143-144.

10. Lauro Mercado, "Clientelismo electoral: limitantes del voto libre y secreto en México", en Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: perspectiva estatal e internacional, México, TEPJF, 2014, pp. 237-278.

11. Kenneth Greene, La ineficacia de (los intentos de) comprar votos, México, TEPJF, 2017.

Por su parte, los coordinadores seccionales capacitan a los representantes de casilla para que pasen lista de los promotores y sus promovidos. Además, supervisan que los promotores y representantes de casilla cumplan con sus metas, a cambio de bonos de éxito que consisten en dinero en efectivo y/o puestos en el gobierno o candidaturas en la siguiente elección. Por el contrario, cuando el resultado final en una casilla o sección se aleja de su votación histórica o de la votación prometida, el partido puede negarle a los operadores el pago o cargo prometido.

Según los testimonios recogidos, la práctica clientelar más eficaz es inhibir el voto: si bien recolectar credenciales de elector no suma sufragios, sí garantiza que no vayan a algún contrincante; de ahí que sea mejor inversión, pues intentar comprar el voto conlleva el riesgo de que el vendedor no cumpla con la transacción.

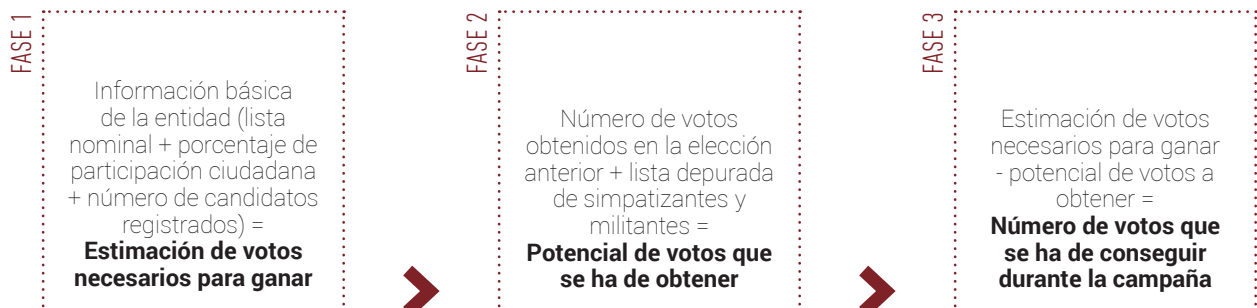
## 6.6 ESTRATEGIA DE OPERACIÓN CLIENTELAR

Cualquier modalidad de clientelismo requiere una estrategia bien diseñada. La variante más antigua —ya casi obsoleta— consiste en enfocarse en las secciones electorales más grandes, puesto que dan más votos. Actualmente, las estrategias se diseñan en despachos de consultoría política; además de costosas, están focalizadas en las secciones electorales y zonas geográficas en las que el partido puede incidir con mayor efectividad.

Para armar la estrategia, los consultores, junto con los operadores políticos, parten de la información básica de una entidad, como la lista nominal desagregada por género y por condición socioeconómica; el porcentaje de participación ciudadana y el número de votos obtenidos en la elección anterior; la relación actualizada de militantes y simpatizantes del partido. Con esos datos, se estima la votación total necesaria para ganar, así como el número de sufragios que, en su caso, falta conseguir.

Este último se obtiene de restar el voto duro —el mínimo garantizado por el partido— a la votación necesaria para ganar. Para estimar el voto duro se elabora un padrón preliminar de votantes potenciales, derivado de los resultados que haya conseguido el partido en la elección previa. Se procede entonces a depurarlo y a realizar un primer ejercicio de promoción del voto. Dado que algunas personas cambian de preferencia y otras ya no viven en la dirección registrada, el grupo seleccionado inicialmente tiende a disminuir. En cualquier caso, la estrategia consiste en sumar al voto duro los adeptos necesarios para ganar; esos votos se buscarán en el “mercado en disputa”, que son los indecisos y los votos blandos tanto del partido como de la oposición; estos electores son los más propensos a cambiar su decisión. El modo es mandar a los promotores a que consigan esos votos, ya sea convenciendo a integrantes de su círculo cercano (familiares y amigos), o utilizando tácticas clientelares como la compra, la coacción y la movilización del voto.

**Figura 6.2.** Ejemplo de estrategia electoral para determinar el número de votos que se ha de conseguir durante la campaña para obtener el triunfo



Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas para este estudio.

Cabe anotar que esta estrategia la utilizan los partidos que pretenden ganar la elección. Los partidos pequeños, que difícilmente triunfarán por sí solos, optan por otros caminos, según su meta. En ocasiones ofrecen el apoyo de sus bases a un contendiente más fuerte para formar una coalición; en otras, tratan de conseguir el mayor número posible de sufragios, para así fragmentar el voto y, con ello, beneficiar o perjudicar a los rivales. En otras más simplemente buscan mantener el registro legal alcanzando el umbral de votos que exige la ley.

## 6.7 LOS MECANISMOS DE OPERACIÓN CLIENTELAR

La promoción, movilización, compra e inhibición del voto, modalidades más comunes del clientelismo, operan en diferentes momentos de la campaña, por lo que es preciso distinguir sus mecanismos de operación en función del tiempo. Para un mejor análisis, vale separar la contienda en dos momentos: 1) etapa de promoción (antes y durante la campaña); 2) etapa de operación (jornada electoral).

La práctica clientelar por excelencia durante la primera etapa es promover el voto. Consiste en ir casa por casa convenciendo a la gente de votar por el candidato o partido en cuestión. Los promotores, contratados por lo menos para los tres meses de campaña, se dividen, como mínimo, en diez por sección electoral para hacer visitas, en las cuales ofrecen propaganda, regalos y transporte el día de la jornada, además de hacer gestiones sociales para convencer al elector. Según algunos testimonios, cada facilitador se compromete a conseguir entre 20 y 40 votos; un operador entrevistado puntualizó que el número de promovidos no debe superar los 36, porque de otro modo el promotor perdería la capacidad de movilizarlos y le sería más difícil llevar un control. Quienes después de las visitas manifiestan su afinidad por el partido se consideran como promovidos y se integran a una lista que se utilizará para facilitar su movilización el día de la jornada.

**Figura 6.3.** Estrategia de promoción del voto en la sección electoral



Fuente: Elaboración propia con información recabada para este estudio.

Otra modalidad que se mezcla con la promoción del voto es la compra indirecta de éste mediante dádivas y regalos. Aunque durante la campaña no es tan frecuente la compra directa con dinero en efectivo, reservada para otro momento, sí se ofrecen, por ejemplo, despensas, electrodomésticos o tinacos para generar simpatía en el elector e influir en el sentido de su decisión. Operadores políticos entrevistados aseguran que para hacer más efectiva esta práctica, las visitas y dádivas deben darse en más de una ocasión. Otra forma de comprar indirectamente el voto es la red de abasto, empleada en entidades como Coahuila, que consiste en una red organizada de señoras para comprar despensas a precios muy bajos —subsidiadas por el partido o el gobierno— y provocar así lealtad entre las amas de casa y el candidato.

Una modalidad menos utilizada, pero que también ocurre durante la campaña, es la coacción del voto, es decir, amenazar o castigar a quien no otorgue su apoyo político o su sufragio. En entidades con mayor presencia del crimen organizado, las fuerzas políticas ejercen presión en el electorado mediante advertencias de los daños que eventualmente ocurrirán 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 que comprar el voto, por lo que grupos criminales tienden a usarlo con mayor frecuencia.

En la etapa de operación durante la jornada electoral, las modalidades más comunes de clientelismo son movilizar, comprar e inhibir el voto. Con base en las listas de promovidos durante la campaña, las estructuras del partido y grupos afines se encargan de llevar a los electores a la casilla más cercana. De acuerdo con un entrevistado, el PRI utiliza a grupos de taxistas, a los que contrata durante todo el día —por lo menos un taxi por sección electoral— para movilizar a los promovidos; el PAN confía en que sus electores irán a votar por su cuenta, pero les da seguimiento vía telefónica, o bien usan casas de simpatizantes para reunir a varios votantes y caminar hacia la casilla asignada; el PRD, por su parte, emplea automóviles o camiones contratados para movilizar a sus adeptos. La estrategia de movilización más efectiva, según otro testimonio, es la que involucra taxistas, porque se les amenaza con retirarles la placa en caso de incumplir; en cambio, choferes particulares contratados para ese fin pueden quedarse con el dinero y no dar el servicio. En todos los casos, es común que antes o después de votar trasladen a los electores a casas “amigas” donde se les ofrece el desayuno, estrategia conocida como “operación tamal”.<sup>12</sup>

Según varios testimonios, la compra directa del voto con dinero en efectivo se da el día mismo de la elección. Algunos aseguran que ocurre después de la una de la tarde, cuando la mayoría de los electores ya salió a votar, y los operadores “compran lo que queda”. Uno de ellos reveló que la práctica “se ha prostituido tanto” que son los mismos ciudadanos los que exigen dinero a cambio del voto. Otro modo es comprar a líderes que representan potencialmente varios votos para que influyan en la decisión de su gente. Asimismo, la estrategia de contención o inhibición del voto se da durante el fin de semana de la elección: los operadores se encargan de comprar credenciales de elector antes del domingo para asegurarse de que esas personas no salgan a votar durante la jornada. Esta práctica se focaliza en secciones electorales que el partido considera perdidas; de acuerdo con un operador entrevistado, para que surta efecto deben comprarse aproximadamente mil credenciales por sección electoral, partiendo de que cada una tiene hasta tres mil electores. Cabe destacar que esta práctica, no obstante que ha ido en aumento, se presta a la simulación: hay electores que clonan su tarjeta varias veces para venderla a operadores, y durante la jornada salen a votar por el candidato de su preferencia.

Siguiendo varios testimonios, queda claro que estas prácticas clientelares operan con mayor frecuencia cuando la elección es cerrada, cuando, como se ha dicho, el margen entre el puntero y el segundo lugar es menor a cinco puntos porcentuales. Si el margen es mayor, “no conviene invertir” en comprar votos o credenciales, porque difícilmente se logrará darle la vuelta al resultado y se perderá mucho dinero. Para ejemplificar lo anterior, un entrevistado reveló que, en una entidad del sureste en la que el margen entre candidatos era de diez puntos, el partido en segundo lugar dejó de gastar entre 100 y 150 millones de pesos destinados al día de la jornada para actividades clientelares.

## 6.8 LAS ESTRUCTURAS CLIENTELARES

Para comprar, coaccionar, movilizar e inhibir el voto es preciso contar con estructuras de promotores, coordinadores, representantes de casilla y abogados que trabajen exclusivamente para la campaña. El periodo de reclutamiento de tales estructuras varía según los recursos humanos y económicos de cada partido: puede ir desde tres meses —periodo de campaña— hasta doce. Las organizaciones políticas con larga historia y amplia presencia territorial (como el PRI) durante todo el año disponen del personal referido para actividades ordinarias, cuya demanda se incrementa en periodos

---

12. Para conocer más sobre las casas amigas, véase Mercado, *op. cit.*, p. 260.

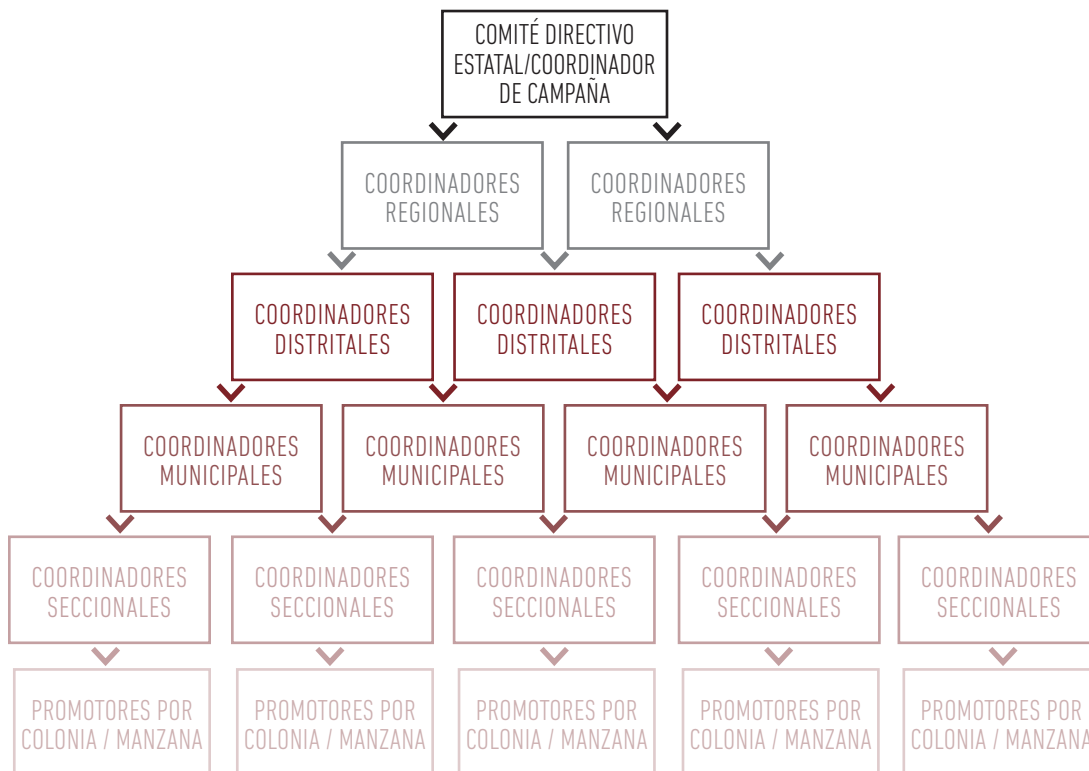
electorales. En cuanto a los partidos de reciente creación, se observa que sus redes operan en periodos más acotados, en función de la campaña, y que recurren a voluntarios o ex militantes de otros partidos.

No hay una organización clientelar única para conseguir votos; son varias y con diferentes mecanismos de operación. Existen las familiares, gremiales, caseras, las de promoción del voto y las de operación electoral. Este capítulo se centra en las dos últimas, que son las que se han profesionalizado en años recientes y están presentes en prácticamente todos los partidos y procesos electorales.

La estructura de promoción del voto interviene antes y durante la campaña para realizar casa por casa las visitas en las que se busca sumar adeptos. La estructura de operación electoral interviene durante la jornada verificando que la estrategia de promoción sirvió y que los electores votaron en el sentido deseado. Para ejemplificar el mecanismo, “promocionar y ‘vender’ a un candidato —según un político entrevistado— es igual que promocionar y vender jabón de ropa: se requiere un equipo de mercadotecnia (promoción del voto) y un equipo de ventas (operación electoral)”.<sup>13</sup>

Como se señaló previamente, las estructuras de promoción son piramidales y cuentan con varios niveles. En la base están los promotores o brigadistas, que se dividen por manzana o colonia para visitar a los electores antes y durante la campaña. Para supervisarlos, se designa a coordinadores por cada sección electoral, quienes, a su vez, reportan a los coordinadores municipales, distritales y regionales. Cuando la zona geográfica correspondiente tiene mucha población o es relevante políticamente, se llega a nombrar a más de un encargado por zona; por ejemplo, es común que en aquellas secciones ubicadas en zonas rurales, donde la población es más propensa a vender su voto, se nombre a más de un coordinador. La cima del diseño la ocupa el líder, que puede ser el dirigente (nacional o estatal) del partido, el delegado del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) o el coordinador de campaña.

**Figura 6.4.** Ejemplo de estructura clientelar de promoción del voto



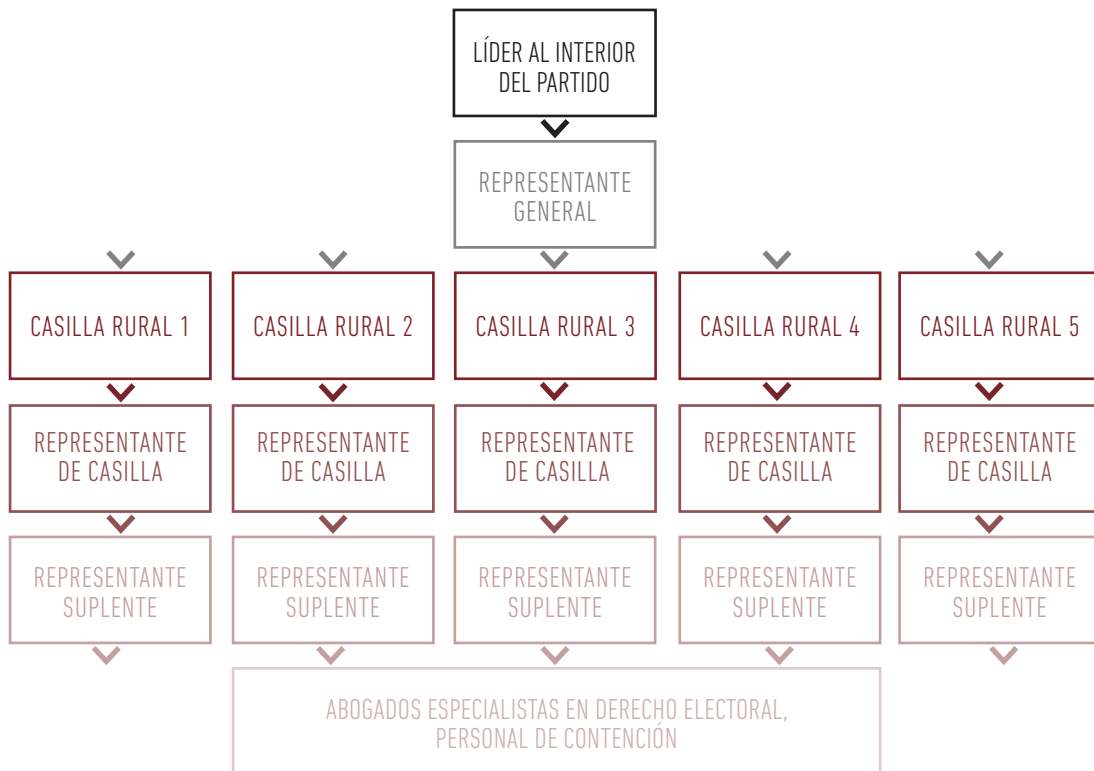
Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevistas para el presente estudio

13. Mercado, *op. cit.*, pp. 237-278.



Las estructuras de operación electoral las conforman los representantes generales, de casilla y de partido, que vigilan el desarrollo de la contienda. La ley le permite a cada partido o candidato independiente nombrar a un representante de casilla y a un suplente por cada mesa directiva, así como a uno general por cada diez casillas ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco localizadas en zonas rurales.<sup>14</sup> Además, es común que los representantes vayan acompañados por abogados especialistas en derecho electoral para hacer informes de incidentes durante la jornada; cada abogado abarca en general más de una casilla. Por ejemplo, para la elección federal de 2018, en la que se instalarán aproximadamente 157 mil casillas en todo el país, el PRI anunció contar con 21 mil abogados para "pelear la victoria en todos los distritos y en el propio INE"; esto es, cada abogado podría cubrir en promedio 7.3 casillas. Los partidos cuentan, además, con "personal de contención", orientado a defender al equipo de trampas y agresiones durante la elección, así como a impedir la compra del voto por parte de los contrarios, en una operación conocida como "caza mapaches".

**Figura 6.5.** Ejemplo de estructura de operación electoral en zona rural



Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevistas.

14. De acuerdo con lo establecido en el artículo 259 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aunque la estructura de operación electoral es la de mayor importancia durante la jornada, la estructura de promoción del voto también tiene una tarea fundamental en esa fecha: movilizar a sus votantes promovidos a lo largo de la campaña. Ambas estructuras deben coordinarse entre sí y con el cuartel general para garantizar la efectividad de su operación.

Para ambos tipos de estructura se observa el uso de promotores sin afiliación partidista que ofrecen sus servicios al mejor postor; se los conoce como “mercenarios electorales”. Se dice que, por haber perdido popularidad en años recientes, el PRI es el partido que más utiliza este tipo de asistencia para reforzar la labor de sus militantes. Por el contrario, hay quienes aseguran que en 2017 Morena fue la organización política con menos estructuras mercenarias y con más voluntarios, debido a la esperanza y motivación que generó en un segmento de la población. Por su parte, algunos entrevistados señalan que el PAN emplea una mezcla de unas y otras estructuras, a pesar de que su red de voluntarios ha ido a la baja, lo que contrasta con la elección de 2000, cuando era muy amplia, en parte por el ánimo creciente de “sacar al PRI de Los Pinos”.

Que un partido cuente con estructuras como las aquí descritas depende de la cobertura territorial y de la penetración social de la organización. El PRI tiene la distribución clientelar más amplia en la mayoría de los estados, en parte porque ha sido el partido con más tiempo en el poder. En mayo de 2018 gobernaba 14 entidades y, dentro de ellas, sus principales redes clientelares se encontraban en territorios sin alternancia política (estado de México, Hidalgo, Colima, Campeche, Coahuila), así como en los que demoraron en tenerla (Veracruz, Durango, Quintana Roo, Tamaulipas). Las principales redes del PAN, por su parte, se han ubicado históricamente en Baja California, Guanajuato y Yucatán<sup>15</sup>; sin embargo, en 2017, este partido gobernaba doce entidades, cuatro de ellas en coalición con el PRD. Este partido, a su vez, tenía sus principales baluartes en la Ciudad de México, Guerrero y Michoacán<sup>16</sup>, aunque en años recientes ha perdido fuerza en la capital a manos de Morena, y ha logrado penetrar en otras entidades gracias a las coaliciones electorales que ha formado con el PAN. Morena, partido creado en 2014, se ha levantado como la principal fuerza política de izquierda y se estima que sus principales redes de apoyo se encuentran en la Ciudad de México, el estado de México y Oaxaca, aunque aún no gobierna en ninguna entidad.

**Figura 6.6.** Partido político gobernante por entidad federativa (mayo 2018)



Fuente: Elaboración propia con información del INE.

15. Luis Carlos Ugalde, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)*, México, CEEY, 2013, p. 137.

16. *Ibid.*

En cuanto a las prácticas utilizadas por las estructuras clientelares, hay algunos mitos: que se recurre a la fuerza o a la violencia para coaccionar el voto, que se comete fraude para obtener el triunfo. En general, esas conductas han disminuido a medida que ha aumentado el intercambio de bienes y servicios por apoyo político. No obstante, cabe destacar que varios entrevistados alertaron que en elecciones recientes el “embarazo de urnas” sigue ocurriendo, especialmente en las casillas rurales, donde es más factible comprar a funcionarios y representantes o donde algunos partidos no tienen representación. Esta modalidad de fraude electoral se da en las casillas con bajos niveles de votación; en ellas, los operadores políticos compran a todos los funcionarios y representantes de partidos para que les permitan llenar las boletas vacías en favor de su candidato y, con ellas, “embarazar” las urnas.

## 6.9 LOS COSTOS FINANCIEROS DEL CLIENTELISMO

Una estrategia clientelar de éxito requiere mucho dinero. De las entrevistas realizadas se concluye que, a mayores recursos —económicos y en especie—, mayores posibilidades de promover, comprar, movilizar el voto y, por lo tanto, ganar.<sup>17</sup> “Las elecciones se ganan con dinero”, decía un operador político. En consecuencia, partidos y candidatos tratan de conseguir todos los recursos posibles, lícitos e ilícitos, para aumentar sus probabilidades de triunfo. Así, aunque reconozcan la ilegalidad de los diversos mecanismos clientelares, varios operadores confiesan que lo hacen porque “no podemos ir a la guerra sin fusil”.

Partiendo de que en una contienda electoral el dinero puede ser determinante, entonces todo el financiamiento —público y privado— que reciben los partidos resulta insuficiente, comparado, principalmente, con las enormes cantidades de dinero ilegal que la mayoría de los candidatos consigue para sus campañas. Por ejemplo, los testimonios y datos disponibles evidencian que el gasto estimado para una campaña ganadora puede superar más de quince veces el tope legal de campaña (ver capítulo 4). Por lo tanto, recaudar y gastar sólo lo permitido por la ley significaría estar en clara desventaja con quienes gestionan recursos que rebasan varias veces los topes legalmente establecidos.

Las campañas se han encarecido en buena medida porque se ha incrementado el costo de la operación en tierra. La publicidad fue durante mucho tiempo el rubro más caro de las campañas; sin embargo, después de la reforma electoral de 2007 —que prohibió a los candidatos contratar espacios en radio y televisión—, buena parte del dinero que se asignaba a ese propósito se destina ahora a prácticas clientelares, es decir, a actividades orientadas a conseguir más votos en el terreno. Cabe destacar que la mayor parte de esos recursos no se destina a la compra directa de votos o a las dádivas que se reparten entre los votantes, sino a la manutención de estructuras clientelares piramidales, particularmente las de promoción del voto y operación electoral antes descritas.

Aunque ese gasto representa hoy, según varios testimonios, entre 50 y 60% del gasto total de campaña, no siempre ha sido así. Como ya se señaló, hace algunos años las estructuras utilizadas por los partidos estaban conformadas principalmente por voluntarios, cuyo gasto era significativamente menor. Pero conforme los promotores comenzaron a cobrar por su participación, los gastos de campaña crecieron exponencialmente.

Instrumentar las estructuras piramidales de promoción del voto y operación electoral requiere cuantiosas sumas en efectivo, las cuales con frecuencia no se reportan a la autoridad electoral y suelen provenir de financiamiento ilegal. Otro mecanismo para cubrirlos es utilizar el financiamiento ordinario de los partidos, que en teoría no debe emplearse para

---

17. Por promoción del voto se entiende cualquier actividad clientelar tendente a influir el sentido del voto de los electores, desde entregar propaganda, regalos o dinero, hasta ofrecer cargos públicos o condicionar servicios.

gastos de campaña; uno más es incluir parte de estas estructuras en las nóminas de gobiernos estatales, generalmente en empleos temporales de bajo sueldo. El apoyo económico que reciben promotores y coordinadores en los distintos niveles varía por partido y por entidad. Aunque algunos operadores entrevistados revelaron los sueldos que pagan a promotores, coordinadores y representantes, otros negaron que se contraten estructuras, pero reconocieron que a aquellos que trabajan en la campaña "se les agradece el esfuerzo" con efectivo; le llaman "apoyo económico", no "sueldo". Otro operador negó categóricamente que ofreciera dinero a sus estructuras, pero reconoció que se les paga transporte, alimentación y hospedaje, especialmente cuando viajan a otras entidades.

De acuerdo con los testimonios obtenidos, y como se observa en la tabla 6.4, se estima que un promotor de colonia o manzana pueda ganar entre 500 y 2,500 pesos al mes; un coordinador seccional, entre 2,500 y 20,000; un coordinador distrital y municipal, entre 10,000 y 30,000, y un coordinador regional, desde 20,000 hasta 80,000. Por otro lado, aunque en teoría los representantes de casilla y representantes generales ofrecen su servicio de manera gratuita, se sabe que reciben un "apoyo" de entre 300 y 2,500 pesos mensuales; también están los abogados que, se estima, reciben entre 500 y 1 500 pesos al mes. Un ejemplo de lo anterior es la comentada elección de Coahuila en 2017, impugnada porque los contendientes del PAN y del PRI rebasaron presuntamente los topes de campaña en más de 5%. Entre esos rubros de gasto se encontraba el pago a representantes de casilla (se estima que cada uno recibió 1,155 pesos) y representantes generales (se calcula que cada uno recibió 1,459 pesos).<sup>18</sup>

**Tabla 6.4.** Remuneraciones mensuales en pesos mexicanos por nivel en la estructura clientelar en los principales partidos (PRI, PAN, PRD, Morena), según información recabada en 2017

CONCEPTO	RANGO DE SUELDOS	PROMEDIO
<b>Estructura de promoción de voto</b>		
Coordinador regional	20,000-80,000	50,000
Coordinador distrital	10,000-30,000	20,000
Coordinador municipal	10,000-30,000	20,000
Coordinador seccional	2,500-20,000	11,250
Promotor nivel colonia/manzana	500-2,500	1,500
<b>Estructura de operación electoral</b>		
Representante de casilla	300-2,000	1,150
Representante general	500-2,000	1,250
Abogado electoral	500-1,500	1,000

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Se deduce de las cifras que mantener las estructuras clientelares descritas implica un costo muy elevado. A manera de ejercicio, se estima a continuación a cuánto ascendería la nómina del dispositivo —estructuras de promoción del voto y

18. En la resolución INE/CG447/2017 del Consejo General del INE se elaboró un prorrateo de los gastos no reportados correspondientes al pago de representantes de casillas y se determinó dichos montos, p. 76

19. Ésta es una estimación conservadora del tiempo durante el cual operan estas estructuras. De acuerdo con los testimonios recabados para esta investigación, suele ser mayor, empezando en los 6 meses y durando hasta 12.

20. De acuerdo con la Legipe, cada sección electoral puede comprender hasta 3 000 electores. Esta estimación es modesta porque, como se señaló anteriormente, los promotores deben responsabilizarse de hasta 40 potenciales votantes; asimismo, hay secciones electorales, municipios y distritos con más de un coordinador.

operación electoral— en tres estados ficticios, catalogados por tamaño, número de habitantes y distribución electoral. Son cuatro los supuestos: a) la red funciona durante tres meses de campaña;<sup>19</sup> b) en cada sección, municipio, distrito y región se contrata únicamente a un coordinador; c) en cada sección electoral hay 10 promotores, es decir, cada uno puede captar hasta 300 electores;<sup>20</sup> d) los promotores y coordinadores perciben el mismo sueldo en los tres estados ficticios, según el nivel que ocupen en la pirámide, y los montos corresponden al promedio de los sueldos revelados en diferentes estados.

En la tabla 6.4 se observa la estimación de la nómina para estructuras clientelares en un estado ficticio pequeño, con un promedio de 3 distritos federales, 18 municipios y 650 secciones electorales, y con un rango de 630 mil a 1.8 millones de habitantes, supuesto en el que podrían estar entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Campeche, Quintana Roo, Morelos, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas. La suma de los sueldos para las estructuras de promoción del voto y de operación electoral que funcionan durante tres meses —en una estimación conservadora— equivale a más de 55 millones de pesos, lo cual refleja que tan sólo el gasto en nómina puede superar varias veces el tope de gasto legal, considerando que en estos estados el tope de gastos de campaña va de 4.8 millones de pesos (Quintana Roo) a 27.8 millones de pesos (Zacatecas).

**Tabla 6.4.** Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de estado pequeño en 2017

ORGANIZACIÓN ELECTORAL	DIVISIÓN ELECTORAL	SUELDO	TEMPORALIDAD (MESES)	TOTAL
<b>Estructura promoción del voto</b>				
Coordinadores regionales	2	\$50,000.00	3	\$300,000.00
Coordinadores distritos federales	3	\$20,000.00	3	\$180,000.00
Coordinadores municipales	18	\$20,000.00	3	\$1,080,000.00
Coordinadores seccionales	650	\$11,250.00	3	\$21,937,000.00
<b>Promotores</b>	6,500	\$1,500.00	3	\$29,250,000.00
<b>Estructura operación electoral</b>				
Representantes de casilla	1,000	\$1,150.00	1	\$1,150,000.00
Representantes suplente	1,000	\$1,150.00	1	\$1,150,000.00
Representantes generales	140	\$1,250.00	1	\$175,000.00
Abogados	140	\$1,000.00	1	\$140,000.00
<b>Total</b>	<b>9,451</b>			<b>\$55,362,500.00</b>

Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas para este estudio.

En la tabla 6.5 se presenta la misma estimación para un estado ficticio mediano, es decir, que se acerca mucho a los promedios nacionales: 9 distritos federales, 77 municipios, 2,100 secciones electorales y 4,600 casillas; el rango de habitantes puede ir de 1.9 a 5.7 millones. En este supuesto podrían estar entidades como Baja California, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Tamaulipas. La suma del pago de sus estructuras podría rebasar los 180 millones de pesos, cuadruplicando el promedio nacional de tope de gastos de campaña, que equivale a 46.8 millones de pesos.

**Tabla 6.5.** Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de estado mediano en 2017

ORGANIZACIÓN ELECTORAL	DIVISIÓN ELECTORAL	SUELDO	TEMPORALIDAD (MESES)	TOTAL
<b>Estructura promoción del voto</b>				
Coordinadores regionales	3	\$50,000.00	3	\$450,000.00
Coordinadores distritos federales	9	\$20,000.00	3	\$540,000.00
Coordinadores municipales	77	\$20,000.00	3	\$4,620,000.00
Coordinadores seccionales	2,100	\$11,250.00	3	\$70,875,000.00
<b>Promotores</b>	21,000	\$1,500.00	3	\$94,500,000.00
<b>Estructura operación electoral</b>				
Representantes de casilla	3,500	\$1,150.00	1	\$4,025,000.00
Representantes suplente	3,500	\$1,150.00	1	\$4,025,000.00
Representantes generales	500	\$1,250.00	1	\$625,000.00
Abogados	500	\$1,000.00	1	\$500,000.00
<b>Total</b>	<b>31,186</b>			<b>\$180,160,000.00</b>

Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas para este estudio.

En la tabla 6.6 se observa la misma estimación para un estado ficticio grande, con un promedio de 5 regiones, 26 distritos federales, 350 municipios y 5 000 secciones electorales; el rango de habitantes va de 5.8 a 15 millones de personas. En este supuesto estarían la Ciudad de México, Jalisco, el estado de México y Veracruz. Nuevamente, la suma del pago de estructuras sólo durante tres meses podría llegar a casi 450 millones de pesos, lo que rebasaría el tope máximo de campaña (estado de México) de 299 millones de pesos en 1.5 veces, y el tope de gasto en la Ciudad de México (48 millones de pesos) en casi diez veces.

**Tabla 6.6.** Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de un estado grande en 2017

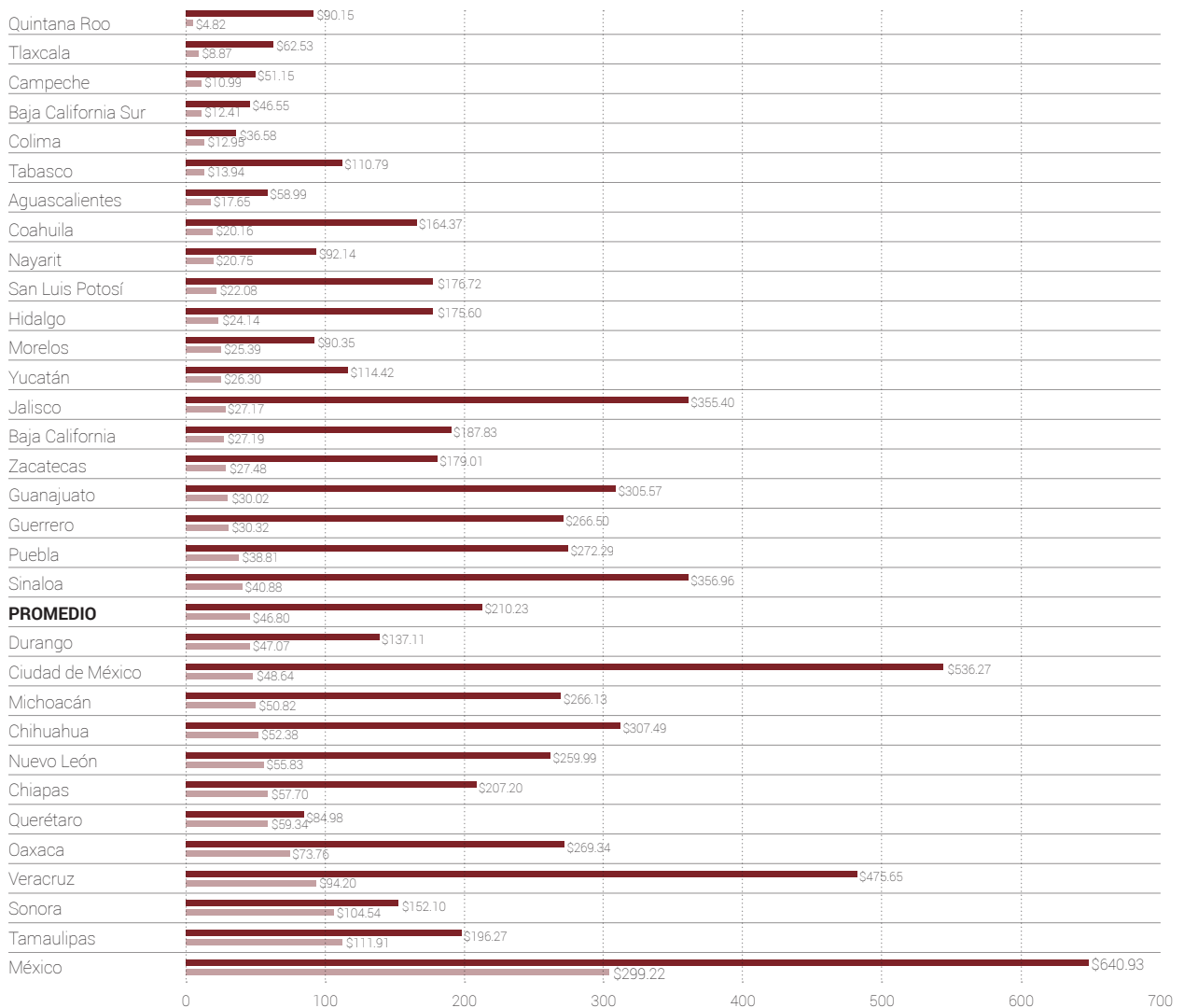
ORGANIZACIÓN ELECTORAL	DIVISIÓN ELECTORAL	SUELDO	TEMPORALIDAD (MESES)	TOTAL
<b>Estructura promoción del voto</b>				
Coordinadores regionales	5	\$50,000.00	3	\$750,000.00
Coordinadores distritos federales	26	\$20,000.00	3	\$1,560,000.00
Coordinadores municipales	350	\$20,000.00	3	\$21,000,000.00
Coordinadores seccionales	5,000	\$11,250.00	3	\$168,750,000.00
<b>Promotores</b>	50,000	\$1,500.00	3	\$225,000,000.00
<b>Estructura operación electoral</b>				
Representantes de casilla	12,000	\$1,150.00	1	\$13,800,000.00
Representantes suplente	12,000	\$1,150.00	1	\$13,800,000.00
Representantes generales	1,700	\$1,250.00	1	\$2,125,000.00
Abogados	1,700	\$1,000.00	1	\$1,700,000.00
<b>Total</b>	<b>82,776</b>			<b>\$448,485,000.00</b>

Fuente: elaboración propia con información recabada en entrevistas para este estudio.

Considerando que el tope promedio de gastos de campaña para gobernador es de 46.8 millones de pesos,<sup>21</sup> este ejercicio de estimación revela que, aun en los estados pequeños, tan sólo los montos invertidos para mantener estructuras clientelares supera el límite legal de gasto. También es importante enfatizar que como el plazo de contratación suele superar en la realidad los tres meses, según se ha dicho, el rebase de topes legales puede ser más pronunciado.

Al replicar este ejercicio en cada entidad federativa, asumiendo que en todas hay algún partido con una estructura clientelar como la descrita, se observa la disparidad entre el tope de gasto y el costo en nómina de estas estructuras (Gráfica 6.3). En este ejercicio se multiplican los sueldos de cada coordinador y promotor por el número real de secciones electorales, municipios y distritos en cada entidad del país. Es preciso destacar que los montos aquí presentados incluyen únicamente los sueldos, mas no erogaciones para otras actividades, como la movilización, la compra y la inhibición del voto.

**Gráfica 6.3.** Topes de gasto de campaña para las últimas elecciones de gobernador antes de 2018 por entidad federativa (millones de pesos, base 2018) vs. estimación de gasto en nómina para estructuras clientelares



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de sesiones y acuerdos de los consejos generales de los institutos electorales de cada una de las entidades federativas, y con información recabada mediante entrevistas para la elaboración de este estudio.

21. Véase capítulo 2.

Además del pago de estructuras, otros rubros que componen el gasto en clientelismo son la compra del voto, ya sea de manera directa —con dinero en efectivo— o indirecta —mediante dádivas—, así como el gasto en la movilización e inhibición del voto. Para hacer una estimación del primero, se consideran los precios unitarios de cada artículo regalado y el precio de cada voto comprado en efectivo; al mismo tiempo, se hace una aproximación tanto del número de bienes entregados como de los votos comprados, todo a partir de la información revelada en entrevistas para este estudio. Para estimar el gasto en votos inhibidos, se multiplica el costo promedio de cada credencial de elector por mil credenciales en cada sección electoral incidida, que es el número que los operadores entrevistados consideraron como mínimo necesario para que la estrategia funcione, dado que cada sección electoral abarca aproximadamente 3,000 votantes. Para determinar el costo de la movilización en taxis, se multiplica el número de unidades contratadas —por lo menos una por cada sección electoral— por el precio de cada unidad al día; para los desplazamientos en camiones se multiplica el costo de la renta por la mitad de secciones electorales, partiendo del supuesto de que un camión da servicio a dos secciones.

En la tabla 6.7 se hace una estimación hipotética del costo unitario promedio por cada rubro, así como del número estimado de votos comprados, artículos entregados, votos inhibidos, y taxis y camiones contratados en un estado mediano. Se calculó que durante una jornada electoral se alcanzan a comprar 30 mil votos y a inhibir 20 mil; para la entrega de dádivas, se estimó la repartición de 460 mil artículos durante toda la campaña, de los cuales 350 mil son propaganda —gorras, playeras, mochilas—, y para la movilización se consideró la contratación de 2 100 taxis, uno por cada sección, y 1 050 camiones, uno por cada dos secciones, para el día de la elección. Estos datos se obtuvieron de los montos revelados por operadores políticos en diferentes estados y de notas de prensa en las que distintos partidos políticos denuncian conductas de este tipo de sus adversarios.

**Tabla 6.7.** Estimación de costos por compra, inhibición y movilización del voto y entrega de regalos en un caso hipotético de estado mediano con información recabada en 2017

CONCEPTO	RANGO DE PRECIO	PROMEDIO	CANTIDAD	TOTAL
<b>Compra directa del voto</b>	350-1 000	675	30,000	\$20,250,000
<b>Compra de credenciales (inhibición)</b>	1 000-2 000	1,500	20,000	\$30,000,000
<b>Entrega de regalos (compra indirecta del voto)</b>				\$55,000,000
Despensas	300-500	400	50,000	\$20,000,000
Tarjetas prepagadas	1 000	1,000	10,000	\$10,000,000
Tinacos	1 000	1,000	10,000	\$10,000,000
Materiales de construcción	100-500	300	10,000	\$3,000,000
Electrodomésticos	100-200	150	30,000	\$4,500,000
Mochilas	30	30	50,000	\$1,500,000
Sombrillas	10-20	15	100,000	\$1,500,000
Playeras	15-30	22.5	100,000	\$2,250,000
Gorras	15-30	22.5	100,000	\$2,250,000
<b>Movilización</b>				\$4,987,500
Taxis	1 500	1,500	2,100	\$3,150,000
Camiones	1 500-2 000	1,750	1,050	\$1,837,500
<b>Total</b>				<b>\$110,237,500</b>

Fuente: Elaboración propia con información recabada en las entrevistas realizadas para este estudio.



Si se suman todos los rubros, se obtiene que el clientelismo electoral en un hipotético estado de tamaño medio, con una estimación conservadora, cuesta más de 290 millones de pesos, que incluye el costo de las estructuras de promoción y operación electoral, así como los costos de movilización, inhibición y compra del voto el día de la jornada electoral. (Tabla 6.8). Faltaría agregar el dinero repartido a operadores políticos por concepto de bono de éxito, cantidad difícil de estimar por su heterogeneidad. Si, como ya se dijo, el tope de gasto promedio en elecciones estatales es de 46.8 millones de pesos, la suma obtenida representa un aumento de casi 10 veces el gasto legal, sin contar aquel reportado al INE por concepto de propaganda y operación.

**Tabla 6.8.** Estimación de gasto total en clientelismo en un estado hipotético mediano

CONCEPTO	MONTO
Nómina de estructuras clientelares	\$180,160,000
Compra del voto	\$20,250,000
Inhibición del voto	\$30,000,000
Movilización del voto	\$4,987,500
Entrega de regalos	\$55,000,000
<b>Total</b>	<b>\$290,397,500</b>

Fuente: Elaboración propia con información recabada en las entrevistas realizadas para este estudio.

El costo del clientelismo electoral es directamente proporcional a la actividad económica de la región y a la competencia entre partidos.<sup>22</sup> A mayor actividad económica y a mayor competencia electoral, mayor el gasto en clientelismo. Esto se debe a que, en zonas de gran actividad económica, el costo de oportunidad de perder la elección es muy alto para los actores involucrados, pues dejarán de recibir contratos, permisos y concesiones. Por su parte, en entidades con elecciones muy cerradas, los partidos tienden a gastar más en actividades clientelares que les pueden dar entre uno y tres puntos porcentuales, determinantes para ganar la contienda. La incertidumbre asociada a la competencia lleva a los donadores de campañas a apoyar a los dos candidatos punteros para así asegurar beneficios en el siguiente gobierno.

22. Ugalde y Rivera, *op. cit.*, 2014.

## 6.10 CONSECUENCIAS DEL CLIENTELISMO EN LA CALIDAD DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y DEL SERVICIO PÚBLICO

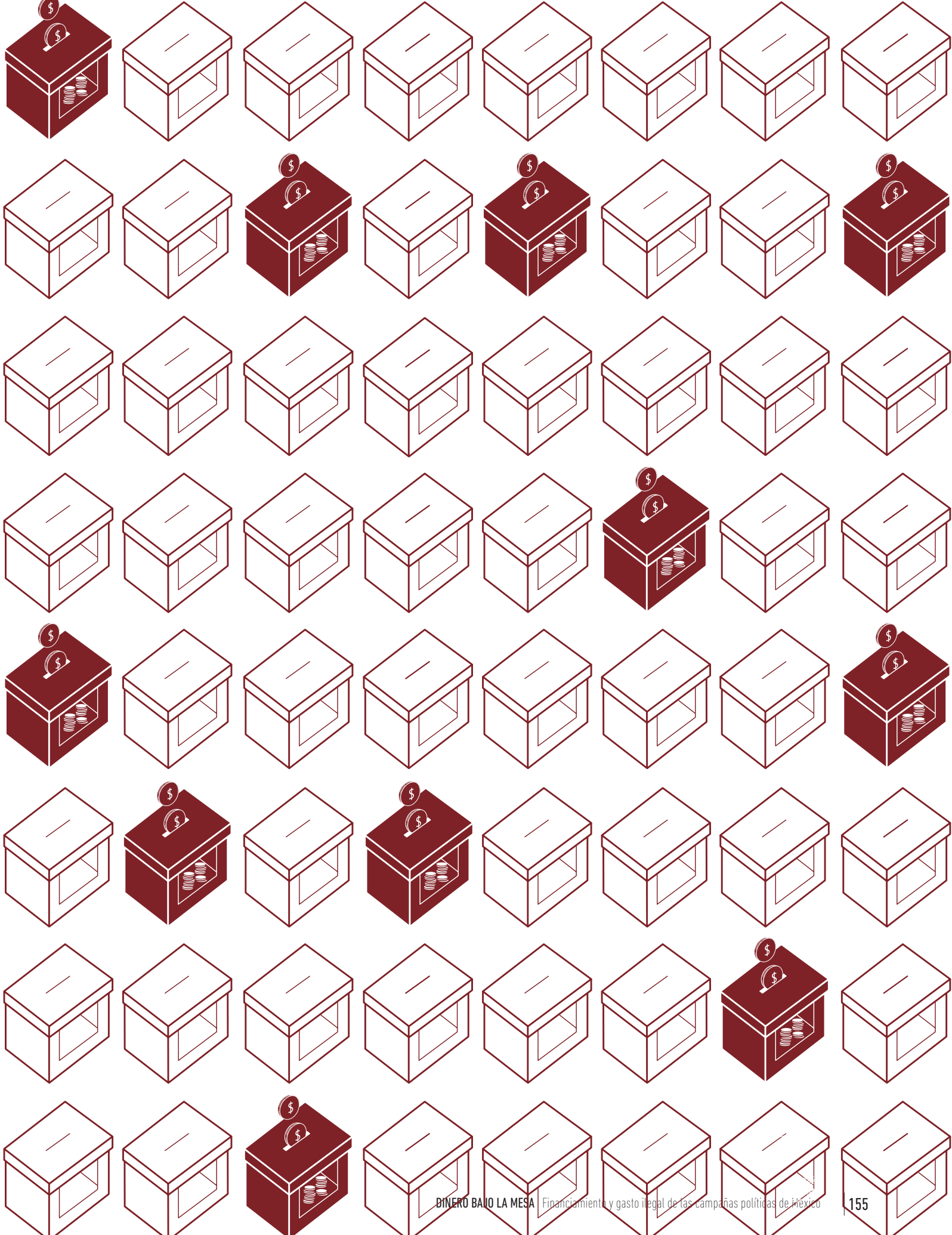
La principal consecuencia del clientelismo es la alteración de la equidad de la contienda y la distorsión de la voluntad de los electores. Por un lado, como ya se ha señalado, las prácticas clientelares —y el dinero invertido en ellas— pueden determinar el triunfo en una elección, especialmente si es muy competida. Ofrecer mejores regalos o mayores cantidades de dinero a cambio del voto; tener más medios de transporte para movilizar a los electores el día de la jornada; pagarle a un mayor número de representantes de casilla; comprar más credenciales de elector, todas ellas son medidas que pueden influir en el resultado de manera decisiva, principalmente cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugares es muy pequeña. En esa lógica, el candidato o partido con mejores estructuras piramidales y que más invierta en prácticas clientelares estará en ventaja sobre quien gaste menos. Cabe destacar que no todo se trata de dinero invertido: hay partidos que cuentan con una vasta red de voluntarios que, si bien no perciben un ingreso, desarrollan las mismas conductas tendentes a incidir en el sentido del voto.

En cualquier caso, mucho se ha hablado de que, en virtud de que todos los partidos utilizan de alguna forma mecanismos como los aquí descritos, ninguno estaría en total desventaja, pero queda claro, sin embargo, que no todos los utilizan en la misma proporción, ni gastan la misma cantidad, por lo que el clientelismo afecta indudablemente la equidad de la contienda.

Por otro lado, utilizar medidas clientelares para incidir en el sentido del voto atenta contra la voluntad de los electores. Una de las garantías universales del voto es que sea libre y secreto. Sin embargo, ofrecer una dádiva a cambio del sufragio hace que los electores no ejerzan su derecho en total libertad. Ya se ha comentado que en varios testimonios se asegura que incluso entregar una gorra o una playera —utilitarios legales— puede influir en el voto de personas en situación de extrema pobreza. Ésta es una consecuencia grave del clientelismo, porque el candidato electo puede no ser el que la mayoría deseaba, sino quien logró incidir, mediante el regalo de bienes y servicios, en la decisión de un mayor número de personas, lo cual mina el principio democrático de representatividad.

Otra consecuencia directa del clientelismo es la elevación del costo de las campañas. Empezar una estrategia clientelar sólida y eficaz requiere mucho dinero, empezando por el pago a miles de promotores del voto y representantes de casilla, pasando por el costo de dádivas cada vez más sofisticadas —tabletas electrónicas, televisores, electrodomésticos, tarjetas pre-pagadas—, hasta los cuantiosos gastos de traslado el día de la elección a los votantes "promovidos". Dado que desarrollar todas estas actividades demanda importantes sumas de dinero en efectivo, se alientan otras conductas ilícitas, como lavado de dinero, evasión fiscal y desvío de recursos públicos.

Última consecuencia relevante del clientelismo: el fomento a la corrupción en el servicio público. Ofrecer bienes y servicios a cambio de apoyo político genera una red de favores y compromisos que, a su vez, engendra una trama de corrupción. Por ejemplo, pactos con el sector de transportes para movilizar votantes puede resultar en permisos y concesiones fuera de la ley, o en el aumento a las tarifas para recuperar el gasto en campaña. Otro ejemplo es la promesa de empleo a los intermediarios o promotores del voto, más allá de su capacidad técnica para desarrollarlo; en el peor escenario, esos promotores terminarán administrando recursos públicos en beneficio privado.





.07

LOS MEDIOS Y LA POLÍTICA

# LOS MEDIOS Y LA POLÍTICA

Después del clientelismo, el pago de cobertura informativa es uno de los rubros donde más gastan las campañas — siempre de forma ilegal, porque se trata de un gasto prohibido por la ley. Con frecuencia, el pago a medios de comunicación es en efectivo o mediante triangulaciones; buena parte de estos pagos se realiza con fondos ilegales públicos y privados.

Para entender la relación entre campañas y medios es preciso recordar que la reforma electoral de 2007 prohibió a los medios de comunicación la venta de espacios de publicidad en radio y televisión a los partidos políticos y candidatos. Igualmente, se le prohibió a las personas o empresas la contratación de publicidad para fines electorales. Varios fueron los argumentos para justificar esta decisión. Por ejemplo, se pensó que habría una reducción de los costos económicos de las campañas, ya que los partidos y candidatos recibirían de manera "gratuita" los *spots*, al utilizar los tiempos oficiales del Estado para difundir sus mensajes. Asimismo, se señaló que con esta regla se daban pasos para atenuar una relación "inadecuada y desigual" entre los medios y la política, ya que hasta ese momento el rubro de gasto principal de los partidos y candidatos era la publicidad —se llegaba a destinar hasta 60% de los recursos de campaña a la compra de *spots*—, lo que implicaba un negocio millonario para las empresas de medios y la creación de una relación de dependencia mutua. En teoría, con estas medidas se separaba a la política de los medios de comunicación, por lo menos en época de campañas electorales. En este caso, sucedió algo similar a lo ocurrido con la restricción del financiamiento privado a las campañas: la prohibición generó un mercado negro y sofisticados mecanismos para ocultar la intervención de los medios en el financiamiento electoral.

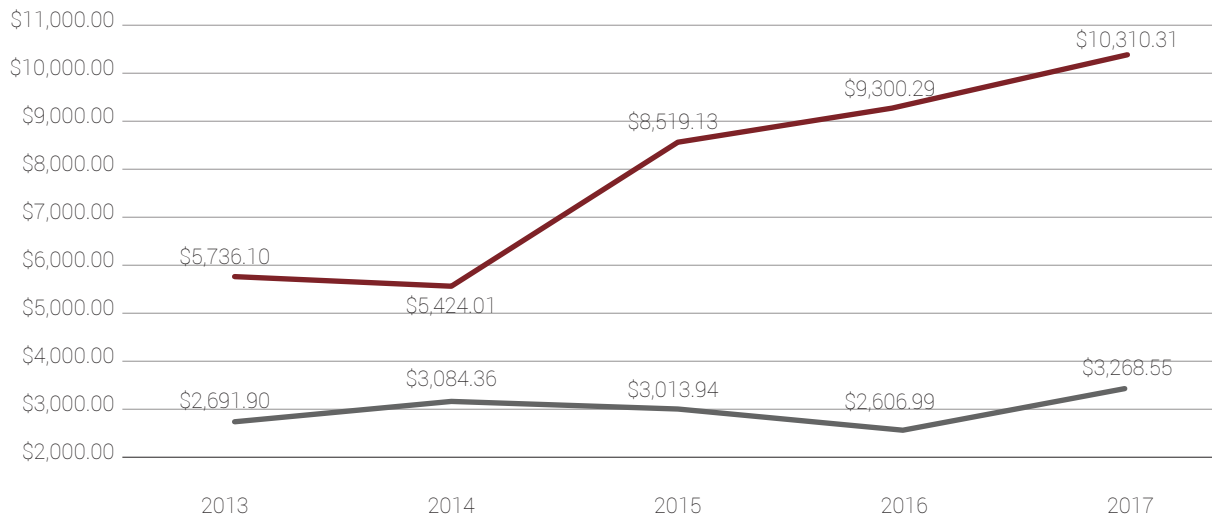
Para comprender la relación entre campañas y medios, es preciso entender primero la relación entre gobiernos y medios.

## 7.1 LA RELACIÓN OFICIAL ENTRE MEDIOS Y GOBIERNO

Antes de todo es necesario señalar que el vínculo entre medios y política no se limita a las campañas electorales. La relación más evidente se encuentra, por un lado, en el dinero que todos los órdenes de gobierno entregan día a día a los medios como gasto en publicidad oficial y, por el otro, en la ausencia de reglas claras para su asignación. Al acudir a las cifras de las propias autoridades, no sólo resulta clara la importancia de este rubro en los montos asignados en los presupuestos, sino que destaca que el gasto en comunicación social se beneficia sistemáticamente de las adecuaciones presupuestarias, es decir, se modifica el gasto originalmente aprobado por el Legislativo para erogar aún más recursos de los originalmente planificados.<sup>1</sup> Si se considera sólo el presupuesto aprobado cada año en el presupuesto de egresos de la federación (PEF), entre 2013 y 2017 se debieron haber gastado 14,665 millones de pesos (base 2018) en servicios de comunicación social y publicidad. Incluso pareciera que es un rubro que no sufre grandes modificaciones, ya que los montos asignados son muy similares de un año a otro (Gráfica 7.1). Sin embargo, los números de la Cuenta Pública revelan una tendencia diferente: hay un incremento significativo entre un año y otro, que amplía consistentemente la brecha respecto de lo originalmente planificado. En el agregado, el gasto real asciende a 39,290 millones de pesos de 2018, es decir, hubo 24,624 millones de pesos adicionales (un incremento de 168%). Sólo como un punto de comparación, el presupuesto asignado en 2018 para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) fue de 27,225 millones.

1. Leonardo Núñez González, *¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio. Cómo el gobierno hace lo que quiere con nuestro dinero*, México, Aguilar, 2017.

**Gráfica 7.1.** Gasto presupuestado y modificado para comunicación social en el gobierno federal 2013-2017 (millones de pesos, base 2018)



Nota: Para 2013-2016 se usan los datos del PEF y de la cuenta pública, mientras que para 2017 se usan los datos abiertos de la SHCP actualizados al cierre del cuarto trimestre. Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y deflactados con datos del INEGI.















— Presupuestado  
— Modificado

Este fenómeno de recursos adicionales tiene su espejo en el orden estatal de gobierno. Si se considera el gasto en el rubro de comunicación social que hicieron los estados en 2016, 26 de ellos tuvieron incrementos respecto de lo presupuestado.<sup>2</sup> El caso más moderado, en términos de porcentaje, fue el Estado de México, que gastó 21 millones más (11.2% de su presupuesto original), para llegar hasta 208 millones de pesos, una cifra ya de por sí considerable, equivalente a gastar 569 mil pesos diarios para este rubro. Esto contrasta con las dimensiones de los casos más grandes, ya que, en términos absolutos, Tamaulipas, Guerrero y Chihuahua tuvieron gastos de 842, 452 y 437 millones adicionales a los presupuestados, respectivamente. De la misma manera, los casos más grandes en términos porcentuales fueron Puebla, Zacatecas y Sinaloa, con incrementos de 8,684%, 2,817% y 1,705%, respectivamente (Tabla 7.1).

Las diferencias entre un estado y otro parecen no tener una explicación demográfica, territorial o económica, pero si se introduce la variable electoral, aparece una distinción sustantiva. En los estados en que no hubo elecciones ese año, el promedio de gasto adicional fue de 180%; en contraste, en los 13 estados que hubo elecciones (considerando la elección extraordinaria de gobernador en Colima), el promedio es superior de modo estadísticamente significativo, ya que ahí se incrementa 1,103%. Si se repite el ejercicio para la información de 2015, en los estados en que hubo elecciones a gobernador el incremento fue de 210%, mientras que en los que no hubo comicios el aumento fue de 152%.<sup>3</sup> Claramente, en año electoral, el gasto real en comunicación social de los estados se incrementa todavía más que en aquel en que no hay comicios. En el total de 2016, el presupuesto aprobado por todas las entidades fue de 3,994 millones de pesos, mientras que el gasto devengado fue 139% superior, llegando a 9,528 millones (26.1 millones diarios). Sirva como punto de referencia que el financiamiento público que el INE otorgará a los partidos en 2018 será de 6 702 millones de pesos.

2. Instituto Mexicano de la Competitividad, *Índice de información del ejercicio del gasto*, México, Imco, 2017. 3. Fundar (2016), "Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015", disponible en <<http://bit.ly/2l5TJ1b>> Fundar (2016), "Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015", disponible en <<http://bit.ly/2l5TJ1b>>

**Tabla 7.1.** Gasto en comunicación social de gobiernos estatales, 2016 (millones de pesos corrientes)

ESTADO	APROBADO	DEVENGADO	DIFERENCIA	DIFERENCIA (%)	GASTO DIARIO
<b>Puebla</b> 	\$0.69	\$60.93	\$60.24	8 684.00%	\$0.17
<b>Zacatecas</b> 	\$7.49	\$218.40	\$210.92	2 817.60%	\$0.60
<b>Sinaloa</b> 	\$25.48	\$460.07	\$434.59	1 705.50%	\$1.26
Chiapas	\$39.12	\$427.01	\$387.89	991.60%	\$1.17
Guerrero	\$67.28	\$519.58	\$452.30	672.20%	\$1.42
<b>Tamaulipas</b> 	\$230.85	\$1,073.03	\$842.17	364.80%	\$2.94
<b>Veracruz</b> 	\$29.56	\$113.21	\$83.65	283.00%	\$0.31
Nayarit	\$28.04	\$92.82	\$64.78	231.10%	\$0.25
Campeche	\$156.20	\$508.79	\$352.59	225.70%	\$1.39
Sonora	\$83.05	\$246.42	\$163.37	196.70%	\$0.68
<b>Colima</b> 	\$11.62	\$33.50	\$21.88	188.40%	\$0.09
<b>Chihuahua</b> 	\$238.51	\$675.57	\$437.06	183.20%	\$1.85
Jalisco	\$79.62	\$223.44	\$143.82	180.60%	\$0.61
<b>Quintana Roo</b> 	\$197.72	\$512.49	\$314.77	159.20%	\$1.40
Tabasco	\$124.89	\$310.31	\$185.42	148.50%	\$0.85
Morelos	\$87.02	\$179.47	\$92.45	106.20%	\$0.49
Querétaro	\$75.68	\$154.62	\$78.94	104.30%	\$0.42
Guanajuato	\$164.42	\$325.75	\$161.32	98.10%	\$0.89
<b>Durango</b> 	\$105.93	\$201.58	\$95.65	90.30%	\$0.55
Coahuila	\$528.50	\$959.56	\$431.06	81.60%	\$2.63
CDMX	\$436.80	\$766.89	\$330.09	75.60%	\$2.10
Michoacán	\$199.57	\$296.38	\$96.81	48.50%	\$0.81
<b>Oaxaca</b> 	\$266.66	\$384.63	\$117.96	44.20%	\$1.05
<b>Hidalgo</b> 	\$43.40	\$61.88	\$18.48	42.60%	\$0.17
<b>Aguascalientes</b> 	\$62.85	\$87.29	\$24.44	38.90%	\$0.24
México	\$187.44	\$208.46	\$21.02	11.20%	\$0.57
<b>Baja California</b> 	\$96.84	\$94.39	-\$2.46	-2.50%	\$0.26
San Luis Potosí	\$59.19	\$55.07	-\$4.12	-7.00%	\$0.15
Yucatán	\$238.77	\$213.66	-\$25.11	-10.50%	\$0.59
<b>Tlaxcala</b> 	\$18.89	\$15.29	-\$3.60	-19.10%	\$0.04
Nuevo León	\$102.12	\$48.27	-\$53.84	-52.70%	\$0.13
TOTAL	\$3 994.22	\$9 528.76	\$5 534.54	138.60%	\$26.11

Nota: Se marcan los estados en que hubo elecciones en 2016. Sin datos para Baja California Sur. Fuente: Instituto Mexicano de la Competitividad, Índice de información del ejercicio del gasto, México, IMCO, 2017.



Al sumar los gastos a escala federal y estatal para 2016, la erogación en comunicación social y publicidad para un solo año llegó hasta 19,368 millones, es decir, poco más de *53 millones de pesos diarios*. Adicionalmente a la magnitud del presupuesto real que se destina a comunicación y publicidad, otra gran zona de riesgo se encuentra en la ausencia de reglas claras para la asignación de estos recursos. Justo por ello, una de las demandas alrededor de la reforma político-electoral que se aprobó en 2014 fue la creación de un marco legal para normar y limitar este rubro de gasto; el compromiso quedó plasmado en su artículo tercero transitorio, que decía:

El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que *garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.*

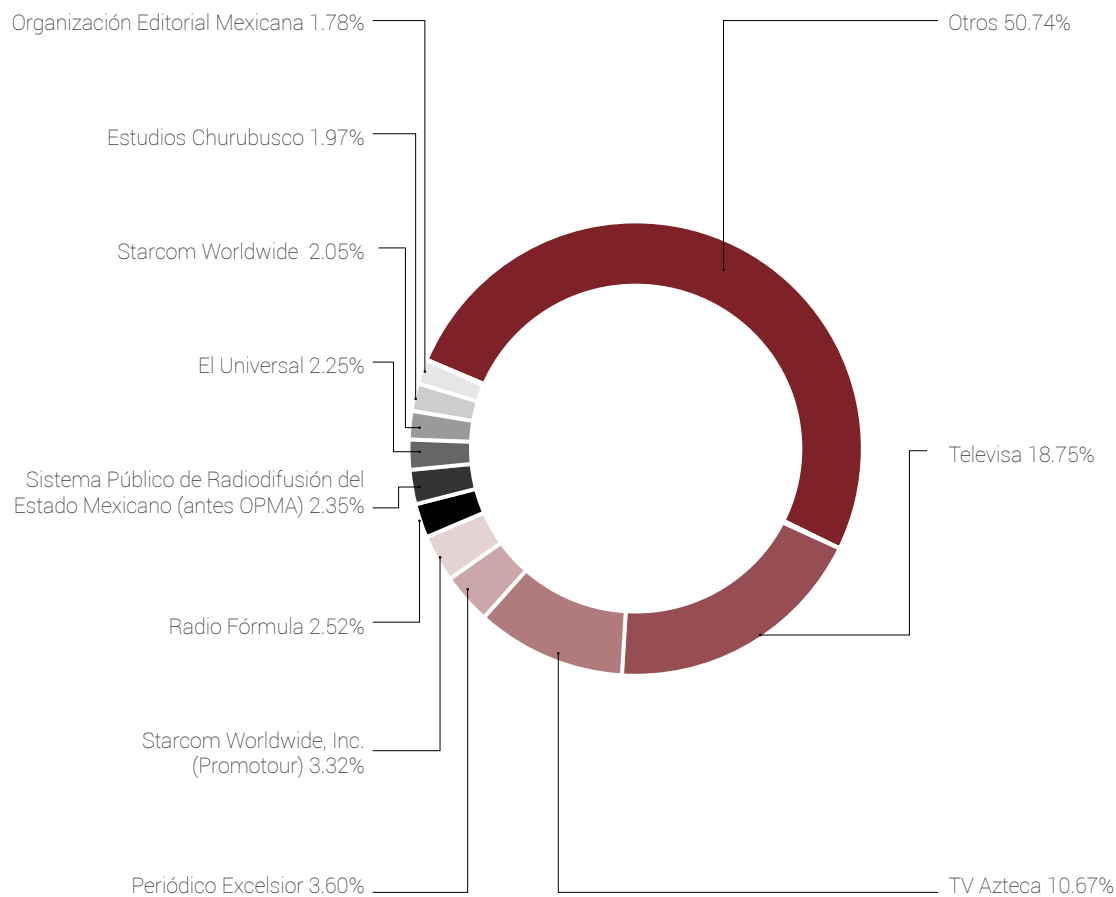
En la reforma constitucional se creó la obligación de expedir una ley general para la contratación de publicidad y su gasto en comunicación social que todos los órdenes de gobierno deberían de cumplir. Sin embargo, el Poder Legislativo fue omiso al menos por cuatro años. La Suprema Corte de Justicia de la Nación intervino a partir de un amparo promovido por la organización Artículo 19, el 15 de noviembre de 2017 resolvió que dicho ordenamiento debería emitirse antes del 30 de abril de 2018. La Ley General de Comunicación Social fue aprobada el 26 de abril y publica el 11 de mayo de 2018. Esta ley fue cuestionada por los amplios márgenes de discrecionalidad porque no contemplaba criterios para la asignación de los recursos públicos, no fomenta la pluralidad, deja a la SEGOB como responsable del padrón y no atiende de fondo los temas analizados en este capítulo.

Una explicación de la reticencia para discutir la creación de reglas sobre este asunto puede deducirse de las consecuencias de la falta de normas o de su laxitud. De acuerdo con un análisis del Sistema de Comunicación Social (ComSoc) del gobierno federal hecho por Fundar, existe una gran concentración de recursos en unos cuantos proveedores de publicidad oficial. De los 1,163 registrados en 2016, 10 concentraron 49% de los recursos (gráfica 7.2). Al observar, por ejemplo, los medios impresos que reciben más recursos, resulta llamativo que no hay una explicación clara de por qué unos perciben más recursos que otros. Incluso si se utiliza un criterio cuestionable, como el tiraje, aparece que algunas publicaciones con mayor circulación o alcance que otras no son beneficiarias de los recursos gubernamentales y, en contraste, otras con menor tiraje pueden sostenerse gracias al "favor" de los recursos públicos asignados discrecionalmente. Dichos recursos no son una concesión graciosa, ya que, en palabras de un comunicador entrevistado, "cada peso que entra por publicidad oficial viene aparejado a que sabes que te comprometes a tener que corresponder con un favor, ya sea chico o grande". El presupuesto de comunicación puede usarse, entonces, como un palo o como una zanahoria para los medios de comunicación, tal como se ha puesto sobre la mesa en el caso de los polémicos despidos de diversos comunicadores "incómodos" a lo largo de los últimos años.

---

3. Fundar (2016), "Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015", disponible en <<http://bit.ly/2l5TJ1b>>.

**Gráfica 7.2.** Distribución del presupuesto de comunicación social y publicidad del gobierno federal por proveedor en 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Fundar, *Contar 'lo bueno' cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del gobierno federal de 2013 a 2016*, México, Fundar, 2017, disponible en <http://bit.ly/2ArHalq>.

Otro fenómeno que puede encontrarse al analizar los datos oficiales es que, además de la asignación de grandes cantidades de recursos a unas cuantas compañías de medios, también hay una relación directa entre muchos de los principales comunicadores a escala nacional y el gasto de comunicación del gobierno. Por ejemplo, si se examinan los resultados de enero a diciembre de 2017 recolectados por el ComSoc, de la Secretaría de la Función Pública, y se consideran sólo los gastos dedicados a publicidad en internet, el rubro representa 7% del total. Pero en los primeros lugares por tamaño de montos aparecen varias compañías que, al revisar las facturas que emiten por sus servicios al gobierno, administran la publicidad de páginas de noticias personales de comunicadores o pequeños sitios de noticias. Al igual que con los medios impresos, no queda claro por qué algunas páginas reciben recursos cuando la cantidad de visitas que reciben —o su reconocimiento— es pequeño en comparación con otros sitios que podrían maximizar el público al que, se supone, debería llegar y servir la publicidad que paga el gobierno.

**Tabla 7.3.** Beneficiarios del gasto en comunicación social del gobierno federal en el rubro de internet en 2017, casos seleccionados

EMPRESA	POSICIÓN POR TAMAÑO DE CONTRATOS	NÚMERO DE CONTRATOS	MONTO RECIBIDO	SITIO QUE ADMINISTRA
Periódico Digital Sendero, S. A. de C. V.	4	176	\$22,820,329.26	<a href="https://www.sdpnoticias.com">https://www.sdpnoticias.com</a> (Federico Arreola)
Consortio Editorial Digital Astrea, S. A. P. I. de C. V.	7	138	\$14,475,035.91	<a href="http://laprimeraplana.com.mx">http://laprimeraplana.com.mx</a>
Vicasoen, S. A. P. I. de C. V.	9	100	\$11,421,618.39	<a href="https://culturacolectiva.com">https://culturacolectiva.com</a>
Comentaristas y Asociados, S. C.	10	108	\$10,573,969.00	<a href="http://oscarmariobeteta.com">http://oscarmariobeteta.com</a>
Premium Digital Group S. A. P. I. de C. V.	12	72	\$9,695,646.42	<a href="https://lopezdoriga.com">https://lopezdoriga.com</a>
Comunícalo, S. A. de C. V.	17	126	\$5,936,213.46	<a href="https://www.laotraopinion.com.mx">https://www.laotraopinion.com.mx</a> (Ricardo Alemán)
Plataforma Digital Joaquín López Dóriga, S. de R. L. de C. V.	23	14	\$4,025,861.31	<a href="https://lopezdoriga.com">https://lopezdoriga.com</a>
Comunicación Extensa, S. C.	27	52	\$3,199,111.41	<a href="http://pablohirart.com">http://pablohirart.com</a>
Rayuela Editores, S. A. de C. V.	29	62	\$2,807,657.71	<a href="http://www.jorgefernandezmenendez.com">http://www.jorgefernandezmenendez.com</a>
Lugar Común, S. A. de C. V.	31	90	\$2,664,480.82	<a href="http://www.elcristalazo.com">http://www.elcristalazo.com</a> (Rafael Cardona)
Ochoa Comunicación Corporativa, S. A. de C. V.	38	22	\$2,154,682.77	<a href="http://nuklearnoticias.mx">http://nuklearnoticias.mx</a>
Conducción de Telecomunicaciones, S. C.	39	21	\$2,107,667.66	<a href="http://adelamicha.com">http://adelamicha.com</a>
Virreyes Quince Quince, S. A. de C. V.	41	18	\$2,058,132.92	<a href="http://josecardenas.com">http://josecardenas.com</a>
Publicaciones Comunitarias, S. A. de C. V.	48	80	\$1,480,270.62	<a href="http://lasillarota.com">http://lasillarota.com</a>

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de la Función Pública, *Presupuesto Comsoc Enero-Diciembre de 2017* (Cifras previas de acuerdo a lineamientos), disponible en <http://bit.ly/2Dby7Am>.

## 7.2 EL MERCADO ILEGAL DE LOS MEDIOS Y LA POLÍTICA

En las elecciones, la combinación de grandes cantidades de dinero, junto con la posibilidad de asignación discrecional desde los gobiernos, abre una oportunidad para mejorar la posición de un medio de comunicación al "apoyar" a un candidato o partido. Igualmente, dado el entorno de competencia electoral, los candidatos necesitan de los medios de comunicación como parte de sus estrategias de campaña. En un caso de libro de texto, ahí donde hay oferta y demanda, se crea un mercado; aquí, el mercado ilegal de los medios y la política.

Lo que los medios ofertan y negocian en este mercado es la cobertura y la publicidad. Una parte es la comunicación gubernamental a lo largo de todo el año; otra, el posicionamiento de figuras antes de los procesos electorales, y, finalmente, la cobertura de los políticos al acercarse una elección. En un extremo, un periodista señaló que en el medio que trabajó "no hubo un solo candidato que fuera entrevistado sin que se hubiese cobrado". Pero este "cobro" no necesariamente se realiza en las mismas condiciones. Diversos estrategas y comunicadores concuerdan en que hay "grandes acuerdos" entre medios y candidatos grandes, en particular, los presidenciales, pero, señalan, no necesariamente son económicos en un sentido de intercambio monetario inmediato, sino que son convenios políticos y de favores cruzados. Un entrevistado resumió esta lógica como "¿yo para qué quiero pagarte todo ahorita si vamos a estar seis años juntos?".

Dependiendo de las posibilidades de triunfo y la incertidumbre, el arreglo —en el que los calendarios y los medios de pago se pactan— adquiere diferentes características. Dado que en el orden nacional ningún partido queda con las manos vacías, es relativamente sencillo encontrar, antes o después de las elecciones, una vía de retorno a través de mecanismos como los descritos previamente, ya sea por medio del gasto en comunicación de un gobierno estatal, del desvío de recursos públicos mediante esquemas de lavado de dinero o del beneficio a otros negocios relacionados con los mismos dueños del medio. Estas negociaciones sólo suelen cubrir la candidatura presidencial. El resto de candidatos no queda "bajo el paraguas del gran acuerdo", por lo que cada uno tiene que acercarse de manera individual con cada medio y negociar. Un integrante de un medio de comunicación señala que "eso hace que el número de clientes potenciales literalmente sea de miles, porque casi cualquier candidato necesita los espacios y negocia con los medios acuerdos individuales. En estos casos, lo normal es cerrar el trato con el pago en efectivo porque cualquier factura evidentemente es reportable".

Dada la cotidianidad de estos convenios, en repetidas ocasiones los entrevistados señalaron la existencia de diferentes "paquetes", que pueden ir desde acordar que no se hable mal del candidato hasta negociar espacios de cobertura en los programas y entrevistas, los cuales tienen diferentes precios. Un estratega político entrevistado relató que, en el caso de una precampaña a gobernador en la que participó, se sentaron a pactar con el dueño de una radiodifusora que les ofreció un paquete que "costaba demasiado, una exageración", y que no alcanzaban a pagar, a lo que la empresa contestó: "es esa cantidad o yo sigo trabajando para el candidato del gobernador". La precandidatura no logró prosperar.

Una aproximación a los costos de estos paquetes puede encontrarse en el testimonio ofrecido para este trabajo por un candidato de la elección presidencial de 2006. Al acudir a negociar la pauta de sus promocionales tan sólo con una de las televisoras —previo a la reforma de 2007 la ley permitía adquirir publicidad pagada—, descubrió que la cantidad solicitada "implicaba un costo casi igual al tope de campaña que en ese entonces marcaba el IFE", esto es, 651 millones de pesos.

Para que un paquete comience a operar, la condición fundamental es, además del pago en efectivo, que esta presencia en medios no pueda identificarse fácilmente como publicidad pagada, ya que podría detectarse en el monitoreo de programas de radio y televisión que difunden noticias que realizan el INE y la UNAM (aunque esta vigilancia está ausente antes de los periodos electorales, así como durante el periodo intercampañas). Para que esto sea posible, en palabras de un comunicador, "es necesaria cobertura velada en forma de atención a eventos relacionados o menciones aparentemente noticiosas del

candidato. Hay momentos en que es muy evidente, pero en muchos casos es discreta y difícil de cuantificar, como en medios impresos de circulación diaria o en atención mediática en canales dedicados 24/7 a la emisión de noticias". Dentro de la jerga de los medios de comunicación, existe un término para denominar los espacios que tienen que ser cubiertos porque ya han sido pagados: se les conoce como "debes".

Cuatro de las áreas donde se materializa con mayor facilidad el pago de los "debes" son internet, los medios impresos, los noticieros radiofónicos y los "programas de variedad". En el primer caso, en diferentes ocasiones se señaló el uso de portales digitales, tanto de medios como de comunicadores individuales, para la difusión de boletines de prensa con cobertura de las actividades de cierto candidato como notas veladas. Estas publicaciones usualmente no alcanzan a transitar hasta los medios impresos, la radio o la televisión, pero con su divulgación los candidatos buscan tener presencia digital. Como se indicó previamente, muchos de estos sitios ya reciben cuantiosos recursos de manera legal, por lo que ese financiamiento puede ser usado como medio de negociación, adicional al dinero que decidan aceptar por debajo de la mesa.

En los medios impresos, el pago de estos "debes" puede apreciarse en la cobertura simultánea de ciertas notas y posiciones en las primeras planas o en algunas columnas de opinión, un fenómeno que en el medio se conoce como "nado sincronizado". Esto es posible, en parte, porque una buena parte de los espacios principales de los periódicos se utilizan para reproducir una visión parcial de algunos hechos. Un análisis de las primeras planas de seis diarios de circulación nacional durante un año muestra que, del total del espacio de las portadas dedicado a información, en promedio 52.4% del contenido se basó en "dichos", mas no en hechos investigados o reportados por el medio. En palabras de los analistas: "más de la mitad del espacio efectivo de nuestras portadas se dedicó a notas que se basan exclusivamente en declaraciones de una sola persona, institución u organización; sin un solo elemento informativo adicional que dé contexto o pondere la declaración".<sup>4</sup> Los medios que dedican mayor porcentaje de sus primeras planas a "dichos" son, en varios casos, también los principales beneficiarios de los gastos de comunicación: *El Sol de México* (71%), *Milenio* (68%), *Excélsior* (58%), *La Jornada* (46%), *El Universal* (40%) y *Reforma* (31%).

Esta parcialidad en las primeras planas suele reproducirse en la cobertura de las páginas interiores de los periódicos, lo que, en repetidas ocasiones, fue señalado por los entrevistados como un elemento extra de negociación con los candidatos y los políticos. Por un lado, en las noticias diarias, en especial las de los estados, un reportero señaló la existencia de colegas especializados en ir de visita expresamente para cubrir una nota que "tiene que salir", ya sea para beneficiar o "para golpear", en función de quién pagó. Por otro lado, el "nado sincronizado" es visible en las opiniones similares de varios columnistas alrededor de un mismo tema, que también varios entrevistados señalan como consecuencia del dinero oficial y de los pagos ilegales que reciben.

Cuando se trata de las emisiones radiofónicas de noticias, un entrevistado señaló que "el gran negocio en este país es tener una radio hablada y vender influencia". Resulta interesante que el tipo de contenido de mayor consumo en la radio mexicana son las estaciones de música grupera y de música pop.<sup>5</sup> A pesar de ello, un comunicador relata que "México es un caso único en donde, incluso, estaciones de radio musical se convierten en radio hablada a pesar de que el mercado de oyentes es muy pequeño y el costo es muchísimo mayor". Un programa musical tiene mayor audiencia y menores costos de producción, lo que, en un mercado abierto y transparente, implicaría que ahí se concentrarían los recursos de publicidad y habría una gran competencia. En contraste, la radio hablada requiere asumir costos más altos, como el salario de los locutores, periodistas, reporteros o equipos de producción que, de acuerdo con un especialista, implican costos en nómina hasta 20 veces superiores a los de una estación musical.

4. José Merino y Darío Ramírez, "Por sus portadas los conoceréis", *Nexos*, febrero de 2014.

5. Reforma, "Reina Universal en la radio", *Reforma*, 15 de diciembre de 2017.

Las empresas de medios asumen estos costos y tienen una gran cantidad de programas de radio hablada porque, aunque pudieran tener poca audiencia, son los más redituables. Esto se debe, en primer lugar, a que son los destinatarios principales de la publicidad oficial. En segundo lugar, también son una gran fuente de ingresos ilegales, ya que forman parte del mecanismo para el intercambio entre políticos y medios. La forma más evidente de materializar este intercambio es mediante las entrevistas a políticos: "de repente se ve que un conductor comienza a entrevistar a alguien de 'tercera división' para que opine sobre temas de coyuntura". Asimismo, en temas de cobertura noticiosa en campañas electorales, es común encontrar una tendencia, ya que, en palabras de un locutor, "tú puedes mencionar los mismos tiempos a dos candidatos, el tema es cómo los mencionas. El INE se limita a decir si es favorable, desfavorable o neutral. Entonces es fácilmente manipulable porque tú puedes tener presencia de los candidatos con reportes de lo más asépticos para estar registrando permanentemente las cosas, pero el cómo se escucha el audio, cómo se produce, qué énfasis pones, etc., tiene que ver con la imagen que proyectas del candidato". Este tipo de sesgos son producto de una negociación por debajo de la mesa.

Un último elemento para dimensionar la importancia de este tercer mecanismo de intercambio ilegal con medios de comunicación es la réplica del fenómeno en todos los órdenes de gobierno, ya que hay un amplio catálogo de estaciones radiofónicas para amplificarlo en todo el país. En la Ciudad de México hay 59 estaciones de radio, pero a escala nacional, al cierre de 2017 había un total de 1,458 estaciones concesionadas. Paralela a la proyección nacional de muchos personajes, en la radio regional se reflejan los acuerdos con los candidatos de los miles de puestos locales en disputa.

La cuarta modalidad más frecuente para pagar los "debes" puede encontrarse en los espacios radiofónicos, pero se extiende también a la televisión: los programas de variedad. Hay un amplio catálogo de programas que no se presentan como medios noticiosos, sino como transmisiones dedicadas a temas de la mujer, deportes, moda, humor, etc., los cuales suelen echar mano de las estrategias antes descritas para vender influencia a un candidato o partido, como la emisión de una opinión sesgada hacia alguien o la realización de entrevistas, que usualmente escapan de los mecanismos de seguimiento informativo. Un entrevistado daba como ejemplo a un locutor que "probablemente tiene el programa más escuchado de su cadena" y "tiene un desfile de candidatos y políticos que nadie monitorea porque, además, siempre puede responder 'sólo se me ocurrió entrevistarle, ¿qué problema hay?'. Estos espacios suelen tener audiencias menos politizadas, por lo que representan una oportunidad para buscar incidir en su opinión.

Hay casos en que las negociaciones de estos convenios comienzan mucho antes de la época electoral. Un analista señala que lo común en un acuerdo de este tipo es que se pacta "hablar bien de alguien y volverlo personaje con mucha anticipación"; por ejemplo, "quizá el dato más significativo de la campaña de 2012 fue que durante los dos años previos la política fue hacer a Peña un personaje nacional. Él opinaba de temas nacionales y cuando fue 'destapado' como candidato ya lo conocía 95% de la población". Pero hay otros acuerdos que se realizan cerca del periodo electoral, dado el sustancial incremento en la demanda una vez que se definen las candidaturas. Una parte de estas negociaciones se realiza directamente con los dueños de los medios; sin embargo, diversos personajes mencionaron que también algunos conductores forman parte de los acuerdos, ya que hay casos en que los comunicadores tienen una parte de los espacios de sus programas como un "derecho" que pueden monetizar según prefieran y que, en época electoral, se vuelven un bien todavía más valioso.

En la mayor parte de los arreglos entre los medios y la política la regla es la formalización con pagos en efectivo que no dejen rastro alguno. El candidato ofrece el dinero y el medio no se interesa por su origen. En ambos tramos de esta relación, frecuentemente se hace uso de los mecanismos ya descritos para lavar el dinero y convertirlo de efectivo a transferencias, como el uso de empresas fantasma que facturan bienes o servicios inexistentes. Sin embargo, varios relatos mencionaron

que también hay una parte de esta relación en la que no interviene el pago en efectivo, aunque estiman que "el dinero facturado 'derecho' no debe superar 10 o 15% del total. A nadie le conviene facturar porque deja huella".

La incorporación de pagos que no son en efectivo suele utilizarse cuando hay tres elementos indispensables: un candidato, un medio y un empresario amigo. En este caso, el mecanismo más utilizado es que el empresario, o su compañía, contrata un paquete de publicidad con un medio. Esta transacción queda debidamente formalizada con un contrato y una transferencia; la particularidad es que lo que se obtiene en realidad es sólo una pequeña parte de la publicidad efectiva que su dinero pudo haber comprado, es decir, hay un sobreprecio. La diferencia es el financiamiento ilegal triangulado, que queda en manos del medio para operar el paquete acordado con el candidato. De esta última parte no queda registro en ningún convenio o contrato escrito, pero, de acuerdo con varios especialistas, esta simulación es una conducta recurrente para implementar esta modalidad.

Finalmente, otra forma de triangular el apoyo privado mediante medios de comunicación consiste en un fenómeno que es más común en el ámbito local de gobierno: la aparición súbita de nuevos medios antes de las elecciones. Un comunicador señala que "meses antes de la elección se ve que comienzan a surgir muchos periódicos, revistas y medios digitales que terminan desapareciendo después de los procesos. El fenómeno es particularmente agudo en estados con mayores niveles de marginación, ya que la prensa escrita se convierte en un medio más eficaz para lograr presencia". En este caso, el dinero privado se utiliza para financiar la creación del medio que sirve para posicionar a un candidato. En algunas ocasiones, si el candidato al que apoyó logra triunfar, estos medios —revistas o páginas de internet—, en lugar de desaparecer entran en la dinámica que dio inicio a este apartado: el otorgamiento de recursos públicos por la vía del gasto en comunicación social y publicidad, cerrando el círculo de complicidades.

Todas las formas y fenómenos analizados en esta sección forman parte de la relación entre medios y política que, dada su condición de ilegalidad, necesariamente se manejan por debajo de la mesa. Por lo tanto, una estimación precisa de los costos asociados con cada tipo de convenio o arreglo resultaría imprecisa y aventurada. Sin embargo, saber que cada día hay 53 millones de pesos que se comercian en este mercado de manera legal puede dar una dimensión de la cantidad de recursos que pueden manejarse para tratar de influir en su destino. Adicionalmente, los candidatos pagan esta clase de acuerdos porque los medios también son un factor importante dentro de los costos de una campaña, ya que los *spots* "gratuitos" no eliminaron ni atenuaron la relación e incentivos para manipular las coberturas noticiosas o la presencia en la opinión pública. Así, hay una relación de dependencia mutua que, además, permanece oculta en las contabilidades de ambas partes y cuyas reglas no son democráticas ni transparentes.





.08

EL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE CAMPAÑAS  
Y LOS DELITOS ELECTORALES

# EL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE CAMPAÑAS Y LOS DELITOS ELECTORALES

Como se ha visto a lo largo de los capítulos anteriores, el repertorio de posibilidades y modalidades de actos de corrupción en campañas es vasta, compleja y en constante evolución: acuerdos entre candidatos y autoridades gubernamentales para desviar recursos públicos; colusión y vinculación de los candidatos con empresarios —principalmente desarrolladores, constructores y prestadores de servicios— para asegurar beneficios futuros (como contratos), a cambio de aportaciones en dinero y en especie durante el proceso electoral; flujo de recursos de procedencia ilícita o, simplemente, prohibidos por la legislación o no reportados al Instituto Nacional Electoral (INE) como parte del proceso de fiscalización, o recursos en efectivo provenientes de mercados negros o del crimen organizado, entre otros. Estas conductas lesionan dos principios constitucionales en relación con el ejercicio del poder público: la equidad y la imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, previstas por el artículo 134 de la Constitución. También afectan la libertad y la igualdad del sufragio. Formalmente, los votos valdrán igual, pero, materialmente, habrá otros que serán resultado de algún modelo de condicionamiento o presión.

El sistema de prevención, combate y castigo por la vía penal de esos actos es una de las formas de garantizar la certeza, equidad y legalidad de los procesos electorales. Por lo tanto, es indispensable realizar una revisión de cómo funciona el sistema que debería inhibir y perseguir los delitos electorales, cómo están definidos, cuáles son sus características y cómo se materializan.

## 8.1 MARCO INSTITUCIONAL DE LOS DELITOS ELECTORALES EN MÉXICO

Durante la vida democrática del país se han creado instituciones y ordenamientos con el propósito de identificar, investigar y sancionar conductas que atentan contra el adecuado desarrollo de los procesos electorales. Los logros han sido graduales y han permitido una evolución de las instituciones electorales en tres vertientes: administrativa, jurisdiccional y de procuración de justicia. Entre las primeras se encuentra el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (Oplés). En los segundos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y sus salas regionales, así como los tribunales locales. Finalmente, en el tercer grupo se encuentran la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) y sus homólogas en el ámbito local. Sobre este tercer grupo recaen las tareas de investigación y persecución de los delitos electorales.

La creación de la Fepade responde a una contienda electoral controvertida. Tras la crisis de legitimidad del gobierno federal posterior a la elección presidencial de 1988, producto de los reclamos de la oposición, se presentó una propuesta política para crear una instancia especializada en procuración de justicia penal en materia electoral. El 15 de agosto de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto por el que se expedía el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conocido comúnmente como el Cofipe,<sup>1</sup> cuerpo normativo que estableció el sistema electoral, la integración de sus autoridades, los medios de impugnación y las normas relativas al proceso comicial, así como la elaboración del listado nominal de electores.

---

1. El Cofipe con el paso del tiempo fue derogado y ahora constituye el antecedente de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), promulgada en 2014.

Por su parte, también desde el año de 1990, se le adicionó al Código Penal Federal (CPF) el título vigesimocuarto, que estableció un catálogo inicial de delitos electorales. El ímpetu reformista dio un salto significativo cuando, después de las modificaciones legislativas, se crearon instituciones que permitirían el ejercicio y la aplicación de dichos ordenamientos normativos. El 27 de enero de 1994, en sesión del Consejo General del IFE, se dio lectura al Acuerdo Político Nacional, firmado por los ocho partidos políticos y sus candidatos a la presidencia de la República, uno de cuyos puntos más relevantes señalaba que, con el propósito de dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se exploraría ante la Procuraduría General de la República (PGR) la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos en materia electoral.

Fue entonces cuando, el 19 de julio de 1994, a un mes de la contienda electoral, se presentó un decreto que adicionaba y reformaba el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, con el cual se creaba la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), que tendría el nivel jerárquico de subprocuraduría al interior de la dependencia. El cambio institucional llegaba por la vía de una exigencia natural de vida partidista plural, inclusiva y democrática.

Por su parte, no fue sino hasta la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014 cuando se estipuló la obligación de crear una Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, a la cual se trasladó el catálogo de delitos electorales del código para tipificarse de mejor forma. Con la entrada en vigor de la LGMDE, se asumió el desafío que representa la coexistencia en tiempo de dos ordenamientos jurídicos para la atención de casos de naturaleza penal-electoral.<sup>2</sup>

La LGMDE vino acompañada de varios cambios. A partir de este ordenamiento, se amplió la definición de documentos públicos electorales y se aumentaron las sanciones por la posible comisión de alguna de las conductas delictivas del catálogo.<sup>3</sup> De igual forma, éste se amplió y robusteció, y se tipificaron conductas relacionadas tanto con actos de temor e intimidación como con tareas de fiscalización y rendición de cuentas, y algunas más por solicitar aportaciones de dinero o en especie a los subordinados de servidores públicos en puestos de mando.<sup>4</sup>

El catálogo delictivo de la LGMDE, además de mejorar la redacción de varios de los tipos penales existentes en el CPF, vio un incremento de 23 supuestos normativos respecto de las conductas delictivas estipuladas en el propio código, pasando de 41 en este último ordenamiento, a 64 en la legislación general en la materia (véase Anexo 6). Aunque varios de ellos no fueron más que modificaciones o precisiones sobre los existentes, destaca la incorporación de delitos como el peculado electoral, la especificación de penas y responsabilidades para aquellos sujetos encargados de dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección y la regulación, ya de un conflicto de interés para ciertos funcionarios electorales,<sup>5</sup> ya de sanciones para cualquier persona —con supuestos específicos para servidores públicos— en lo referente a la consulta popular.

A los citados cambios de la LGMDE y a los desafíos constantes a los que se enfrenta el modelo electoral posterior a la reforma de 2014, se suma la posibilidad de que haya más sujetos sancionables (por ejemplo, los precandidatos). Asimismo, se presentó un notorio incremento en comparación con las penas dispuestas por el CPF y se consideraron agravantes adicionales cuando los delitos: 1) se realizan con violencia; 2) son cometidos por algún integrante de un organismo de seguridad pública; 3)

2. La razón es que todavía se siguen casos por denuncias realizadas sobre conductas delictivas contenidas con el título vigesimocuarto.

3. En particular, tratándose de conductas sensibles, como el condicionamiento del voto para programas públicos o las aportaciones en dinero o en especie en las campañas existiendo alguna prohibición legal.

4. Otros con la promulgación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales fueron: la colaboración interinstitucional entre distintas autoridades (lineamientos para desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración entre los municipios, los estados y la federación); el impulso de acuerdos de coordinación entre dependencias del gobierno federal y de las entidades federativas; el establecimiento de protocolos estandarizados; la implementación de un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos, así como un mandato e instrucción para que cada entidad federativa contara con un fiscal especializado en la materia. Sobre este último punto, al cierre de 2017 sólo 18 entidades federativas contaban con una fiscalía electoral local, de las cuales algunas son estructuras unipersonales sin un cuerpo administrativo propio.

5. Se trata de un impedimento de dos años posterior a que se abandone el cargo y es aplicable para exmagistrados electorales y exconsejeros electorales, federales o nacionales y locales, así como exsecretarios ejecutivos del INE o de cargos similares en los organismos públicos locales electorales.

si se realizan por una o varias personas armadas; 4) si se condiciona el sentido del voto a la prestación de un programa de naturaleza social; 5) si se realiza durante una precampaña o campaña electoral, o, 6) en caso de que se proporcione información falsa (véase Anexo 7).

## 8.2 CATÁLOGO DE DELITOS ELECTORALES

Un delito electoral es una acción u omisión que lesiona o pone en riesgo el desarrollo adecuado de la función electoral y atenta contra las características del voto: universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible.<sup>6</sup> Con la sanción de estas conductas se pretende garantizar la libertad de conciencia y el derecho al voto, preservar las condiciones legales del proceso electoral, respetar la voluntad popular, mantener la confiabilidad en las instituciones democráticas y en los Poderes de la Unión, así como salvaguardar los principios de certeza y equidad, así como la confianza en los documentos públicos electorales.

El catálogo de delitos electorales que prevé la LGMDE sistematiza las conductas delictivas de acuerdo con el sujeto que las lleva a cabo. En general cualquier persona puede cometerlas, pero la legislación particulariza sobre aquellas por las que son responsables servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos y precandidatos, lo que a su vez modifica la pena para cada uno de ellos. Por mencionar un ejemplo, la oferta de bienes o dinero a cambio del voto, conducta tipificada como delito en la legislación y comúnmente conocida como "compra de votos", se sanciona hasta con tres años de prisión por regla general; sin embargo, su penalidad podría llegar a los seis años si dicha conducta la realiza un precandidato o candidato.

A continuación se describe el catálogo de delitos en materia electoral promulgado el 24 de mayo de 2014:

### **a) Delitos electorales cometidos por cualquier persona**

- Alterar el Registro Federal de Electores y/o documentos relativos;
- Apoderarse de material electoral;
- Solicitar votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación (compra de votos);
- Recolección y retención de credenciales para votar;
- Obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones o las tareas de los funcionarios electorales;
- Realizar acciones de proselitismo durante la jornada;
- Acarrear votantes (con algunas excepciones);
- Votar más de una vez o hacerlo sin cumplir los requisitos;
- Impedir la instalación o el cierre de casillas;
- Realizar actos de temor o intimidación hacia el electorado;
- Obstaculizar el traslado de paquetes y documentos públicos electorales;
- Solicitar evidencia del voto (de su sentido);
- Publicar resultados de encuestas durante el periodo de reflexión o la jornada electoral, o
- Proporcionar fondos provenientes del extranjero.

---

6. Para mayor detalle sobre la definición, véase el sitio web de la Fepade, disponible en <<http://www.fepade.gob.mx/delitos.html>>.

#### **b) Delitos electorales cometidos por funcionarios electorales**

- Inducir o ejercer presión sobre los electores;
- Abstenerse de cumplir —sin causa justificada— las obligaciones como funcionario electoral;
- Alterar resultados electorales;
- Divulgar —de manera pública e intencional— noticias falsas sobre la jornada electoral, o
- Expulsar u ordenar el retiro de la casilla electoral de representantes de partidos.

#### **c) Delitos electorales cometidos por candidatos o funcionarios partidistas**

- Realizar o distribuir propaganda electoral durante la jornada electoral;
- Obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a ésta;
- Abstenerse de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de gastos ordinarios;
- Comprar votos;
- Ocultar o negar, o incluso alterar, información que le sea legalmente requerida, o
- Utilizar facturas o documentos comprobatorios alterando el costo real de los bienes.

#### **d) Delitos electorales cometidos por servidores públicos**

- Destinar apoyo a un candidato o partido en virtud de su encargo como servidor público;
- Condicionar servicios públicos;
- Obligar a subordinados a emitir su voto en algún sentido particular;
- Coaccionar a sus subordinados para participar en actos proselitistas;
- Solicitar aportaciones de dinero a subordinados, o
- Negar información solicitada por autoridad competente.

Adicionalmente, incurren en un delito electoral aquellos ministros de culto religioso que, en el desarrollo de los actos propios de su ministerio, o en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto, induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de hacerlo por determinada persona o partido. Por otro lado, la LGMDE también considera dentro del catálogo delictivo a todos aquellos exfuncionarios electorales que se desempeñen o sean designados para cargos públicos por los poderes Ejecutivo y Legislativo cuya elección hayan calificado o participado o, en su caso, asuman cargos de dirigencia partidista o sean postulados a cargos de elección popular dentro de los dos años siguientes a la conclusión de su cargo.

La promulgación de la LGMDE trajo consigo, con la pretensión de disminuir los ilícitos, el agravamiento de las sanciones y la incorporación de otros sujetos como posibles responsables de aquéllos. La efectividad de la política de endurecimiento de las penas ha presentado en el mundo resultados ambivalentes, pero por lo general dista de ofrecer conclusiones tajantes —según el país que se trate—, aunque si bien en México se ha dado en repetidas ocasiones sin tener resultados.

Por otro lado, es importante señalar que todos los delitos electorales están catalogados como “no graves”, es decir, los sujetos acreedores de una sentencia condenatoria podrían, potencialmente, conmutar su pena y evitar ir a la cárcel. Esto es, las personas imputadas de un delito de esta naturaleza pueden enfrentar el juicio en libertad. En todo caso, el agente del Ministerio Público solicitará durante el proceso una medida cautelar de acuerdo con lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>9</sup>

7. Por ejemplo, magistrados electorales (federales o locales), consejeros electorales (nacionales o locales), secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral o cargo equivalente en los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas.

8. En el anexo 8 se presenta un clasificación didáctica de las modificaciones hechas a las penas de la LGMDE sobre aquellos artículos que encuentran un antecedente en el Código Penal Federal, tomando en cuenta que las posibles sanciones que se estipulan para cada conducta dependerán del tipo de sujeto que la realice.

9. Lo anterior, con base en lo dispuesto en el artículo 16 constitucional.

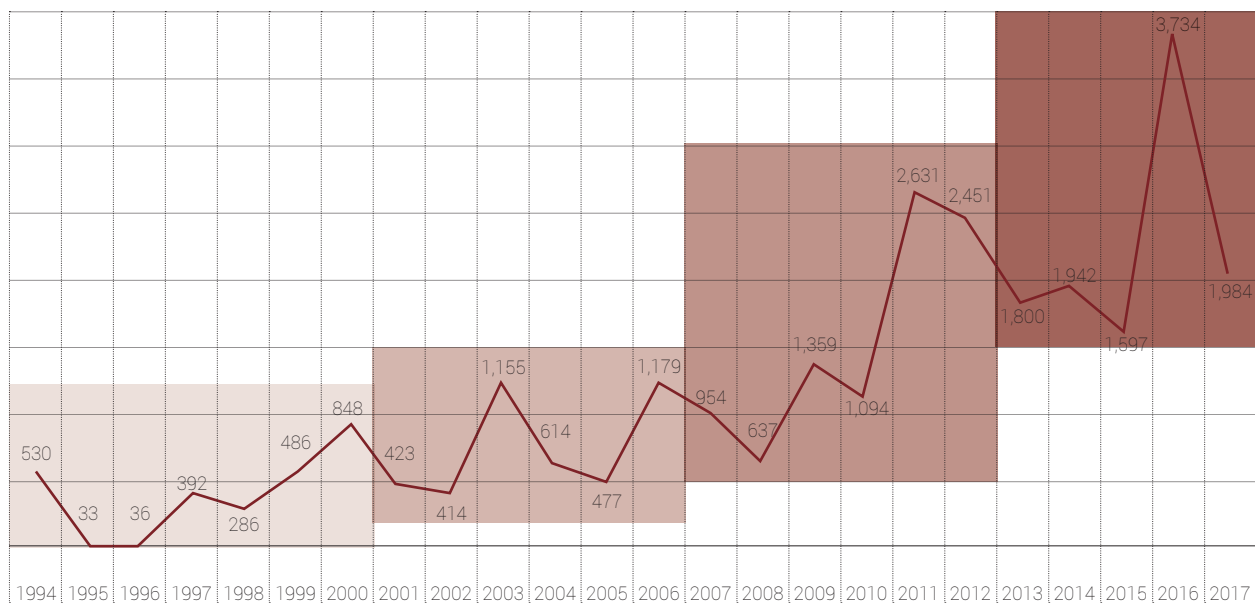
Que los delitos electorales no sean considerados graves genera, en primer lugar, un incentivo para su comisión. Los funcionarios, candidatos o dirigentes partidistas saben que lo peor que les puede pasar es tener que pagar una multa (o dañar su imagen, aunque muchos se refugian en el deber de sigilo de la investigación), y que no llegarán a prisión más que unas horas. En segundo lugar, la mayor parte de los delitos electorales que pueden ser cometidos por servidores públicos están definidos en función del beneficiario y la temporalidad de la conducta, es decir, tiene que ser identificable que beneficien a un precandidato o candidato y, si las actividades no son dentro de los calendarios electorales —por ejemplo, que hayan ocurrido uno o dos años antes— no se considerarían como delito electoral.

Además, la temporalidad de los tipos penales en materia electoral también ha sido un problema, pues se tienen precedentes de jueces que han decidido que algunos delitos —como los actos de temor o intimidación a los electores— sólo pueden considerarse como tales si se cometen el día de la jornada electoral, por lo que, fuera de ella, también escapan de la acción de la Fepade.

Tampoco se ha logrado establecer una clara distribución de competencias. La LGMDE indica que el Ministerio Público Federal tendrá conocimiento cuando el INE organice los procesos electorales locales en los términos de la Constitución. Sin embargo, después de la reforma constitucional de 2014, se estableció que el Instituto tenía la posibilidad de atraer ciertas facultades de los Organismos Públicos Locales Electorales (Oples). En este caso, el proceso es local, pero con la intervención del INE. Con esto, la Fepade tendría posibilidad de intervenir en los delitos que se cometieran, pero, en la práctica, ha generado un disenso con las autoridades locales que puede terminar en la obstrucción de la persecución efectiva de los delitos.

## 8.3 ESTADÍSTICA DELICTIVA EN MATERIA ELECTORAL

**Gráfica 8.1.** Expedientes iniciados por presuntos delitos electorales (1994-2017)



Fuente: elaboración propia con datos de la Fepade actualizados a noviembre de 2017.

Todos los cambios institucionales y legislativos no se han traducido necesariamente en la reducción del número de denuncias sobre delitos electorales o de su comisión. Sin embargo, es necesario señalar que la creación de instituciones y ordenamientos especializados sí han contribuido a visibilizar estos fenómenos y a medir la incidencia delictiva de estos ilícitos. De acuerdo con cifras de la Fepade, año tras año de 1994 a 2017 ha aumentado el número de denuncias sobre delitos electorales: se trata de aproximadamente 27 mil posibles delitos electorales en este periodo. Incluso, si se hace un comparativo entre las elecciones presidenciales de 1994 (550) y las de 2012 (2,451), la cantidad de averiguaciones previas se incrementó más de cuatro veces.

Evidencia documentada de la fiscalía especializada señala que el número de casos iniciados aumenta con el paso del tiempo, particularmente en años con proceso electoral federal y, de manera más notoria, en los de elección presidencial. Muestra de ello es que el crecimiento entre 2000 y 2006 fue de 39%, al pasar de 848 a 1,179. Entre 2006 y 2012 el incremento se calcula en 108%: de 1,179 a 2,451 expedientes. Por su parte, vale la pena mencionar que el año en el que se presentó la mayor incidencia delictiva entre los años 1994 y 2017 fue 2016. Otro hecho significativo es que las denuncias recibidas poco antes del cierre de 2017 superaron el número de denuncias presentadas en todo 2015 (1,597).

De 1994 a 2017 la Fepade se iniciaron, en promedio, más de 1,100 expedientes por año. Estas cifras se agravan si se toma en cuenta que no todas las averiguaciones previas o carpetas de investigación que se inician concluyen en una consignación con un presunto responsable. De hecho, solo 36.2% de las denuncias que se han presentado ante la Fepade en ese periodo de 13 años han concluido en consignaciones; el resto ha caído en alguno de los supuestos señalados previamente.<sup>10</sup> En términos absolutos, 2011, 2012 y 2016 2012, 2016 y 2011 han sido los años con mayor cantidad de consignaciones.

### 8.3.1 LOS DELITOS ELECTORALES MÁS DENUNCIADOS

Uno de los elementos más relevantes para comprender la dinámica delictiva en materia electoral es identificar cuáles son las conductas que se han identificado como las más frecuentes. Al contabilizar los aproximadamente 27 mil expedientes abiertos por la Fepade de 1994 a 2017, los posibles delitos que se denunciaron con mayor frecuencia fueron: 1) alterar el Registro Federal de Electores (55.1%); 2) hacer mal uso del material electoral (10.0%); 3) la compra de votos (6.7%); 4) destinar apoyos a candidatos o partidos en virtud del encargo (6.2%); 5) condicionar la prestación de servicios públicos (3.4%), y 6) recoger credenciales para votar (2.3%). En total, el resto de delitos electorales sumados representa 8.9%. Cabe destacar que, de esta suma histórica, 7.5% de las denuncias fueron por otros delitos, es decir, no electorales.<sup>11</sup>

El hecho de que la alteración del Registro Federal de Electores (RFE) sea el delito de mayor frecuencia se debe a las denuncias que el INE presenta por las inconsistencias que encuentra en sus registros, debido a movimientos masivos de personas de un lugar a otro (conocido como *domicilio irregular o turismo electoral*), o por el cambio de identidad que hacen o pretenden hacer los ciudadanos cuando solicitan una credencial para votar con datos diferentes de los reales. Por otra parte, si bien es el delito que se presenta más reiteradamente, su incidencia ha ido disminuyendo: mientras que en el año 2014 el porcentaje de los delitos registrados por la comisión de esta conducta era 96.5%, la cifra disminuyó a 36.7% durante 2017.<sup>12</sup>

10. Puede determinarse el no ejercicio de la acción penal porque haya alguna causal de sobreseimiento o no haya pruebas suficientes para acreditar el delito; otra opción es que ese expediente se envíe a reserva o archivo temporal, o que se declare la incompetencia y se abstenga de investigar si en el caso puesto a disposición los hechos no constituyen un delito

11. Informes anuales de actividades y actas circunstanciadas de la Fepade.

12. Ibid.

Por otro lado, destaca el número de casos por hacerse de materiales y usar recursos públicos para apoyar a candidatos o partidos. Lo anterior se observa en tres modalidades que conviven en los procesos electorales: 1) modificar los registros de votación; 2) impedir que se realice la jornada mediante el mal uso de materiales electorales, y 3) intervenir institucionalmente en apoyo de algún partido.

En 2017, otros delitos comenzaron a hacerse más frecuentes. La compra de votos tuvo una incidencia delictiva alta (16.8%), seguida de destinar bienes o servicios "en virtud de su encargo" (6.8%), conocido comúnmente como peculado electoral. Después aparecen las acciones en que se recogen o retienen credenciales (poco menos de 5%) y los actos de infundir temor o intimidación al electorado (8.1%). Finalmente, también se ha incrementado el condicionamiento de programas públicos (4 por ciento).<sup>13</sup>

## 8.4 DELITOS ELECTORALES "MÁS RELEVANTES" POR SU IMPACTO

Con la promulgación de la LGMDE se han presentado en México nuevas modalidades delictivas cuya comisión, a pesar de tener menor prevalencia, tiene mayor impacto sobre el desarrollo democrático del país y, en general, sobre las instituciones, los ciudadanos y el ejercicio, uso y destino de los recursos públicos. Interesa destacar dos de ellas: a) condicionamiento de programas públicos y b) turismo electoral.

### 8.4.1 CONDICIONAMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES

Los programas sociales son mecanismos institucionales para satisfacer derechos fundamentales de naturaleza social, no dádivas gubernamentales. Cualquier modelo de condicionamiento de un programa social con fines electorales es, en sí mismo, una violación a los derechos sociales de las personas y, por supuesto, al derecho individual del voto activo. Esta conducta supone no sólo un intercambio momentáneo como la compra de votos, sino la generación de temor por quedar excluido de obtener recursos públicos. Esta modalidad delictiva subvierte la lógica de los derechos sociales y, en lugar de hacerlos inalienables, los convierte en negociables.

Para contrarrestar este efecto, se tipificó como delito electoral el condicionamiento de programas públicos (pensado preponderantemente en los programas sociales). El CPF establece (artículo 407, fracción II) que un servidor público comete un delito por "condicionar la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato". Como resultado de la reforma político-electoral de 2014, en la LGMDE se actualizó esta conducta como delito en el artículo 11, fracción II en los términos siguientes:

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición. Si el condicionamiento del programa gubernamental se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en este artículo.

13. Ibid.

14. Con lo anterior se tuvo la intención de atacar una práctica nociva para la democracia que constituía un verdadero fraude a la ley penal electoral: el condicionamiento de programas sociales por parte de las personas que fungen como "vocales". En efecto, el tipo penal prevía como sujeto activo de la comisión del ilícito al servidor público. En los hechos, quien acudía a las reuniones y condicionaba los programas sociales no era el servidor público, sino las vocales (generalmente mujeres) del programa. Con ello, aquél eludía la responsabilidad penal, al no tipificarse la conducta desarrollada por éstas, lo cual cambió con la reforma, y también con la actuación de la Fepade en los procesos electorales de 2015, 2016 y 2017.



Esta tipificación amplió las modalidades en que el delito podía ser cometido y agravó la penalidad de las conductas encaminadas a condicionar los programas de naturaleza social. Adicionalmente, la LGMDE establece un tipo penal en el que el sujeto activo es un ciudadano. Esto constituye otro de los principales cambios entre el Código Penal y la Ley General, pues no limita a la conducta cometida por un servidor público y la necesidad en la investigación de comprobar su calidad, sino abre la posibilidad de sancionar a aquellos que, aun sin tener acceso a recursos públicos de programas sociales, pueden amenazar con suspender sus beneficios. La ley establece que es un delito electoral: "Amenazar con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político o coalición".<sup>14</sup>

Al analizar la estadística, el condicionamiento de programas sociales aumenta en años con elección federal, aunque se presenta prácticamente todos los años. Esto constituye el primer foco de atención, pues el tipo de elección aumenta la probabilidad de que se cometa este delito. Durante 2015 se tuvo el mayor registro de averiguaciones previas por condicionamiento de programas sociales, mientras que con el inicio del Sistema Penal Acusatorio se tiene un número importante de casos iniciados en 2016.

Partiendo de la premisa de que existe una correlación entre la pobreza y el número de beneficiarios de programas sociales, debería haber, asimismo, una relación directa entre los niveles de marginación de las entidades federativas y la incidencia delictiva por condicionamiento. Es decir, las zonas con condiciones más desfavorables presumiblemente son también donde hay mayor abuso. La comisión de delitos electorales (particularmente en zonas vulnerables) se explica por: 1) oportunidad de obtener algún beneficio momentáneo, como dinero en efectivo; 2) posibilidad de acceder a programas sociales; 3) aseguramiento de la permanencia dentro de un programa social, y 4) percepción de la baja probabilidad de ser investigado y sancionado por la comisión de delitos electorales. En otras palabras, la necesidad de las personas por obtener un beneficio es proporcional a la probabilidad de impunidad en la comisión de delitos electorales.

Los resultados de comparar las estadísticas de ambos fenómenos muestran que hay una correlación entre el grado de marginación y la incidencia delictiva en materia electoral. Las seis entidades más marginadas del país (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo y Puebla) presentan cifras altas de incidencia delictiva. El caso de Chiapas es particularmente preocupante, ya que es el primer lugar en marginación y el primer lugar en incidencia por condicionamiento de programas sociales en averiguaciones previas. En cuanto a carpetas de investigación, Oaxaca ocupa el tercer lugar en marginación y el segundo en incidencia; Hidalgo es el quinto en marginación y el cuarto en incidencia; destaca Puebla al ser el de mayor nivel de incidencia, con 2.28 carpetas por cada 100 mil habitantes.

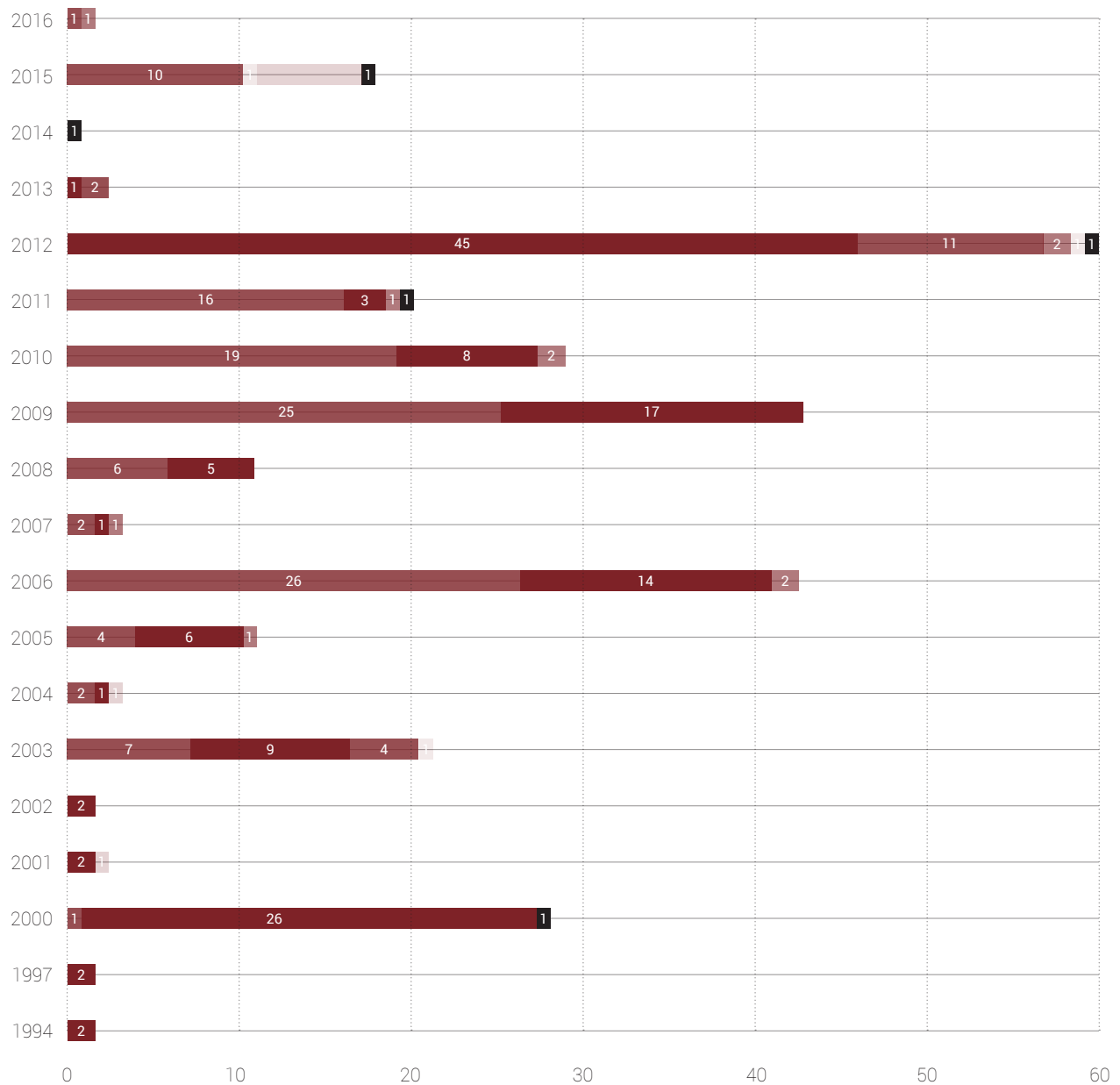
**Figura 8.1.** Niveles de marginación (izquierda) e incidencia de delitos de condicionamiento de programas sociales (derecha) por entidad federativa\*



\* Los tonos oscuros son aquellos donde el nivel de marginación y de incidencia son más elevados. Fuente: Elaboración propia con datos del Coneval y la Fepade.

En la figura 8.1 se muestra un comparativo entre el grado de marginación por entidad federativa medido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la incidencia delictiva por condicionamiento de programas sociales. Se observa que las entidades federativas con condiciones desfavorables son las más vulnerables en este aspecto.

**Gráfica 8.2.** Denuncias por partido de presuntos delitos electorales por condicionamiento de programas sociales (1994-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Fepade.

■ PAN ■ PRI ■ PRD ■ PT ■ PVEM ■ MC ■ Varios Partidos

Ahora bien, ¿qué sucede con los partidos que están detrás de este condicionamiento? ¿Existe alguna relación entre el partido en el gobierno y el uso de estos recursos para fines electorales? Si se analiza la incidencia del condicionamiento de programas sociales entre 1994 y 2016 distinguiendo por el partido político involucrado, se nota que hasta el año 2000 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era el principal partido infractor (gráfica 8.2). Para 2015, el PRI se convirtió en el partido político más denunciado, seguido por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), en el mismo año en que hubo elecciones federales intermedias y, además, locales en el estado de Chiapas. En este último caso, proporcionalmente existieron más denuncias por condicionamiento de programas sociales que en cualquier otra elección de ese año.

El condicionamiento de programas sociales en México se trata eminentemente de una relación de gobiernos beneficiando a su instituto político, no así entre partidos. De hecho, es dable confirmar que los partidos políticos en el ejercicio del cargo hacen mayor uso de este recurso para lograr sus fines electorales. Por otro lado, es importante destacar que hay mayor condicionamiento en aquellas regiones geográficas más marginadas, por lo que los grados de pobreza de una entidad y el número de beneficiarios de programas sociales deben constituir un semáforo para la prevención de este tipo de delitos. Por último, con los datos al año 2016, también cabe concluir que el condicionamiento de programas se presenta más en los años de elecciones federales.

## 8.4.2. DOMICILIO IRREGULAR (TURISMO ELECTORAL)

El delito de alteración del RFE tiene como modalidad el aportar datos falsos respecto del domicilio que habita el ciudadano. Técnicamente se definió como *domicilio irregular*. Se persigue caso por caso, en virtud de que la comisión del ilícito es individual. Sin embargo, se ha detectado un fenómeno de movilización masiva que el propio dictamen de expedición de la LGMDE denominó "turismo electoral".

Dicho fenómeno puede entenderse como el cambio de domicilio de un grupo numeroso de personas de un municipio o entidad a otro u otra, generalmente colindante; sin embargo, también se han detectado casos de movilizaciones masivas a otras entidades. Los ciudadanos que realizan estos movimientos acuden a los módulos de atención ciudadana del INE para solicitar una credencial de elector con un domicilio diferente del que tienen registrado. Los movimientos efectuados quedan asentados en el RFE, que contiene los datos de identificación de todos los ciudadanos con derecho a votar, y constituye un requerimiento esencial para garantizar la integridad y confiabilidad de los procesos electorales, al establecer información fidedigna de los electores.

De manera periódica, el INE implementa mecanismos de depuración del RFE con el objeto de detectar inconsistencias en los registros. El cambio significativo en el número de ciudadanos inscritos en diferentes municipios, distritos o entidades federativas respecto de periodos previos representa un punto de atención por razón de que puede haber alteración al registro. Una vez identificados los casos, se realizan visitas de verificación en campo y se determina si hay elementos para corroborar que el RFE fue alterado.<sup>15</sup>

Al identificar la alteración del registro, el INE presenta las denuncias ante la Fepade para que ésta investigue los hechos y, en caso de que determine la existencia de un delito, el expediente se consigne ante el juez o, en el nuevo sistema procesal penal acusatorio, se solicite la audiencia inicial. Uno de los cambios más importantes entre el CPF y la LGMDE es que ésta establece como delito no sólo la alteración del RFE, sino también las conductas relacionadas con la solicitud o promoción para que una o varias personas entreguen información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado

---

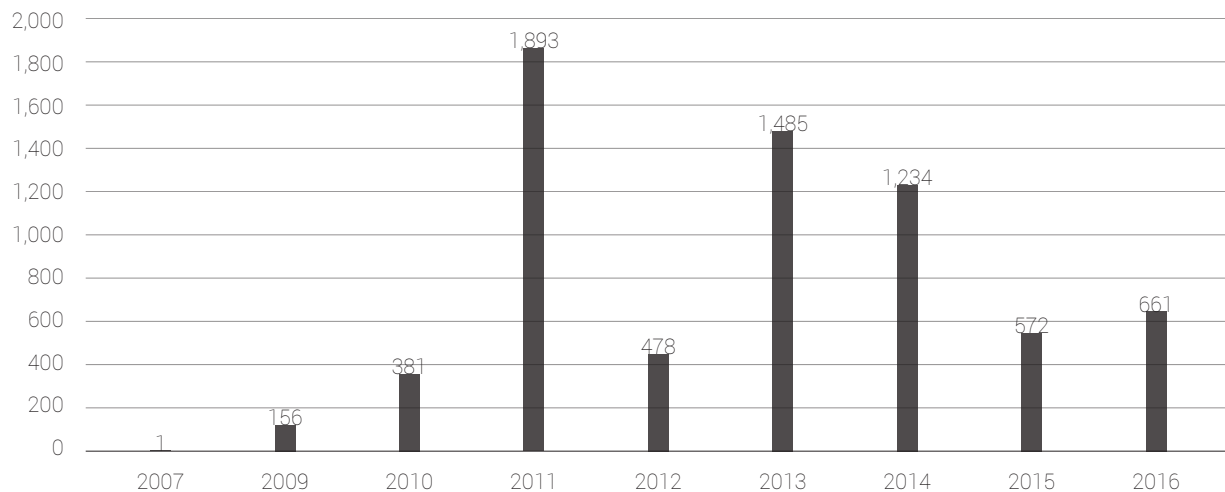
15. El fenómeno turismo electoral (domicilio irregular) es uno de los medios por el cual se altera el RFE. El otro es mediante el cambio de identidad, es decir, personas que solicitan una credencial con un nombre diferente del suyo. Estos cambios se descubren gracias a programas de detección de características fisionómicas y dactilares.

de Electores. El CPF tipificaba la alteración al RFE por parte de quienes cambiaban de domicilio, no así los actos de las personas que lo promovieran, que ahora se considera como un agravante.

Aunado a lo anterior, la LGMDE establece como un segundo agravante el que los actos de solicitud o promoción del turismo electoral se realicen a través de la promesa de empleo, paga, entrega de recursos o amenazas. Finalmente, en su fracción II, el artículo 13 de la LGMDE establece como conducta delictiva la alteración, falsificación, destrucción, posesión, uso, adquisición, comercialización, suministro o transmisión de manera ilegal de archivos y datos del RFE, con un agravante para el caso de que los sujetos activos sean servidor público, funcionario partidista, precandidato o candidato.

La primera averiguación previa relacionada con domicilio irregular se inició en 2007 por hechos ocurridos en la Ciudad de México. Desde esa fecha y aun hasta el 30 de septiembre de 2016, la Fepade había iniciado 6 807 averiguaciones previas por la alteración del RFE por medio de domicilio irregular. Esto representa 30.8% de las averiguaciones previas iniciadas entre los años 1994 y 2017.

**Gráfica 8.3.** Delitos de alteración del Registro Federal de Electores (2007-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Fepade.

El año con mayor registro de estos casos fue 2011, con 1,839 averiguaciones previas. El patrón que se observa es que los años previos a los procesos electorales federales presentan un número mayor de movimientos catalogados como turismo electoral. Este fenómeno se presentó en 2011 y 2014, años de preparación del proceso electoral y fechas donde concluye la etapa de inscripción al RFE (los módulos se cierran los días 15 de enero del año del proceso electoral).

**Tabla 8.1.** Municipios con mayor número investigaciones de alteración del Registro Federal de Electores



Fuente: Elaboración propia con datos de la Fepade.



ESTADO DE MÉXICO		VERACRUZ		SONORA	
Texcoco	826	Boca del Río	622	Soyopa	139
Chimalhuacán	595	Coatzacoalcos	451	Bavispe	49
Nicolás Romero	216	Veracruz	305	Saric	40
Ixtapaluca	179	Platón Sánchez	214	Divisaderos	38
La Paz	104	Agua Dulce	117		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Fepade.

Las entidades federativas que presentan el mayor número de casos por domicilio irregular son el estado de México (2,219), Veracruz (2,069) y Sonora (485). Además, se han identificado diversos municipios en los que hay un número alto de casos, lo que es indicativo de una estrategia coordinada (tabla 8.4). Las investigaciones de la Fepade han identificado que en el estado de México la principal explicación ha sido la movilización de grupos sociales, mientras que en Veracruz y Sonora las alteraciones se han hecho a cambio de promesas de empleo hechas por partidos políticos y/o gobiernos. En todos los casos, la alteración se hace con propósitos electorales.

El turismo electoral ha tenido un incremento importante desde que se detectó el primer caso en 2007. De acuerdo con los datos oficiales, hasta 2016 una de cada tres averiguaciones previas iniciadas por la Fepade era por la comisión de este delito.

La alteración del RFE puede incidir en los resultados electorales de dos maneras. Por un lado, por el número de personas que son trasladadas de sus lugares originales de residencia a otros donde no habitan para emitir su voto por un partido o candidato específico; por el otro, por la omisión del voto de las personas que cambiaron su lugar de residencia una vez que cuentan con una credencial para votar de un lugar diferente. Adicionalmente, se ha identificado que el perfil socioeconómico de las personas que participan en estos actos es, en el mayor de los casos, de escasos recursos, con niveles educativos bajos y con una alta vulnerabilidad por las condiciones socioeconómicas en las que se encuentran.

El turismo electoral tiene como principales herramientas el engaño a las personas, la promesa de pago económico o en especie, el condicionamiento de empleo, así como el uso de amenazas para que acepten realizar el procedimiento de cambio de domicilio. Además, la comisión de estas conductas constituye un delito electoral que se sanciona con penas económicas y corporales. Las personas involucradas, además del abuso del que fueron víctimas, se convierten en inculpados por la alteración del RFE.

En resumen, el turismo electoral tiene dos efectos negativos. Por una parte, la afectación a la contienda democrática a través de la alteración del documento registral de los votantes; por la otra, el abuso de la vulnerabilidad social y económica de los ciudadanos que por necesidad acceden a cometer tales actos.

## 8.5 CONDUCTAS DELICTIVAS EN EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS

Fue hasta la reforma constitucional de 2014, y la posterior expedición de la LGMDE, cuando se introdujeron modalidades delictivas más precisas que configuran fuentes de financiamiento ilícito en las campañas electorales. Una de las formas más ilustrativas del financiamiento ilegal es el llamado "peculado electoral".

El peculado electoral es el desvío de recursos públicos para el apoyo a organizaciones partidistas o para disponer de ellos en actividades políticas sin estar legitimado para ello. Hasta antes de ser tipificada, esta conducta era un delito que sólo la PGR perseguía, sin importar si tenía un uso político o no. Con la definición de la nueva ley, cuando el uso de este tenga un fin político electoral debe ser perseguido por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade). Dada la relativa novedad de esta atribución, aun son pocos los casos en los que se ha presentado este tipo penal. Sin embargo, la Fepade y algunas fiscalías locales ya cuentan con algunos ejemplos de carpetas de investigación que podrían encuadrar en esta clase de conductas delictivas, aunque de los procesos judiciales de los que derivaron haya podido ejercerse la acción penal por otros delitos relacionados. Al respecto, la Fepade inició 53 expedientes entre 2015 y el primer semestre de 2017 asociados con el fenómeno de peculado electoral.

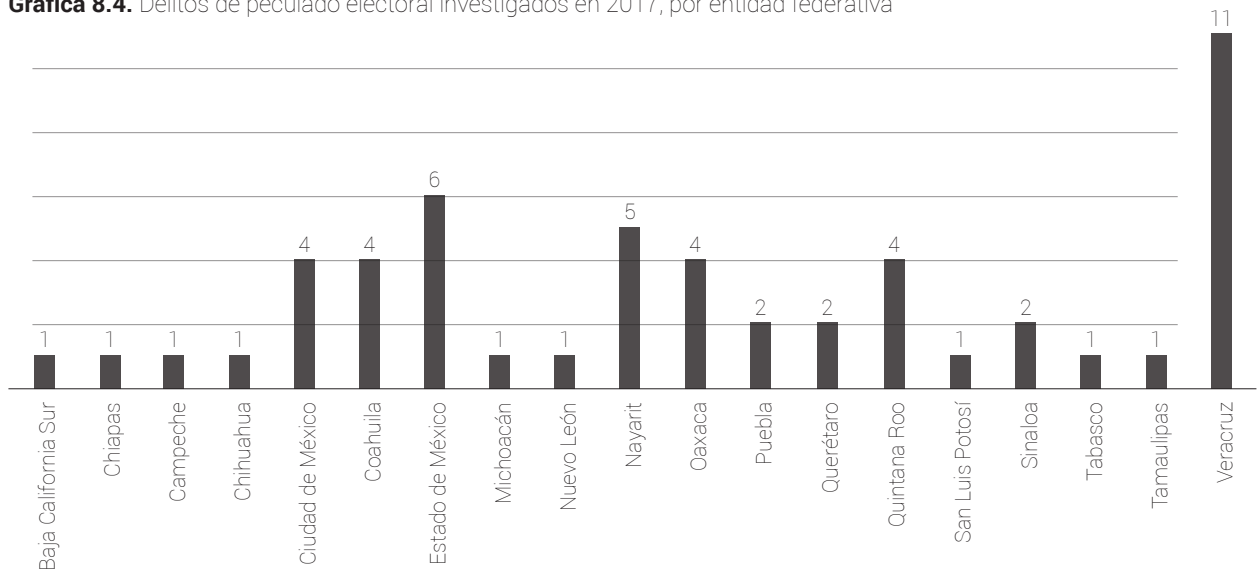
Es importante mencionar que la tipificación de esta conducta fue una transformación sustantiva en el marco de la persecución de delitos electorales, puesto que abrió la puerta para que la Fepade participara en investigaciones que originalmente sólo se clasificaban como "desvío de recursos".<sup>16</sup>

---

16. Precisamente bajo la posible comisión de este delito casos como el de Odebrecht, pudieron comenzar a investigarse.

Con el peculado electoral y la incorporación de otras conductas en la LGMDE y, en especial, con la alternancia en el ejercicio de gobierno en el ámbito local, la dinámica operativa y la tareas de investigación de las instituciones de procuración de justicia electoral, en específico la Fepade, comenzaron a centrarse en modalidades de financiamiento ilegal, como la retención de salarios a trabajadores con fines ilícitos, el destino de recursos para candidatos y partidos provenientes de los gobiernos locales, la contratación de empresas fantasma por parte de los gobiernos locales para presuntamente desviar dichos recursos a las campañas electorales y el desvío de recursos de sindicatos a través de cuentas nominales para pagar estructuras partidistas, entre otros. A continuación se describen algunos ejemplos.

**Gráfica 8.4.** Delitos de peculado electoral investigados en 2017, por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos de la Fepade.

### **Cuadro 8.1** Desvíos de nómina para financiamiento ilícito de fines partidistas.

El 27 de junio de 2017, la Fepade informó la vinculación a proceso de tres exfuncionarios del gobierno de César Duarte, en Chihuahua, a saber: el exsecretario de Hacienda, así como los exdirectores generales de Egresos y de Administración de la misma dependencia, además de solicitar también la vinculación a proceso del secretario de Finanzas del PRI estatal. Los funcionarios habrían estado relacionados con las retenciones ilegales a los salarios de los trabajadores del estado, a favor del PRI, ejerciendo coacción sobre ellos, para con esos recursos financiar de forma ilícita los procesos electorales. Al hacer este anuncio, la Fepade también solicitó orden de aprehensión para el exgobernador y el ex director de Recursos Humanos del estado.

El 30 de junio de 2017, un juez de distrito concedió la orden de aprehensión en contra de Duarte, en la que formalmente se le acusa de solicitar a sus subordinados aportaciones en dinero y el desvío de recursos de más de 75 millones de pesos, presuntamente destinados para apoyar al partido político que pertenece. De acuerdo con un boletín institucional emitido por la Fepade, el exgobernador a través de sus colaboradores realizaba descuentos (de entre el 5 y 10 por ciento) a las compensaciones de los trabajadores de mandos medios y superiores. Estos recursos se retenían por la Secretaría de Hacienda estatal en una cuenta bancaria administrada por el director de Recursos Humanos de la dependencia; posteriormente se emitían cheques a una empresa mercantil para su cobro y entrega en efectivo (ver anexo 9). Hasta el momento se tiene evidencia documental de estos recursos por un monto que asciende a los 14.5 millones de pesos.

Luego de que el ex director de Recursos Humanos no se presentara a la audiencia inicial en su contra, el Ministerio Público de la Federación solicitó la orden de comparecencia misma que un juez de distrito concedió para que se ejecutara por agentes policiales.

La retención de salarios configura un hecho señalado en la LGMDE como delito el cual se encuentra previsto y sancionado en su artículo 11, fracciones III y V, cuando establece:

- Artículo 11. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que:
- [...]
- III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;
- [...]
- V. Solicite a sus subordinados, por cualquier medio, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política.

El *modus operandi* que presuntamente habría ocupado la red de desvío de recursos provenientes de los salarios de los trabajadores del estado de Chihuahua se describe en el Anexo 9 del presente apartado. Fuente: Boletines de prensa de Fepade.

17. Fepade, "Fepade vincula a proceso a cuatro exfuncionarios de Chihuahua por retenciones ilegales ordenadas por el exgobernador César Duarte", Boletín Institucional del 27 de junio de 2017, disponible en <<http://bit.ly/2yf9CA2>>.

18. Fepade, "Obtiene Fepade orden de aprehensión en contra del exgobernador de Chihuahua, César Duarte", Boletín Institucional del 30 de junio de 2017, disponible en <<http://bit.ly/2xCgUJM>>.

19. Fepade, "Obtiene Fepade orden de comparecencia en contra de un funcionario de la SH de Chihuahua", Boletín Institucional del 18 de agosto de 2017, disponible en <<http://bit.ly/2yleUof>>.



**Cuadro 8.2.** Desvío de recursos federales para el financiamiento de campañas estatales

Otro caso se presentó también en el estado de Chihuahua. Evidencia documental puesta a disposición de la Fepade indica que en esta ocasión se habría tratado de una simulación de prestación de servicios profesionales que nunca se realizó, la cual suponía el ejercicio de recursos del estado provenientes de la federación, los cuales —se presume de acuerdo con las pruebas presentadas— se destinaron a apoyos de algunas campañas estatales en el proceso electoral de 2016:

El miércoles 20 de diciembre de 2017 fue detenido el exsecretario general adjunto del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Alejandro Gutiérrez, en un operativo conjunto de la Policía Federal y la Policía Estatal del estado de Chihuahua, por una presunta triangulación de recursos públicos que irían a parar en las arcas del partido con el propósito de financiar algunas campañas estatales del año 2016; operación que se presume estuvo aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con testimonios de algunos implicados, entre ellos el exsecretario de Hacienda de Chihuahua, Jaime Herrera, el exgobernador César Duarte creó cursos educativos fantasma por 250 millones de pesos, recursos que posteriormente serían desviados al Comité Ejecutivo Nacional del PRI. De acuerdo con el testimonio, Gutiérrez fue el operador financiero de este mecanismo.

Luego de su aprehensión, Alejandro Gutiérrez fue vinculado a proceso por un juez estatal como probable responsable del desvío de dichos recursos. El delito que se le imputa es peculado agravado, el cual puede alcanzar una pena de cuatro a doce años de prisión.

Un comunicado de la Fiscalía del estado de Chihuahua señala que se encontraron elementos suficientes para presumir la participación del implicado en la sustracción de 250 millones de pesos del patrimonio público del gobierno estatal, en el periodo comprendido de diciembre de 2015 a octubre de 2016. De acuerdo con la Fiscalía, para desviar el dinero destinado para programas educativos, el exfuncionario partidista consiguió contratos con po lo menos cinco empresas del centro del país, las cuales simulaban la prestación de servicios:

“[Descripción del mecanismo.] Fingieron la realización de dictámenes de excepción a la licitación pública, actas de adjudicación directa, contratos con sus respectivos pagos y facturación. Las empresas y los contratos involucrados, son: 1) SH/AD078/2016, con la empresa ‘Servicios y Asesorías Samex, S. C.’ por la cantidad de 55 millones de pesos; 2) SH/AD/079/2016, a través de la moral ‘Servicios y Asesorías Sinnax, S. A. de C. V.’ por 55 millones de pesos; 3) SH/DA/080/2016, mediante ‘Servicios y Asesorías Sisas, S. A. de C. V.’ por 46 millones de pesos; 4) SH/DA/077/2016, con la empresa ‘Despacho de Profesionistas Futura, S. A. de C. V.’ por la cantidad de 90 millones de pesos; 5) SH/DA/067/2016, a través de la moral ‘Jet Combustibles, S. A. de C. V.’, por la cantidad de cuatro millones de pesos; la cual es propiedad de Gutiérrez” (Aristegui Noticias).

Al valorar estos elementos, como medida cautelar el juez estatal ordenó seis meses en prisión preventiva para Gutiérrez y dictaminó un lapso de cuatro meses para que el Ministerio Público realice las investigaciones correspondientes.

Fuente: INE, Fepade y revisión hemerográfica.

### Cuadro 8.3. Coahuila: "sindicato fantasma"

La Fepade abrió una carpeta de investigación conocida comúnmente como "Comités Ciudadanos"<sup>20</sup>, en la que investigó el pago de una estructura clientelar a través de tarjetas de nómina que otorgaba un sindicato fantasma, es decir, cuyos representados y rubro eran simulaciones, denominados "Sindicato de Trabajadores y Empleados Especializados y Conexos de la República Mexicana" y "Sindicato de Trabajadores y Empleados Especializados Profesionales y Administrativos en General de la República Mexicana".

Como parte de sus operaciones como sindicato, se contrataron servicios financieros con una institución bancaria para la emisión de tarjetas de débito en las cuales se pagaría a personas supuestamente asociadas al sindicato. En una investigación paralela, el INE acreditó la existencia de las tarjetas, su vínculo con el Sindicato y el flujo de dinero hacia éstas. El sindicato negó la existencia de una relación con los titulares de las tarjetas, pero las cuentas se crearon a solicitud del representante legal del sindicato. En la investigación del INE no pudo determinarse el vínculo con el financiamiento electoral, ya que las personas a las que les habían llegado las tarjetas no tenían relación con partido político alguno, pero la estructura claramente sí recibió las tarjetas, cuya fuente de financiamiento eran empresas fantasma.<sup>21</sup> El *modus operandi* que presuntamente habría ocupado la red de desvío con sindicatos de Coahuila se describe en el Anexo 10 del presente apartado.

Fuente: INE, Fepade y revisión hemerográfica.

## 8.6 SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MATERIA ELECTORAL

Luego de los cambios normativos e institucionales en materia electoral, el sistema de justicia mexicano vio una transformación profunda en la forma de impartir y procurar justicia.<sup>22</sup> Así, el 18 de junio de 2008 fue promulgada la reforma constitucional en materia de justicia (penal) con la que se abandonaba el modelo inquisitivo subsistente y se daba paso a uno de corte acusatorio, caracterizado por la publicidad, oralidad y celeridad de sus procesos de investigación y enjuiciamiento.

Motivo de lo anterior, la Fepade atiende los casos que se cometieron antes de la entrada en vigor de la LGMDE, para los que se aplican las reglas del sistema de justicia de corte inquisitivo (conocido comúnmente como sistema tradicional), y los casos posteriores, que se procesan bajo el sistema de justicia acusatorio (o nuevo sistema). Con ello, la procuración de justicia electoral en México es un asunto complejo. Por un lado, para que se inicie un proceso, el hecho denunciado o detectado por la autoridad necesariamente debe encuadrarse en alguno de los delitos definidos en las leyes. Es decir, la conducta debe estar descrita con toda claridad en algún tipo penal para que pueda perseguirse y castigarse.

20. Carpeta de investigación con folio FED/FEPADE/UNAI-COAH/0000628/2017.

21. Consejo General del Instituto Nacional Electoral, "Resolución del expediente INE/Q-COF-UTF/47/2017/COAH", disponible en <<http://bit.ly/2zh7GUT>>

22. Los cambios normativos refieren a la redacción de un apartado específico con un catálogo de delitos en materia electoral. Por su parte, como se comentó en apartados anteriores, los cambios institucionales se concretaron en la creación de una fiscalía especializada para la investigación y persecución de aquellos delitos, la cual contaría con autonomía técnica y de gestión, y se constituiría como una unidad administrativa de la Procuraduría General de la República.

Por otro lado, las reglas que se siguen en ambos sistemas se diferencian de forma conceptual y operativa. Ambos coinciden en que el proceso que sigue un expediente desde la presentación de la denuncia hasta la imposición de una pena puede tomar diferentes caminos. En ese rumbo intervienen dos instancias fundamentales: los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Fepade y el Poder Judicial, a través de los jueces. A ellos se les suma la intervención de policías ministeriales, defensores públicos, defensores particulares, peritos, policías federales, defensores de derechos humanos, jueces locales, fiscales locales, autoridades jurisdiccionales electorales, ministerios públicos adscritos a los juzgados, entre otros.

Ese proceso inicia cuando la denuncia presentada se materializa en una averiguación previa. Una vez que se da inicio al expediente, el agente del Ministerio Público lleva a cabo una investigación. Una primera diferencia entre ambos sistemas es que, en el sistema tradicional, a partir de los resultados de su investigación, y de acuerdo con las pruebas que se encuentren, la Fepade puede resolver 1) reservar el expediente, 2) declararse incompetente, 3) ejercer la acción penal (consignar), 4) o no ejercerla. De determinarse el ejercicio de la acción penal, la Fepade somete el caso a disposición de un juez.

Por su parte, con el sistema acusatorio, luego de presentarse una denuncia, la Fepade puede determinar 1) enviar a archivo temporal el expediente, 2) declararse incompetente para conocer sobre el asunto, 3) abstenerse de investigar, ejercer la acción penal (judicializar), o 4) no ejercer acción alguna. Una vez judicializado el asunto, podría determinar la suspensión condicional del proceso, instar a que se siga un procedimiento abreviado, solicitar un criterio de oportunidad o, en definitiva, llevarlo a juicio oral. En todo caso, esto último dependerá de la cooperación del procesado.

La consignación —judicialización en el nuevo sistema— es medular en el proceso de procuración de justicia, ya que es cuando el Ministerio Público ejerce acción penal y lleva el asunto a juicio. El expediente se envía al juez, que analiza las diligencias practicadas, las pruebas recabadas y los argumentos presentados para determinar si existe un delito. Luego de ser presentado ante el juez, éste puede 1) devolver el expediente por contener observaciones de forma o fondo para que la Fepade los subsane, o 2) librar una orden de aprehensión en contra del probable responsable de la comisión de delitos, lo que llevará a iniciar un proceso penal que concluirá con una sentencia condenatoria o absolutoria.

**Tabla 8.2.** Proceso de procuración de justicia\*

SISTEMA INQUISITIVO		SISTEMA ACUSATORIO	
INICIO E INTEGRACIÓN DE INDAGATORIAS		INICIO E INTEGRACIÓN DE CARPETAS DE INVESTIGACIÓN	
<b>Inicio de la averiguación previa</b>	Presentación de la denuncia por la posible comisión de un delito	<b>Inicio de la carpeta de investigación</b>	Presentación de la denuncia por la posible comisión de un delito
<b>Integración del expediente</b>	Establecimiento de la hipótesis, realización de diligencias para después llevar a cabo la investigación	<b>Integración de la carpeta de investigación</b>	Se reúnen indicios y datos de prueba, técnicas y actos de investigación
<b>Determinación</b>	Primera resolución en cinco sentidos distintos: incompetencia, acumulación, reserva, no ejercicio de la acción penal o ejercicio de la acción penal	<b>Determinación</b>	Primera resolución en cinco sentidos: abstención de investigar, aplicación de un criterio de oportunidad, archivo temporal, no ejercicio de la acción penal o judicialización
DETERMINACIONES			
<b>Incompetencia</b>	Corresponde a otra autoridad resolver la indagatoria	<b>Abstención de investigar</b>	Los hechos no son constitutivos de delito o se extinguió la acción penal
<b>Acumulación</b>	Hay delitos conexos o cometidos en contra de varias personas, o hay coparticipación	<b>Aplicación de un criterio de oportunidad</b>	Ponderación sobre el ejercicio de la acción penal para conmutar por criterio siempre que se repare el daño
<b>Reserva</b>	No hay elementos suficientes en las diligencias para consignar (y no pueden practicarse otras)	<b>Archivo temporal</b>	Casos en fase inicial, sin antecedentes, datos o elementos suficientes para establecer líneas de investigación
<b>No ejercicio de la acción penal</b>	Agotadas las diligencias se determina que la conducta no es un delito, o bien ha prescrito	<b>No ejercicio de la acción penal</b>	Actualización de causas para sobreseer el juicio
<b>Ejercicio de la acción penal</b>	Las pruebas y la investigación son suficientes para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del sujeto	<b>Judicialización</b>	Lo hechos son constitutivos de un delito y existe la probabilidad de que el imputado lo cometió (o participó en su comisión)
FIN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA		IMPUTADO QUEDA A DISPOSICIÓN DE JUEZ DE CONTROL	

\* El proceso de procuración de justicia descrito sólo considera desde el inicio de la investigación hasta la puesta a disposición o consignación del presunto responsable. A su vez, el comparativo de las fases del proceso es una determinación didáctica, puesto que cada fase considera características propias y distintas entre sistemas.  
Fuente: Elaboración propia con base en publicaciones académicas.

La reforma al sistema de justicia representa la democratización de las instituciones penales que garantizan un juicio justo —procesos judiciales rápidos, imparciales y oportunos—, con apego irrestricto a los derechos humanos. El sistema acusatorio se presenta como una solución a los vicios del sistema tradicional —instituciones anacrónicas, procuración de justicia lenta y opacidad las investigaciones— sumadas a mecanismos de defensa limitados, que en su conjunto provocaban violaciones sistemáticas a derechos fundamentales, de tal forma que aquel sistema constantemente se traducía en un mecanismo de represión política en el caso de la materia electoral.

En consecuencia, los desafíos que enfrenta el sistema penal acusatorio en la investigación y juzgamiento de los delitos en materia electoral se traducen esencialmente en la exigencia legal de promover e instalar en las entidades federativas, a la brevedad, Fiscalías Especializadas con autonomía técnica y de gestión, y en la instrumentación de actos de investigación que exigen la especialización de los fiscales, agentes del ministerio público, policías especializadas, peritos calificados, defensores y jueces, además de la utilización de técnicas y la implementación de metodologías que permitan obtener pruebas técnicas y científicas en la materia para concretar responsabilidades irrefutables.

Otro desafío de gran envergadura radica en instrumentar procesos eficaces y eficientes que faciliten la realización de investigaciones completas, exhaustivas y conducidas con la diligencia debida para el esclarecimiento de los hechos constitutivos de los diversos delitos electorales, con la finalidad de desahogar pruebas suficientes en un juicio bajo una nueva dinámica oral, pública y contradictoria.

De las principales áreas de riesgo para evitar la corrupción institucional, aparece la ausencia de un sistema nacional de seguimiento, monitoreo y evaluación de los casos que son denunciados ante el Ministerio Público de la Federación (PGR a través de la Fepade) y en las oficinas de atención temprana o inmediata insertas en las áreas de procuración de justicia en los estados para la recepción y derivación de las denuncias.

A su vez, resulta indispensable reducir el déficit en la capacitación y especialización en materia de delitos electorales de los agentes del ministerio público, policías, peritos y defensores penales públicos con que cuenta la PGR. Otros problemas son la insuficiencia de recursos humanos en las fiscalías estatales y la improvisación de servidores públicos asignados temporalmente a realizar tareas de investigación y del debido proceso, lo cuales, a su vez, enfrentan como limitantes la carencia de equipos de persecución criminal y de infraestructura mínima para investigar, indispensables para el funcionamiento de fiscalías especializadas en esta clase de delitos.

Con ello, el sistema de justicia penal acusatorio se inserta en la perspectiva reformista citada que provoca que la Fepade deba "investigar delitos electorales a partir de dos ordenamientos jurídicos diversos y lo hace con reglas procesales diferenciadas en razón de la fecha de presentación de las denuncias". De esta manera, la justicia electoral —a través de la actuación de la Fepade— enfrenta principalmente dos problemas. Por un lado, la dificultad probatoria para acreditar los delitos electorales; por el otro, los acuerdos políticos que subyacen a las decisiones judiciales, los cuales, evidentemente, quedan fuera de su campo de actuación.

---

23. Nieto, Santiago y Sandra Valdés, "Fepade: la historia como creadora de instituciones", primer borrador de texto en obra publicada en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.), "Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local", Integralia Consultores, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2017.



.09

RECOMENDACIONES  
DE POLÍTICA PÚBLICA

# RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

1. El sistema de financiamiento público de partidos políticos ha sido generoso y abundante desde su nacimiento en 1996. Con las reformas electorales de 2007 y 2014 se pretendió disminuir el costo de la democracia, mediante una nueva fórmula para calcular la bolsa a repartir, así como en la entrega de tiempos en radio y televisión de manera "gratuita". Sin embargo, entre 2012 y 2018 el incremento total en el financiamiento de partidos políticos con registro nacional y estatal fue de 15% en términos reales (20% en términos nominales). A pesar de esta "generosidad", los recursos ilegales siguen jugando un papel determinante en las campañas políticas.

## Propuesta

Revisar la fórmula de financiamiento ordinario y para campañas de los partidos políticos a nivel nacional y estatal con una metodología "base cero" que permita 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 la entrada de dinero ilegal en las campañas? ¿cuál es el costo real de una campaña en México?

Examinar las fórmulas y límites al financiamiento privado considerando de manera realista sus aspectos positivos y riesgos. Hay dos opciones: seguir estigmatizando el financiamiento privado (que ya es mayoritario, pero ilegal) o encontrar nuevas formas 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 por debajo de la mesa.

2. Existe una gran heterogeneidad en los criterios para definir los topes de gastos de campaña en las elecciones locales. Hay estados con límites muy bajos y otros con techos inalcanzables. Los primeros incentivan el ocultamiento de la mayor parte de recursos ilegales que ingresan y se gastan; los segundos promueven la inequidad, dado que no todos los contendientes pueden alcanzar ese nivel de gasto, además de que facilitan el subreporte porque, aun cuando el resultado de la fiscalización detecte gastos no reportados, el amplio margen de gasto reduce el riesgo de rebasar el tope.

## Propuesta

Definir nuevos criterios para estimar los topes de campaña, con base en una estructura de costos realistas y una visión del tipo de campañas deseables para la democracia mexicana. Asimismo, homologar las fórmulas de topes de gastos de campaña en el orden local.



3. La existencia de sofisticados mecanismos para financiar ilegalmente las campañas ponen en evidencia que los flujos de recursos van más allá de los tiempos electorales, por lo que es un error pensar que la autoridad electoral, por sí misma, es capaz de eliminar el uso de dinero ilegal en las elecciones. Por otra parte, el análisis de los resultados de la fiscalización muestra que sigue siendo una incógnita el origen de la mayoría de los recursos que están financiando el gasto ilegal detectado. Aunque el INE hace una revisión de lo reportado mediante sus monitoreos, buena parte de los gastos que no se ven son difíciles de detectar porque se pagan en efectivo o con mecanismos complejos que pasan desapercibidos por el sistema financiero. El INE no parece la institución adecuada para hacerse cargo de esta tarea, ni por la envergadura de la

#### **Propuesta**

Crear procesos de fiscalización que no sólo se activen en épocas electorales y, sobre todo, que no dependan exclusivamente del INE.

Establecer un sistema integral de fiscalización en el que participen los sistemas de inteligencia financiera (UIF de la Secretaría de Hacienda), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las instituciones fiscalizadoras estatales, la Unidad de Lavado de Dinero de la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

labor, ni por las facultades y herramientas con las que cuenta.

4. Dentro del sistema bancario han proliferado las cuentas simplificadas que pueden abrirse prácticamente sin tener información del titular. Este tipo de cuentas constituyen una ventana de oportunidad para la dispersión de recursos desde fuentes ilegales, pues permiten la disposición de efectivo mediante pequeños retiros anónimos que escapan a la detección en el flujo diario del sistema bancario. A este v lo acompaña la entrega de kits de tarjetas bancarias de nómina que también pueden ser utilizadas para dispersar recursos entre estructuras partidistas o clientelares.

#### **Propuesta**

Crear mecanismos y normatividad de vigilancia focalizada en las cuentas simplificadas, así como en las operaciones que implican la emisión de plásticos que pueden repartir grandes cantidades de recursos a través de cuentas anónimas y pequeñas transferencias.

5. Buena parte de los mecanismos de desvío de recursos públicos, así como del financiamiento ilegal desde el sector privado, pasan por la abundancia de recursos líquidos, cuyo seguimiento y vigilancia es más complicado. Adicionalmente, 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 simuladas.

#### **Propuesta**

Bancarizar al cien por ciento las transacciones de los gobiernos para dificultar la dispersión de fondos públicos hacia campañas e intermediarios.

6. Es necesario 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, presidente municipal o legislador. El sistema de retribución más conocido es otorgar contratos de obra pública o de adquisiciones, o bien, permisos de diversa índole (restaurantes, bares, establecimientos mercantiles, derechos de uso de vía, entre otros). 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.

#### **Propuesta**

Hacer pública la lista de proveedores y contratistas de los gobiernos locales, así como contar con plataformas nacionales para conocer el historial de cada uno, los socios y su desempeño, incluyendo la variación del precio final del contrato respecto al presupuesto original.

Revisar y transparentar en todos los órdenes de gobierno el sistema de contrataciones públicas y de licitación de obra, así como el otorgamiento de licencias y permisos, con procedimientos abiertos que permitan el seguimiento de procesos y conocimiento de la identidad de los contratistas y permisionarios.

7. La relación entre los medios y la política tiene una base importante en el dinero que los gobiernos utilizan discrecionalmente en sus gastos de comunicación social y que usualmente superan los presupuestos originalmente aprobados. Adicionalmente, buena parte de los propietarios de los medios de comunicación son dueños de empresas con giros de actividad diversificados que les permiten triangular los pagos en comunicación por diferentes vías, así como obtener beneficios e influencia sobre los candidatos y servidores públicos.

#### **Propuesta**

Reducir, o incluso prohibir, la publicidad oficial en todo momento –con la excepción de las campañas de interés público, salud o seguridad pública–, y no sólo durante el período electoral, con el fin de mitigar la “adicción” de algunos medios, sobre todo locales, al dinero de los gobiernos y de las campañas.

Vigilar y auditar los gastos en los rubros de comunicación social de todos los órdenes de gobierno.

Transparentar la integración vertical de las empresas de medios para identificar áreas de riesgo en contrataciones gubernamentales.

8. El hecho de que la gran mayoría de los delitos electorales no sean graves (salvo el peculado electoral) y que su sanción sea solamente pecuniaria y siempre se alcance la libertad bajo caución genera desincentivos que eviten la comisión de esas conductas. Aunque elevar las penas no trae necesariamente aparejada la disminución de la incidencia delictiva, envía un mensaje social de que los delitos electorales son considerados como un tema de vital importancia.

#### **Propuesta**

Revisar la tipificación y sanción de las conductas delictivas electorales como el uso de recursos ilícitos en las campañas, los actos de intimidación a los electores, o recientemente, los casos de violencia política, que deben ser considerados como graves. Asimismo, rediseñar el esquema de sanciones ante la falta de reporte de operaciones de los candidatos y partidos que son detectados por el INE.

Crear juzgados especializados en materia penal electoral.

9. Las estrategias clientelares y para la movilización del voto son ampliamente utilizadas por todos los partidos políticos en todos los órdenes de gobierno. Sus consecuencias se traducen en el incremento de la demanda de dinero ilegal, ya que éste es uno de los rubros al que mayores recursos destinan las campañas, y en la perpetuación de un modelo electoral basado en relaciones de dependencia política. Se requiere eliminar la necesidad de que los partidos y candidatos traten de incidir en el sentido del voto o movilicen electores recurriendo a dádivas electorales, al uso de programas sociales o a la coacción del voto. Si comprar votos es redituable cuando solamente vota el 50% de los electores, dejaría de serlo si la participación ciudadana se elevara a más del 85%.

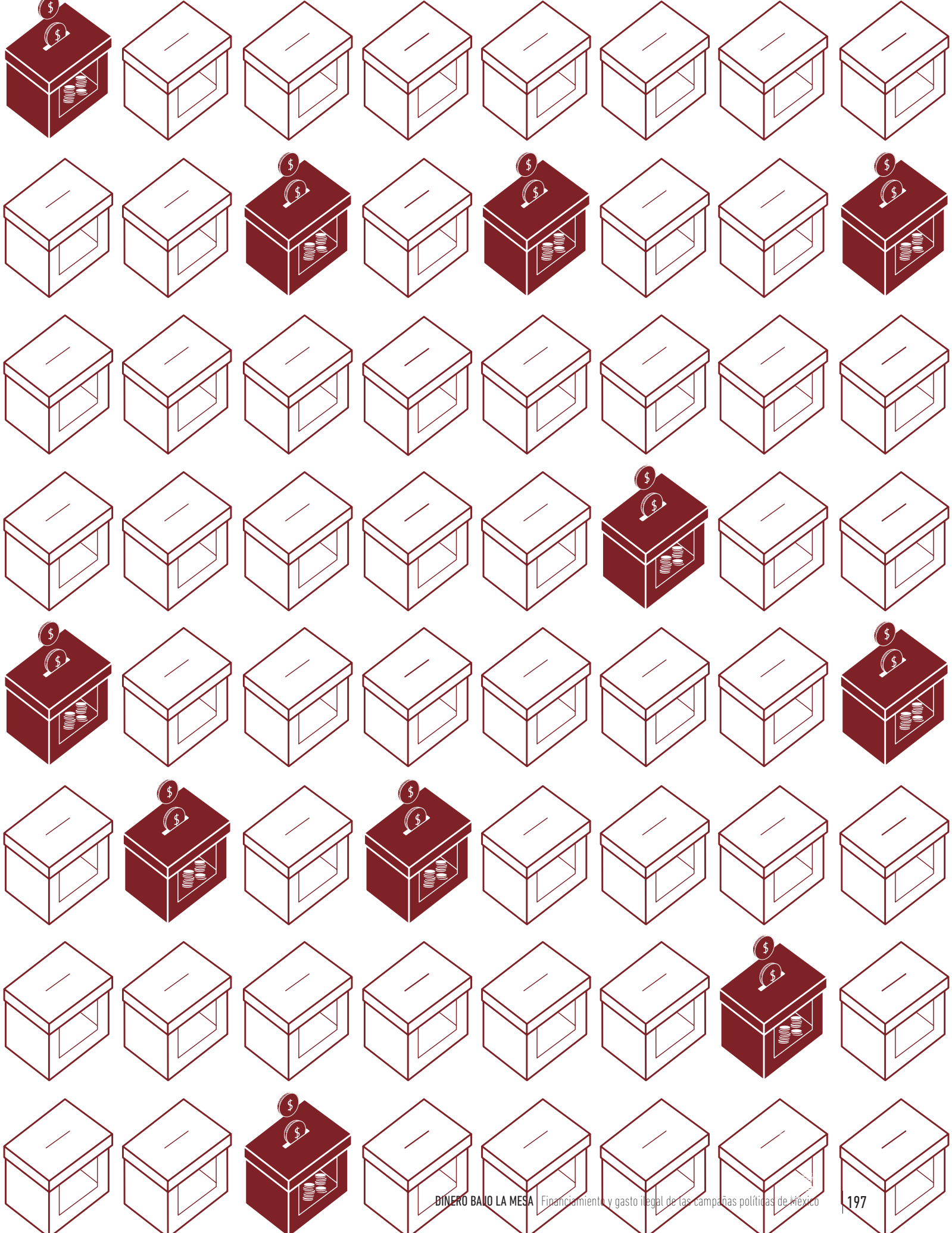
#### **Propuesta**

Hacer efectivo el principio constitucional del voto obligatorio, introduciendo sanciones como el pago de multas o la obligación de presentar la credencial de elector "marcada" como requisito para realizar trámites oficiales. Más que un objetivo recaudatorio, las sanciones tendrían la finalidad de aumentar la tasa de participación en las elecciones y así hacer menos redituable para los partidos las prácticas clientelares de compra, movilización e inhibición del voto.

10. . Una de las estructuras más costosas para los equipos de campaña es el pago de representantes de casilla. Se requieren dos por cada partido o coalición, más un representante general para cada cinco o diez casillas y sus funciones van desde cuidar la libre emisión del voto hasta vigilar que no se cometa fraude con las boletas. Esto supone no sólo un gran despliegue de recursos humanos y materiales que podrían evitarse, sino una ventana de inequidad para aquellos partidos o candidatos que no cuentan con estructuras territoriales nacionales.

#### **Propuesta**

Introducir el uso de urnas electrónicas en las casillas electorales. Implementar un sistema simple y confiable de urna electrónica para reducir el costo de capacitación de funcionarios de casilla, como el asociado al diseño, impresión y seguridad de las boletas y disminuir el gasto de los representantes de partido. Al dejar de usar boletas de papel, desaparecerían conductas como el "embarazo de urnas" o "el carrusel", que buscan garantizar la eficacia de la compra del voto.





# LISTA DE TABLAS, GRÁFICAS Y FIGURAS

# LISTA DE TABLAS, GRÁFICAS Y FIGURAS

## TABLAS

Tabla 1.1. Motivos que fundamentan los distintos tipos de límites y prohibiciones al financiamiento político en el mundo.

Tabla 2.1. Evolución de las principales prerrogativas para los partidos políticos con registro, 1963-2014.

Tabla 2.2. Límites a las aportaciones privadas legales recibidas por cada partido político.

Tabla 2.3. Evolución de los principales límites al financiamiento privado de los partidos políticos, 1993-2017.

Tabla 2.4. Financiamiento público para los partidos políticos en 2018.

Tabla 2.5 Estimación del costo de los spots televisivos de 2018.

Tabla 3.1. Tope de gastos de campaña para la Presidencia de la República (1994-2018).

Tabla 3.2. Tope de gastos de campaña para diputados federales (1997-2018).

Tabla 3.3. Topes de gastos de campaña para senadores de la República.

Tabla 3.4. Criterio utilizado por las entidades para definir el tope de gastos de campaña para la gubernatura en la legislación vigente en 2018.

Tabla 4.1. Recursos necesarios para campañas a la gubernatura según la regla de 750 pesos por elector y tope de gastos.

Tabla 4.2. Recursos ilegales necesarios para campañas a la gubernatura y gastos visibles (2016-2017).

Tabla 4.3. Flujo de efectivo respecto al año anterior en el mes previo a las elecciones a gobernador de 2016 (diferencias entre 2015 y 2016).

Tabla 5.1. Tipología del financiamiento privado ilegal a campañas.

Tabla 6.1. Conductas relacionadas con el clientelismo electoral que violan la ley (2018).

Tabla 6.2. Denuncias por clientelismo electoral después de la promulgación de la LGMDE de 2014, 2015-2017.

Tabla 6.3. Remuneraciones mensuales en pesos mexicanos por nivel en la estructura clientelar en los principales partidos (PRI, PAN, PRD, Morena), según información recabada en 2017.

Tabla 6.4. Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de estado pequeño en 2017.

Tabla 6.5. Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de estado mediano en 2017.

Tabla 6.6. Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de un estado grande en 2017.

Tabla 6.7. Estimación de costos por compra, inhibición y movilización del voto y entrega de regalos en un caso hipotético de estado mediano con información recabada en 2017.

Tabla 6.8. Estimación de gasto total en clientelismo en un estado hipotético mediano.

Tabla 7.1. Gasto en comunicación social de gobiernos estatales, 2016 (millones de pesos corrientes).

Gráfica 7.2. Distribución del presupuesto de comunicación social y publicidad del gobierno federal por proveedor en 2016.

Tabla 7.3. Beneficiarios del gasto en comunicación social del gobierno federal en el rubro de internet en 2017, casos seleccionados.

Tabla 8.1. Municipios con mayor número investigaciones de alteración del Registro Federal de Electores.

Tabla 8.2. Proceso de procuración de justicia.



## FIGURAS

Figura 3.1. Tope de gastos de campaña a gobernador entre lista nominal por estado para la última elección antes de 2018 (pesos de 2018).

Figura 3.2. Etapas del proceso de fiscalización del INE.

Figura 4.1. Tipos de ingresos públicos de las entidades federativas.

Figura 4.2. Mecanismos más utilizados para desviar recursos públicos.

Figura 5.1. Esquema de lavado de dinero con empresas fantasma para realizar aportaciones privadas a partidos políticos.

Figura 5.2. Flujo de recursos en el caso Amigos de Fox.

Figura 6.1. Estructuras piramidales de promoción del voto diseñadas por el PRI desde los años noventa.

Figura 6.2. Ejemplo de estrategia electoral para determinar el número de votos que se ha de conseguir durante la campaña para obtener el triunfo.

Figura 6.3. Estrategia de promoción del voto en la sección electoral.

Figura 6.4. Ejemplo de estructura clientelar de promoción del voto.

Figura 6.5. Ejemplo de estructura de operación electoral en zona rural.

Figura 6.6. Partido político gobernante por entidad federativa (abril 2018).

Figura 8.1. Niveles de marginación (izquierda) e incidencia de delitos de condicionamiento de programas sociales (derecha) por entidad federativa.

## GRÁFICAS

Gráfica 2.1. Financiamiento público de los partidos políticos nacionales otorgado por el IFE/INE por actividades ordinarias y de campaña (millones de pesos, base 2018).

Gráfica 2.2 Financiamiento público de los partidos políticos nacionales otorgado por el IFE/INE (millones de pesos, base 2018).

Gráfica 2.3. Financiamiento público para los partidos políticos con registro estatal entregado por las autoridades electorales locales (millones de pesos, base 2018).

Gráfica 2.4. Financiamiento público de los partidos políticos (prerrogativas federales y estatales, millones de pesos, base 2018).

Gráfica 3.1. Topes de gasto de campaña para las últimas elecciones de gobernador antes de 2018 por entidad federativa (millones de pesos, base 2018).

Gráfica 3.2. Topes de gasto de campaña para las últimas elecciones de Gobernador y lista nominal en el año de la elección (millones de pesos, base 2018 y millones de personas en lista nominal).

Gráfica 3.3. Tope de gasto de campaña para las últimas elecciones de gobernador dividida entre la lista nominal correspondiente (base 2018).

Gráfica 3.4. Operaciones registradas en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) del INE para las elecciones de 2016 y 2017.

Gráfica 3.5. Ingresos y gastos declarados los candidatos para las elecciones de 2016 y 2017 (millones de pesos corrientes).

Gráfica 3.6. Gasto reportado y no reportado por los candidatos para gubernaturas, elecciones de 2016 y 2017.

Gráfica 3.7. Gasto reportado y no reportado por todos los candidatos para la gubernatura por estado en elecciones de 2016 (millones de pesos corrientes).

Gráfica 3.8. Gasto reportado y no reportado por todos los candidatos para la gubernatura por estado en elecciones de 2017 (millones de pesos corrientes).

Gráfica 3.9. Gasto reportado y no reportado detectado por el INE en la elección del estado de México en 2017 como proporción del total por candidato (millones de pesos corrientes).

Gráfica 3.10. Rubros en los que el INE detectó gastos de campaña no reportados en 2017.

Gráfica 3.11. Resultados de la fiscalización de las elecciones de 2017 (millones de pesos).

Gráfica 3.12. Gasto de campaña como porcentaje del tope. Elecciones de gobernador 2016, principales partidos.

Gráfica 3.13. Gasto de campaña como porcentaje del tope. Elecciones de gobernador 2017, principales partidos.

Gráfica 3.14. Multas impuestas a los partidos políticos por el IFE/INE por la revisión de sus informes anuales y reportes de gastos de campaña (millones de peso, base 2018).

Gráfica 3.15. Multas impuestas a los partidos políticos por el IFE por la revisión de reportes de gastos de campaña en elecciones federales 2000-2015 (millones de pesos, base 2018).

Gráfica 3.16. Multas impuestas por el IFE por la revisión de reportes de gastos de campaña en elecciones federales, 2000-2015, total por partido político (millones de pesos, base 2018).

Gráfica 3.17. Conductas sancionadas por el INE por las campañas de 2016 y 2017 (porcentaje del total de multas).

Gráfica 3.18. Financiamiento público federal y multas impuestas por el INE en 2017, por partido político (millones de pesos).

Gráfica 3.19. Multas impuestas a los partidos políticos nacionales por el IFE/INE y financiamiento público total (nacional más estatal) de los partidos políticos (millones de pesos, base 2018).

Gráfica 4.1. Gasto público total, por orden de gobierno, 2009-2016 (millones de pesos constantes, base 2018).

Gráfica 4.2. Recursos federalizados transferidos a las entidades, 2009-2016 (millones de pesos constantes, base 2018).

Gráfica 4.3. Clasificación económica del gasto federal, 2013-2016 (millones de pesos, base 2018).

Gráfica 4.4. Flujo de efectivo a escala nacional en 2012 y 2015 (miles de pesos).

Gráfica 4.5. Flujo de efectivo en el estado de México, 2016-2017 (miles de pesos).

Gráfica 5.1. Contratos de arrendamiento del gobierno por año (2010-2017).

Gráfica 5.2. Estado de las irregularidades detectadas por la ASF en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados 2003-2016 (millones de pesos de 2018).

Gráfica 5.3. Empresas fantasma listadas de manera definitiva por el SAT.

Gráfica 5.4. Cuentas transaccionales nivel 1 y nivel 2 en comparación con las cuentas transaccionales tradicionales.

Gráfica 6.1. Reparto de regalos por partido político y tipo de elección, 2015.

Gráfica 6.2. Ventas trimestrales de Rotoplás en México del cuarto trimestre de 2013 al tercer trimestre de 2017 (millones de pesos de 2017).

Gráfica 6.3. Personas que recibieron la oferta de una despensa y cambiaron el sentido de su voto.

Gráfica 6.4. Topes de gasto de campaña para las últimas elecciones de gobernador antes de 2018 por entidad federativa (millones de pesos, base 2018) vs. estimación de gasto en nómina para estructuras clientelares.

Gráfica 7.1. Gasto presupuestado y modificado para comunicación social en el gobierno federal 2013-2017 (millones de pesos, base 2018).

Gráfica 8.1. Expedientes iniciados por presuntos delitos electorales (1994-2017).

Gráfica 8.2. Denuncias por partido de presuntos delitos electorales por condicionamiento de programas sociales (1994-2016).

Gráfica 8.3. Delitos de alteración del Registro Federal de Electores (2007-2016).

Gráfica 8.4. Delitos de peculado electoral investigados en 2017, por entidad federativa.



# REFERENCIAS

# BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Rivera, José Antonio. "Domar a la bestia." Nexos, agosto de 2015.
- Amparo Casar, María. Sistema político mexicano, 2ª Ed. México: Oxford University Press, 2015.
- Aristegui Noticias, "Vinculan a proceso a Alejandro Gutiérrez, por presunto desvío de 250 mdp para el PRI", Aristegui Noticias, 22 diciembre de 2017.
- Bacio, Julio y Yukihiko Hamada. Financing Democracy. Supporting Better Public Policies and Preventing Policy Capture. Paris: OECD, 2014.
- Bahena, Paloma. Background Paper: Investing in Trust: Leveraging Institutions for Inclusive Policy Making. Paris: OECD, 2013.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena, 2000.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. La reforma electoral de 1996. Una descripción general. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Beltrán, Ulises y Rodrigo Castro. Clientelism as political communication: party branding and modern campaigns in Mexico. México: CIDE, 2017.
- Beltrán, Ulises y Rodrigo Castro. "Clientelismo de gorra y camiseta". Nexos, 2015.
- Ben-Bassat, Avi y Momi Dahan. "The Regulation of Political Finance and Corruption". Election Law Journal, 3rd ed. Vol. 14, 2015.
- Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance. Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. Washington, DC: Office of Democracy and Governance, Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance, U.S. Agency for International Development, 2003.
- Cámara de Diputados. Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales en el mundo: datos comparativos. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004.
- Cámara de Diputados. Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007: documentos básicos para entender el cambio político, Vol. 3. México: Cámara de Diputados, 2009.
- Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.). Dinero y Contienda Política Electoral. Reto de la Democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Casas, Kevin, y Daniel Zovatto. El Costo de la Democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina. Vol. 273. Ensayos Jurídicos. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Organización de los Estados Americanos, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2015.
- Castillo, Miriam, Nayeli Roldán y Manuel Ureste. La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer el dinero público. México: Temas de hoy, 2018.
- Cejudo, Guillermo, Cynthia L. Michel y Roberto Zedillo. "Programas sociales sin política social". Animal Político, 10 de enero de 2018.
- Código Penal Federal. Título Vigésimo Cuarto "Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos".
- Coneval, "Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2014".
- Córdova Vianello, Lorenzo. "Dilemas de la fiscalización", Reforma, 18 de julio de 2017.

- Córdova Vianello, Lorenzo. "Fiscalización, topes de campaña y nulidades". El Universal, 18 de julio de 2017.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox. México: Cal y Arena, 2006.
- Duverger, Maurice. Los partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- FEPADE (2017), "FEPADE vincula a proceso a cuatro exfuncionarios de Chihuahua por retenciones ilegales ordenadas por el exgobernador César Duarte", Boletín Institucional del 27 de junio de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2yf9CA2>
- FEPADE (2017), "Obtiene FEPADE orden de aprehensión en contra del exgobernador de Chihuahua, César Duarte", Boletín Institucional del 30 de junio de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2xCgUJM>
- FEPADE (2017), "Obtiene FEPADE orden de comparecencia en contra de un funcionario de la SH de Chihuahua, Boletín Institucional del 18 de agosto de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2yleUof>
- FEPADE, Informes anuales y mensuales, recurso electrónico: <http://fepade.gob.mx/informes.html>
- Fernández, Claudia y Andrew Paxman. El Tigre. Emilio Azcárraga y su imperio Televisa, 3ª ed. México: Grijalbo, 2013.
- Fitch Ratings. Panorama de compañías mexicanas de arrendamiento. México: Fitch Ratings, 2015.
- Fundar. Contar "lo bueno" cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial del gobierno federal de 2013 a 2016. México: Fundar, 2017
- Fundar. Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015. México: Fundar, 2016.
- Golden, Tim. "Mexican Leader Asks Executives to Give Party \$25 Million Each". The New York Times, 9 de marzo de 1993, disponible en <<http://nyti.ms/2ivPt1W>>.
- Greene, Kenneth. La ineficacia de (los intentos de) comprar votos. México: TEPJF, 2017
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia. Vol. 6. Cultura de la Rendición de Cuentas. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- Gutiérrez, Pablo, y Daniel Zovatto (coords). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Organización de los Estados Americanos, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2011.
- Heras Gómez, Leticia, y David Padilla Macayo. "Desalineamiento electoral en México, 2006-2009." Apuntes Electorales Nueva Época, 42 (enero-abril 2011), pp. 9-42.
- Hopkin, Jonathan. The problem with party finance: Theoretical perspectives on the funding of party politics. Londres: LSE, 2004.
- Instituto Nacional Electoral. Resolución INE/CG447/2017, 2017.
- Instituto Federal Electoral. "Reporte global sobre el monitoreo de noticieros de radio y televisión". Comisión de Radiodifusión, 1994.
- Instituto Federal Electoral. Memoria del proceso electoral federal 1994. México: IFE, 1994.
- Instituto Mexicano de la Competitividad. Índice de información del ejercicio del gasto. México: IMCO, 2017.
- Irizar, Guadalupe. "Revelan millonaria campaña de Madrazo". Reforma, 10 de junio de 1995.
- Juárez, Miguel Ángel. "Devolverá el PRD \$65 millones". Reforma, 21 de enero de 1997.

- Ley General en Materia de Delitos Electorales. Título Segundo "De los delitos en materia electoral".
- Llerenas Morales, Vidal. "La nueva partida secreta". *El Economista*, 13 de julio de 2017.
- Mercado, Lauro, "Clientelismo electoral: limitantes del voto libre y secreto en México", en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: perspectiva estatal e internacional*. México: TEPJF, 2014, pp. 237 – 278.
- Merino, José y Darío Ramírez. "Por sus portadas los conoceréis". *Nexos*, febrero de 2014.
- Milenio. "El costo de los 'spots' equivale a 30.1 bdp". *Milenio*, 14 de diciembre de 2017.
- Milyo, Jeffrey. "The Political Economics of Campaign Finance". *The Independent Review* III, No. 4 (primavera 1999), pp. 537-547.
- Money, Politics and Transparency. *The Money, Politics, and Transparency Campaign Finance Indicators: Assessing Regulation and Practice in 54 Countries across the World in 2014*. Washington, D.C.: Money, Politics and Transparency, 2015.
- Nieto, Santiago y Sandra Valdés, "FEPADE: la historia como creadora de instituciones", primer borrador de texto en obra publicada en "Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local", coordinadores Luis Carlos Ugalde y Said Hernández. México: Integralia Consultores y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.
- Norris, Pippa, Andrea Abel Van Es, y Lisa Fenis. *Checkbook Elections. Political Finance in Comparative Perspective*. Executive Report. Sydney: Money, Politics and Transparency, 2015.
- Norris, Pippa, Ferrán Martínez i Coma, Alessandro Nai y Max Grömping. *The Year in Elections, 2015*. Sydney, University of Sydney, 2016.
- Norris, Pippa, y Max Grömping. *Populist Threats to Electoral Integrity. The Year in Elections, 2016-2017*. Harvard Kennedy School Research Working Paper Series, May 2017.
- Núñez González, Leonardo. *¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio. Cómo el gobierno hace lo que quiere con nuestro dinero*. México: Aguilar, 2017.
- Núñez González, Leonardo. "El poder de Hacienda y el caso de Javier Corral". *Animal Politico*. 15 de enero de 2018.
- OECD, *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. Paris: OECD, 2016.
- Ohman, Magnus. *The remarkable case of GRECO: In-depth analysis and follow up of political finance recommendations in 47 countries*. International Foundation for Electoral Systems (IFES). Paper presented at the 24th World Congress of the International Political Finance Association, Poznan 2016.
- Olmos, Raúl. "En el marco de la campaña presidencial de 2012, así fueron los depósitos a presuntas cuentas del priista Emilio Lozoya". *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 2017.
- Olmos, Raúl. "Filial de Odebrecht acompañó 'de tiempo completo' campaña de Peña Nieto", *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 2017.
- Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: Oficina contra la Droga y el Delito, 2004.
- Pérez de Acha, Luis. "Empresas fantasma: vértice de corrupción". *Revista R Reforma*, 14 de enero de 2018.
- Pérez, Miguel. "Pide PAN apoyar planes sociales". *Reforma*, 24 de enero de 1997.



- Pinto-Duschinsky, Michael. "Background Paper: Facts, Skeptical Thoughts and Policy Ideas. Policy Forum on "Restoring Trust in Government: Addressing Risks of Influence in Public Decision Making" hosted by the Public Sector Integrity Network. Paris: OECD, 14-15 November 2013.
- Plenaar, Gary. "Foundations and Options for Party-funding Reform in South Africa" Policy Brief. Money and Politics Project, abril de 2014.
- Ramírez Lemus, Edwin y Raúl Zepeda Gil. "Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017". Temas Estratégicos, núm. 48 (Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México), 2017.
- Rotoplas (2015), "3Q15 Rotoplas Conference Call Transcript", p. 2, disponible en: <http://bit.ly/2z3WUUF>
- Sánchez, Axel. "Crece 60% demanda de seguridad privada en México". El Financiero, 2 de diciembre de 2015.
- Schedler, Andreas, y Laura Manríquez, "El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos perciben el clientelismo electoral". México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Scott, James C., "Corruption, Machine Politics and Political Change", in *American Political Science Review*, 63, núm. 4. Estados Unidos: 1969. P. 1150.
- Séptima Encuesta Nacional Electoral, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Comparative Study of Electoral Systems (CSES). México: CIDE-CSES, 2015.
- Simpser, Alberto, "Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México". En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, México: Integralia y TEPJF, 2017, p. 312.
- Susan Scarrow. "Political finance in comparative perspective". *Annual Review of Political Science*, 10, 2007, pp. 193-210.
- T., A. "Black money power." *The Economist*, May 4, 2014.
- The Carter Center. *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*, disponible en: [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)
- Ugalde, Luis Carlos, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)*. México: CEEY, 2013.
- Ugalde, Luis Carlos. *Por una democracia eficaz*. México: Aguilar, 2012
- Ugalde, Luis Carlos, y Gustavo Rivera Loret de Mola. "Clientelismo electoral y la compra de voto en México" en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)*. Ideas para una nueva reforma electoral. México: Integralia Consultores y Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2013.
- Ugalde, Luis Carlos. "Democracia a precio alzado". *Nexos*, agosto de 2015.
- Ugalde, Luis Carlos. "La democracia estancada (México 2006-2016)", *Nexos*, agosto de 2016.
- Wilhelm Speck, Bruno y Paloma Bahena. *Background Paper: Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government*. OECD. Forum on "Restoring Trust in Government: Addressing Risks of Influence in Public Decision Making" hosted by the Public Sector Integrity Network, OECD, Paris, 14-15 November 2013.



**ANEXOS**

# ANEXO

**ANEXO 1.** Reglas para determinar el tope de gastos de campaña para las elecciones de gobernador en las entidades con base en la legislación vigente en 2018.

ESTADO	REGLA PARA CALCULAR EL TOPE DE GASTOS EN LEGISLACIÓN LOCAL	ART. DE LA LEY ELECTORAL ESTATAL
Aguascalientes	Aquella cantidad que resulte de multiplicar el 0.25 del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, por el número total de ciudadanos empadronados en el Registro Federal de Electores en el Estado al día primero de enero del año de la elección.	51
Baja California	El Consejo General fijará el tope máximo de gastos para dicha elección, sumando los topes máximos de gastos de campaña de cada uno de los distritos electorales que conforman el Estado.	154
Baja California Sur	Será equivalente a lo que resulte de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en la entidad a la fecha de corte de julio del año previo al de la elección, por el treinta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.	154
Campeche	Será la cantidad equivalente al veinte por ciento del total del financiamiento público asignado a los partidos políticos para el año de la elección.	416
Chiapas	Será equivalente al cuarenta por ciento del financiamiento público establecido para todos los partidos políticos en el último año de elección de gobernador.	196
Chihuahua	El tope máximo será equivalente al veinticinco por ciento del financiamiento público de campaña para todos los partidos políticos en el año de que se trate.	186
Colima	La suma de los topes de campaña fijados para los dieciséis distritos locales uninominales del estado (que se calcula al multiplicar el número de electores del Padrón electoral respectivo, por un tercio del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización).	170
Ciudad de México	Se sumará el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto y la estimación del financiamiento privado. Se dividirá el resultado entre la suma de los días de campaña a la Jefatura del Gobierno, diputaciones y alcaldías. Se multiplicará por el número de días que tendrá la campaña.	393
Durango	El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral al treinta y uno de diciembre del año anterior al de la elección y el cuarenta y ocho por ciento del valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente para el año de la elección. Ambas cantidades se multiplicarán y el resultado será el tope de campaña.	203

Guanajuato	Será igual a la suma de todos los topes de gastos de campaña de los municipios que conforman el Estado (que se determinará de acuerdo con los lineamientos internos, tomando en consideración las cotizaciones propias, incrementos inflacionarios, el tipo de municipio y la densidad poblacional).	206
Guerrero	Toma en cuenta los siguientes elementos: sesenta y cinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización; el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en toda la entidad federativa, al 31 de octubre del año anterior al de la elección; y la duración de la campaña	279
Hidalgo	Al factor voto por Municipio se incrementará el índice inflacionario acumulado que reporte el Banco de México y el resultado se multiplicará por el número de electores inscritos en la lista nominal, la cantidad obtenida se multiplicará por el factor de desarrollo, determinándose de esta manera el tope de gasto de campaña para la elección de que se trate.	32
Jalisco	Será el equivalente al veinte por ciento del financiamiento público destinado para las actividades tendientes a la obtención del voto para todos los partidos en el año de la elección de Gobernador.	256
México	Será la cantidad que resulte de multiplicar el 34% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en el Estado, distrito o municipio de que se trate, con corte al último mes previo al inicio del proceso electoral.	264
Michoacán	Se considera el tope autorizado para la elección anterior de que se trate, el cual se podrá incrementar de acuerdo a la fluctuación del índice nacional de precios al consumidor.	170
Nayarit	Se multiplicará el monto diario de la Unidad de Medida y Actualización al momento de la determinación por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral con corte al 30 de noviembre del año anterior al de la elección y se dividirá entre tres.	61
Nuevo León	Se estima conforme a las siguientes reglas: I. Deberá fijarse sobre la base del equilibrio y la equidad entre los partidos políticos; II. Deberán tomarse en cuenta los índices de inflación que señale el Banco de México, a fin de actualizar el monto establecido cada trimestre con base a los mismos; y III. Deberán ser calculados conforme a los criterios siguientes: a. La cantidad líquida fijada para los topes de gastos de campaña para las elecciones locales y federales en la entidad durante la elección anterior; b. El número de electores; c. El número de secciones; d. El área territorial; e. La densidad poblacional; y f. La duración de la campaña.	177
Oaxaca	Para la determinación de los topes de gastos de campaña, el Consejo General tomará en cuenta los siguientes criterios: I.- El monto del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en contienda; II.- El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de que se trate; III.- La duración de la campaña; y IV.- La extensión territorial del ámbito electoral de que se trate.	163
Puebla	Tomará como parámetros: I.- El tipo de elección; II.- El monto de financiamiento público que, para la obtención del voto, tienen derecho a recibir los partidos políticos; III.- Las condiciones geográficas del área comprendida; IV.- Las condiciones sociales de dicha área; V.- La densidad de población; VI.- El número	236

	de ciudadanos inscritos en el Padrón; y VII.- La duración de las campañas. En ningún caso, el monto de los topes a los gastos de campaña, para cada elección, será superior a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la República, de la elección inmediata anterior, determinadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral	
Querétaro	Será una cantidad equivalente al cuarenta por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias establecido para todos los partidos políticos en el año de la elección.	102
Quintana Roo	Será la cantidad que resulte de multiplicar por uno punto cinco el monto otorgado para gastos de campaña al partido político con mayor financiamiento público dividido entre el número de elecciones de que se trate y el total de las candidaturas que correspondan a cada una de ellas.	179
San Luis Potosí	Será equivalente al 50 por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos.	153
Sinaloa	La cantidad que resulte de multiplicar el 0.25 el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, por el número total de ciudadanos empadronados en el Registro Federal de Electores en el Estado, distrito o municipio, según corresponda, al día primero de enero del año de la elección.	179
Sonora	Será equivalente al monto que resulte de multiplicar el 45% del valor diario de la unidad de medida y actualización por el número de electores que estén inscritos en el padrón electoral correspondiente al estado, con derecho a participar en dicha elección.	212
Tabasco	Será el equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección para Gobernador.	194
Tamaulipas	Será equivalente al monto que resulte de multiplicar el 55 % del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, por el número de electores que estén inscritos en el padrón electoral correspondiente al territorio de la elección que corresponda.	243
Tlaxcala	Será aquel que resulte del monto de financiamiento público para campaña electoral en la demarcación de que se trate, sumando a continuación el diez por ciento del tope de gastos de campaña, de la última elección de que se trate.	181
Veracruz	Tomará en cuenta lo siguiente: I. El valor unitario del voto en la última elección ordinaria que corresponda; II. El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de los distritos o municipios, según la elección correspondiente; III. El índice de inflación que reporte la institución legalmente facultada para ello, de enero al mes inmediato anterior a aquel en que dé inicio el periodo de registro de candidatos, en el año de la elección de que se trate; IV. La duración de la campaña electoral; y V. El factor socioeconómico con base en datos y cifras oficiales.	77
Yucatán	Se sumarán las cantidades correspondientes a los gastos máximos de campaña de los 15 distritos uninominales, obteniéndose de esta manera el gasto máximo de campaña para la elección de Gobernador (que se obtiene al multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Distrito correspondiente, con corte al 31 de diciembre del año previo a la elección, por	225

el 50% de la Unidad de Medida y Actualización vigente. Al producto de esta operación se le denominará costo distrital, y b) El costo distrital se multiplicará por el factor territorial distrital que corresponda a cada Distrito, obteniéndose de esta manera el gasto máximo de campaña del Distrito de que se trate).

Zacatecas

Será el equivalente al cien por ciento adicional del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección de la gubernatura.

94

Fuente: elaboración propia con base en las Leyes y Códigos electorales estatales vigentes al 1 de agosto de 2017

## ANEXO 2. Topes de gasto de campaña para elecciones de gobernador por entidad federativa (pesos corrientes).

ESTADO	ÚLTIMA ELECCIÓN		PENÚLTIMA ELECCIÓN		ANTEPENÚLTIMA ELECCIÓN	
	Año	Tope de gastos campaña	Año	Tope de gastos campaña	Año	Tope de gastos campaña
Aguascalientes	2016	\$16,308,517.28	2010	\$10,719,532.59	2004	\$26,670,068.23
Baja California	2013	\$22,650,079.27	2007	\$14,251,392.13	2001	\$9,192,539.09
Baja California Sur	2015	\$11,096,642.20	2011	\$9,278,548.23	2005	\$5,375,095.40
Campeche	2015	\$9,830,398.65	2009	\$8,626,359.63	2003	\$6,752,701.61
Coahuila	2017	\$19,242,478.57	2011	\$6,202,267.51	2005	\$8,516,018.90
Colima	2015	\$11,578,048.65	2009	\$4,675,344.00	2003	\$2,994,335.87
Chiapas	2012	\$47,236,667.07	2006	\$32,022,291.58	2000	N/A
Chihuahua	2016	\$48,393,692.82	2010	\$28,522,550.97	2004	\$31,332,831.68
Distrito Federal	2012	\$39,822,857.95	2006	\$48,876,479.54	2000	\$36,714,598.63
Durango	2016	\$43,484,111.62	2010	\$19,105,218.20	2004	\$12,404,274.74
Guanajuato	2012	\$24,572,809.00	2006	\$21,139,101.00	2000	\$18,044,281.00
Guerrero	2015	\$27,113,393.97	2011	\$33,478,660.31	2004	\$9,740,864.62
Hidalgo	2016	\$22,298,658.33	2010	\$17,227,563.81	2005	N/A
Jalisco	2012	\$22,242,991.34	2006	\$26,072,174.10	2000	N/A
México	2017	\$285,566,771.27	2011	\$203,893,207.94	2005	\$216,760,704.79
Michoacán	2015	\$45,449,852.99	2011	\$32,623,514.32	2007	\$34,812,759.60
Morelos	2012	\$20,787,504.78	2006	\$16,086,911.00	2000	N/A
Nayarit*	2017	\$19,800,924.88	2011	N/A	2005	N/A
Nuevo León	2015	\$49,929,949.27	2009	\$33,612,966.72	2003	\$36,727,474.72
Oaxaca	2016	\$68,134,487.87	2010	\$62,824,708.47	2004	N/A
Puebla	2016	\$35,851,955.64	2010	\$61,462,676.00	2004	\$39,206,826.23
Querétaro	2015	\$53,064,634.34	2009	\$10,035,744.98	2003	\$13,669,786.00
Quintana Roo	2016	\$4,448,592.57	2010	\$25,321,383.08	2004	N/A
San Luis Potosí**	2015	\$19,745,961.00	2009	\$13,618,931.00	2003	N/A
Sinaloa	2016	\$37,762,519.96	2010	\$25,867,022.28	2004	\$27,030,162.36
Sonora	2015	\$93,488,536.00	2009	\$44,070,807.20	2003	N/A
Tabasco	2012	\$11,409,526.45	2006	\$20,658,372.64	2000	N/A
Tamaulipas	2016	\$103,379,428.24	2010	\$71,969,187.40	2004	\$49,720,662.00
Tlaxcala	2016	\$8,189,249.08	2010	\$5,267,410.83	2004	N/A
Veracruz	2016	\$87,022,135.87	2010	\$52,102,180.99	2004	\$36,406,167.25
Yucatán	2012	\$21,532,443.32	2007	\$15,079,404.52	2001	\$12,155,006.26
Zacatecas	2016	\$25,387,001.43	2010	\$45,370,854.40	2004	\$24,445,000.00
<b>TOTAL</b>		\$1,356,822,821.6		\$1,020,062,767.37		\$658,672,158.98
<b>PROMEDIO</b>		\$42,400,713.18		\$32,905,250.56		\$31,365,340.90

\* Para el caso de Nayarit, el tope de gastos de campaña incluye el gasto en el proceso de precampaña. La suma de ambos procesos no puede superar el límite señalado.

\*\* En San Luis Potosí los topes de gastos de campaña para 2009 son diferentes para cada partido político. Se enuncia el tope más alto, correspondiente al del Partido Acción Nacional

Fuente: elaboración propia con datos de las actas de sesiones y acuerdos de los Consejos Generales de los Institutos Electorales de cada una de las entidades federativas

**ANEXO 3.** Topes de gasto de campaña para elecciones de gobernador por entidad federativa (pesos constantes, base 2018).

ESTADO	ÚLTIMA ELECCIÓN		PENÚLTIMA ELECCIÓN		ANTEPENÚLTIMA ELECCIÓN	
	Año	Tope de gastos campaña	Año	Tope de gastos campaña	Año	Tope de gastos campaña
Aguascalientes	2016	\$17,652,979.30	2010	\$14,235,036.78	2004	\$47,740,165.76
Baja California	2013	\$27,189,531.61	2007	\$21,702,059.16	2001	\$19,947,509.51
Baja California Sur	2015	\$12,408,638.12	2011	\$11,702,656.02	2005	\$9,127,841.54
Campeche	2015	\$10,992,682.05	2009	\$11,969,194.08	2003	\$13,092,082.71
Coahuila	2017	\$20,162,292.11	2011	\$7,822,668.10	2005	\$14,461,672.83
Colima	2015	\$12,946,962.99	2009	\$6,487,104.88	2003	\$5,805,393.92
Chiapas	2012	\$57,700,991.23	2006	\$51,156,466.45	2000	N/A
Chihuahua	2016	\$52,383,232.80	2010	\$37,876,610.64	2004	\$56,086,642.34
Distrito Federal	2012	\$48,644,803.28	2006	\$78,081,482.07	2000	\$83,950,292.96
Durango	2016	\$47,068,909.38	2010	\$25,370,834.18	2004	\$22,203,997.65
Guanajuato	2012	\$30,016,415.73	2006	\$33,770,278.70	2000	\$41,259,409.96
Guerrero	2015	\$30,319,108.06	2011	\$42,225,274.49	2004	\$17,436,419.27
Hidalgo	2016	\$24,138,749.26	2010	\$22,877,397.17	2005	N/A
Jalisco	2012	\$27,170,474.29	2006	\$41,650,994.79	2000	N/A
México	2017	\$299,217,205.26	2011	\$257,162,221.88	2005	\$368,097,162.61
Michoacán	2015	\$50,823,552.58	2011	\$41,146,713.57	2007	\$53,012,966.14
Morelos	2012	\$25,392,554.25	2006	\$25,699,270.18	2000	N/A
Nayarit*	2017	\$20,747,432.83	2011	N/A	2005	N/A
Nuevo León	2015	\$55,833,346.76	2009	\$46,638,459.25	2003	\$71,206,927.91
Oaxaca	2016	\$73,756,963.05	2010	\$83,428,267.83	2004	N/A
Puebla	2016	\$38,810,468.09	2010	\$81,619,552.55	2004	\$70,181,312.13
Querétaro	2015	\$59,338,656.92	2009	\$13,924,735.86	2003	\$26,502,869.40
Quintana Roo	2016	\$4,815,691.55	2010	\$33,625,609.74	2004	N/A
San Luis Potosí**	2015	\$22,080,596.99	2009	\$18,896,456.35	2003	N/A
Sinaloa	2016	\$40,878,692.66	2010	\$34,350,193.02	2004	\$48,384,744.30
Sonora	2015	\$104,542,021.87	2009	\$61,148,858.49	2003	N/A
Tabasco	2012	\$13,937,075.29	2006	\$33,002,302.29	2000	N/A
Tamaulipas	2016	\$111,910,324.82	2010	\$95,571,707.18	2004	\$89,001,371.32
Tlaxcala	2016	\$8,865,027.99	2010	\$6,994,874.66	2004	N/A
Veracruz	2016	\$94,203,224.54	2010	\$69,189,253.98	2004	\$65,168,054.47
Yucatán	2012	\$26,302,518.79	2007	\$22,962,958.71	2001	\$26,375,966.48
Zacatecas	2016	\$27,481,943.22	2010	\$60,250,367.80	2004	\$43,757,231.58
<b>TOTAL</b>		\$1,497,733,067.68		\$1,392,539,860.88		\$1,192,800,034.76
<b>PROMEDIO</b>		\$46,804,158.37		\$44,920,640.67		\$56,800,001.66

Nota: los valores a precios reales se deflataron a partir de los datos de INEGI hasta 2016 y con las estimaciones de la SHCP para 2017 y 2018

\* Para el caso de Nayarit, el tope de gastos de campaña incluye el gasto en el proceso de precampaña. La suma de ambos procesos no puede superar el límite señalado.

\*\* En San Luis Potosí los topes de gastos de campaña para 2009 son diferentes para cada partido político. Se enuncia el tope más alto, correspondiente al del Partido Acción Nacional

Fuente: elaboración propia con datos de las actas de sesiones y acuerdos de los Consejos Generales de los Institutos Electorales de cada una de las entidades federativas.



**ANEXO 4.** Recursos ilegales necesarios para campañas a la gubernatura e irregularidades sin aclarar o recuperar de la ASF, 2012-2016 (millones de pesos)

ESTADO	RECURSOS NECESARIOS PARA PAGAR \$750 POR VOTO	DINERO POR RECUPERAR O ACLARAR	PORCENTAJE
Aguascalientes	\$152.56	\$143.3	106.5%
Baja California	\$332.15	\$6,029.8	5.5%
Baja California Sur	\$82.84	\$3,278.0	2.5%
Campeche	\$111.49	\$2,520.6	4.4%
Chiapas	\$1,007.99	\$10,126.3	10.0%
Chihuahua	\$387.76	\$12,164.7	3.2%
Ciudad de México	\$2,274.03	\$37,597.6	6.0%
Coahuila	\$362.17	\$2,740.1	13.2%
Colima	\$89.58	\$1,080.1	8.3%
Durango	\$241.67	\$3,099.3	7.8%
Guanajuato	\$833.72	\$2,216.6	37.6%
Guerrero	\$419.00	\$8,334.6	5.0%
Hidalgo	\$393.10	\$3,171.3	12.4%
Jalisco	\$982.38	\$8,671.7	11.3%
México	\$1,530.53	\$9,434.4	16.2%
Michoacán	\$478.13	\$20,936.8	2.3%
Morelos	\$273.69	\$4,697.2	5.8%
Nayarit	\$148.11	\$1,445.8	10.2%
Nuevo León	\$765.41	\$13,645.3	5.6%
Oaxaca	\$372.54	\$10,082.4	3.7%
Puebla	\$604.42	\$4,915.6	12.3%
Querétaro	\$284.84	\$430.4	66.2%
Quintana Roo	\$197.84	\$7,339.9	2.7%
San Luis Potosí	\$285.10	\$1,551.5	18.4%
Sinaloa	\$320.92	\$3,909.8	8.2%
Sonora	\$365.21	\$2,420.7	15.1%
Tabasco	\$185.75	\$4,796.4	3.9%
Tamaulipas	\$540.79	\$4,404.3	12.3%
Tlaxcala	\$142.12	\$578.4	24.6%
Veracruz	\$791.05	\$49,633.3	1.6%
Yucatán	\$398.08	\$1,454.6	27.4%
Zacatecas	\$194.93	\$4,537.2	4.3%
<b>TOTAL</b>	\$485.93	\$7,730.88	6.3%
<b>PROMEDIO</b>	\$15,549.91	\$247,388.00	

Nota: las cifras se encuentran actualizadas al 10 de abril de 2018. En función de los calendarios de fiscalización los resultados pueden variar.  
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Auditoría Superior de la Federación.

## ANEXO 5. Clasificador por Objeto del Gasto

- 1. Servicios Personales (1000).** Este capítulo agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones. Algunos conceptos que se pueden encontrar en este capítulo son: remuneraciones al personal permanente; remuneraciones al personal transitorio; remuneraciones adicionales y especiales (primas vacacionales, compensaciones por horas extra).
- 2. Materiales y Suministros (2000).** Este capítulo contiene las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios, así como para el desempeño de las actividades administrativas.  
Algunos rubros relevantes dentro de este capítulo son: alimentos y utensilios; materias primas y materiales de producción y comercialización; materiales y artículos de construcción y reparación; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; vestuario, prendas de protección y artículos deportivos; materiales y suministros para seguridad, y herramientas, refacciones y accesorios menores.
- 3. Servicios Generales (3000).** Este capítulo incluye las asignaciones que se destinan a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública. Los conceptos más relevantes dentro de los servicios generales son: servicios básicos (energía, gas, telefonía); de arrendamiento; profesionales, científicos y técnicos; de comunicación social y publicidad (difusión por radio, televisión y otros medios sobre programas y actividades gubernamentales), y de traslado y viáticos.
- 4. Subsidios, Ayudas y Transferencias (4000).** En este capítulo se incluyen las asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades. En este capítulo se engloban algunos conceptos como: transferencias internas y asignaciones al sector público; transferencias al resto del sector público; subsidios y subvenciones; ayudas sociales; pensiones y jubilaciones; transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos; transferencias a la seguridad social; donativos; y transferencias al exterior.
- 5. Bienes Muebles e Inmuebles (5000).** Asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno. Algunos conceptos dentro de este capítulo incluyen: mobiliario y equipo de administración; mobiliario y equipo educacional y recreativo; equipo e instrumental médico y de laboratorio; vehículos y equipos de transporte; equipo de defensa y seguridad; maquinaria, otros equipos y herramientas, y bienes inmuebles (terrenos, viviendas, edificios no residenciales); activos intangibles (software, patentes, marcas, derechos, concesiones, licencias informáticas e intelectuales).
- 6. Inversión Pública (6000).** Incluye las asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto.
- 7. Inversiones Financieras y otras Provisiones (7000).** Asignaciones destinadas a la adquisición de acciones, bonos, y títulos de valor, así como préstamos a diversos agentes económicos.
- 8. Aportaciones y Participaciones (8000).** Asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones destinadas a las entidades y municipios. Incluye las asignaciones de programas federales.
- 9. Deuda Pública (9000).** Se incluyen las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).

Fuente: Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**ANEXO 6.** Catálogo de delitos electorales antes y después de la reforma político-electoral de 2014.\*

<p style="text-align: center;"><b>CÓDIGO PENAL FEDERAL</b> <b>Título Vigésimo Cuarto</b> Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos</p>	<p style="text-align: center;"><b>LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES</b> <b>Título Segundo</b> De los delitos en materia electoral</p>
Artículo 403. [...]	Artículo 7. [...]
I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley	I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;
II. Vote más de una vez en una misma elección	II. Vote más de una vez en una misma elección;
III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;	III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo;
IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;	IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o bien, introduzca boletas falsas; obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto.
V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;	V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos;
V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;	V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos;
	VI. Retenga durante la jornada electoral, sin causa justificada por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos;
VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;	VII. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra recompensa, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma. [...] De igual forma, se sancionará a quien amenace con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición;
VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;	VIII. Solicite u ordene evidencia del sentido de su voto o viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;
VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;	IX. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;

IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;	X. Organice la reunión o el transporte de votantes el día de la jornada electoral, con la finalidad de influir en el sentido del voto;
X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;	XI. Se apodere, destruya, altere, posea, use, adquiera, venda o suministre de manera ilegal, en cualquier tiempo, materiales o documentos públicos electorales;
XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato;	
	XII. Se apodere, destruya, altere, posea, adquiera, comercialice o suministre de manera ilegal, equipos o insumos necesarios para la elaboración de credenciales para votar. XIII. Obstaculice o interfiera el traslado y entrega de los paquetes y documentos públicos electorales;
XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla;	XIV. Impida la instalación o clausura de una casilla. Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos;
XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.	XV. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos;
	I. Realice por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla.
	II. Sin causa justificada por la ley, abra los paquetes electorales o retire los sellos o abra los lugares donde se resguarden;
	III. Por sí o interpósita persona, proporcione fondos provenientes del extranjero a un partido político, coalición, agrupación política o candidato para apoyar actos proselitistas dentro de una campaña electoral;
	IV. Expida o utilice facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando costo real de los bienes o servicios prestados;
	V. Usurpe el carácter de funcionario de casilla, o
	VI. Provea bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el órgano electoral administrativo.

<p>Artículo 404. [...] los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.</p>	<p>Artículo 16. [...] los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición.</p>
<p>Artículo 405. [...]</p>	<p>Artículo 8. [...]</p>
<p>I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;</p>	<p>I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya, comercialice o haga un uso ilícito de documentos relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Lista de Electores;</p>
<p>II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;</p>	<p>II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;</p>
<p>III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;</p>	<p>III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;</p>
<p>IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;</p>	<p>IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;</p>
<p>V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;</p>	<p>V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;</p>
<p>VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;</p>	<p>VI. Induzca o ejerza presión, en ejercicio de sus funciones, sobre los electores para votar o abstenerse de votar por un partido político, coalición o candidato;</p>
<p>VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;</p>	<p>VII. Instale, abra o cierre una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;</p>
<p>VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede;</p>	<p>VIII. Expulse u ordene, sin causa prevista por la ley, el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o de candidato independiente u observadores electorales legalmente acreditados o impida el ejercicio de los derechos que la ley les concede;</p>
<p>IX. (Se deroga).</p>	
<p>X. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o</p>	<p>IX. Permita que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales;</p>
<p>XI. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.</p>	<p>X. Divulgue, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados, o</p>
	<p>XI. Realice funciones electorales que legalmente no le hayan sido encomendadas.</p>

I. Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados	I. Ejercer presión o induzca a los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma;
II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;	II. Realice o distribuya propaganda electoral durante la jornada electoral;
III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;	III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;
IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;	IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin ejerza violencia sobre los funcionarios electorales;
V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;	V. Divulgue, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;
VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o	VI. Impida la instalación, apertura o clausura de una casilla, así como el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.	
	I. Se abstenga de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades;
	II. Durante la etapa de preparación de la elección o en la jornada electoral, solicite votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra contraprestación;
	III. Oculte, altere o niegue la información que le sea legalmente requerida por la autoridad electoral competente, o
	IV. Utilice facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados.
	Artículo 10. [...]
	I. Dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de informar o rinda información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos políticos o agrupaciones políticas que hayan perdido su registro, habiendo sido requerido por la autoridad;

	<p>II. Dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de transmitir la propiedad o posesión de los bienes adquiridos con financiamiento público o los remanentes de dicho financiamiento, una vez que haya perdido el registro el partido político o la agrupación política del cual forme o haya formado parte, previo requerimiento de la autoridad electoral competente;</p> <p>III. Sin estar autorizado enajene, grave o done los bienes muebles o inmuebles, que integren el patrimonio del partido político o la agrupación política que haya perdido su registro.</p>
<p>Artículo 407. [...]</p>	<p>Artículo 11. [...]</p>
<p>I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;</p>	<p>I. Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de precampaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición;</p>
<p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;</p>	<p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición.</p> <p>Si el condicionamiento del programa gubernamental, se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en este artículo.</p>
<p>III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o</p>	<p>III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;</p>
<p>IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.</p>	<p>I. Proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores;</p> <p>II. Solicite a sus subordinados, por cualquier medio, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política, o</p> <p>III. Se abstenga de entregar o niegue, sin causa justificada, la información que le sea solicitada por la autoridad electoral competente, relacionada con funciones de fiscalización.</p>

<p>Artículo 408. Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.</p>	<p>Artículo 12. Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos a un cargo de elección popular no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara, Asamblea Legislativa o Cabildo respectivo, a desempeñar el cargo, dentro del plazo previsto para tal efecto en el ordenamiento jurídico respectivo.</p>
<p>Artículo 409. [...]</p>	<p>Artículo 8. [...]</p>
<p>I. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y</p> <p>II. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.</p>	
<p>Artículo 411. [...] quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.</p>	<p>Artículo 13. [...]</p>
	<p>I. Por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores o participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía.</p> <p>A quien por sí o a través de terceros solicite, promueva, traslade, subsidie, gestione, contrate servicios o bienes para que una o más personas proporcionen documentos o información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, se les impondrá hasta una mitad más de la sanción que les corresponda conforme al primer párrafo de este artículo.</p> <p>A quien por sí o a través de terceros, mediante amenaza o promesa de empleo, paga o dádiva, o promesa de entrega de cualquier tipo de recurso o bien, solicite o promueva que una o varias personas entreguen información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, se les impondrá hasta una mitad más de la sanción que les corresponda conforme al primer párrafo de este artículo;</p> <p>II. Altere, falsifique, destruya, posea, use, adquiera, comercialice, suministre o transmita de manera ilegal, archivos o datos de cualquier naturaleza, relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores.</p> <p>En caso de que se trate de servidor público, funcionario partidista, precandidato o candidato el que intervenga en la comisión de las conductas prohibidas en el presente artículo, la punibilidad se incrementará hasta un tercio más.</p>



<p>Artículo 412. [...] al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código.</p>	<p>Artículo 14. [...] al precandidato, candidato, funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que aproveche fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 11 de esta Ley.</p>
	<p>Artículo 15. [...] al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley. La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral.</p>
	<p>Artículo 17. Se impondrán de cien hasta quinientos días multa a quien estando obligado se niegue injustificadamente a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.</p>
	<p>Artículo 18. [...] a quienes habiendo sido magistrados electorales, federales o locales, consejeros electorales, nacionales o locales, secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral o cargo equivalente en los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas, desempeñen o sean designados en cargos públicos por los Poderes Ejecutivo o Legislativo cuya elección hayan calificado o participado, asuman cargos de dirigencia partidista o sean postulados a cargos de elección popular, dentro de los dos años siguientes a la conclusión de su encargo.</p>
	<p>Artículo 19. [...] a quien durante el procedimiento de consulta popular:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada de consulta popular, en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo;</li> <li>II. Obstaculice o interfiera el escrutinio y cómputo de la consulta popular; introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más papeletas utilizadas en la consulta popular o bien introduzca papeletas falsas;</li> <li>III. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra recompensa para emitir su voto o abstenerse de emitirlo en la consulta popular, durante el procedimiento de consulta popular.</li> </ol>
	<p>Artículo 20. [...] al servidor público que durante el procedimiento de consulta popular:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Coaccione, induzca o amenace a sus subordinados para que voten o se abstengan de votar por una opción dentro de la consulta popular;</li> <li>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de una opción dentro de la consulta popular.</li> </ol>

Fuente: Código Penal Federal y Ley General en Materia de Delitos Electorales.  
\*El cuadro describe las conductas delictivas omitiendo de la redacción las sanciones y penas dispuestas para cada una, así como sus agravantes.

**ANEXO 7.** Penas contenidas en la LGMDE por sujeto activo

SUJETO ACTIVO	PENA	AGRAVANTES DE LA PENA
Ministro de culto religioso (Artículo 16)	Multa de 100 a 500 días	No contempla agravantes
Persona obligada a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección (Artículo 17)	Multa de 100 a 500 días	No contempla agravantes
Ex magistrados electorales (federales o locales), ex consejeros electorales (nacionales o locales), ex secretarios ejecutivos del INE o cargo equivalente en OPLE (Artículo 18)	Multa de 400 a 800 días	No contempla agravantes
Cualquier persona (Artículo 19)	Multa de 50 a 100 días y prisión de 6 meses a 3 años	No contempla agravantes
Cualquier persona (Artículo 7)	Multa de 50 a 100 días y prisión de 6 meses a 3 años	Se aumenta al doble cuando se ejerza violencia (IV)  Se aumenta en un tercio, si la conducta la comete un integrante de un organismo de seguridad pública (VIII)  Se aumenta en un tercio, si el apoderamiento se realiza en lugar cerrado y con violencia (XI, XII)  Se aumenta hasta en una mitad más, si el apoderamiento lo realizan una o varias personas armadas o que porten objetos peligrosos (XI, XII, XVI)
Funcionario electoral (Artículo 8)	Multa de 50 a 200 días y prisión de 2 a 6 años	No contempla agravantes
Funcionario partidista y candidato (Artículo 9)	Multa de 100 a 200 días y prisión de 2 a 6 años	No contempla agravantes
Cualquier persona (Artículo 10)	Multa de 200 a 400 días y prisión de 1 a 9 años	No contempla agravantes
Servidor público (Artículo 11)	Multa de 200 a 400 días y prisión de 2 a 9 años	Se aumenta hasta un tercio, si el condicionamiento del programa gubernamental es de naturaleza social (II)

Servidor público electo para cargo de elección popular (Artículo 12)	Suspensión de derechos políticos hasta por seis años	No contempla agravantes
Cualquier persona (Artículo 13)	Multa de 60 a 200 días y prisión de 3 a 7 años	Se aumenta hasta en una mitad más, a quien por sí o a través de terceros solicite, promueva, traslade, subsidie, gestione, contrate servicios o bienes para que una o más personas proporcionen documentos o información falsa (I)
		Se aumenta hasta en una mitad más, a quien por sí o a través de terceros, mediante amenaza o promesa de empleo, paga o dádiva, o promesa de entrega de cualquier tipo de recurso o bien solicite o promueva que una o varias personas entreguen información falsa (I)
		Se aumenta hasta un tercio más, en caso de que se trate de servidor público, funcionario partidista, precandidato o candidato (II)
Servidor público (Artículo 20)	Multa de 200 a 400 días y prisión de 2 a 9 años	No contempla agravantes
Precandidato, candidato, funcionario partidista y organizador de actos de campaña (Artículo 14)	Prisión de 2 a 9 años	No contempla agravantes
Cualquier persona (Artículo 15)	Multa de mil a 5 mil días y prisión de 5 a 15 años	Se aumenta hasta en una mitad cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral

Fuente: Elaboración propia con base en Ley General en Materia de Delitos Electorales.

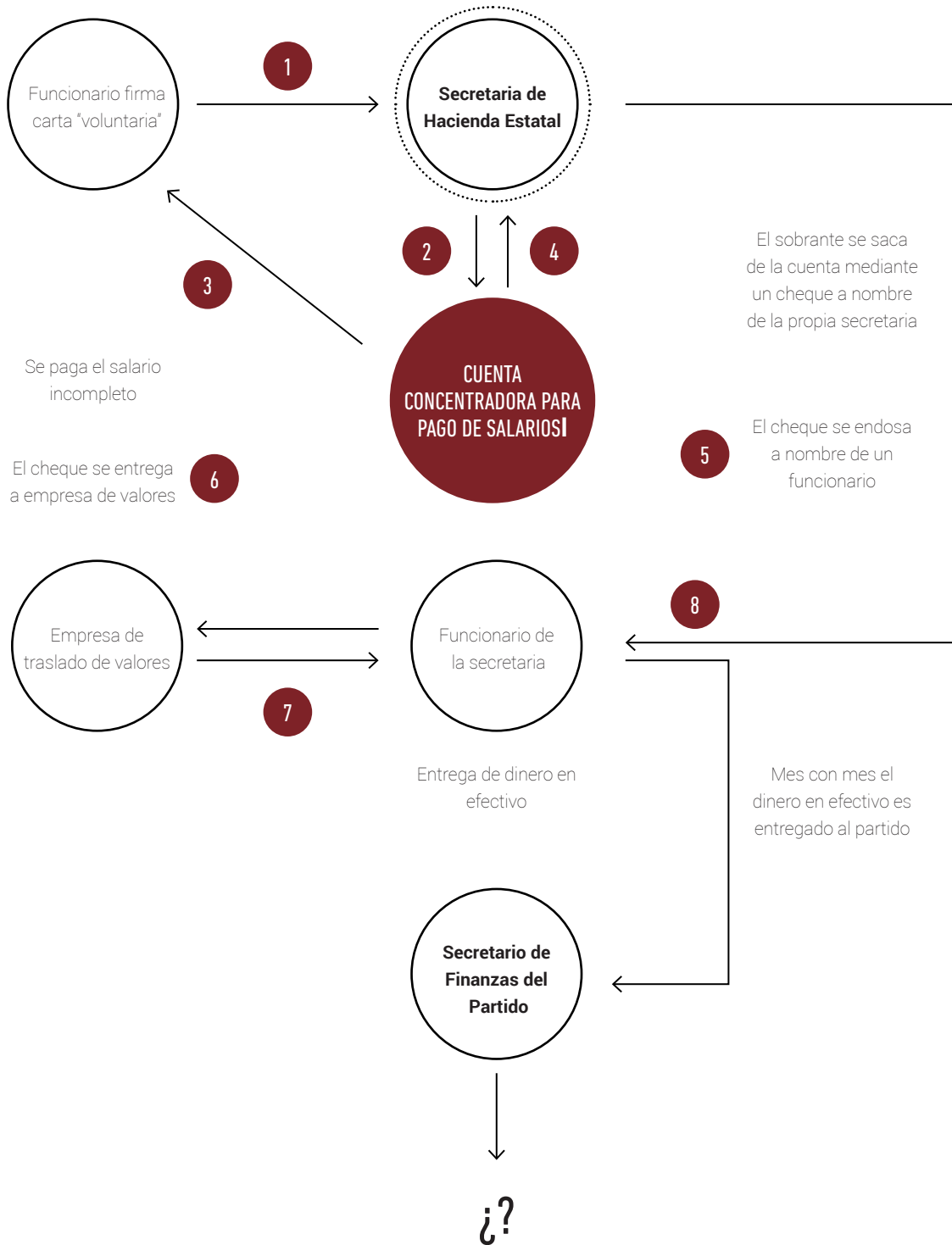
**ANEXO 8.** Incremento de penas en materia electoral antes y después de la reforma político-electoral 2014.\*

SUJETO ACTIVO	PENA EN CPF	PENA EN LGMDE	COMENTARIOS
Cualquier persona	Artículo 403 Multa de 10 a 100 días y prisión de 6 meses a 3 años	Artículo 7 Multa de 50 a 100 días y prisión de 6 meses a 3 años	Incrementa la multa y persiste la pena privativa de la libertad
	Artículo 411 Multa de 70 a 200 días y prisión de 3 a 7 años	Artículo 13 Multa de 60 a 200 días y prisión de 3 a 7 años	Disminuye la multa mínima, persiste la máxima y persiste la pena privativa de la libertad
Ministro de culto religioso	Artículo 404 Multa de hasta 500 días	Artículo 16 Multa de 100 a 500 días	Incrementa la multa mínima, pero persiste la más alta
Funcionario electoral	Artículo 405 Multa de 50 a 200 días y prisión de 2 a 6 años	Artículo 8 Multa de 50 a 200 días y prisión de 2 a 6 años	Persiste multa y pena
Funcionario partidista y candidato	Artículo 406 Multa de 100 a 200 días y prisión de 1 a 6 años	Artículo 9 Multa de 100 a 200 días y prisión de 2 a 6 años	Persiste la multa, incrementa la pena mínima privativa de la libertad y persiste la máxima
Servidor público	Artículo 407 Multa de 200 a 400 días y prisión de 1 a 9 años	Artículo 11 Multa de 200 a 400 días y prisión de 2 a 9 años	Persiste la multa, incrementa la pena mínima privativa de la libertad y persiste la máxima
Servidor público electo para cargo de elección popular	Artículo 408 Suspensión de derechos políticos hasta por seis años	Artículo 12 Suspensión de derechos políticos hasta por seis años	Persiste la pena
Precandidato, candidato, funcionario partidista y organizador de actos de campaña	Artículo 412 Prisión de 2 a 9 años	Artículo 14 Prisión de 2 a 9 años	Persiste la pena, se incorporan nuevos sujetos: precandidato y candidato

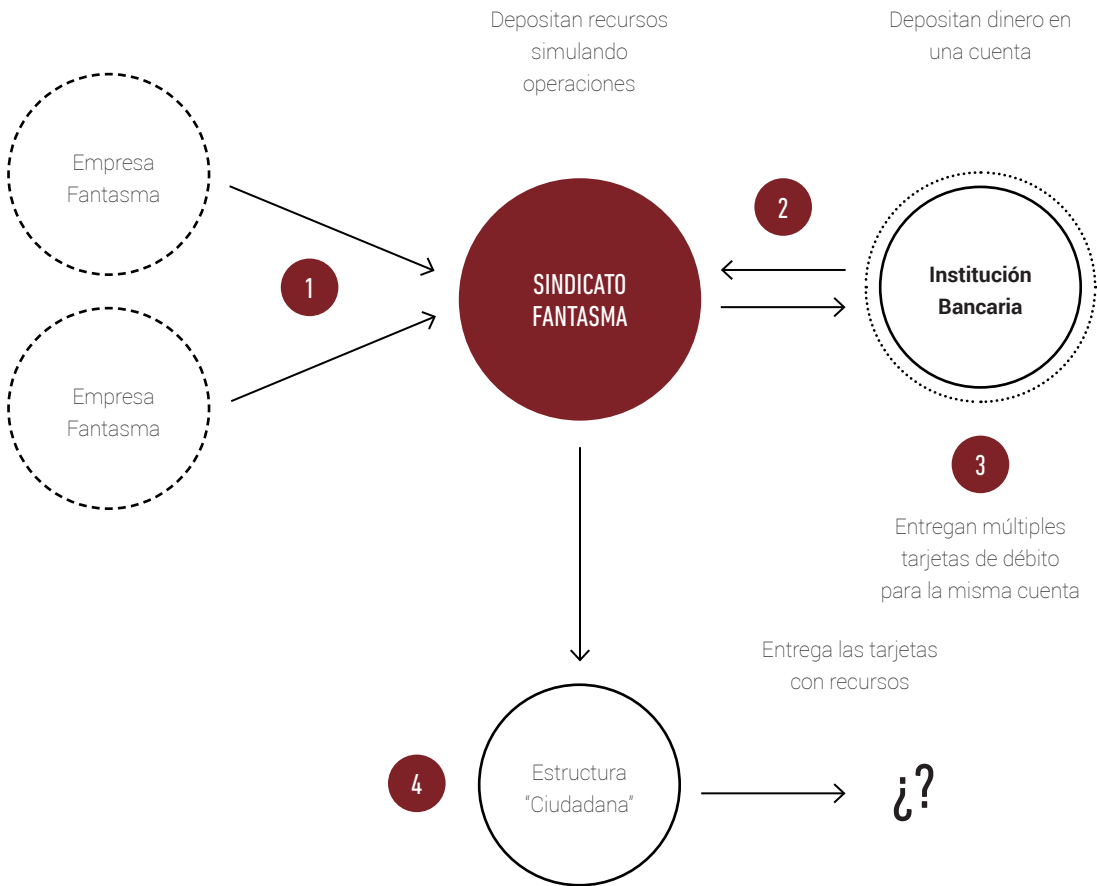
Fuente: Código Penal Federal y Ley General en Materia de Delitos Electorales.

\*El cuadro omite aquellos delitos que no encuentran un comparativo en la legislación anterior. Se trata solo de supuestos normativos comparables

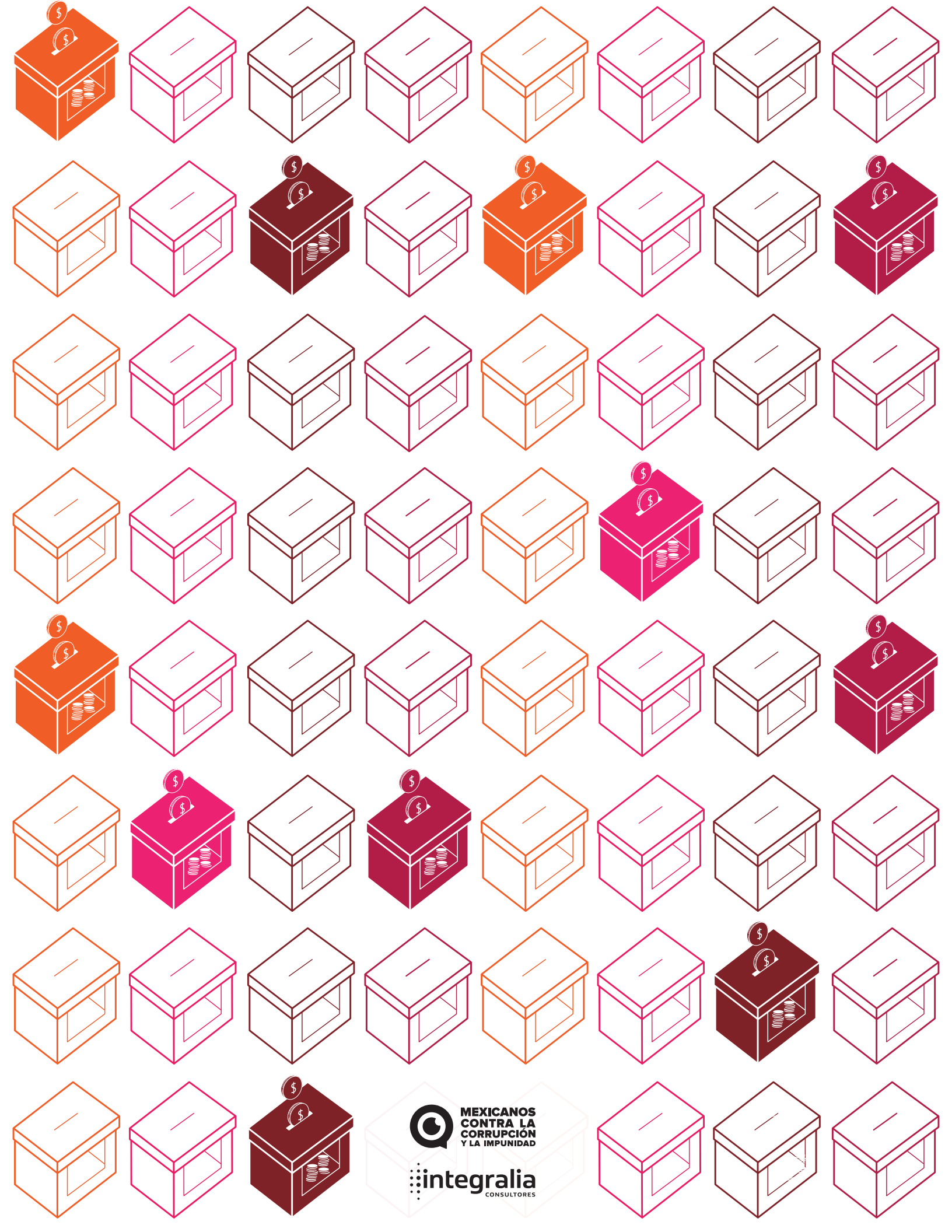
**ANEXO 9.** *Modus operandi* de la red de desvío de salarios de trabajadores del estado de Chihuahua.



**ANEXO 10.** *Modus operandi* de la red de desvío de recursos con sindicatos de Coahuila.







MEXICANOS  
CONTRA LA  
CORRUPCIÓN  
Y LA IMPUNIDAD

integralia  
CONSULTORES