

# CLIENTELISMO Y CORRUPCIÓN ELECTORAL EN MÉXICO: PERSISTENCIA A PESAR DE LOS AVANCES LEGISLATIVOS

## Clientelism and electoral corruption in Mexico: Persistence in spite of the legislative achievements

Gilles Serra<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 18 de marzo de 2016.

Fecha de aceptación de versión final: 31 de agosto de 2016.

**RESUMEN:** ¿Qué desafíos enfrentan todavía los procesos electorales en México? El objetivo principal de este artículo es analizar algunos problemas particularmente duraderos de la democracia mexicana. Para ser concretos, argumento que la compra de votos, en buena parte con recursos ilegales de campaña, sigue siendo frecuente el día de hoy. Mediante una revisión de la literatura académica más reciente, así como de fuentes de investigación periodística, el artículo busca esclarecer estos problemas así como sus posibles soluciones. La literatura revisada en este ensayo sugiere que la incidencia del clientelismo electoral sigue siendo alta, lo cual pone al país en riesgo de *retroceso democrático* de manera similar a otras regiones del mundo como Europa del Este y Sudamérica. Para sustentar estas aseveraciones, repaso varias acusaciones que se han hecho a los partidos principales en México por parte de sus rivales políticos y de observadores académicos. Las acusaciones de financiamiento ilegal de campaña que se han hecho incluyen el *Monexgate* del PRI, los *moches* del PAN y el *charolazo* del PRD. Las acusaciones de compra de apoyo político incluyen el abuso del programa Oportunidades así como del presupuesto de las delegaciones en la Ciudad de México. Asimismo, describo algunos esfuerzos notables para reglamentar estas conductas en la reforma político electoral de 2014, tales como la fiscalización en *tiempo real* y la prohibición del *turismo electoral*. Tras argumentar que los

<sup>1</sup> Profesor-Investigador en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE). Recibió su doctorado en la Universidad de Harvard y cursó un post-doctorado en la Universidad de Oxford. Su investigación sobre instituciones, elecciones y reformas en México ha sido publicada en *Electoral Studies*, *The Journal of Politics in Latin America*, y *Política y Gobierno*. Sus teorías formales de competencia entre partidos políticos han aparecido en el *Journal of Politics* y en el *Journal of Theoretical Politics*. Correo electrónico: gilles.serra@cide.edu.

esfuerzos legislativos han sido insuficientes, concluyo que para seguir avanzando en la consolidación se necesita una mayor inclusión de las organizaciones civiles y de la ciudadanía común en el sistema político.

*Palabras clave:* democracia, México, clientelismo, corrupción, reforma.

**ABSTRACT:** What challenges do electoral processes still face in Mexico? The main goal of this essay is to analyze some particularly lasting problems of the Mexican democracy. I argue that vote buying, largely with illegal campaign resources, continues to be frequent. By reviewing the recent academic literature, as well as primary bibliographic references, the essay seeks to shed light on these problems along with possible solutions. I claim that the prevalence of electoral clientelism puts the country at risk of “democratic backsliding” of the kind that has been observed in other regions of the world such as Eastern Europe and South America. To substantiate these claims, I review several accusations that have been made against the main political parties in Mexico by their rivals and academic observers. The accusations of illegal campaign financing that have been made include the *Monexgate* by the PRI, the *moches* by the PAN, and the *charolazo* by the PRD. The accusations of buying political support include the abuse of the anti-poverty program Oportunidades as well as the budgets of the Delegaciones in Mexico City. Furthermore, I describe some of the notable efforts to regulate this behavior in the 2014 electoral reform, such as auditing the parties’ finances in “real time” and the prohibition of “electoral tourism.” After arguing that legislative efforts have been insufficient, I conclude that further progress in democratic consolidation requires a wider inclusion of civic organizations and common citizens in the political system.

*Keywords:* Democracy, Mexico, clientelism, corruption, reform.

## 1. LA TRANSICIÓN INCOMPLETA

¿Qué desafíos enfrenta la democracia mexicana para seguir consolidándose? Una lectura detenida de la investigación reciente sobre México puede ayudarnos a entender estos desafíos. En concreto, la literatura primaria y secundaria que he revisado para este artículo permite formarnos una idea del estado actual de la democracia mexicana y de sus retos en la época moderna. Mucho se ha avanzado desde el inicio de la transición: desde hace cuando menos

un cuarto de siglo, el país comenzó a transitar de un sistema autoritario de partido hegemónico a un sistema multipartidista intensamente competitivo. En buena medida, esta transición estuvo basada en la creación de nuevas leyes que establecieron reglas claras para las elecciones —esto permitió que la democratización en México, a diferencia de otros países, fuera relativamente ordenada y pacífica— (Loeza, 2008: 123). En particular, las leyes aprobadas en la década de 1990 crearon organismos electorales que lograron disminuir el fraude electoral y la manipulación del conteo de votos. Esta transformación se ha reflejado en una percepción positiva de la democracia mexicana entre las élites políticas y el público en general. Por ejemplo, Freidenberg y Došek (2012) encontraron recientemente que, a pesar de reconocer las insuficiencias, los legisladores mexicanos dicen manifestar un *alto nivel de confianza* en los procesos electorales que han ocurrido en México después de 1988.

Sin embargo, como argumentaré en este trabajo, la estrategia de basar la transición casi exclusivamente en reformas legislativas ha tenido serias limitaciones, de tal manera que todavía se pueden identificar importantes deficiencias. Una observación incluso casual de la realidad contemporánea revela que la transición democrática en México sigue incompleta. El sistema político todavía tiene problemas de todo tipo, dentro de los cuales, los problemas electorales son particularmente consecuentes. En efecto, del buen funcionamiento electoral depende que los ciudadanos comunes logren someter a los líderes políticos a la rendición de cuentas. Este artículo se enfoca en dos problemas que han sido mencionados por muchos observadores de la política mexicana: el clientelismo electoral, por lo cual me refiero sobre todo a la compra de votos, y la corrupción electoral, por lo cual me refiero sobre todo al financiamiento ilegal de campaña. Si bien estos dos fenómenos pueden ocurrir de manera independiente, la evidencia que presento más adelante indica que están frecuentemente vinculados. Parece una decepción que los procesos electorales en México sigan presentando estos problemas dado el enorme esfuerzo que hemos invertido en resolverlos como sociedad. El esfuerzo legislativo ha sido especialmente titánico, con una larga serie de reformas políticas. A pesar de toda la legislación, las campañas electorales aún presentan algunos vicios que han sido sorprendentemente duraderos; de hecho ya existían durante la época de partido dominante pero sobrevivieron la transición para seguir vigentes el día de hoy. Esto sugiere que la democracia mexicana sigue sin consolidarse.

El objetivo general de este artículo es evaluar la incidencia del clientelismo y la corrupción electorales en México. Mediante una revisión de la literatura

académica más reciente, así como de fuentes de investigación periodística, se busca esclarecer estos problemas duraderos así como sus posibles soluciones. Para ser concretos, se documenta que la compra de votos con recursos de campaña ilegales ha sido frecuente en años recientes. Asimismo describo algunos esfuerzos notables que se han llevado a cabo para reglamentar esta conducta, el más reciente siendo la reforma político electoral de 2014. Tras argumentar que los esfuerzos legislativos son insuficientes por sí mismos, concluyo con otras propuestas para seguir avanzando en la consolidación democrática, basadas en una mayor inclusión de las organizaciones civiles y la ciudadanía común en las decisiones políticas.

Con estos objetivos en mente, procedo de la siguiente manera. En la siguiente sección discuto el estatus de la democracia mexicana en perspectiva comparada; en particular, para entender algunos de los riesgos que corre el país, apelo a las experiencias de retroceso democrático en otras regiones tales como Europa del Este y Sudamérica. Luego dedico dos secciones a analizar los dos problemas en los que se enfoca este artículo. En primer lugar, argumento que las campañas modernas parecen exhibir muchos intentos por parte de partidos políticos y sus candidatos para hacerse de recursos ilegales de campaña. En segundo lugar, documento que la compra de votos parece seguir muy arraigada en la política nacional y subnacional. Sugeriré que estos dos problemas se vinculan por el hecho de que los recursos ilegales de campaña pueden ser usados en parte para comprar votos. Dichos problemas no se pueden realmente atribuir a una falta de leyes: en la sección subsiguiente describo varias de las medidas innovadoras que se incluyeron en las reformas legislativas de 2014 para complementar las leyes anteriores. Concluyo con una sección que discute las limitaciones que siempre tendrán las reformas legislativas si no vienen acompañadas de otros cambios profundos al sistema político, tales como el fortalecimiento de la sociedad civil.

## 2. UNA DEMOCRACIA VULNERABLE

México es un ejemplo paradigmático de las democracias jóvenes que buscan eliminar los rezagos de su pasado autoritario. ¿Qué tan frágil es su democracia? Desde la tercera ola de democratización, casi todos los regímenes autocráticos existentes en América Latina fueron abandonados exitosamente (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986). Desde el llamado *estado burocrático-autoritario* del Cono Sur hasta la llamada *dictadura perfecta* de México, prácticamente to-

das las autocracias de la región han transitado a algún tipo de democracia. Sin embargo es demasiado temprano para cantar victoria: aún existen preocupaciones fundadas sobre la estabilidad de estos nuevos regímenes. La literatura académica ha mencionado desde el principio que las instituciones democráticas deben consolidarse plenamente antes de alejar por completo un posible retorno al autoritarismo (Linz y Stepan, 1996). Charles Tilly señala que hay una abundante historia de países que han construido un edificio democrático para luego destruirlo parcialmente, a lo cual llamó *des-democratización*. No hay que creer entonces que la democracia es un refugio seguro donde la gente está protegida por siempre de los vaivenes políticos. Al contrario, nos dice el autor que la mayoría de los regímenes que comenzaron a desarrollar instituciones democráticas en los últimos dos siglos han experimentado periodos posteriores en los que se *des-democratizaron* aunque fuera temporalmente (Tilly, 2003).

Esta tendencia al retroceso democrático se ha observado en varias regiones del mundo. Ha sido señalada por ejemplo en Europa del Este y en Europa Central. Dichos países abandonaron décadas de gobierno autoritario al democratizarse exitosamente en la década de 1990.<sup>2</sup> No obstante, en varios de ellos el nivel de democracia siguió una trayectoria en forma de *U invertida*: aumentó al principio para luego disminuir en los siguientes años. Fish (2001) identificó 9 países cuyos niveles de democracia mejoraron a principios de la década de 1990 pero empeoraron en la siguiente década.<sup>3</sup>

Algunos acontecimientos en varios países de América Latina han suscitado preocupaciones similares. A veces se menciona a Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela como países en los que se ha observado un deterioro reciente de las instituciones democráticas – después de haber transitado a la democracia, algunas de las libertades duramente ganadas en dichos países se han ido perdiendo –. Otros países también han sido mencionados de tiempo atrás entre académicos preocupados por la falta de consolidación democrática en la región latinoamericana (Mainwaring y Shugart, 1997). Esto ilustra que los avances democráticos nunca se pueden dar por sentados: mientras las reglas democráticas no estén sólidamente arraigadas, habrá actores políticos que buscarán romperlas.

Desafortunadamente, en muchos países de la región las prácticas democráticas no son aún aceptadas por todos, especialmente en la arena electoral.

2 Para una reseña, véase Kopstein (2003).

3 Dichos países fueron Albania, Armenia, Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, Kazakstán, Kirguistán, Rusia y Ucrania.

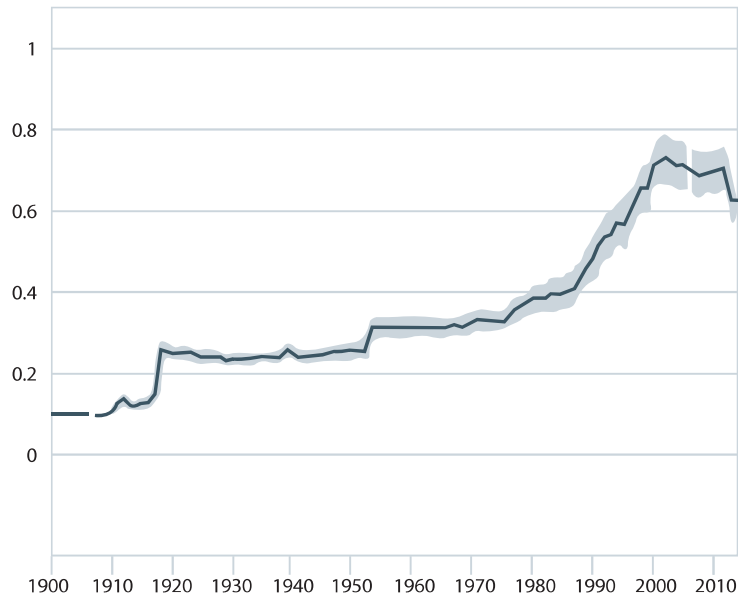
Si bien la vía electoral parece haberse convertido en la manera más legítima y aceptada para llegar al poder, con frecuencia las elecciones distan de ser perfectas ya que no todos los contendientes juegan limpio. En particular, las campañas electorales siguen generando ventajas indebidas a algunos contendientes, lo cual distorsiona la voluntad popular. Las fallas que impiden tener elecciones justas y equitativas ponen en duda la calidad de estas democracias latinoamericanas y representan una vulnerabilidad de sus sistemas políticos. Mientras sobrevivan estas prácticas, no se podrá decir que la democracia se haya consolidado completamente y la posibilidad de un retroceso no habrá sido del todo disipada.

¿Existe también en México el riesgo de un retroceso democrático? Algunos acontecimientos recientes así lo indican. En investigación anterior he analizado varios problemas del marco legal, notando que importantes aspectos de la reforma electoral de 2007 pueden considerarse regresivos. Por ejemplo, a varios autores les preocupó la prohibición de las campañas negativas así como otros aspectos potencialmente antidemocráticos (Freidenberg, 2009; Serra, 2009; Magar, 2015). En este ensayo me concentro en los procesos electorales mismos, argumentando que a la fecha han persistido, o quizá aumentado, varias prácticas antidemocráticas. Esto genera la preocupación de que sí, en efecto, México sigue siendo vulnerable a la *des-democratización*. De hecho, hay indicios de que este proceso ya se dio en cierto grado: la gráfica siguiente muestra una de las medidas de la democracia mexicana que hicieron académicos del proyecto *Varieties of Democracy (V-Dem)*. Este proyecto codificó decenas de parámetros de los sistemas políticos alrededor del mundo para medir sus niveles de democracia.<sup>4</sup> En la gráfica se muestra el índice que los investigadores llamaron *Democracia Electoral* que agrega varias medidas de la calidad de los procesos electorales. Con este índice, los investigadores buscaron captar lo que llaman *el principio electoral de la democracia*. Este principio consiste en que los gobernantes respondan a los ciudadanos gracias a la competencia por sus votos; es decir, este índice corresponde a la idea fundamental de que los gobiernos deben buscar la aprobación de sus votantes.<sup>5</sup>

4 El proyecto V-Dem midió más de cuatrocientos parámetros para cada uno de los 173 países analizados desde 1900 hasta 2014. El proyecto es copatrocinado por el Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos y el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo en Suecia. Su descripción se puede encontrar en <https://v-dem.net/en/about/>.

5 En inglés, los investigadores describen aquello que mide su *Electoral Democracy Index* de la siguiente forma: "The electoral principle of democracy seeks to embody the core value of making rulers responsive to citizens, achieved through electoral competition for the electorate's approval".

GRÁFICA I. ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL EN MÉXICO, 1900-2014



Fuente: Proyecto *Varieties of Democracy* (V-Dem). Datos disponibles en <https://v-dem.net/en/analysis/analysis/>.

Según esta gráfica, la *democracia electoral* de México fue mejorando sostenidamente desde el año 1900, que es el primer año evaluado. Sin embargo, la medición se estancó a partir de 2003, y sufrió una caída en 2013 y 2014 que fueron los últimos años evaluados. Lo menos que podemos concluir de esta gráfica es que los procesos electorales en el país son vulnerables al deterioro, y que la democracia mexicana no está aún del todo consolidada. Quisiera sugerir que existen dos prácticas antidemocráticas que probablemente contribuyen a este estancamiento: la adquisición de recursos ilegales de campaña y su posterior utilización para la compra de votos.

En efecto, dentro del menú de la manipulación que poseen los actores políticos en las elecciones, el clientelismo bajo cualquiera de sus definiciones sigue siendo frecuente en la región. El patronazgo, las maquinarias políticas y la cooptación de votantes pobres han contaminado elecciones a lo largo de América Latina; y México no es la excepción (Szwarcberg, 2015). Como argumentaré más adelante, los tres partidos políticos grandes han caído en prácticas clientelares de varios tipos. Se puede argumentar que estas prácticas perjudican el desarrollo

del país puesto que en vez de ganarse el voto ofreciendo plataformas ideológicas bien definidas o demostrando su buena capacidad para gobernar, estos actores políticos buscan comprar a los votantes con favores de corto plazo.

Otra práctica que también parece ser frecuente en los países en vías de desarrollo es la adquisición ilegal de recursos de campaña. Más aún, estas dos prácticas pueden estar vinculadas y reforzarse una a la otra. Es cierto que el clientelismo no siempre se lleva a cabo con recursos de procedencia ilegal.<sup>6</sup> No obstante los ejemplos que daré a continuación sugieren que la compra de votos se financia en cierta medida con fuentes ilegítimas. En esto coincide el diagnóstico de las debilidades del sistema electoral mexicano que hicieron Ugalde y Rivera Loret de Mola (2013):

El clientelismo electoral en sus distintas modalidades —movilización, coacción y compra del voto y condicionamiento de programas sociales, entre otras— encarece las campañas y altera las condiciones de equidad. (...) [Los actos de clientelismo electoral] con frecuencia implican la utilización de recursos públicos con fines privados. (...) Además, el hecho de que estas actividades dependan del dinero en efectivo, estimula el uso de recursos ilegales que por definición no se reportan a las autoridades (Ugalde y Rivera Loret de Mola, 2013).

Por esto, algunos autores han argumentado que a menudo existe una simbiosis entre la adquisición de recursos ilícitos de campaña y la compra de votos que debería motivar el estudio de ambos problemas conjuntamente (Gingrich, 2013; Serra, 2016). Las dos secciones siguientes documentan que estas prácticas se siguen presentando en las elecciones mexicanas, lo cual podría tal vez explicar la forma de la gráfica que acabamos de mostrar arriba.

### 3. CORRUPCIÓN EN LA ADQUISICIÓN DE RECURSOS DE CAMPAÑA

Vale la pena distinguir dos tipos de corrupción. El tipo de corrupción que tiende a atraer la mayor parte de la atención mediática consiste en el abuso de un cargo público para beneficio propio. El gobierno mexicano, tanto a nivel nacional como subnacional, ha sido cuestionado severamente por reportajes continuos en los medios de comunicación sobre varios escándalos de corrupción. Se han hecho acusaciones de todo tipo: que los funcionarios

<sup>6</sup> Agradezco a un dictaminador anónimo esta aclaración.

públicos reciben favores personales otorgados por contratistas a quienes han sido favorecidos; que los legisladores reciben sobornos de grupos de interés; que los gobernadores son dueños de las empresas que ofrecen servicios a sus gobiernos; etcétera. Algunos académicos han incluso argumentado que existe un pacto tácito entre los actores políticos mediante el cual ninguno denuncia los negocios turbios del otro (Casar, 2014).

Si bien este tipo de abusos genera gran indignación en la opinión pública, me quisiera enfocar más bien en otro tipo de abuso que probablemente sea aún más dañino para la democracia: el financiamiento ilegal de campañas. Al estudiar América Latina, Laurence Whitehead argumentó que los políticos corruptos no buscan únicamente el enriquecimiento personal, sino que frecuentemente su objetivo es comprar apoyo político. El autor provee ejemplos detallados de administraciones pasadas en Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela que adquirieron fondos ilegales para ganar elecciones. Concluye que los incentivos de nuestros políticos a menudo tienen más que ver con la supervivencia de un grupo político que con el enriquecimiento privado (Whitehead, 2002). Esta sección se centra en este tipo de corrupción cuyo objetivo es el apoyo electoral más que el lucro individual.

Para ilustrar la diferencia entre estos dos tipos de actos corruptos, podemos usar los comentarios que se han hecho acerca de las delegaciones en el Distrito Federal. María Amparo Casar menciona ejemplos de ambas clases de corrupción en esas instituciones. Por un lado, provee ejemplos de delegados pertenecientes a varios partidos (el PAN, el PRD, el PRI y el PVEM) que han sido acusados de “despacharse con la cuchara grande” y de “enriquecerse con los recursos públicos, el tráfico de influencias o el otorgamiento de licencias y permisos.” Según la autora, a estos delegados hay que censurarlos y juzgarlos por estos graves abusos que los benefician personalmente. Pero por otro lado, también son graves los actos de corrupción que cometen para beneficiar a los candidatos de sus partidos, tales como “desviar recursos para ayudarlos a ganar las elecciones en las cuales estén compitiendo.” Como dice la autora, los contubernios de los delegados también buscan engordar el “cochinito” de sus partidos para futuras campañas (Casar, 2015). Una idea muy similar es expresada por Mauricio Merino, cuando critica a los llamados “Delegados chapulines” que abandonan su puesto para buscar otro cargo de elección popular. El autor describe su preocupación así:

Sus partidos prefieren a esos candidatos ya formados que apostar por nombres y trayectorias diferentes: sus redes pueden garantizarles vo-

tos y éstos, nuevos espacios de poder. (...) Tampoco tenemos garantías de que los recursos públicos no sean empleados para favorecer las campañas de quienes le han dado la espalda a los ciudadanos que los eligieron antes. (...) Quienes se quedan en las oficinas de las delegaciones desairadas (o de los municipios, los escaños o las curules, que para el caso es lo mismo) forman parte de los equipos de quienes volverán a las campañas y, con toda seguridad, estarán a su servicio. Y lo mismo puede suceder con los dineros y la autoridad que tienen en sus manos. Todo servirá a la nueva causa: ganar los votos necesarios para renovar el hueso (Merino, 2015).

Este segundo tipo de corrupción, el uso de recursos ilícitos de campaña, probablemente es un problema más grave de lo que ha reflejado la literatura tradicional sobre elecciones. Gran parte de la literatura clásica de votación se basa en las democracias liberales, las cuales son altamente formales. Pero muchos de los supuestos de dicha literatura no viajan bien a las democracias nuevas que operan de manera mucho más informal. En éstas existe una amplia brecha entre el comportamiento legalmente aceptado y las actividades de los políticos tras bambalinas. Esto mismo fue argumentado por Flavia Freidenberg y Steven Levitsky al comparar los partidos políticos en Europa Occidental con sus contrapartes en América Latina. Con respecto al financiamiento de campañas, los autores hallan que en vez de usar recursos transparentes regulados por el Estado, como es la norma en Europa, muchos partidos políticos en América Latina dependen de fuentes ilícitas o irregulares. De hecho, los autores sostienen que la mayor parte del financiamiento partidista en la región se consigue de manera informal, y frecuentemente ilegal, basada en el patronazgo, los donativos dudosos y el desvío de recursos estatales (Freidenberg y Levitsky, 2007). Dado este hecho, uno debe preguntarse ¿para qué se usan todos esos fondos mal habidos? Cabe especular que en parte son usados para la compra de votos.

En México se han documentado casos recientes de este fenómeno. En la elección de 2012, las autoridades tuvieron que investigar a todos los partidos por financiamiento ilegal.<sup>7</sup> Un escándalo muy publicitado involucró al PRI. Un crédito no declarado por más 50 millones de pesos proveniente de un banco llamado Monex fue canalizado al personal del partido para las actividades de campaña (dicha transacción fue posteriormente conocida como el Monexgate). La manera como se movieron esos recursos se asemejó a una operación

7 *Aristegui Noticias*, "PRI, PAN y Movimiento Progresista se acusan mutuamente por gastos de campaña", 27 de junio de 2012.

clásica de lavado de dinero. Las transferencias, que en un principio no fueron declaradas ante el IFE, llegaron a los operativos del PRI a través de un complicado esquema que involucró créditos otorgados por Monex a ciertas corporaciones fantasma con direcciones falsas, las cuales eran propiedad de altos miembros del partido.<sup>8</sup>

Otro sonado escándalo involucró al PRD. Dos colaboradores cercanos del candidato presidencial supuestamente organizaron una cena privada con prominentes empresarios mexicanos para pedir a cada uno seis millones de dólares en donativos encubiertos. Dicho evento confidencial para recabar fondos fue eventualmente divulgado a la prensa que lo reportó ampliamente.<sup>9</sup> Al incidente se le conoció públicamente como *el charolazo*.

También hay escándalos por parte del PAN. En el pasado, el PAN se ha autodefinido como el partido de la decencia y de las manos limpias; y en la elección de 2012, logró mantenerse sin escándalos públicos de gran magnitud, habiendo recibido sólo algunas multas menores por gastos irregulares. Sin embargo, al año siguiente el partido blanquiazul se vio involucrado en un notorio escándalo de corrupción por parte de sus diputados federales. Se alega que la bancada del PAN en la Cámara de Diputados, comenzó a pedir favores y dinero a varios alcaldes a cambio de asignarles transferencias federales a sus municipios. La petición de dinero a los ediles supuestamente consistía en un porcentaje de la transferencia federal —es decir, un *moche*—. Aparentemente, el dinero requerido sería para apoyar la campaña electoral del Presidente del PAN quien buscaba reelegirse al frente de su partido.<sup>10</sup>

En años siguientes, la sospecha de financiamiento ilegal de campaña se ha alimentado de varios escándalos de corrupción a nivel subnacional (Palma y Morales, 2014). Uno de los casos más sonados surgió en el 2013 durante las elecciones locales en el Estado de Veracruz. Una serie de audios y videos incriminatorios fueron filtrados a la prensa, los cuales contenían conversaciones de funcionarios estatales con líderes del PRI discutiendo el desvío de varios programas gubernamentales. En reuniones secretas, el Secretario de Finanzas de Veracruz explicó sus planes para manipular el programa anti-pobreza más grande del país, *Oportunidades*, en beneficio de su partido en las próximas elecciones. Sus palabras llegaron a un tal nivel de licencia que vale la pena citarlas textualmente:

8 CNN México, “El Tribunal da 48 horas al IFE para informar sobre Monex y Soriana”, viernes 27 de julio de 2012.

9 *El Universal*, “Polemizan por ‘pase de charola’”, 31 de mayo de 2012.

10 *Reforma*, “Desvían diputados adonde hay moche”, 18 de noviembre de 2013.

Ya tenemos afortunadamente, derivado del cambio y de la llegada del pri al gobierno federal, la delegación estatal de Sedesol. (...) Quiero comentarles que hay muchísimas 'oportunidades' que aprovechar porque precisamente hablo del programa Oportunidades. Invité a los encargados, quienes ahora están aquí con nosotros; ellos son los responsables y encargados del programa Oportunidades en esta zona. El mensaje que les quiero decir es que es una estructura tan importante, la de Oportunidades, que no podemos dejarle la absoluta responsabilidad y compromiso a las personas que trabajan en las oficinas del programa. Nosotros somos muchos y además tenemos mucha más gente todavía en cada una de las zonas. (...) Por eso necesitamos que los enlaces ya se apoderen del tema Oportunidades en su zona (Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz).

En estas reuniones, otros funcionarios del gobierno y líderes partidistas describieron estrategias para controlar varios programas sociales, a los cuales llamaron *oro molido*. Incluso las sillas de ruedas de los hospitales fueron ofrecidas al PRI para su uso.<sup>11</sup> Uno puede preguntarse cómo iba a utilizar estos recursos el partido tricolor una vez que los hubiera obtenido. Como describo en la siguiente sección, resulta que las conversaciones también revelaron explícitamente el uso que el partido pensaba darle a esos recursos en vísperas de las elecciones.

Resulta que en México, la mayoría de estas actividades acaban en la impunidad. De hecho, en 2012 los consejeros del IFE absolvieron a todos los partidos de casi todas las acusaciones de irregularidades en su financiamiento. Con respecto al crédito de Monex, en un principio el PRI negó haber diseñado este esquema, pero finalmente lo aceptó alegando que fue legal. De hecho, los abogados del partido fueron capaces de argumentar que ninguna *ley electoral* había sido violada (aunque no quedó claro si se violaron leyes *financieras*). Dada la ambigüedad legal del caso, el IFE se dividió sobre si debía imponer una multa al PRI. En una votación altamente controvertida de cuatro votos contra cinco, los nueve consejeros del IFE terminaron por absolver al PRI de cualquier delito.<sup>12</sup>

También se exoneró al PRD de su cena encubierta para recaudar fondos, y se exoneró al PAN de los delitos de los que estaba acusado.<sup>13</sup> Indulgencias similares ocurrieron en la elección anterior de 2006, lo que llevó a varios académicos a argumentar que el IFE, ahora el INE, ha perdido independencia respecto a los

11 Los videos están disponibles al público en <http://aristeguinoticias.com/1804/mexico/video-que-presento-el-pan-para-denunciar-la-red-electoral-del-pri-en-veracruz/>.

12 *El Economista*, "IFE define no sancionar al PRI por Monex", 23 de enero de 2013.

13 *ADN Político*, "Elecciones 2012: El IFE desecha casos Monex, Soriana y 'charolazo para AMLO", 5 de diciembre de 2012.

partidos políticos más grandes que se supone debe auditar (Magar, 2015). En efecto, en años recientes, los partidos políticos han acordado pasar medidas en el Congreso que han debilitado la autonomía del Instituto, tales como despedir arbitrariamente a los consejeros antes del término de su periodo (Serra, 2009). El resultado de estas intimidaciones es una aplicación laxa de las regulaciones de financiamiento de campaña que todos los partidos han sabido explotar.

Por otro lado, a pesar de enormes avances, las leyes vigentes han demostrado que aún son ineficaces para fiscalizar las campañas puesto que no han otorgado suficientes herramientas a las instituciones encargadas de supervisar y castigar violaciones. Los delitos son difíciles de comprobar, y cuando se comprueban, el castigo es demasiado suave para ser disuasivo. Además, por muchos años, la ley solía dictar que los partidos políticos se auditaran *ex post*, es decir que los gastos fueran examinados varios meses *después* de la elección cuando los ganadores ya habían ocupado los cargos (Aparicio, 2012). Esto creó un sistema en el que hacer trampa ha proporcionado el gran beneficio potencial de ganar la elección, con un posible castigo en el lejano futuro en caso de ser descubierto. También brindó a los partidos la oportunidad de ser creativos con su contabilidad moviendo los gastos de un Estado a otro, y de una elección a otra. Una de las manifestaciones de esta *contabilidad creativa* es el llamado *prorratio*, que causó gran polémica en 2012, y fue un tema importante de la legislación de 2014 (para una reseña detallada de las nuevas reglas de prorratio, véase Torres-Ruiz, 2014: 138-141). No es de sorprender entonces que los límites de gasto de campaña han sido sistemáticamente rebasados; aunque se debe apuntar que las reformas de 2014 incluyeron varias modificaciones a este respecto. Se tiene la esperanza de que estas modificaciones lleven a una mejor fiscalización de las campañas aunque, como argumentaré más adelante, no parece que las raíces de la corrupción y del clientelismo hayan sido cortadas de raíz.

#### 4. CLIENTELISMO CON LOS RECURSOS DE CAMPAÑA

Esta sección se concentra en una práctica específica que ha causado gran preocupación en América Latina, el *clientelismo*, mediante el cual un grupo de votantes (los clientes) reciben regalos o favores explícitamente a cambio de sus votos a favor de algún grupo de candidatos (los patrocinadores). Para establecer con claridad nuestro objeto de estudio, vale la pena ofrecer una definición de los términos. En la literatura académica se pueden encontrar distintas de-

finiciones de *clientelismo* por lo que, como nota Ugalde (2013), prevalece aún la confusión. La manera como yo quisiera entender este concepto se apega a la definición que ofreció ese autor: “El clientelismo electoral es el reparto de favores, bienes materiales, servicios o dinero a cambio de votos y/o apoyo político” (Ugalde, 2013: 121).

Esta práctica fue común durante el periodo hegemónico del PRI cuando se recurría a una variedad de técnicas manipulativas para obtener votos, incluyendo su compra y coacción. La literatura primaria y secundaria que aquí reseño indica que estas prácticas no desaparecieron del todo en la época moderna. Si bien varias leyes de gran calado fueron aprobadas en la década de 1990 para reformar las elecciones, en la práctica la mayor parte del esfuerzo político se dirigió a erradicar el fraude electoral. Como resultado, las prácticas fraudulentas, tales como rellenar urnas, falsificar boletas o alterar actas, han sido en buena medida controladas. Sin embargo, otras prácticas de manipulación más sutiles que son utilizadas antes del día de la votación no han sido atendidas correctamente – en particular, un menú de prácticas categorizadas como clientelares ha sobrevivido a través de los años –.

Es de sorprenderse que dichas prácticas sigan vigentes el día de hoy dado el notable esfuerzo institucional que ha habido a través de los años por erradicarlas. A nivel legislativo, el concepto de compra de votos ha sido regulado cuando menos desde 1977 cuando se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (Loppe). En los años 90, la compra de votos también logró entrar en la ley cuando se tipificó como ilícito en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Desde el inicio, el Cofipe estableció como infracción la utilización de programas sociales y recursos públicos para inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato (art. 347, párr. 1, incs. *c*, *d* y *e*). Toda esta legislación se recuperó y expandió ahora en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe). Así que teóricamente, si existiera un verdadero estado de derecho, dichas prácticas tendrían que haber sido destruidas. Desafortunadamente estas prohibiciones han sido flojas, con un número reducido de condenas y castigos. Esta aplicación suave de la ley ha permitido que toda elección siga siendo vulnerable al clientelismo.

También ha habido un esfuerzo considerable de concientización ciudadana: el IFE en su momento, y ahora el INE, se ha encargado de emitir miles de anuncios para informar a los televidentes y radioescuchas acerca de su derecho y su obligación moral de reportar delitos electorales. Asimismo, el monitoreo de

los procesos electorales por parte de ONGS y la sociedad civil ha sido cada vez más activo y organizado. Por ello podríamos suponer que hoy en día es mucho más difícil llevar a cabo estas prácticas de lo que lo era durante el periodo autoritario de partido dominante. Y sin embargo, todo parece indicar que la compra de votos ha logrado sobrevivir en la época moderna. Así lo sospechan otros académicos, tales como Carlos Elizondo quien al analizar algunos datos presupuestales concluyó lo siguiente:

Una buena parte del gasto público se destina a un gasto social cada vez más clientelar. Por ejemplo, el presupuesto de Sedesol, el llamado Ramo 20, pasó de ser, en 2006, de 37.8 mil millones, descontada la inflación, a 117 mil millones en el presupuesto de este año (Elizondo, 2015).

Como ilustración de lo anterior, un componente importante de las acusaciones contra el candidato del PRI durante el conflicto post-electoral de 2012 fue la compra de votos. En efecto, varios contendientes afirmaron que funcionarios del PRI repartieron regalos a votantes pobres a cambio de votos a su favor (Serra, 2014). Esto fue una de las bases para el juicio de inconformidad que promovió el PRD con el objeto de invalidar la elección (Movimiento Progresista, 2012). Según esta acusación, se intentó sobornar a los votantes ofreciéndoles alimentos, cemento, electrodomésticos y dinero en efectivo – lo cual habría sucedido sobre todo en los barrios pobres y las zonas rurales –. A cambio, los votantes presuntamente aceptaron tomarle una foto a su boleta para probar que habían votado por Enrique Peña Nieto, o entregaron sus credenciales de elector para que otra persona votara en lugar suyo. Otra supuesta técnica fue que el votante adulto entrara a la casilla con algún niño cuyo encargo era verificar el voto visualmente. Algunas de estas técnicas eran parte del *menú de la manipulación* que el PRI utilizaba en su periodo hegemónico (Schedler, 2002); y el PRD sostuvo que esta parte aborrecida de la historia de México se estaba repitiendo.

Para sustanciar su recurso legal, el candidato presidencial del PRD, Andrés Manuel López Obrador, pidió a sus seguidores alrededor del país que recolectaran cualquier prueba de irregularidades que pudieran encontrar. El Zócalo de la Ciudad de México se llenó con miles de objetos recolectados de todas las regiones. La mayor parte consistió en materiales de campaña tales como gorras y sandalias con los logos de Peña Nieto, y también se incluyeron animales de granja habrían sido regalados a votantes rurales. El PRD afirmó haber recolectado 25 toneladas de estos objetos, los cuales fueron enviados al día siguiente al tribunal electoral. Otro tipo de evidencia que llegaron a recolectar los seguidores de López Obrador consistió en centenares de tarjetas de pre-

pago con crédito para hacer compras en una gran cadena de supermercados, Soriana. La sospecha es que los operadores del partido tricolor distribuyeron dichas tarjetas de Soriana para comprar votos. Poco después de las elecciones, hubo reportes de varios clientes invadiendo las tiendas de Soriana para usar sus tarjetas de prepago antes de que éstas expiraran. Surgieron videos en YouTube y algunos reportajes periodísticos entrevistando clientes en una sucursal de Iztapalapa, en el Distrito Federal, admitiendo que habían recibido las tarjetas de supuestos operadores del PRI.<sup>14</sup> Varios de estos clientes se mostraron molestos al descubrir que las tarjetas no tenían fondos. Todo este material fue incluido como evidencia para anular la elección presidencial (Movimiento Progresista, 2012). Hay que notar que el PRI negó estas acusaciones<sup>15</sup> y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) consideró que las pruebas eran insuficientes, (TEPJF, 2012: 1119-1307) además de que existen sospechas de que algunas acusaciones contra el PRI fueron exageradas o fabricadas.<sup>16</sup> Pero lo cierto es que se propagó una sospecha bastante generalizada de que muchos votos fueron efectivamente comprados en 2012.

Dicha sospecha ha surgido también en elecciones subsiguientes. El escándalo en Veracruz que describí en la sección anterior también incluyó acusaciones de compra de votos. En la sección previa transcribí conversaciones durante las elecciones locales de 2013 entre funcionarios del gobierno y líderes del PRI que fueron eventualmente divulgadas al público. En dichas conversaciones se habla de malversar los recursos del gobierno.<sup>17</sup> Esta sección documenta que uno de los destinos de este desvío de recursos fue la compra de votos. Durante las juntas secretas, el Secretario de Finanzas de Veracruz dio la instrucción de que fueran los representantes del PRI, en vez de funcionarios públicos apartidistas, quienes debían entregar el apoyo a todos los beneficiarios del programa Oportunidades. El financiamiento del programa Oportunidades es federal, pero se ordenó decir claramente a las cuatro mil mujeres beneficiarias que sus pagos venían de los candidatos locales del PRI a cambio de su apoyo electoral. Durante una reunión del partido, el Secretario explicó su razonamiento de la siguiente manera:

14 *La Jornada*, "Compras de pánico en Soriana ante el temor de que el PRI cancelara tarjetas", martes 3 de julio de 2012.

15 *Milenio*, "Falsa y armada, la acusación de fraude con tarjetas", 9 de julio de 2012.

16 Para una reseña de varios argumentos a favor y en contra de las acusaciones de fraude que hizo el PRI contra el PRI, véase Serra (2013).

17 Los videos pueden consultarse en <http://aristeguinoticias.com/1804/mexico/video-que-presento-el-pan-para-denunciar-la-red-electoral-del-pri-en-veracruz/>.

Si nos comprometemos con que el enlace sea también al mismo tiempo el que va a estar al tanto y al pendiente del comportamiento de las beneficiarias de Oportunidades en su zona, estoy seguro que esa gente va a estar de nuestro lado. (...) A final de cuentas es un programa de pago de becas, pero, pues, también se les puede llamar sueldos ¿no? ¡Imagínense tener con sueldo a 4000 personas! Pues es una cosa enorme. (...) De ahí se va haciendo la red (Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz).

Una vez filtradas a los medios de comunicación, provocaron indignación en la opinión pública. Palabras tan explícitas dieron cuenta de cuán arraigado todavía está este comportamiento en la cultura política mexicana. Sin embargo, cabe preguntarnos si estas prácticas frecuentes llegan a tener algún impacto significativo en los resultados electorales. Es probable que el efecto de la compra de votos sea menor que el efecto de las plataformas políticas, de la marca partidista, del carisma de los candidatos, de la situación económica, etcétera. No obstante hay que tomar en cuenta que en una elección cerrada, como ha habido en la historia reciente de México, incluso un efecto pequeño sobre la votación presidencial podría cambiar la identidad del ganador. Entonces ¿tienen las prácticas clientelares un efecto significativo sobre el resultado de las elecciones en México? Es una pregunta difícil de contestar, en parte porque los operadores de los partidos suelen actuar con discreción, escondiendo cualquier comportamiento que viole la ley. Es por lo tanto difícil cuantificar cuántos votos fueron comprados y dónde.<sup>18</sup>

De manera rudimentaria, se puede buscar una respuesta observando el comportamiento de un grupo demográfico específico: los votantes rurales. En efecto, uno de los ámbitos más vulnerables a la compra del voto es la zona rural. Hay varias razones por las cuales las zonas rurales son particularmente propicias a esta práctica. La supervisión por parte de autoridades electorales y organizaciones civiles es más complicada que en las zonas urbanas; y las necesidades económicas de los campesinos son susceptibles a las relaciones clientelares. En particular, los caciques locales pueden por un lado prometer la entrega de bienes y servicios a cambio del apoyo político de la comunidad, y por el otro amenazar con retirar dichos bienes y servicios. En el pasado, el gobierno ha utilizado carreteras, escuelas, hospitales, repartición de tierras y entrega de escrituras como moneda de cambio en las comunidades en las que ha buscado el voto. Por estas razones entre otras, Haber *et al.* (2008) sostienen

18 Existen algunos estudios tratando de cuantificar estadísticamente la compra de votos en la elección de 2012, tales como Nichter y Palmer-Rubin (2015).

que el ejido fue un sistema ineficiente para producir cultivos (2008: 32) pero eficiente para producir votos (2008: 33).

Así que resulta interesante observar el contraste de la votación urbana con la rural que recibió Enrique Peña Nieto en 2012. Como era de esperarse por experiencias anteriores, al PRI le fue excepcionalmente bien en las zonas rurales. De acuerdo con las encuestas de salida, aunque Peña Nieto ganó en ambos tipos de localidades, ganó el voto rural por un margen más amplio que el voto urbano. Consulta Mitofsky encontró que Peña Nieto sobrepasó a López Obrador por 14% en zonas rurales pero sólo por 6% en zonas urbanas.<sup>19</sup> Sin ser una prueba estadística, esto abona a las sospechas de que existe una maquinaria partidista muy arraigada en las zonas campesinas que ha favorecido al partido tricolor.

Hay que notar que si bien muchas de las acusaciones de este tipo suelen recaer sobre el PRI, uno no debe pensar que éste es el único partido involucrado en prácticas de legalidad dudosa para obtener beneficio electoral. En distintos grados, todos los partidos con funcionarios públicos han sido acusados de malversar sus presupuestos con fines electorales. Algunos autores han denunciado las prácticas clientelares que supuestamente lleva a cabo el PRD en sus bastiones. Se menciona con particular frecuencia la corrupción que se percibe en las delegaciones del Distrito Federal. En su trabajo de campo, Tina Hilgers observó que algunas fracciones partidistas usan los servicios gubernamentales, tales como la luz, el agua y el drenaje como recompensa a cambio de apoyo electoral. El partido ha aparentemente aprovechado estos recursos del Estado para negociar alianzas con grupos que movilizan el voto (Hilgers, 2008). También es fácil encontrar acusaciones contra el PAN de comprar a los votantes.<sup>20</sup>

Así que en realidad todos los partidos políticos parecen tener responsabilidad en esta conducta. Coincide José Antonio Crespo, quien asegura que la utilización del presupuesto público para la compra directa del voto, “puede y suele ocurrir en diversas regiones, sin distinción del partido que gobierne” (Crespo, 2010: 56). Estos ejemplos proveen una idea de la prevalencia y persistencia de las prácticas clientelares en el país. No es de sorprenderse que en la encuesta realizada durante la jornada electoral de 2012 por la organización no gubernamental Alianza Cívica, 28.4% de los ciudadanos que acudieron a las urnas estuvieron expuestos a la compra y coacción del voto. Según dicha encuesta, de estos casos, 71% fueron por parte del PRI, 17% por parte del PAN, y 9% por parte

19 Consulta Mitofsky, “México 1º de julio 2012: Perfil del votante”, julio de 2012.

20 *La Jornada*, “PAN adoptó corrupción y opacidad: ex gobernador Elizondo al renunciar al blanquiazul”, 24 de febrero de 2014

del PRD y sus aliados.<sup>21</sup> Dada la gran incidencia de estas prácticas, corresponde preguntarnos acerca de las posibles soluciones que se puedan adoptar.

## 5. LAS REFORMAS DE 2014: ¿ACABARÁN CON EL FINANCIAMIENTO ILEGAL Y LA COMPRA DE VOTOS?

Los problemas derivados del clientelismo han sido reconocidos como una preocupación apremiante por la clase política. Tras la elección de 2012, las principales fuerzas nacionales se embarcaron en una ambiciosa reforma legal que abordó toda clase de asuntos electorales. El cambio más dramático fue disolver los organismos electorales a nivel subnacional. Antes de 2015, las elecciones locales eran organizadas por funcionarios locales: cada estado estaba encargado de dirigir su propio organismo electoral, y el congreso estatal seleccionaba a los consejeros electorales y sus atribuciones. Mientras al gobierno nacional le correspondía organizar las elecciones para Presidente y para legisladores federales, a las entidades federativas les correspondía organizar las elecciones para gobernadores, alcaldes y legisladores locales. No obstante, en muchos estados se cree que los gobernadores adquirieron demasiado control sobre los organismos electorales al cooptar o amedrentar a sus funcionarios. Con frecuencia los mandatarios estatales habían logrado asegurar la lealtad de los consejeros electorales al frente de los institutos locales. Como explica Alcocer (2013), esta indebida influencia e intervención de los gobernadores en la organización y desarrollo de los comicios locales sirvió para justificar la centralización de la función electoral en un organismo nacional único (2013: 47). El autor resume esta justificación de la siguiente manera:

El argumento principal que sustenta la propuesta del pan y del prd para la centralización electoral es la debilidad de los institutos locales, así como la parcialidad de los consejeros electorales de los consejos generales de esos institutos, de quienes se afirma que han sido 'capturados' por los gobernadores a través del reparto por cuotas que se ha generalizado mediante los congresos estatales. Están documentados numerosos casos en que, efectivamente, en negociaciones locales, los partidos políticos y los gobernadores han destituido arbitrariamente a consejeros electorales para sustituirlos con personas ligadas de modo apenas disfrazado con los propios partidos o directamente con el gobernador; de igual forma, mediante reformas a las leyes electora-

21 *Aristegui Noticias*, "Todos los partidos compraron o coaccionaron votos: expertos en CNN", 6 de julio de 2012.

les locales se han introducido normas de elección, plazos de mandato y condiciones salariales que afectan la autonomía, imparcialidad e independencia de las autoridades electorales locales (Alcocer, 2013: 47).

Como resultado de esta *captura*, los órganos electorales locales han frecuentemente ignorado las prácticas clientelares en las que caen los funcionarios estatales con sus recursos gubernamentales. Desde 2012 los partidos de oposición habían pedido algún tipo de solución a estos problemas. Los grupos parlamentarios del PAN y del PRD apoyaron la idea de centralizar la administración electoral, así que en otoño de 2013 se introdujo un proyecto de ley describiendo un plan para disolver los organismos electorales subnacionales y reemplazarlos por ramas directas del organismo electoral nacional. El PRI aceptó esta petición la cual se convirtió en la espina dorsal de la reforma electoral de 2014. En consecuencia, México adoptó un sistema para organizar elecciones que ha sido descrito como *híbrido*: los órganos electorales locales están a cargo de organizar las elecciones locales y de sancionar a los actores locales pero le reportan a un organismo federal (Marván-Laborde, 2014). A partir de ahora, la autoridad electoral nacional está a cargo de nombrar y remover a las autoridades electorales subnacionales, e incluso puede atraer todo el proceso electoral local.

Las nuevas leyes también incluyeron medidas interesantes para atender los problemas derivados del clientelismo. De estas medidas sólo menciono aquí algunas de las más relevantes para los temas de este ensayo – otros aspectos de esta reforma pueden ser consultados en Peña Molina (2014), Torres-Ruiz (2014) y Serra (2016) –. Primero, reconociendo la necesidad de atender estos problemas, parte de la reforma de 2014 fue dedicada al financiamiento de campañas políticas. Marván-Laborde (2014) explica que la nueva legislación centralizó y homologó las normas de financiamiento, y también acortó los tiempos de fiscalización. Además, una medida innovadora con respecto a la fiscalización, es que ésta se podrá realizar en *tiempo real*, es decir, de manera simultánea al desarrollo del proceso electoral. Por lo tanto el INE podrá monitorear los gastos de los partidos conforme se estén llevando a cabo las campañas. Asimismo se redujo a un mes el tiempo con el que contará el Instituto para revisar los informes presentados por los distintos partidos. Según Torres-Ruiz (2014), estas medidas harán más rápida y expedita la tarea de fiscalización que tantas impugnaciones y malestares ha generado en comicios anteriores (2014: 136).

Por otro lado, la legislación en contra de inducir el voto también se expandió en 2014. Varias prácticas que han causado preocupación en contiendas recién

tes están ahora más claramente prohibidas por la ley. Aquí quisiera mencionar cuatro medidas nuevas que me parecen particularmente interesantes, y que complementan o expanden las leyes anteriores. En primer lugar, los servidores públicos serán merecedores de multa y prisión si condicionan la entrega de algún programa social al apoyo político de los beneficiarios (LGMDE, art. 2, fracc. II). En segundo lugar, los funcionarios de gobierno serán sancionados si obligan a sus subordinados a participar en marchas o manifestaciones, o a apoyar de cualquier manera a algún partido político (LGMDE, art. 2, fracc. I). En tercer lugar, a los actores políticos les queda prohibido prometer dinero, servicios o cualquier regalo al votante para que se *abstenga* de ir a votar (LGMDE, art. 7, fracc. VII). Y en cuarto lugar, se castigará a quien induzca la práctica del “turismo electoral”, mediante un pago a los electores para que voten en ciertos distritos electorales que no les corresponden (LGMDE, art. 13, fracc. I). Todas estas leyes se ven muy bien *de jure*. Habría que preguntarnos ahora si van a tener algún impacto importante *de facto*.

## 6. COMPLETANDO LA TRANSICIÓN POR LA VÍA CIUDADANA

Queda claro con la reseña anterior que el esfuerzo legislativo por regular las prácticas corruptas y las clientelares ha sido serio y sostenido a través de los años hasta la última reforma política de 2014. Es factible que estas reformas tengan un impacto positivo sobre la calidad de nuestra democracia. Algún beneficio aporta tener leyes que regulen las conductas inapropiadas. Empero, como argumento en esta última sección, podemos adelantar que la corrupción política y el clientelismo seguirán vigentes puesto que estas reformas legislativas podrían ser insuficientes por sí mismas. En efecto, para realmente potenciar los beneficios de las reformas se necesitaría aplicarlas al pie de la letra puesto que de poco o nada sirven las regulaciones que no se aplican. Como se ha argumentado en otra investigación, uno de los problemas más arraigados que obstaculizan el progreso democrático en México es una aplicación demasiado laxa de la ley. Esto es cierto tanto para las leyes electorales como para las leyes de otros tipos (Serra, 2016). Así que en términos generales lo que se requeriría es una observación más rigurosa del estado de derecho. Otro problema es que las reformas de 2014 fueron imperfectas y crearon problemas nuevos. En particular, la abrumadora complejidad de este sistema *híbrido* dejó imprecisiones y vacíos jurídicos que podrían en un momento dado llevar a conflictos jurídicos entre OPLES, el INE y el tribunal electoral (Marván-Laborde, 2014).

Finalmente, un posible error de los reformistas en México ha sido enfocarse casi exclusivamente en escribir leyes. Tal parecería que en México se adoptó, consciente o inconscientemente, la estrategia de democratizarse por la vía institucional. Esta estrategia rindió frutos por muchos años, habiendo permitido el inicio de una transición pacífica y ordenada. A nivel electoral, la serie de reformas electorales que se han escrito lograron incrementar la equidad de la competencia multipartidista y reducir el fraude en el conteo de votos. Pero otros problemas de los procesos electorales han sobrevivido y tal vez han aumentando en años recientes. Este artículo documentó dos de esos problemas: el financiamiento ilegal de campaña y la compra de votos. Ambos problemas son facetas del clientelismo electoral, que es un fenómeno que ha generado preocupación en toda la región latinoamericana y en muchas otras democracias incipientes. En México abundan ejemplos de ambos fenómenos, especialmente, a nivel subnacional (Benton, 2012). Todo parecería indicar que la estrategia de escribir más y más leyes ha sido incapaz de desterrar estos problemas que vulneran la democracia mexicana, obstaculizando su progreso. Existe incluso el riesgo de que este tipo de manipulaciones clientelares lleven a un retroceso democrático, es decir a una *des-democratización* como lo llamó Charles Tilly (2003).

La naturaleza de los obstáculos que han sobrevivido es tan diferente a la de los obstáculos iniciales que probablemente se necesite una estrategia del todo distinta para enfrentarlos. Es poco probable que la democracia mexicana se consolide exclusivamente con más reformas electorales. A estas alturas, lo que se requiere es una transformación más holística, es decir, una transformación más completa que incluya a la sociedad y a los ciudadanos además de las instituciones políticas. En efecto, construir una democracia plena requiere del apoyo de los ciudadanos de a pie, muchos de los cuales siguen jugando un papel marginal en la construcción del Estado. Incluso algunos autores han sostenido que a muchos mexicanos se les trata como *súbditos* más que *ciudadanos*. Como asegura Torres-Ruiz (2015), “el país cuenta con un gran número de ciudadanos precarios, rotos, fragmentados, en donde el contexto político, social y económico les hace prácticamente imposible ejercer su ciudadanía a plenitud, para poder participar activamente en la solución de los problemas que aquejan a la comunidad política de la que forman parte.” Incluir a toda la población en el sistema político sea tal vez la única manera de que se cumplan las *grandes expectativas* que hemos generado los mexicanos con respecto a nuestra democracia (Aguilar Rivera, 2013).

Uno de los caminos a tomar, pues, consistiría en fortalecer la sociedad civil. Tanto las organizaciones civiles como la gente común deberían jugar un papel preponderante en la vida política, incluyendo los procesos electorales. Bajo esta óptica, la clase política debería permitir esta tendencia naciente a empoderar al ciudadano frente a la partidocracia (Serra, 2012). Usando la jerga de las décadas pasadas, la política podría seguir su proceso de *ciudadanización* y *despartidización*. En particular, las numerosas organizaciones civiles que han surgido recientemente en la región podrían ser empoderadas para vigilar y supervisar la correcta implementación de las decisiones de gobierno (Lean, 2012). Esto permitiría pasar de una etapa en la que se escriben leyes constantemente a una etapa en la que estas leyes se aplican con rigor. Quizá así se logren desacreditar a las prácticas manipulativas, tales como el clientelismo y la corrupción electorales, para finalmente consolidar nuestra democracia.

## REFERENCIAS

- Aguilar Rivera, José Antonio. 2013. *Great Expectations: Mexican Democracy and its Discontents*. Working Paper #392. Unites States: Kellogg Institute.
- Alcocer, Jorge. 2013. “La ilógica reforma electoral”. En *Voz y Voto*. No. 249. Noviembre. México.
- Aparicio, Javier. 2012. “Elecciones legítimas pero inequitativas”. En *Letras Libres*. No. 164. Agosto: 24-27.
- Benton, Allyson. 2012. “Bottom-Up Challenges to National Democracy: Mexico’s (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves”. En *Comparative Politics*. Vol. 44. No. 3. Abril: 253-271.
- Casar, María Amparo. 2014. “Tapaos los unos a los otros”. *Excélsior*, 5 de noviembre de 2014.
- Casar, María Amparo. 2015. “Delegados desbandados”. *Excélsior*, 14 de enero de 2015.
- Crespo, José Antonio. 2010. *México 2009: Abstención, voto nulo y triunfo del PRI*. Centro de Investigación de Docencia Económicas, DTEP 220.
- Elizondo, Carlos. 2015. “La hora del ajuste”. *Excélsior*, 15 de enero de 2015.
- Fish, M. Steven. 2001. “The Dynamics of Democratic Erosion”. En *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press: 54-95.

- Freidenberg, Flavia. 2009. "Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007-2008)". En *México: El Nuevo Escenario Político ante el Bicentenario*. M. A. Sáez y E. H. Norzagaray. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca: 237-254.
- Freidenberg, Flavia y Tomáš Došek. 2012. "¿Qué divide a los políticos? Actitudes, valores y preferencias de los diputados en México (1994-2012)". En *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. No. 11. Junio: 135-157.
- Freidenberg, Flavia y Steven Levitsky. 2007. "Organización informal de los partidos en América Latina". En *Desarrollo Económico*. Enero-marzo. Vol. 46. No. 184: 539-568.
- Haber, Stephen H. Herbert S. Klein, Noel Maurer y Kevin Middlebrook. 2008. *Mexico since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hilgers, Tina. 2008. "Causes and consequences of political clientelism: Mexico's PRD in comparative perspective". En *Latin American Politics and Society*. Vol. 50: 123-153.
- Kopstein, Jeffrey. 2003. "Review Article. Postcommunist Democracy: Legacies and Outcomes". En *Comparative Politics* 35. No. 2: 231-250.
- Lean, Sharon. 2012. *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*. New York: Palgrave MacMillan.
- Linz, Juan J. y Alfred C. Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, MD y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Loeza, Soledad. 2008. *Entre lo Posible y lo Probable. La Experiencia de la Transición en México*. México: Editorial Planeta.
- Magar, Eric. 2015. "The electoral institutions: party subsidies, campaign decency, and entry barriers". En Jorge I. Domínguez, Kenneth F. Greene, Chappell H. Lawson y Alejandro Moreno (Eds.). *Mexico's Evolving Democracy: A Comparative Study of the 2012 Elections*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press: 63-85.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Marván-Laborde, María. 2014. "Reforma electoral 2013-2014. Centralización como alternativa al sospechosismo". En *Análisis Plural*. Primer semestre. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- Merino, Mauricio. 2015. "El show del hueso". *El Universal*, 14 de enero de 2015.
- Movimiento Progresista. 2012. "Asunto: Se solicita remisión de juicio de inconformidad por nulidad de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos." 12 de julio de 2012. Distrito Federal.
- Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio): 149-174, ISSN: 2448-8283.

- Nichter, Simeon y Brian Palmer-Rubin. s. i. "Clientelism, Declared Support, and Mexico's 2012 Campaign". En Jorge I. Domínguez, Kenneth F. Greene, Chappell H. Lawson y Alejandro Moreno (Eds.). *Mexico's Evolving Democracy: A Comparative Study of the 2012 Elections*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press: 200-226.
- O'Donnell, Guillermo A., Philippe C. Schmitter, y Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Palma, Esperanza y Gilberto Morales. 2014. "La Geografía de las Campañas Presidenciales en México en 2012". En *América Latina Hoy*. Vol. 67: 191-209.
- Peña Molina, Blanca Olivia. 2014. "La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México". En *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. No. 14: 31-74.
- Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation". En *Journal of Democracy*. No. 13. April: 37.
- Serra, Gilles. 2009. "Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006". En *Política y Gobierno*. Vol. XVI. No. 2. Semestre II. México: CIDE: 411-427.
- Serra, Gilles. 2012. "The Risk of Partyarchy and Democratic Backsliding: Mexico's 2007 Electoral Reform". En *Taiwan Journal of Democracy*. Vol. 8. No. 1. Julio: 93-118.
- Serra, Gilles. 2013. "Was Mexico's 2012 Election Undemocratic? Assessing the Fraud Accusations". En *Documentos de trabajo del CIDE*. DTEP-259. Octubre 2013.
- Serra, Gilles. 2014. "The 2012 elections in Mexico: Return of the dominant party". En *Electoral Studies*. Vol. 34. Junio: 149-353.
- Serra, Gilles. 2016. "Vote buying with illegal resources: Manifestation of a weak rule of law in Mexico". México: Manuscrito.
- Szwarcberg, Mariela. 2015. *Mobilizing Poor Voters: Machine Politics, Clientelism and Social Networks in Argentina*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 2003. "Inequality, Democratization, and De-Democratization". En *Sociological Theory*. Vol. 21. No. 1. Marzo: 37-43.
- Torres-Ruiz, René. 2014. "México y su nueva reforma político electoral". En *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. No. 14: 119-159.
- Torres-Ruiz, René. 2015. "Ciudadanía, democracia, fragilidades en curso: México y sus desafíos". En *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. Año X. No. 20. Julio-diciembre: 1-42.
- Ugalde, Luis Carlos. 2013. *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano, 2000-2012. Ideas para una nueva reforma electoral*. Edición del Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia. Artículo disponible en [www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx).
- Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio): 149-174, ISSN: 2448-8283.

Gilles Serra  
Clientelismo y corrupción electoral en México: Persistencia a pesar de los avances legislativos

Ugalde, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola. 2013. "Clientelismo electoral y la compra del voto en México". En *Nexos*. México.

Whitehead, Laurence. 2002. *Democratization: Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.