

El financiamiento ilegal de las campañas políticas en México

Luis Carlos Ugalde*

Introducción¹

México padece un severo problema de corrupción. El país no ha superado en los últimos 15 años (2004-2019) calificaciones reprobatorias que varían entre 2.8 y 3.6 (en una escala de 1 a 10) del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. En la edición de 2019 del Índice de Estado de Derecho del *World Justice Project* ocupó el lugar 117 entre los 126 países evaluados en el mundo; y el lugar 29 de los 30 países evaluados en América Latina en materia de ausencia de corrupción. Según el Foro Económico Mundial la corrupción es ya el principal obstáculo para hacer negocios en México, por encima de la inseguridad. La mayoría de los mexicanos cree que la corrupción es muy alta y creciente. Según el Barómetro de las Américas, en 2004, 38.6% de los mexicanos pensaba que la corrupción estaba generalizada entre los funcionarios públicos. La cifra creció a 47.9% en 2010. En 2019, 72.5% de los encuestados per-

* Luis Carlos Ugalde es director general de Integralia Consultores. Fue consejero presidente del IFE entre 2003 y 2007. Ha sido profesor e investigador en universidades de México y EU y es comentarista en radio y TV.

¹ Este capítulo fue elaborado a partir de material publicado anteriormente. Varias ideas y segmentos fueron retomados del cuaderno elaborado por el mismo autor “Elecciones y corrupción en México” publicado en 2017 por la Auditoría Superior de la Federación como parte de la serie Cultura de la rendición de cuentas.

cibía altos niveles de corrupción entre los funcionarios públicos en México.

Los estudios de caso y sondeos indican el mismo fenómeno. Los sobornos, cohechos y comisiones para la asignación de contratos de obra pública y adquisiciones han aumentado en los últimos años. La malversación de fondos públicos ha alcanzado cifras escandalosas, como lo ha documentado la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en años recientes. El tráfico de influencias y el cohecho en la asignación de permisos para establecimientos mercantiles y desarrollos de vivienda es un fenómeno creciente que afecta a empresas e inversionistas. El problema no ha mejorado con la alternancia política en los gobiernos, lo cual desmiente la idea de que el cambio de partido en el poder tiende a resolver la corrupción. En ocasiones la alternancia agrava las cosas. Se oye decir con frecuencia de los nuevos gobiernos: “Como nunca han estado en el poder quieren robar más rápido”. También se dice de los partidos que regresan al poder: “tienen hambre vieja”.

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

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

En México, la ecuación “más democracia, menos corrupción” no ha funcionado (al menos no todavía). La alternancia y el pluripartidismo

con un débil Estado de derecho han detonado la complicidad: no hay reglas de respeto ni límites al ejercicio del derecho a corromper. Por eso en México los engranajes de la teoría democrática no han surtido efecto, e incluso el experimento asemeja a un reloj con las manecillas en sentido contrario: en lugar de que la democracia hubiera estimulado el mecanismo reductor de la corrupción, más pluralismo parece justamente haber detonado más avaricia de los políticos y más niveles de corrupción. Una parranda sin control.

Uno de los fenómenos que ha contribuido a detonar la corrupción durante la fase de mayor democracia es el financiamiento ilegal de las campañas políticas. Si un alcalde, gobernador o presidente de la República llega al cargo y debe decenas o centenas de millones de pesos a quienes le dieron fondos para su campaña, no hay forma de que actúe con integridad e imparcialidad. El gobernante usará la asignación de contratos de adquisiciones y de obra pública, el otorgamiento de permisos e incluso el desvío de recursos públicos para pagar a sus donadores; si el dinero proviene del crimen organizado, se hará de la vista gorda para dejarlo operar en su territorio. Si no se cambia el mecanismo de fondeo ilegal de campañas, la lucha contra la corrupción —con avances normativos desde 2015— dará pocos resultados. Se requieren reglas innovadoras, precisas y potentes para contener la corrupción electoral.

El modelo mexicano de financiamiento de campañas

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

En México, durante la hegemonía electoral del PRI, entre los años treinta y ochenta del siglo XX, no hubo un sistema formal de reglas

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

Inyectar dinero público al sistema electoral y de partidos serviría para cerrar la brecha de desigualdad de ingresos y gastos entre partidos y evitar que el dinero ilegal penetrara las campañas. La fórmula para calcular la bolsa a repartir usaba diversos factores, entre ellos: el costo mínimo de una campaña para diputado federal, el total de diputados a elegir, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, el costo mínimo de una campaña para senador, el total de senadores a elegir, entre otros. Era un galimatías.²

La complejidad o barroquismo de aquella fórmula era en realidad un invento para obtener una cantidad de dinero que lograra independizar al PRI del gobierno sin privarlo de sus privilegios. Alguien que participó en las negociaciones de aquella reforma de 1996 me dijo: “El presidente Zedillo [1994-2000] quería dos cosas: abatir la enorme disparidad en las condiciones de competencia entre partidos e independizar al PRI del financiamiento ilegal que había recibido del gobierno por décadas. El presidente preguntó cuánto dinero necesitaba el PRI para independizarse y eliminar las transferencias por debajo de la mesa”. El PRI habría hecho los cálculos y dado al presidente una cifra que

² La fórmula de financiamiento público que cerró la brecha entre partidos se plasmó en el artículo 49 del Cofipe y decía que la bolsa a repartir entre los partidos para sus gastos ordinarios se obtenía al multiplicar el costo mínimo de una campaña para diputado federal por el total de diputados a elegir y por el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión *más* el costo mínimo de una campaña para senador multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos *más* el costo mínimo de gastos de campaña para presidente de la República que se calculaba al multiplicar el costo mínimo de gastos de campaña para diputado multiplicado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que duraba la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que duraba la campaña del presidente.

guió las negociaciones de la reforma electoral,³ refiere la fuente consultada. Entonces se pidió *inventar* una fórmula que arrojara esa cifra y el resultado fue el rompecabezas ya referido (Ugalde 2015).

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

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

Cuando recibió la primera ministración con los montos de la nueva fórmula en enero de 1997, el entonces presidente del PAN, Felipe Calderón, devolvió 40 millones de pesos a la Tesorería de la Federación en son de protesta (en su opinión era el exceso de lo que en realidad requerían). Lo mismo hizo en febrero, pero la querrela se apagó rápidamente y, a partir de marzo, el partido aceptó en los hechos el nuevo monto de financiamiento. Por su parte, Andrés Manuel López Obrador, entonces presidente del PRD, también denunció el incremento desproporcionado y dijo que usaría parte de los fondos para imprimir libros de texto gratuito. Nunca se supo de libros impresos (la ley otorga esa atribución en exclusiva a la Comisión Nacional de Libros

³ Es probable que la cifra estuviera “inflada” respecto de las necesidades reales del partido.

de Texto Gratuitos) y el dinero fluyó también a las arcas de ese partido (Alcocer 2015).

El modelo de financiamiento público diseñado en 1996 se basó en una búsqueda genuina para abatir la desigualdad de gasto entre partidos, así como implantar el principio de que el dinero público prevaleciera —en todo caso y tiempo— sobre el privado, pero a partir de los requerimientos financieros del PRI. La equidad de 1996 se logró mediante una nivelación hacia arriba y no hacia abajo: eso es, en lugar de quitarle al PRI los recursos ilegales que recibía del gobierno, aumentaron los recursos al resto de los partidos para que el PRI mantuviera su “estilo de vida” sin hacer ningún sacrificio. Los partidos se convirtieron en administradores de “vacas gordas” después de décadas de haber sobrevivido con poco dinero, pero con mucha convicción, sacrificio y trabajo voluntario. La riqueza súbita de los partidos generó adicción, burocratización de sus estructuras y finalmente resultó cierto el proverbio de que “dinero llama a más dinero”. Fue ahí que empezó el ciclo destructor de la mística de la lucha opositora. Según Jorge Alcocer, “el dinero en exceso pudrió a los partidos” (Alcocer 2015).

En 2007 hubo una reforma electoral que cambió la fórmula de financiamiento para —según sus promotores— abaratar el costo de la democracia electoral. La nueva fórmula, vigente en 2020, dice que la bolsa de financiamiento se obtiene al multiplicar el 65% del salario mínimo (hoy Unidad de Medida y Actualización, UMA) por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.⁴ Alguien que participó en las negociaciones me dijo: “No busques debajo de las piedras. La cosa fue muy simple. Se quería simplificar la fórmula incomprensible de 1996, dejar intacto el financiamiento ordinario de los partidos pero reducir el de campañas dado que los partidos ya no tendrían que pagar por los spots que transmitían en radio y TV”. (Según estimaciones de entonces, los gastos en medios electrónicos representaban hasta 60% de los gastos de campaña y la reforma de ese año hizo gratuito el acceso). Igual que en 1996, se acordó primero el monto y luego se buscó la fórmula que arrojara el número deseado.

⁴ Las preguntas saltan inmediatamente: ¿por qué ese porcentaje en lugar del veinte, como sucede en muchas otras entidades? ¿Por qué se usa el padrón electoral en lugar de la lista nominal, que es el catálogo de los ciudadanos que efectivamente pueden votar?

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

En 2014 hubo otra reforma electoral que mantuvo la fórmula de financiamiento para partidos nacionales, pero aumentó el dinero de los partidos en el ámbito estatal, una medida que pasó desapercibida en la discusión pública.⁵ La reforma mandató que las entidades del país homologaran sus fórmulas respecto a la legislación federal. Como en la mayoría de las entidades, el factor que se usaba para determinar la bolsa de partidos era menor al 65% del salario mínimo —en muchas, era del 20%— el resultado fue un incremento de aproximadamente 50% en el financiamiento a los partidos en el ámbito estatal. Aunque la reforma había prometido —igual que la de 2007— que se abarataría el costo de la democracia, en los hechos aumentó el dinero de los partidos políticos.

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

⁵ Debe subrayarse que, en México, los partidos reciben financiamiento por dos vías: como partidos con registro nacional ante el INE y como partidos con registro estatal ante los Ople (antiguos institutos locales).

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

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

Desvío de recursos públicos

De forma general se identifica que, para ser usado en campañas políticas, los recursos del presupuesto deben ser transformados primero en efectivo, ya que esta es la principal forma en la cual los operadores de las campañas los utilizan.⁶ Hay varias modalidades: ingresos en efectivo no reportados, facturas apócrifas, sobrecostos en adquisiciones de bienes y obra pública, subcontratación forzosa, descuentos de nómina, permisos de construcción y ambulante, programas sociales y otros cuantos.

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

⁶ La siguiente sección contiene información de entrevistas realizadas con operadores electorales, excandidatos, funcionarios y ex funcionarios del ramo hacendario y otros actores como parte de una investigación sobre el financiamiento ilegal de campañas elaborado por Integria y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Ximena mata y Mario Guzmán apoyaron en la investigación y redacción de esta sección.

qué, por condiciones excepcionales, poseen estos gobiernos, por ejemplo, casas de empeño, gasolineras o farmacias.

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

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

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

4. *Subcontratación forzosa.* Se realiza mediante la contratación de bienes o servicios en procesos de licitación o adjudicación directa, los cuales pudieran parecer transparentes y competitivos ante las autoridades fiscalizadoras. Sin embargo, en ellos, la entidad federativa obliga al proveedor a subcontratar los servicios de otro proveedor dentro del mismo presupuesto. Por ejemplo, un estado podría contratar mediante un proceso licitatorio la construcción de un paso a desnivel, pero forzar de manera ilegal a que la empresa ganadora subcontrate a otra empresa (fantasma o bien establecida) para que, al menos en papel, realice el 30 por ciento de la obra; lo anterior, bajo el entendido que la empresa subcontratada en realidad no realiza ningún servicio ni

aporta ningún valor agregado o, cuando lo hace, el pago pactado es muy superior a dicho valor agregado. Tiempo después, la empresa subcontratada utiliza los recursos que haya cobrado para las campañas electorales.

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

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

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

7. *Programas sociales.* El uso discrecional, condicionado y direccionado de programas sociales es una de las herramientas de mayor facilidad en su uso para campañas políticas. Lo anterior, debido a la imposibilidad de limitar su entrega durante campañas políticas. Si bien la legislación cada vez ha sido más estricta en tratar de prohibir el

uso electoral de programas sociales —mediante la creación de periodos de “veda electoral” en los cuales no pueden promocionarse acciones de gobierno— en casi todos los casos de los que se tiene registro, el poder judicial ha decretado inválido solicitar a los gobiernos que detengan la entrega de apoyos o programas sociales, por considerarla prioritaria para los individuos y las familias.

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

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

8. *Otros.* Otro mecanismo usado es la incrustación de operadores políticos en las nóminas de gobiernos estatales. En ocasiones existe un subsidio cruzado entre estados: el gobierno de una entidad puede apoyar con recursos a candidatos de otras entidades. Otra modalidad frecuente de desvío de recursos públicos proviene de los congresos, federal y locales, cuyos grupos parlamentarios pueden canalizar fondos para campañas. Las asignaciones a los grupos parlamentarios (que suman decenas de millones de pesos y hasta centenas en el Congreso federal) asemejan partidas secretas porque no han sido auditables por los órganos de fiscalización y tampoco han estado sujetas a medidas de transparencia. Aunque la nueva legislación de transparencia y de fiscalización superior los obliga, los partidos encubren esas partidas mediante la simulación y el incumplimiento.

Financiamiento privado ilegal

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

Recursos del crimen organizado

Sobre los fondos provenientes del crimen organizado, la evidencia anecdótica sugiere que opera de manera similar al financiamiento privado, aunque añade otros elementos como la violencia, la intimidación y el miedo. El principal mecanismo es el lavado de dinero, mediante el cual los criminales entregan dinero ilícito a empresas fantasma o fachada que lo lavan y devuelven a los primeros, o bien, que lo entregan al candidato o partido que el grupo delictivo quiera apoyar. Este tipo de financiamiento ocurre en ciertas zonas del país en las que el narcotráfico tiene mayor presencia; generalmente se da en el ámbito municipal y su objetivo es controlar el territorio para que los criminales puedan seguir desarrollando sus actividades ilícitas. Otro mecanismo es la propagación del miedo, es decir, la advertencia de los daños que se pueden desencadenar si no se vota en tal o cual sentido. Ejemplo de ello es golpear, mutilar o asesinar a operadores políticos del partido contrario. Se dice que este mecanismo es menos costoso, por lo que los criminales tienden a usarlo con mayor frecuencia.

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

Hay tres vías principales por las que autoridades recién electas “devuelven” favores a los financiadores de sus campañas: (1) contratos de adquisiciones y obra pública, (2) permisos y (3) desvío de recursos públicos. La primera se refiere a que la discrecionalidad de los gobiernos para asignar contratos de forma directa da enorme poder de pago a los gobernantes y les da credibilidad al pedir prestado cuando son candidatos porque, efectivamente, cuentan con capacidad de pago con cargo al erario. Con frecuencia se inflan los precios de la obra pública para poder pagar a los donadores, quienes en ocasiones reciben su pago y devuelven un diezmo al gobernante, quien así inicia la construcción de su fortuna personal.

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

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

No es casual que en los últimos años (2010-2020) se hayan denunciado muchos casos de corrupción que incluyen a gobernadores y

alcaldes, como ya se mencionó. Uno muy sonado es el de Javier Duarte, gobernador de Veracruz entre 2010 y 2016. El exmandatario ha sido acusado tanto por autoridades federales como estatales de faltas y desvíos que suman cantidades millonarias. La ASF, por ejemplo, detectó irregularidades por más de treinta mil millones de pesos en el manejo de la cuenta pública durante su sexenio. Como prueba de la caracterización que se ha hecho de las relaciones entre el poder y los medios de comunicación, la fiscalía de Veracruz reveló en noviembre de 2017 que el gobierno de Duarte erogó más de trece mil millones de pesos en comunicación social.

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

La falta de contrapesos legislativos

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

Cuando en 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados se activó el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución pero que había sido letra muerta por varias décadas. Aunque constitucionalmente el poder legislativo contaba con las facultades de fiscalizar el gasto público y exigir cuentas al ejecutivo, en la práctica abdicó de dicha responsabilidad debido a la hegemonía que ejerció el PRI durante la segunda mitad de ese siglo. A partir de 1997, la dinámica cambió e inició una nueva relación entre poderes públicos

que alteró, por ejemplo, la negociación política del presupuesto y obligó por primera vez al presidente a sentarse con los partidos de oposición. La misma dinámica se replicó en muchas entidades del país. Pero los contrapesos se diluyeron rápidamente. Durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006), el gobierno aprendió que era más fácil aprobar el presupuesto con el apoyo de los gobernadores del PRI y de ciertos dirigentes políticos, como el líder de la Confederación Nacional Campesina (CNC).

Surgió así un estilo de negociación que abría la cartera para fondos y proyectos atractivos para los gobernadores y ciertas organizaciones políticas. A cambio se aprobaba el presupuesto sin modificaciones significativas. Ese modelo de clientelismo presupuestario generó mayores transferencias federales, más recursos para carreteras, obras hidráulicas y universidades públicas (proyectos de enorme atractivo político para los gobernadores), así como la perniciosa práctica de etiquetar recursos presupuestarios para propósitos específicos de los diputados —desde albercas y canchas de basquetbol hasta caminos rurales, casas de la cultura y obras de pavimentación (Ugalde 2014).

Que los legisladores adquirieran mayor influencia en la confección del presupuesto parece en principio una buena noticia; la mala es que se gestó la industria de los “moches”: “te consigo recursos para tu entidad o municipio a cambio de una comisión de 10% o 20%”. En ocasiones también incluye contratar a la constructora que haga la obra. No todos los legisladores son parte de esta práctica, pero el fenómeno es creciente desde mediados de la década anterior. El problema es que la función de control presupuestario se diluye: los diputados se concentran en administrar sus prerrogativas, en lugar de vigilar el ejercicio del gasto público.

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

vigilar el ejercicio del gasto. El incremento del dinero para los congresos, lejos de fortalecerlos, los ha adormecido y generado una actitud de confort y de sumisión.

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

En el caso de las subvenciones —recursos millonarios sobre los que los grupos parlamentarios no dan cuenta a nadie, ni siquiera a la Auditoría Superior de la Federación—, durante los primeros veinte meses de la LXII Legislatura (2012- 2015) los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron 2 mil 142 millones de pesos (este dinero es adicional a las dietas, gastos administrativos, rentas, mobiliario y boletos de avión). Cabe mencionar que este monto representa un incremento de 64% en términos reales con respecto a los primeros veinte meses de la Legislatura anterior, cuando los grupos parlamentarios recibieron mil 305 millones de pesos (constantes de 2014) (Integralia 2014).

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

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

Por último, y en adición a todas las prerrogativas anteriores, también existe el llamado “pago por evento”, es decir, el pago por votos en

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

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

Conclusión

La corrupción es un problema histórico, pero en años recientes (2014-2019) se ha desatado una espiral que la ha llevado a niveles que están generando un proceso de descomposición de la clase política, destruyendo la confianza en las instituciones políticas, deteriorando el proceso de planeación y obra pública, y afectando la productividad del país. El presidente Lopez Obrador (2018-2024) ha prometido desterrar la corrupción, pero basa su promesa más en buenos deseos y menos en políticas integrales de prevención. Hasta 2020, no hay evidencia de que la prédica presidencial se haya traducido en una disminución real sistémica de la corrupción en México

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

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

El componente electoral

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

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

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

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

El componente institucional

En México, la impunidad se ha fortalecido a partir de la alternancia y el pluralismo porque la complicidad se ha arraigado como un mecanismo de protección mutua: “yo no te señalo la cola larga porque la mía está creciendo”. En consecuencia, los partidos de oposición han dejado de serlo en la práctica porque con frecuencia sus integrantes se han vuelto administradores de prerrogativas en lugar de contrapesos políticos de quien gobierna. La democracia mexicana ha perdido el motor central que constriñe el abuso de poder: los pesos y contrapesos políticos. Sin ese mecanismo funcionando, las leyes, los reglamentos y las burocracias son incapaces de trabajar adecuadamente para combatir la corrupción.

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

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

Por último, el financiamiento ilegal de campañas también refuerza la impunidad existente. Cuando un gobernador en funciones ayuda al candidato de su partido, compra impunidad para sí mismo. Por eso no sorprende que en los últimos años la investigación de la corrupción de

muchos gobernadores haya sido a cuentagotas, una vez que los casos son escandalosos e imposibles de ocultar.

El futuro

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones

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

1. Reducir los montos de financiamiento público ordinario de los partidos para socavar los cimientos de las clientelas y burocracias que se han incrustado en la industria de las campañas y en los partidos.
2. Revisar la fórmula de financiamiento con una metodología base cero. Desechar lo que hay y empezar de nuevo con preguntas simples, pero básicas: ¿cuál es el objetivo central del sistema de financiamiento de partidos?, ¿nivelar la cancha de juego?, ¿garantizar la independencia financiera de los partidos?, ¿cuál es el nivel óptimo para evitar que el dinero se convierta en germen de oportunismo en lugar de semilla de una competencia vigorosa y equitativa entre partidos?, ¿cuál es el costo real de una campaña en México?, ¿cuál debería ser el gasto “sensato” que promueva la participación ciudadana, pero evite el financiamiento paralelo de las campañas?
3. Alinear los componentes del sistema: fórmulas de financiamiento público y privado y los topes de gasto de campañas.
 - a) Junto con la revisión de la fórmula de financiamiento público, también debe revisarse la de financiamiento privado: usar lentes nuevos sin estereotipos y considerar sus aspectos positivos y sus riesgos. Hay dos opciones: seguir estigmatizando el financiamiento privado (que ya es mayoritario) o encontrar nuevas fórmulas para transparentarlo y legalizarlo (con límites y fórmulas más realistas). El financiamiento privado no es malo en sí mismo, sino cuando está muy concentrado en pocas manos que donan grandes cantidades. En países como México, con alta desigualdad, es difícil lograr un financiamiento democrático o popular donde muchos den poco, pero puede irse abriendo la puerta con prudencia.
 - b) Repensar los topes de campaña: por una parte, no han evitado los gastos excesivos; por otra, estimulan que se oculte financiamiento y gasto para evitar sanciones. ¿Debe haber topes

o mejor ajustar los montos de financiamiento público a la baja y garantizar que no haya fondos ilegales en las campañas? Que el rebase de topes de gasto sea hoy causa de nulidad de una elección es una medida ineficaz en sí misma si no se atacan las raíces del problema: la liquidez que facilita los pagos del clientelismo electoral, la adicción de dinero “político” de los medios de comunicación y la opacidad e ilegalidad del sistema paralelo de financiamiento privado a las campañas.

4. Reducir estructuralmente los costos de las campañas electorales. Ésta es la medida central para atacar el problema de raíz. Como la guerra contra las drogas: mientras no se reduzca el consumo, la estrategia de persecución de narcos tendrá éxito muy limitado.
 - a) Combatir el pago de cobertura informativa. Se requiere mitigar la “adicción” de algunos medios, sobre todo locales, a los dineros de los gobiernos y de las campañas. Una propuesta para minar esa dependencia sería reducir o incluso prohibir la publicidad oficial en todo momento, no sólo durante el periodo electoral, con excepción de las campañas de interés público como salud y seguridad públicas. Ello con el fin de estimular un sistema de medios de comunicación (prensa, radio y televisión) que viva de su audiencia y de los anunciantes y no de los presupuestos públicos y de los partidos y las campañas.
 - b) Aunque se trata de una práctica difícil de combatir por su arraigo social, deben atacarse con inteligencia las prácticas de clientelismo electoral en sus diversas vertientes (movilización e intento de compra de voto). Aunque su eficacia es incierta y limitada, los candidatos gastan sumas enormes de efectivo en prácticas clientelares y, cada vez más, son los propios grupos organizados desde la sociedad los que piden e incluso “extorsionan” a las campañas en busca de beneficios económicos a cambio de votos.
5. Voto obligatorio. Podría reducir los réditos de las prácticas de clientelismo electoral en sus diversas vertientes, como la movilización o el intento de compra de voto. Éste es el rubro al que mayores recursos en efectivo destinan las campañas. Se han visualizado medidas inefectivas para disuadir la compra del voto, como prohibir los utilitarios o castigar penalmente a quien ofrezca dádivas o

dinero a los votantes. Pero la evidencia de averiguaciones previas ante la Fepade y de castigos ejecutados muestra que no es una vía efectiva. En lugar de prohibir, se debe atacar la lógica del modelo: si comprar votos es redituable cuando vota 50% de la votación, por ejemplo, dejaría de serlo cuando acudiera a votar más de 80%. Hay varios ejemplos en América Latina de cómo llevarlo a la práctica, desde pagos de multas hasta volver el voto un requisito para realizar trámites oficiales.

6. Volver inciertos los beneficios de las donaciones privadas ilegales. Romper la lógica del sistema de intercambio entre quien da dinero a una campaña en espera de un pago futuro cuando su candidato sea gobernador o presidente municipal o delegado. El sistema de pago más conocido es dar contratos de obra pública o de adquisiciones, o bien, permisos de diversa índole (restaurantes, bares, establecimientos mercantiles, derechos de uso de vía). Revisar el sistema de contrataciones gubernamentales y de licitación de obra pública en todos los ámbitos, así como el otorgamiento de licencias y permisos es más relevante para atacar el financiamiento ilegal de las campañas, que darle al INE más atribuciones de fiscalización. Cuando un donador perciba que dar dinero a una campaña es una inversión riesgosa porque es difícil que su candidato le pague con obra, contratos o permisos una vez en el poder, la lógica del juego cambiará y el problema se reducirá.

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

7. Reorientar el modelo de fiscalización del INE, que poco ha contribuido a disuadir infracciones y gastos excesivos. El sistema se

basa actualmente en los informes de gastos —con frecuencia incompletos y maquillados— que los partidos presentan a la autoridad. Desde 2015 hay un nuevo sistema en tiempo real para que las campañas hagan reportes semanales directamente en un sistema administrado por el INE, pero eso no evita que los propios candidatos suban la información de forma selectiva para evitar rebasar topes de campaña o dar a conocer ingresos ilegales. Aunque el Instituto hace una compulsión de lo reportado con algunos gastos que monitorea de forma independiente (en especial los espectaculares que son observables y medibles), buena parte del gasto no reportado es muy difícil de ser detectado porque se usa para pagar la movilización o la cobertura informativa, que por su naturaleza ocurre en efectivo sin pasar por el sistema financiero. En lugar de apoyarse en un sistema de fiscalización que de origen revisa solo una parte de lo que ocurre en la realidad, el dispositivo debiese dar un vuelco y concentrarse en los ingresos para detectar desvío de recursos públicos o dinero del crimen organizado. El sistema actual es inoperante para rastrearlos; para lograrlo, debe contar con sistemas de inteligencia financiera y ser apoyado por la fiscalización de las haciendas locales que llevan a cabo los órganos de fiscalización superior, a fin de hacer más difícil la triangulación de fondos entre partidas presupuestales o la facturación a empresas fantasma que son vías para financiar campañas.

8. Bancarizar el cien por ciento de las transacciones de los gobiernos, para dificultar la dispersión de fondos públicos hacia campañas e intermediarios. Todos los pagos de gobierno a proveedores deben ser mediante transferencias bancarias y debe reducirse al pago en efectivo a beneficiarios de programas sociales. Asimismo, deben bancarizarse todas las operaciones de recaudación de impuestos y permisos, sobre todo en el ámbito municipal.
9. Fortalecer la fiscalización del gasto público en los gobiernos estatales y municipales. Los informes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) muestran que la falta de vigilancia rigurosa de las finanzas locales por parte de los congresos y de las auditorías estatales ha facilitado que gobernadores desvíen recursos públicos. No sólo se debe fortalecer la auditoría, sino ejecutar las sanciones. Hay más de novecientas denuncias de hechos que ha presentado la ASF

en la última década; han sido desestimadas y la omisión de la Procuraduría General de la República (PGR), ahora Fiscalía General de República, de las procuradurías estatales y de las contralorías ha invitado a que el fenómeno se propague. Sin duda hay avances normativos que limitarán el desvío de recursos en los años por venir: la nueva legislación en materia de contabilidad gubernamental; la nueva ley de disciplina financiera que contendrá el endeudamiento sin ton ni son; las nuevas atribuciones de la ASF para fiscalizar la totalidad de las transferencias federales que constituyen, en promedio, el noventa por ciento de los ingresos públicos de las entidades y municipios. Pero se requiere músculo político para que los congresos, federal y estatales, den seguimiento puntual para que los castigos se ejecuten cuando se comprueba malversación de fondos públicos.

10. Reducir las prerrogativas de los congresos. En el caso de los poderes legislativos se deben recortar los flujos de recursos que han adormecido y cooptado a sus miembros: sueldos excesivos, dineros discrecionales, moches, facultades de etiquetación. Un diputado austero está hecho más para la batalla frente a los poderes ejecutivos que uno colmado de mieles y prebendas.
11. Reformar el gasto público. Sin ello, no será posible contener la corrupción. El gasto se ha convertido en un pretexto para el clientelismo de algunos grupos políticos para medrar con los impuestos y alimentar burocracias e intermediarios que poco hacen en beneficio de la sociedad pero que corrompen el proceso político, la licitación de obra pública, los programas sociales. Cuando hay mucho dinero en la mesa es imposible que los políticos gasten bien (asunto que en México se ha complicado por los ingresos petroleros que han generado pereza en los gobiernos para gastar bien y recaudar mejor). ¶