

¿Por qué más democracia significa más corrupción?

Luis Carlos Ugalde

2015 - Nexos - www.nexos.com.mx

México padece un severo problema de corrupción. El país no ha superado en los últimos 15 años calificaciones reprobatorias que varían entre 3.3 y 3.7 (en una escala de 1 a 10) del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. Ocupó el lugar 78 entre 99 países y el 12 de 15 en América Latina en materia de sobornos, en el Índice de Estado de Derecho 2014 del World Justice Project. Según el Foro Económico Mundial la corrupción es ya el principal obstáculo para hacer negocios en México, por encima de la inseguridad. 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. 77% de los encuestados percibía altos niveles de corrupción 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. 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".



Muchas veces la corrupción no parte del gobierno sino de proveedores y contratistas que ofrecen el soborno o se coluden entre sí y pactan precios de venta, rotan las ofertas ganadoras y se subcontratan para proveer el servicio, inflando los precios de venta a su favor. Esfuerzos correctivos como las “subastas en reversa” que practican el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el ISSSTE en la adquisición de medicamentos son la excepción.

Una modalidad frecuente es la del pago de comisiones por contrato de obra pública o compra. El famoso “diezmo”, los famosos “moches”, han subido en algunos estados y pueden llegar hasta 25% o 30% del valor de una licitación. Es un fenómeno tan extendido que muchos contratistas se sorprenden cuando no les piden comisión. Dar soborno se considera en ocasiones un seguro de acceso, parte de los costos de transacción. En algunas entidades son los

parientes del gobernador quienes negocian los moches o intermediarios de gran confianza del mandatario. Algunos empresarios se quejan en privado pero los organismos empresariales no hacen nada al respecto. La codicia se ha democratizado y llega hasta la base de la pirámide. Cada funcionario que firma una orden de compra quiere su tajada. A principios de 2015, por ejemplo, se supo por un video que difundió el diario *Reforma* que el secretario de Administración del municipio El Marqués, Querétaro (población 116 mil 458 habitantes), solicitaba a un proveedor una comisión de 50 mil pesos por dos contratos recibidos.

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

No es casual que en los últimos años se hayan denunciado muchos casos de corrupción que incluyen a gobernadores y alcaldes. Uno muy sonado fue el del ex gobernador de Tabasco, Andrés Granier (PRI), quien según la denuncia presentada habría malversado nueve mil 500 millones de pesos. El ex gobernador de Chiapas, Juan Sabines (PRD), en el periodo 2006-2012, fue acusado de orquestar un fraude de más de mil 800 millones de pesos al haber contratado a cuatro empresas constructoras para realizar obra pública que no concluyeron.

A principios de 2015, José Ricardo Gallardo Cardona, alcalde de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí (población 267 mil 994 habitantes), fue consignado como presunto responsable de lavado de dinero y desvío de 200 millones de pesos del erario municipal a empresas de las que era accionista mayoritario. Días antes de su detención, Gallardo Cardona había solicitado licencia al cargo para buscar la precandidatura del PRD a la gubernatura del estado.

La tercera modalidad de corrupción rutinaria es el otorgamiento de permisos y concesiones para uso de suelo, establecimientos mercantiles, etcétera. Es una modalidad preferida en el ámbito de gobiernos municipales e incluso a nivel de regidores que ven en la manipulación de

permisos de uso de suelo una oportunidad para enriquecerse en tres años. Un caso de resonancia mundial fue el de los ejecutivos de Walmart que pagaron 52 mil dólares como soborno para cambiar el uso de suelo alrededor de la zona arqueológica de Teotihuacán, principal obstáculo para la apertura de una nueva tienda. Según una investigación de *The New York Times*, la cadena minorista que también es investigada en la India y Brasil, compró a órganos de los tres niveles de gobierno para construir en la zona protegida.

Finalmente, están los sobornos a pequeña escala (las llamadas “mordidas”). No son la modalidad más rimportante por el tamaño de las transacciones, pero sí por su incidencia pues la practican millones a pequeña escala. Es quizá esta forma de corrupción la que causa mayor daño al tejido y a la moral social porque enseña que operar al margen de la ley es la vía para progresar. Si la corrupción de obra pública afecta las finanzas públicas y la calidad de la infraestructura, las “mordidas” afectan el capital social y la cultura de la legalidad. Cuando la población ve que sus grandes políticos se enriquecen en poco tiempo con total impunidad, el policía de tránsito o la recepcionista de una oficina del Ministerio Público sienten el derecho (y quizá sea también una necesidad de desahogo) de exprimir beneficios privados a pequeña escala. Cada quien desde su parcela. Se democratiza así la corrupción.

Durante su campaña a la presidencia de la República en 2000, Vicente Fox prometió que acabaría con las “tepocatas y víboras prietas” del PRI, como llamaba a los políticos corruptos de ese partido. Con arrojo y candidez había prometido limpiar la casa de décadas de corrupción y abuso del poder. Aseguraba que sacando al PRI de Los Pinos se terminaría con el “cochupo” y que México sería un país íntegro y honesto. Pero al finalizar su gobierno el problema persistía. El año en que Fox llegó a Los Pinos, México había obtenido una calificación de 3.3 en materia de integridad y honestidad, según Transparencia Internacional; en 2006, al finalizar su gobierno, el país obtenía la misma calificación. Aunque hubo una reacción de esperanza que hizo subir el indicador a 3.7 en 2001, éste descendió gradualmente a los niveles previos.

El presidente Felipe Calderón concentró sus energías en combatir al narcotráfico y se olvidó del problema de la corrupción. Aunque en el ámbito federal no estallaron casos notorios de corrupción durante su sexenio (2006-2012), en ese periodo creció notablemente el problema de la malversación de fondos públicos en los gobiernos locales. También en esos años se consolidó la práctica de los “moches” en los poderes legislativos (legisladores que cobran parte

del dinero público que asignan), se disparó el problema del financiamiento paralelo de campañas políticas y se multiplicó el gasto en publicidad oficial que contribuyó —como se narra más adelante— a que un segmento de la prensa se haya convertido en cómplice silencioso de la corrupción gubernamental, más que su denunciadora.

Cuando el presidente Enrique Peña Nieto inició su periodo, en diciembre de 2012, los temas prioritarios eran las reformas del Pacto por México, notoriamente la energética, la de telecomunicaciones, la hacendaria y la educativa. Aunque durante su campaña había propuesto crear una Comisión Nacional Anticorrupción, la idea se diluyó entre muchos otros temas, además de que la iniciativa carecía de solidez y sentido común y fue cuestionada por diversos especialistas y actores políticos.

Aunque el problema de la corrupción seguía creciendo en todas las regiones del país y era practicado por miembros de todos los partidos políticos, el nuevo gobierno optó por ignorar el elefante que engordaba día a día y ocupaba más espacio en la sala de la casa. El problema se empezó a salir de control porque en los medios y las redes sociales estallaban cada vez más escándalos de corrupción a mayor o menor escala: los “moches” de diputados del PAN, las extorsiones de algunos delegados del PRD en el Distrito Federal, el peculado de ex gobernadores del PRI. La cúspide del escándalo ocurrió cuando se destapó en la prensa el caso de la “Casa Blanca”, propiedad de la primera dama del país, que reflejaba un claro conflicto de interés del propio presidente, pues la propiedad había sido adquirida en un trato privado con uno de los mayores contrastistas de obra pública del anterior gobierno del mandatario, en el Estado de México (2004-2010).

No sorprende que al arrancar 2015, según una encuesta publicada por el diario *Reforma*, 78 de cada 100 mexicanos consultados por teléfono consideraran que la corrupción aumentará este año.

Una teoría implícita de la vida democrática es que a mayor democracia menor corrupción. La ecuación funcionaría así: más democracia significa más pluralismo; el pluralismo estimula los pesos y contrapesos entre poderes de gobierno; asimismo, el pluralismo 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: hay una correlación negativa entre niveles de democracia y niveles de corrupción. La mayoría de los países 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 OCDE ya habían desarrollado burocracias profesionales y sistemas legales que sancionaban el abuso del poder aun antes de que arribara el pluralismo. Esto es: lo que contiene la corrupción no es el pluralismo per se sino la existencia de un Estado de derecho democrático: la combinación de pluralismo sobre las bases de una cultura de la legalidad y de instituciones sólidas de procuración de justicia.



Cuando llega el pluralismo pero las patas jurídicas de la mesa están mochas, el mueble se tambalea y puede colapsarse. La alternancia y el pluripartidismo con un débil Estado de derecho invitan a la parranda sin control: no hay reglas de respeto ni límites al ejercicio del derecho a beber. Por eso en México los engranajes de la teoría democrática no han surtido efecto e incluso el experimento asemeja un reloj con las manecillas en sentido contrario: en lugar de que la democracia hubiera estimulado el mecanismo reductor de la corrupción, más pluralismo parece justamente haber detonado más avaricia de los políticos y más niveles de corrupción. Una parranda sin control.

Cuando en 1997 el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados se activó el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución pero que había sido letra muerta por varias décadas. Aunque constitucionalmente el Poder Legislativo contaba con las facultades de fiscalizar el gasto público y exigir cuentas al Ejecutivo, en la práctica abdicó de dicha responsabilidad debido a la hegemonía que ejerció el PRI durante la segunda mitad de ese siglo. A partir de 1997 la dinámica cambia y se detona una nueva relación entre poderes públicos que alteró, por ejemplo, la negociación política del presupuesto y obligó por primera vez al presidente a negociar con los partidos de oposición. La misma dinámica se detonó en muchas entidades del país. Pero los contrapesos se diluyeron rápidamente. Durante el sexenio del presidente Vicente Fox 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 detonó mayores transferencias federales, más recursos para carreteras, proyectos hidráulicos y universidades públicas (proyectos de enorme atractivo político para los gobernadores), así como la perniciosa práctica de la etiquetación de recursos presupuestarios para proyectos específicos de los diputados —desde albercas y canchas de basquetbol hasta caminos rurales, casas de la cultura y obras de pavimentación.¹

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.

De la mano de los recursos etiquetados los grupos parlamentarios a nivel federal y en muchas entidades del país han aumentado significativamente 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, 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 31 congresos locales y de la 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 13 años fue de 54%, la de los poderes legislativos de las 32 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 cuales los grupos parlamentarios no deben dar cuenta a nadie, ni siquiera a la Auditoría Superior de la Federación—, durante los primeros 20 meses de la LXII Legislatura (2012-2015) los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron dos mil 142 millones de pesos sin dar cuenta de su uso y destino (este dinero es en adición 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 20 meses de la Legislatura anterior, cuando los grupos parlamentarios recibieron mil 305 millones de pesos (constantes de 2014).²

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

Un legislador del PRD comenta que sin esos recursos la Cámara de Diputados sería ingobernable porque muchos grupos de las izquierdas viven de esos recursos y sirven para generar disciplina, financiar campañas y premiar a grupos de apoyo. “Es para administrar las cañerías de la Cámara, para cocinar acuerdos no sólo internos sino con grupos externos que son indispensables para mantener la gobernabilidad interna. Sin subvenciones, te toman la tribuna”. Añade el diputado federal: “La repartición de dinero afuera tiene un efecto apaciguador político en todo el país porque calma a grupos que presionarían de otra manera con toma de predios, inmuebles y violencia”.

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

El Congreso del Estado de México fue uno de los primeros en dar recursos a los diputados para que ellos los asignaran en sus comunidades. Se llama PAC (Programa de Apoyo a la Comunidad) y consta de 2.5 millones anuales: parte de esos recursos se entregan a las comunidades en forma de materiales y despensas en almacenes administrados por el Congreso local, pero otra parte se entrega directamente a los legisladores. La comprobación del uso de esos recursos es limitada y ello permite que algunos puedan usar esos fondos para otros fines, incluido el bolsillo personal.

Un ejemplo elocuente: en octubre de 2009, Gustavo Parra Noriega, del PAN, presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura mexiquense, explicó que los sobresueldos en los diputados locales los convertían en los mejor pagados del país: a los 90 mil pesos mensuales, se les suman sobresueldos por un millón 80 mil pesos, más 10 mil pesos para gastos telefónicos y una cantidad igual de gasolina. Además, cada diputado recibía 55 mil pesos mensuales para gasto de una oficina de atención ciudadana —666 mil pesos al año— y el uso de los recursos del PAC (2.5 millones de pesos). En ese momento, el entonces presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura mexiquense quería reducir estos sobresueldos para establecer “reglas de transparencia”. Evidentemente, fracasó. A nadie le convenía en ese Congreso eliminar tal cantidad de gastos discrecionales”.³

Finalmente 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. Los congresos se han vuelto parte del engranaje de la corrupción, no su contrapeso.

La corrupción durante el siglo XX era resultado de la concentración del poder en la presidencia y de la falta de contrapesos al Ejecutivo. La corrupción del siglo XXI es, en cambio, resultado de la dispersión del poder y de la apertura de muchas ventanillas para hacer negocios. Si antes había que tocar la puerta de Los Pinos, ahora hay muchas otras ventanillas jugosas en los poderes legislativos, en los gobiernos estatales y en los ayuntamientos. La democratización ha significado la pulverización de los puntos de acceso para lucrar con la influencia política de muchos jugadores que hoy tienen una palabra o un voto para definir leyes, contratos, permisos y presupuestos.

Antes había un proceso jerarquizado de corrupción política que ponía en la voluntad del Ejecutivo la mayor cantidad y magnitud de negocios que se podían hacer al amparo del poder. Paradójicamente, esta concentración limitaba la discrecionalidad para que otros actores fueran sobornados o cometieran peculado. El problema después del 2000 es que los puntos de “venta” se multiplicaron sin estar regulados ni vigilados por instituciones que garanticen un mínimo de rendición de cuentas para todas las entidades federativas. Ya no hay un presidente discrecional, pero hay 32 gobernadores con mucho dinero, sin contrapesos políticos. Cada vez más presidentes municipales y regidores están lucrando con los dineros que reciben, aunque sean ayuntamientos de baja importancia. En consecuencia, priva el descontrol de los dineros públicos y se da una suerte de “corrupción competitiva” en las entidades, alimentada por el creciente gasto requerido para ganar elecciones, por los flujos extraordinarios de recursos que hay en la economía gubernamental (petróleo) y por la evidencia de que la impunidad permea todos los ámbitos de la vida pública.

Cuando cunde la corrupción y no hay castigo, todos quieren practicarla lo más rápido posible. Y para todos hay una oportunidad. La corrupción se ha fragmentado de forma horizontal: antes se concentraba en el Poder Ejecutivo federal y ahora se exportó al Legislativo y al Judicial. También se ha desconcentrado en forma vertical: ahora incluye a gobernadores, alcaldes, diputados locales y hasta regidores. El principio de no reelección induce carreras meteóricas para enriquecerse cada tres años en los municipios y cada seis en los gobiernos estatales, pues quién sabe si pasados esos términos se volverá a estar frente a esas oportunidades. El factor número uno que alienta esas oportunidades es la enorme liquidez de la economía gubernamental.

El crecimiento de la economía mexicana ha sido modesto en los últimos 15 años pero las haciendas públicas han vivido en jauja. No porque tengan recursos para cubrir las grandes demandas de infraestructura, salud y educación, sino porque cuentan con mucho dinero que gastar no sujeto a mecanismos de supervisión de su uso y destino.

Entre 2000 y 2015 el Presupuesto de Egresos de la Federación pasó, en términos reales, de 2.27 billones a 4.67 billones, un incremento de 105%. Las transferencias federales a gobiernos locales pasaron de 682 mil millones a 1.39 billones, un incremento mayor a 100%, también en términos reales. Como los precios del petróleo resultaron mayores a los previstos en los presupuestos que se aprobaban a nivel federal, los gobiernos estatales recibieron durante buena parte de los últimos años recursos excedentes no contemplados originalmente. Según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), sólo entre 2006 y 2008 las entidades del país recibieron transferencias extraordinarias por más de 350 mil millones de pesos. Estos recursos no estaban presupuestados y en muchas ocasiones no había proyectos de gasto. Ocurrieron con ellos varias cosas. Primero, un aumento del gasto corriente: usualmente incremento de personal y de nómina. Segundo, en algunos casos gasto en infraestructura. Tercero, desvío de recursos para beneficio personal. Cuarto, bolsas para pagar campañas políticas.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó que en 2012 hubo irregularidades por un monto superior a los 42 mil millones de pesos, de los cuales 70% corresponden al uso de recursos federales por parte de las entidades del país. Incluyen subejercicios, falta de información comprobatoria, incumplimiento en las adjudicaciones e insuficiente transparencia, entre otras. Asimismo, desde la década pasada la misma ASF ha detectado año tras año irregularidades del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), que es el rubro más grande del presupuesto federal (aproximadamente 307 mil millones en 2014).

Con ingresos crecientes, se incrementó el gasto en desarrollo social (creció 132%, en términos reales, entre 2000 y 2012) y se crearon nuevos programas federales y estatales, en ocasiones sin metas ni indicadores de evaluación. Muchos de estos programas han servido poco para combatir la pobreza y la marginación pero han engordado la alimentación de clientelas e intermediarios.⁴

Adicionalmente, en los últimos 10 años se desató una carrera de endeudamiento en casi todas las entidades del país. Entre 2005 y 2014 las obligaciones financieras (deuda) de estados y municipios pasaron de 207 mil millones a 490 mil millones de pesos en términos reales, un crecimiento de 130%. Hay entidades como Coahuila cuya deuda pasó de 468 millones en 2005 a más de 35 mil millones de pesos en 2014, o Veracruz que incrementó su deuda de cinco mil a 41 mil millones de pesos en el mismo lapso.

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

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

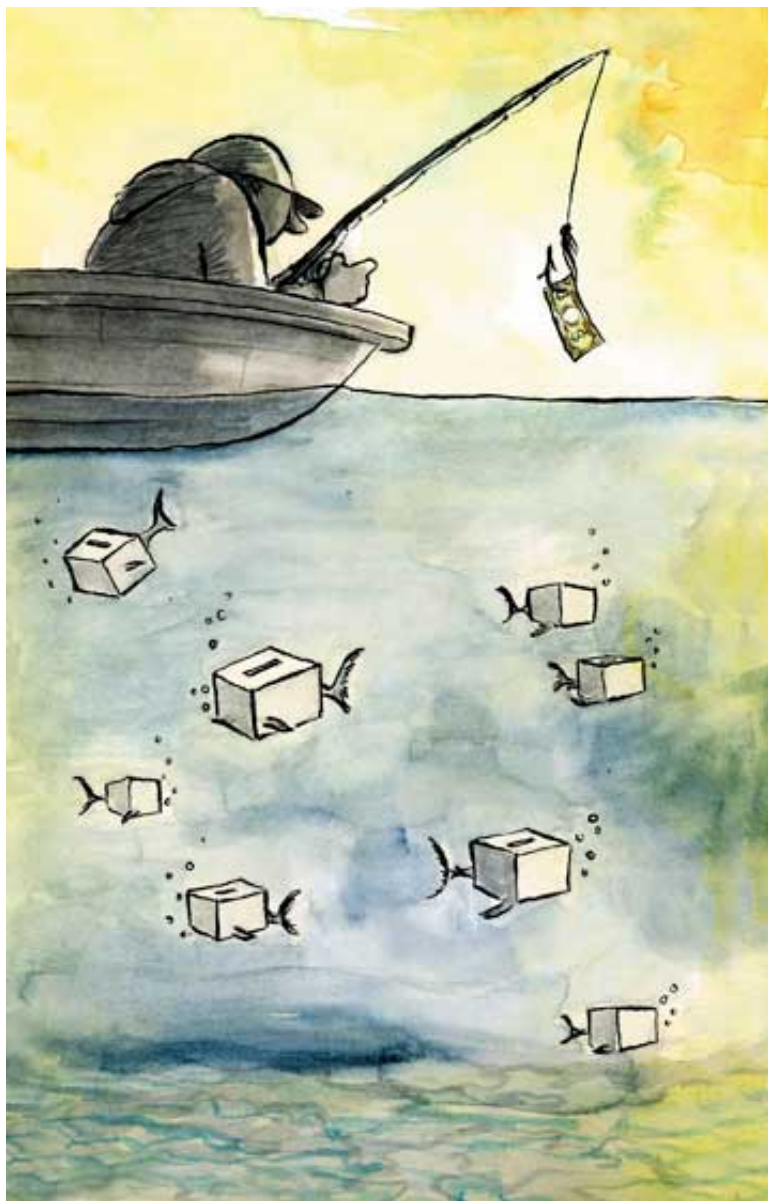
Cuando en 1996 se establecieron las bases del sistema actual de financiamiento público de los partidos y las campañas, se buscaba blindar al sistema electoral de un mal que aqueja a casi todas las democracias: la influencia indebida del dinero en la política. Si se mide por sus resultados, hay que decir que el modelo ha sido ineficaz.

Las campañas electorales se han encarecido por tres factores.⁵ Primero, por la enorme liquidez de las haciendas gubernamentales, tanto la federal como las locales. En los últimos años los gobernadores han contado con sumas crecientes de recursos fruto de los elevados precios del petróleo y de sus políticas de endeudamiento. Con una fiscalización exigua, muchos de ellos usan esos recursos para apoyar las campañas de los candidatos de sus partidos (en ocasiones ayudan incluso a financiar campañas de otras entidades o la campaña presidencial).

La segunda razón que ha elevado el costo de las campañas es el clientelismo electoral: intentos de compra del voto y estrategias de movilización de votantes. Aunque se trata de un fenómeno de larga tradición, su frecuencia ha aumentado en los últimos años. Quizá en el siglo XX sólo era practicado por un partido; pero la mayor competitividad electoral y la mayor liquidez de las haciendas públicas han acentuado el fenómeno. Se trata de un fenómeno cada vez más arraigado, usualmente voluntario, propiciado por grupos sociales, redes populares o gremios como los taxistas, los paracaidistas o los pepenadores, que han descubierto en las elecciones una oportunidad de negocio. Pueden ofrecer votos en paquete a cambio de prebendas, materiales de construcción, dinero o beneficios especiales como permisos, placas de taxi u otros.

La tercera razón que ha elevado los costos de las campañas es el pago de las coberturas informativas. Muchos medios impresos, sobre todo locales, viven de los presupuestos públicos y han encontrado en las campañas una fuente adicional de dinero: celebran convenios de publicidad con los candidatos para dar cobertura a sus campañas a cambio de una paga. En muchas entidades se han multiplicado los periódicos, los panfletos y otras publicaciones en línea que se dedican a “extorsionar” campañas y gobiernos. No viven de sus lectores de los que carecen, sino de la falsa creencia de muchos políticos de que la popularidad requiere de buenas relaciones con los medios, aunque no cuenten con lectores.

¿Qué tan caras son las campañas? Según un estudio coordinado por Integralia y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, las campañas cuestan varias veces más que los topes que la ley establece.⁶ En este 2015 el tope para una campaña de diputado federal será de 1.2 millones de pesos. La realidad es que el costo promedio de una campaña de diputado federal en zonas urbanas es superior a los seis millones y en ocasiones puede llegar a los 10 o 12 millones. El tope de campaña de senador varía en el rango de 2.2 a 22.4 millones (según el tamaño de la entidad). Sin embargo, su costo real es superior a los 20 millones, en un estado de tamaño mediano. Las de gobernador varían según la entidad. En Colima o Tlaxcala el tope ronda los cinco millones de pesos; en el Estado de México fue de 203 millones en 2011. El tope promedio ronda los 40-50 millones de pesos. Según toda la evidencia anecdótica recopilada, incluido el testimonio de ex gobernadores, una campaña ganadora requiere un rango de gasto de entre 400 y 700 millones, con casos que se salen de esa norma hacia abajo y hacia arriba.



Un ex gobernador comentó en privado que para ser competitivo en su entidad como precandidato se requiere tener en la bolsa 100 millones de pesos. “Mi sucesor, candidato al que yo propuse y apoyé, debe haber erogado 600 millones. Pero el segundo lugar gastó más, cerca de 700 millones y aun así perdió”. Un senador comentó —también *off-the-record*—: “En mi entidad en 2012 el gobernador apoyó a los candidatos a diputados federales y senadores con cerca de 100 millones de pesos. A mí me dio siete millones al inicio de la campaña y luego me dio algunos apoyos adicionales. Y pagó toda la estructura de representantes del partido ante las mesas de votación, que cuesta varias decenas de millones”.

Las campañas se fondean con desvío de recursos públicos y con aportaciones

ilegales de otras fuentes: contratistas que quieren asegurar negocios con el nuevo gobernador o el nuevo alcalde; constructores que quieren ganar licitaciones de obra pública a modo; hoteleros, antreros o comerciantes que quieren permisos de uso de suelo, concesiones, otros permisos. Un aportador no infrecuente, lo sabemos ahora, es el crimen organizado.

Este enorme financiamiento paralelo no se reporta a la autoridad electoral. Las campañas llevan un sistema de contabilidad doble: uno para entregarlo al Instituto Nacional Electoral o el instituto local, donde se cuida de no rebasar el tope legal de campaña; otro donde se asientan los gastos reales. Con frecuencia también hay bodegas dobles: una para mostrar a los auditores electorales y otra donde se almacenan todos los materiales de campaña.

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

El mayor efecto de este sistema de financiamiento paralelo es la enorme corrupción que está gestando: cada gobernador o alcalde “importante” que llega a la silla debe a sus patrocinadores varios cientos de millones que debe pagar. Si fue dinero público que donó el gobierno del estado u otro gobierno, no se paga en efectivo pero sí con impunidad o con otro tipo de favores políticos, lo cual puede resultar más caro en términos sociales. Pero si es dinero de particulares, se les debe pagar con obra pública, contratos o tomando dinero de la caja.

El ex secretario de un ayuntamiento importante del Estado de México en el periodo 2009-2013 me narró su experiencia para pagar campañas con cargo al presupuesto o a sobornos de obra pública. Es una narración que vale la pena leer con detenimiento porque explica cómo opera la corrupción de las campañas, cómo se encadenan férreamente sus tiempos y cómo afecta el funcionamiento de los gobiernos:

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

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

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

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

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

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

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

Concluye el ex funcionario:

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

Así como muchos gobernantes han llegado a la conclusión de que una “buena” relación con los congresos requiere dar para recibir, así también han replicado el modelo con los medios de comunicación: asignar contratos de publicidad a cambio de recibir cobertura favorable.

Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón se dio un aumento significativo en gastos de publicidad oficial que detonó una cacería de dinero por parte de muchos medios. El gasto en propaganda gubernamental en la administración pública federal (sin contemplar las entidades de control presupuestario directo como Pemex o la CFE) tuvo un aumento cercano a 200% en términos reales: pasó de mil 232 millones de pesos en 2006 a tres mil 622 millones en 2012. Sin embargo, si se revisa la Cuenta Pública se observa que en ese periodo el presupuesto ejercido fue mayor en 44.1% al monto aprobado, en promedio anual. El mismo fenómeno se replica en las entidades federativas con el problema adicional de que muchas entidades no reportan los gastos de comunicación social, como ha señalado Artículo 19 y Fundar.⁷

Todos los días en la prensa nacional y local se publican gacetillas pagadas por gobernadores e insertadas como noticia: aparece la foto del mandatario inaugurando una clínica de salud o dando un discurso frente a mujeres indígenas con un cintillo describiendo el acto. La falta de creatividad de los comunicadores oficiales se detecta cuando la misma foto con el mismo texto se reproduce en varios diarios. Se trata de un fenómeno que invade a casi todos los periódicos. El mismo fenómeno se reproduce con muchos medios electrónicos (radio y TV). Algunos de ellos ofrecen paquetes integrales para los políticos que quieren ser “famosos”, que incluyen cobertura informativa, entrevistas y también apoyo para diseñar campañas de publicidad. Algunos medios recurren a la práctica de “golpear” para luego ofrecer “solucionar” la crítica y “ablandar” al cliente potencial. Aunque la reforma electoral de 2007 prohíbe la publicidad personalizada, se han encontrado vías para darle la vuelta a la prohibición.

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

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

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 del poder: los pesos y contrapesos políticos. Sin ese motor funcionando, las leyes, los reglamentos y las burocracias son incapaces de funcionar adecuadamente para combatir la corrupción.

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), 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 15 años— si a la hora de aplicar la ley hay criterios políticos o si la propia autoridad es la encargada de darle la vuelta.

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 a nivel de ayuntamientos. Si esos actores políticos no ejecutan sus obligaciones políticas, se podrán aprobar nuevas leyes o crear una comisión interestelar 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, 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.

Lo mismo ocurre respecto a 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.

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 el problema de la corrupción sin antes revisar el financiamiento de las campañas. Ninguna de las reformas electorales recientes ha abordado ese problema, que además es un problema que va más allá de la materia electoral.

Por último, es necesaria una reforma del gasto público. Sin ésta 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 30 años México ha tenido avances significativos en materia de construcción normativa e institucional para controlar y prevenir la corrupción. La propuesta para crear un sistema nacional anticorrupción es positiva, pero incompleta. Antes se requiere romper los grilletes que tienen capturada a la clase política: financiamiento paralelo, moches, prerrogativas, confort.

En los últimos 20 años pasamos 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—. Construir 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 mover a México.

Luis Carlos Ugalde

Director general de Integralia Consultores.

¹ Ver Luis Carlos Ugalde, coordinador, *La negociación política del presupuesto en México, 1997-2012. Impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*, Sitesa e Integralia, 2014. Disponible en www.integralia.com.mx

² Reporte Legislativo V de Integralia, 2014. Disponible en www.integralia.com.mx

³ Jenaro Villamil, “[Corromper al Poder Legislativo](#)”, *Proceso*, 12 de agosto de 2014.

⁴ Ver Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*

⁵ Ver *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Ideas para una nueva reforma electoral*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia, 2013. Disponible en www.integralia.com.mx

⁶ *Ídem.*

⁷ *Comprando complacencia: Publicidad oficial y censura indirecta en México*, World Association of Newspapers and News Publishers and CIMA, 2014.

2015 Febrero, Agenda.