

¿Por qué los partidos hacen trampa? Cambios en las normas electorales en México después de la democratización

Joy Langston*

RESUMEN: Este artículo estudia la democracia mexicana desde 1996 para comprender las motivaciones de los líderes de partido al crear y manipular leyes que definen la competencia y la colusión electorales. Encuentra que los líderes de los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) negociaron resultados institucionales que les permitieron hacer trampa en el corto plazo, a la vez que dejar las consecuencias reputacionales de una estrategia que erosionaba al árbitro electoral a los futuros líderes. Sin embargo, la sistematización de esa estrategia de incumplimiento condujo en última instancia a un desastre electoral.

PALABRAS CLAVE: reforma electoral, partidos políticos, estrategias de corto plazo.

Why do Parties Cheat? Institutional Choice in Mexico after Democratization

ABSTRACT: This paper examines Mexico's democracy since 1996 to understand the motivations of party leaders in creating and manipulating laws that shape competition and collusion. It finds that party leaders negotiated institutional outcomes that allowed them to cheat in the short-term and leave consequences of a non-cooperative strategy to future leaders. However, at each stage of the political game, leaders continue to follow the same strategy of non-compliance, which can ultimately lead to electoral disaster.

KEYWORDS: electoral reforms, political parties, short-term strategies.

INTRODUCCIÓN

En muchas democracias recientes, los partidos políticos u otros actores políticos han confiado en terceros actores, conocidos como organismos de administración electoral (OAE, en adelante), para administrar las elecciones. Esto les permite aprovechar un horizonte de tiempo más largo para invertir en su etiqueta partidista sin miedo a que los otros partidos cometan fraude (IDEA, 2014). Los partidos tal vez quieran manipular las instituciones electorales para su propio beneficio, pero deben forjar reglas que los votantes y otros actores electorales consideren justas para que los

*Joy Langston es profesora-investigadora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México. Tel: 52 (55) 5727 9800. Correo-e: joy.langston@cide.edu. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1828-502X>.

Artículo recibido el 19 de junio de 2019 y aceptado para su publicación el 7 de abril de 2020.

resultados electorales sean aceptados, incluso por los perdedores. Sin embargo, como Birch y Van Ham reconocen (2017: 487), los organismos de gestión electoral están inmersos en el juego político que deben regular, por lo que es difícil lograr una “independencia *de facto* de influencia política...” Esto implica, entonces, una tensión que recientemente ha empezado a reconocerse: así como los partidos crean instituciones formalmente autónomas o semiautónomas para limitar sus acciones en su propio beneficio, también tienen fuertes incentivos para violar estas reglas si es posible y redactar leyes que puedan manipular o debilitar al OAE.

Este artículo estudia un solo sistema electoral, el de México, para comprender mejor las motivaciones de incumplimiento de los partidos. Encontramos que los líderes de partidos políticos se involucran en dos tipos de comportamiento cuestionables: primero, a menudo coluden entre ellos para redactar leyes que los beneficien mientras perjudican a otros tipos de actores políticos, como los votantes o líderes partidistas sin acceso a la dirigencia de los partidos; y segundo, ignoran las reglas negociadas y se engañan a sí mismos cuando el cumplimiento ayudaría a sus objetivos de largo plazo.

Los líderes de partido suelen tener dos intereses cuando se trata de OAE; uno que comparten con otros partidos; y otro que no.¹ La mayoría de los líderes de partido quieren reforzar su capacidad para ganar escaños a través de distintos medios, como la obtención de gran parte del presupuesto público, altas barreras de entrada para nuevos partidos y el control sobre sus políticos ambiciosos mediante la selección cerrada de candidatos.² Aunque los líderes de partido busquen cometer fraude electoral contra sus rivales, suelen cooperar con ellos para impedir que otro tipo de actores accedan a la arena política. Estos intereses duales pueden llevar a que la institución reguladora sea capturada por los actores que ésta supuestamente regula.

La naturaleza del juego repetido implícito en las elecciones y en la elaboración de normas electorales enfatiza un dilema intertemporal. Los líderes y candidatos de partido tienen fuertes incentivos para ganar por cualquier medio necesario, especialmente si saben que el otro partido hará trampa. Si estos líderes tienen horizontes cortos de tiempo en ese puesto, pueden recurrir a comportamientos de incumplimiento de la normativa electoral porque las victorias bajo su mandato promoverían sus carreras personales. Sin embargo, si todos los líderes de partido continúan con la misma estrategia, prevalecerán las trampas y el acoso de la autoridad electoral, que, a su vez, conducirá a resultados no óptimos, como el aumento del rechazo de los

¹Tsebelis (1990: 104) argumentó que las reglas electorales eran instituciones “redistributivas”, porque un asiento otorgado a un partido no puede otorgarse a otro, por lo que es un juego de suma cero. Sin embargo, esto no siempre es el caso porque los partidos en muchos sistemas electorales comparten al menos algunos intereses comunes.

²En este artículo, la autora no distingue los partidos en términos de su nivel de trampa. Como se verá más adelante, todos los partidos se comportan de manera duplicada, y aunque algunos partidos hacen trampa más que otros, se trata de diferencias relativamente pequeñas.

votantes hacia los partidos. Las consecuencias del comportamiento tramposo pueden no afectar las carreras de los líderes de partido porque los costos de incumplimiento se pagan en el futuro.³ Por lo tanto, tienen un fuerte interés en redactar reglas que puedan manipular en el presente, y están dispuestos a postergar los costos de su comportamiento debido a la alta probabilidad de que no serán líderes cuando las consecuencias negativas de sus negociaciones hagan efecto.

La literatura sobre captura de instituciones regulatorias ayuda a iluminar un problema central: los actores de la industria dentro de un sector regulado suelen ser capaces de capturar al regulador y, al hacerlo, pueden crear barreras de entrada para nuevos actores, permitiéndoles ofrecer “productos” de baja calidad a mayores costos. Como resultado de ello, los clientes, o los votantes en este caso, suelen perder. Este artículo mostrará que las agencias reguladoras electorales que conforman los órganos de gestión electoral han sido, en mayor o menor medida, capturadas por los partidos que las colocaron, dejándolas en una posición débil frente a los partidos y el Poder Ejecutivo.

Uno podría preguntarse por qué no todas las naciones exhiben instituciones electorales capturadas y partidos tramposos. Primero, no todas las naciones tienen un sistema de partidos fuerte, especialmente cuando se trata de las democracias más nuevas (Mainwaring y Scully, 1995) y, por lo tanto, carecen de partidos poderosos capaces de hostigar a las autoridades electorales. Segundo, otras instituciones políticas pueden designar a una autoridad electoral más débil, como sugieren Birch y Van Ham (2017). Muchas democracias nuevas o débiles en América Latina, como Nicaragua, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Honduras, comparten el comportamiento problemático informal de México.⁴ Bien puede ser que los OAE en las democracias en desarrollo sean más débiles de lo que parecen en la práctica debido a la debilidad institucional generalizada.

México es reconocido por su transición pacífica a la democracia en 2000, y el importante papel que tuvieron los partidos políticos y las reformas electorales en la derrota del régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Becerra *et al.*, 1997; Eisenstadt, 2004; Greene, 2007; Langston, 2017; Merino 2004; Lujambio, 2000). El PRI, el Partido de Acción Nacional (PAN) de centro derecha y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de centro izquierda fueron los pilares del sistema de partidos de la nación y dominaron los votos y los asientos entre 1991 y 2015. El PAN controló la presidencia de 2000 a 2012. El PRI volvió al Poder Ejecutivo en 2012 bajo el liderazgo de Enrique Peña Nieto.⁵ Sin embargo, en las elecciones

³ Si los líderes de partido permanecen en el cargo durante largos periodos de tiempo, uno debería ver resultados diferentes porque deben interiorizar los costos y beneficios de sus acciones en el futuro.

⁴ Véase González-Ocanto *et al.* (2012: 206), para comentarios sobre las elecciones municipales de 2008 en Nicaragua. También son invaluableles Norris, Wynter y Cameron (2018).

⁵ Los mandatos presidenciales en México duran seis años y el presidente nunca puede postularse para la reelección al cargo.

concurrentes de 2018, los tres partidos tradicionales fueron derrotados por un partido externo (Movimiento Regeneración Nacional o Morena), dirigido por un político carismático. Es posible que dos de los tres partidos tradicionales no sobrevivan los próximos ciclos electorales, lo que subraya las graves consecuencias de las tácticas de partido contra sus OAE y otros actores políticos.

Este artículo examina el proceso de reglamentación e implementación de las instituciones electorales durante las elecciones y otros momentos durante los años de transición y en los primeros años de democracia (de 1996 a 2014) utilizando documentación oficial, literatura secundaria y notas periodísticas. También entrevisté a varios actores relevantes para capturar mejor las estrategias de los líderes partidistas a lo largo del tiempo: ex líderes de las dos autoridades electorales de la nación (conocido como el Instituto Nacional Electoral (INE o IFE) y el Tribunal Federal Electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocido como Trife o TEPJF),⁶ ex líderes del partido y académicos expertos en el tema.

INSTITUCIONES ELECTORALES Y ACTORES TRAMPOSOS

En términos generales, las instituciones son reglas que, al definir y limitar el comportamiento, permiten a los actores obtener mayores beneficios de la cooperación (Knight y Sened, 1998; Miller, 2005; North, 1990). Las instituciones son el resultado de decisiones sociales tomadas por actores racionalmente limitados en negociaciones con el fin de obtener beneficios para sus respectivos grupos lo que, a su vez, permite que otros se beneficien. Resuelven el problema de acción colectiva creando mecanismos de sanción creíbles y están destinadas a regular el comportamiento en el futuro previsible, aunque en muchas ocasiones cambie. Incluso si un grupo autoritario participa en negociaciones mientras planea ignorarlas en la práctica, la institucionalización de reglas específicas, el empleo de un gran número de personal y la adquisición de presupuestos permiten a los actores coordinarse en torno a reglas que pueden obligar a todos los actores a cumplir con el tiempo.

Definimos instituciones eficientes como aquellas que benefician a los actores a través del monitoreo y la sanción, a menudo creando un supervisor externo que juzga, monitorea y aplica castigos por hacer trampa. Las instituciones ineficientes, por otro lado, son aquellas que perjudican a algunos actores, ya sea porque la coordinación es difícil o porque grupos más fuertes se niegan a permitir cambios en las reglas. Por ejemplo, un conjunto ineficiente de instituciones políticas podría no crear derechos de propiedad sólidos, permitiendo así que el Ejecutivo confisque con relativa impunidad, lo que reduce la inversión futura y el crecimiento económico (North, 1990). Las reglas ineficientes también pueden conducir a la eventual des-

⁶ Trato ambos elementos de la autoridad electoral, ya que ambas se ven sometidas a una intensa presión por parte del Ejecutivo y los partidos.

trucción del sistema en el que están inmersos los actores, ya sea un sector de mercado específico o un sistema de partidos.

Las instituciones electorales en una democracia son un tipo de institución formada por la negociación grupal. Los actores se preocupan por el presente y el futuro; y para proteger sus beneficios en el futuro, usan su poder político en el presente para asegurar su posición, aunque el futuro sea inherentemente incierto (Acemoglu *et al.*, 2005: 293). En el nivel más básico, los actores involucrados en la reglamentación electoral generalmente intentan proteger o ampliar su conteo de asientos o de votos (Colomer, 2005).⁷

Los líderes de los partidos normalmente modifican las reglas electorales en reacción a las amenazas externas, como la expansión del sufragio, los nuevos partidos o el cambio de preferencia de los votantes (Benoit, 2007; Rokkan, 1970). Las reglas electorales son hechas por partidos, para partidos, con la expectativa de que estas mismas organizaciones cumplan las reglas que crearon, porque a largo plazo se benefician de ellas. Sin embargo, está claro que los partidos en muchas ocasiones no cumplen las mismas reglas que ayudaron a crear. La atención se ha centrado en los regímenes electorales autoritarios y sus esfuerzos para evitar que los partidos de oposición compitan en igualdad de condiciones (Birch, 2008; Eisenstadt, 2004; Fortin-Rittberger, Harfst y Dingler, 2017; Levitsky y Wey, 2009). Hay menos investigación sobre por qué los partidos en democracias poco consolidadas se niegan a cumplir con las reglas que negociaron.⁸

Los actores centrales en este caso son aquellos con control sobre el sistema electoral, especialmente los líderes del partido, los líderes del Congreso y el jefe ejecutivo. Sus preferencias son ganar elecciones, tomar el control del aparato gubernamental y ganar más recursos. Los primeros dos objetivos son, por naturaleza, de suma cero, por lo que los partidos compiten por ellos. El tercero tiene, en cambio, una naturaleza cooperativa. Esta estrategia cooperativa sólo es posible si los actores creen que la autoridad electoral es suficientemente fuerte como para obligar a los otros partidos a comportarse de forma similar; de lo contrario, deben hacer trampa para evitar ser los perdedores de la contienda. Sin un fuerte supervisor externo, los partidos se encuentran, en términos de competencia en las urnas, en un juego no repetido del dilema del prisionero. Pero incluso en esta situación, los partidos todavía comparten intereses, como crear barreras de entrada y controlar la selección de candidatos, lo que les permite cooperar en otras áreas.

⁷Los partidos más grandes prefieren reglas más restrictivas para minimizar la participación de rivales más pequeños, mientras que los partidos pequeños quieren sistemas electorales que sean más representativos, para que puedan adquirir asientos en el Congreso (Colomer, 2005).

⁸Como argumenta Katz (2005), los partidos mayoritarios (aquellos con el mayor número de asientos compartidos) sólo deberían cambiar las reglas electorales cuando sea en su beneficio. Sin embargo, lo que no está claro es si ese beneficio está en el futuro o en el presente.

Estévez, Magar y Rosas (2007) sostienen que la relación entre la autoridad electoral de México y los partidos que regula puede entenderse como un modelo de agente-principal. En su opinión, el OAE no es independiente o autónomo de los partidos porque éstos conservan su capacidad de contratar y despedir a los consejeros y controlar su presupuesto. Los partidos son principales y seleccionan a sus agentes para servir en la autoridad electoral, y luego ejercen presión externa durante su mandato: los consejeros ceden a las demandas de los partidos o se niegan a hacerlo. Si los consejeros (o magistrados) se niegan a seguir las órdenes del patrocinador de su partido, los principales tienen varios instrumentos para sancionarlos. En previsión de esto, los consejeros y magistrados representan debidamente los intereses del partido que los patrocinó.

Sin embargo, la metáfora de una relación agente-principal entre los partidos y las autoridades electorales no es del todo acertada. En la literatura económica, el agente no es responsable de monitorear y sancionar a su principal, quien lo colocó en el cargo y le paga para que tome decisiones que estén en consonancia con sus demandas. Lógicamente, es difícil, si no imposible, que el agente restrinja a su jefe. Una mejor metáfora para iluminar las relaciones entre los partidos y el OAE es la captura regulatoria, en la cual el gobierno crea una agencia reguladora con la capacidad de monitorear y sancionar a las empresas en un determinado sector. La captura regulatoria se define como el momento en que la agencia está más estrechamente alineada con los intereses de los actores a monitorear que con el bien común (Stigler, 1971).

Después de repetidas interacciones con las empresas, las autoridades reguladoras aprenden que sus clientes externos tienen una fuerte preferencia por no cumplir con ciertas reglas. En este caso, como advirtió Stigler (1971), la agencia ya no protege al público del abuso de la industria, sino que ayuda a erigir barreras para protegerlos de la entrada competitiva de otras empresas. Al reducir la amenaza de la competencia externa, las empresas del sector pueden coludirse y aumentar los precios, sin mejorar los servicios. En el caso de los partidos mexicanos, la “industria” está compuesta por partidos políticos, y sus líderes están mejor informados que el público votante sobre cómo perseguir sus metas, al mismo tiempo que pueden nominar y eliminar a los miembros recalcitrantes del organismo regulador, es decir, de la autoridad electoral (Carrigan y Coglianese, 2011).

México puede verse como un caso de captura del organismo regulador en el que la principal preocupación de los partidos es negar la entrada a nuevos participantes en el sistema de partidos, negar a los votantes más opciones de partidos y restringir a los activistas del partido y a los competidores por cargos públicos en sus esfuerzos para capturar más poder de los líderes de partido.

Se suelen discutir tres tipos de modelos de autoridad en términos de autoridades electorales globales: independiente, gubernamental y mixto (IDEA, 2014: 9-10). El modelo de México es claramente un ejemplo del modelo independiente, ya que el

OAE no es parte del Ejecutivo, tiene la responsabilidad de implementar leyes y puede administrar su propio presupuesto anual (IDEA, 2014: 9-10). Sin embargo, la independencia formal no hace que el OAE sea autónomo en la práctica, como lo demuestra el caso mexicano. La captura regulatoria permitió a los partidos engañar las reglas que negociaron y aprobaron, lo que, a largo plazo, condujo a un resultado colectivo que terminó siendo peor para todos.

Las responsabilidades de los líderes del OAE consisten en crear las condiciones para que las preferencias de los votantes se traduzcan con precisión en resultados electorales. Sin embargo, las autoridades electorales suelen tener preferencias distintas, más cercanas a las de los regulados: quieren mantener sus puestos bien pagados mientras conservan la percepción externa de autonomía y equidad de su institución. No obstante, muchos trabajan diligentemente para seguir la ley tal como la interpretan. En ocasiones, los reguladores deben antagonizar a los partidos por los comportamientos cuestionables de estos últimos. Si los partidos o el Ejecutivo desean debilitar al OAE, pueden hacerlo mediante una serie de maniobras que van desde la simple presión hasta la malversación directa, como colocar aliados cercanos en los consejos de dirección del OAE, amenazar con reducir los presupuestos, destituir a los consejeros o magistrados sin causa, presionar a otros para que renuncien a sus cargos debido a escándalos personales, o prometer a los actuales administradores electorales y jueces acceso futuro a puestos políticos.

Lara (2017a: 158) argumenta que cuando los partidos y sus representantes no pueden participar en los órganos de gestión electoral, pueden criticar y socavar el trabajo de las autoridades, lo que termina siendo peor para todos. Sin embargo, también es el caso que cuando representantes sí participan en los OAE pueden y logran debilitar a la autoridad electoral para promover sus objetivos electorales. Por lo tanto, la participación en el OAE no excluye estrategias de incumplimiento; de hecho, puede hacer que la doble negociación sea aún más fácil.

Alarcón (2016: 20-21) expresa lo que la mayoría de los especialistas del sistema electoral mexicano argumentan: que los partidos, al tratar de ganar las elecciones, presionan los límites de la ley y, al hacerlo, ayudan a revelar debilidades o problemas relativamente importantes—por ejemplo, tras las críticas a las elecciones de 2009, el Ejecutivo y más tarde los tres partidos en el Congreso abrieron (hasta cierto grado) el sistema de partidos a nuevos actores mediante reelecciones consecutivas y candidaturas independientes—. Los partidos se unen en el Congreso para mejorar las leyes y mitigar estos inconvenientes. Un argumento relacionado es que los tres partidos mexicanos más grandes utilizaron reformas electorales para reforzar, pagar o fortalecer a uno de los tres después de cada elección disputada. Bajo esta lógica, las reformas de la década de 1990 pretendían incorporar al PAN; la reforma de 2007 fue promulgada para aplacar al PRD; y en 2014, los partidos buscaron solidificar el sistema tripartito. No obstante, esta explicación no da cuenta de los incentivos para debilitar

continuamente a los actores políticos externos; ni capta por qué ni cómo los partidos minaron al OAE. Lo que mostrará la siguiente sección, sin embargo, es que, si bien los líderes de los partidos principales corrigen problemas a gran escala mediante negociaciones, también aprovechan cada reforma para imponer costos más altos en la participación de partidos más pequeños, políticos ambiciosos y votantes. El control del partido sobre la negociación de nuevas reglas electorales en el Congreso y el deseo del Ejecutivo de apoyar a su partido ayudan a explicar estos resultados bipolares, al igual que la naturaleza de corto plazo que tienen los intereses de los líderes.

Finalmente, uno podría argumentar que los líderes de partido no son actores de doble cara que sólo piensan en ganancias a corto plazo. Otra línea de investigación en la teoría de los costos de transacción sostiene que los actores con límites racionales suelen cometer errores al negociar, y con esto hacen reglas que luego crean consecuencias no deseadas, y generalmente negativas (Williamson, 1984). Puede ser que los actores racionalmente limitados cambien las leyes electorales para satisfacer sus necesidades inmediatas y no calculen adecuadamente las consecuencias futuras. La naturaleza complicada de la negociación entre partidos, los efectos desconocidos de diferentes conjuntos de reglas, así como los cambios en los resultados y en tecnologías electorales, pueden producir reglas que tienen poca relación con aquellas que los partidos se habían propuesto aprobar en el Congreso. Si este argumento tiene peso, entonces uno debería ver correcciones en reformas posteriores para deshacer el daño autoinfligido.⁹ En el caso de México, la duplicidad intencional y la racionalidad limitada bajo la tensión de las negociaciones multipartidistas condujeron a una serie de reglas electorales problemáticas.

LA TRANSICIÓN VOTADA EN MÉXICO

La transición democrática de México de 1988 a 2000 fue un claro ejemplo de una “transición votada” (Merino, 2004). Los principales impulsores de la transición de México fueron los tres partidos nacionales más grandes, cuyos líderes negociaron una serie de reformas electorales a partir de 1989, con la creación del Instituto Federal Electoral autónomo (IFE) tras la problemática victoria del candidato del PRI en 1988, y que culminó con la reforma transformadora de 1996. La reforma de 1996 liberó a la autoridad electoral de la interferencia del Ejecutivo aún hegemónico del PRI, instituyó mesas de votación y procedimientos de conteo que serían realizados por ciudadanos seleccionados al azar y dio a los partidos de oposición acceso a amplios recursos de campaña y tiempo mediático (Merino, 2004; Becerra *et al.*, 1997).

Hoy los tres partidos que guiaron a la nación por una transición relativamente no violenta y se repartieron el poder durante casi dos décadas luchan por el futuro de

⁹Un ex consejero de IFE ofrece un ejemplo de este tipo de racionalidad limitada: un líder del partido deseaba reducir el número de asientos de RP en el Congreso, pero tal medida habría perjudicado al partido del líder. Entrevista con Arturo Sánchez, 13 de marzo de 2019.

sus organizaciones, en gran parte, porque los votantes creen que son corruptos e ineficaces. El PRI perdió casi 81 por ciento de sus asientos entre 2009 y 2018; el PRD vio su recuento de asientos reducido en 48 por ciento y el PAN en 45 por ciento.¹⁰ Este trabajo no asigna toda la culpa del declive de partidos tradicionales a su comportamiento no cooperativo en las elecciones y su capacidad para alzar barreras a la participación ciudadana. La corrupción, el bajo crecimiento económico y las actividades delictivas organizadas a gran escala son obviamente factores importantes en el colapso electoral de 2018. La capacidad de los partidos para controlar la representación disminuyó la retroalimentación de los votantes hacia los líderes de partido y permitió que estos problemas se agravaran (Langston, 2017). Las evaluaciones negativas de los ciudadanos sobre los partidos sólo importan si sirven para motivar el castigo electoral. Estas barreras (junto con muchos otros factores, como el clientelismo), dificultaban dicho castigo.

La candidatura de Morena bajo el claro liderazgo del ex líder del PRD y dos veces candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, permitió a los votantes castigar a los partidos tradicionales. Como queda claro, el PAN y el PRD sufrieron graves pérdidas, al igual que el PRI, lo cual significa que los resultados de 2018 no fueron sólo un rechazo de la gestión gubernamental; fue también un reconocimiento de la complicidad de los otros dos grandes partidos en el fracaso del gobierno.

Antes de entrar al relato de las reformas electorales, discuto lo que la literatura ha dicho sobre las mismas. En primer lugar, es importante preguntarse por qué se ve un proceso constante de reforma electoral en México. Molinar (1991) argumenta que el PRI hegemónico impuso reformas electorales que se inclinaban a abrir el sistema de partidos o a volverlo más restrictivo dependiendo de sus necesidades contextuales. Sin embargo, desde el inicio de la creciente competencia electoral, es fácil apreciar que los líderes partidistas negociaron y aprobaron todo tipo de reglas autolimitantes en el Congreso que, a la vez, imponían restricciones ventajosas sobre la autoridad electoral y otros actores políticos. Esta variación demuestra que no es cierto que un contexto político específico determine el resultado.

En segundo lugar, los partidos en el Congreso, o al menos una coalición mayoritaria, negociaron estas reformas de manera conjunta: es decir, después de 1986, no hubo una imposición hegemónica de todo un conjunto de reglas. Cuando el PRI quería apoyo en un programa importante de políticas, lo intercambiaba por reformas electorales con el segundo partido más grande, el PAN.¹¹ Además, en casi todas las reformas posteriores a 1990, el PRD estuvo involucrado, al menos durante las ne-

¹⁰ Véase www.diputados.gob.mx.

¹¹ El presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) negoció una serie de reformas con el PAN a principios de la década de 1990 a cambio del apoyo del PAN en el Congreso. El presidente Ernesto Zedillo, en medio de una crisis económica, negoció con el PAN y el PRD antes de las trascendentales reformas de 1996. En las reformas de 2014, el PRI necesitó el apoyo del PAN para aprobar una profunda reforma energética.

gociaciones. Éste es un punto importante porque no es el caso que los partidos en el poder tomen decisiones sobre si harán trampa o no, mientras que la oposición debe reaccionar a su decisión, como algunos han argumentado (Chernykh y Svolik, 2015). En tercer lugar, no ha habido una sola elección nacional desde quizá 1982 sin alegaciones de fraude emitidas por algún partido perdedor, y ciertamente estas quejas han continuado desde la democratización en 2000.¹² En este momento, no sabemos si esto es porque los partidos hacen trampa en cada elección, porque piensan que pueden engañar a la autoridad electoral diciendo que los otros partidos no están cumpliendo con las reglas electorales o porque piensan que obtienen algún tipo de beneficio al extorsionar al ganador (Hernández, 2019).

En cuarto lugar, así como los partidos afirman que sus rivales hicieron trampa en cada elección, después de las elecciones de 2006, es posible ver que al menos un partido (o un candidato) exigió una reforma electoral después de cada contienda federal. En 2006, después de una agotadora campaña presidencial llevada a cabo en televisión y radio, el candidato perdedor exigió nuevas reglas para controlar los medios y llevar a cabo recuentos semiautomáticos. Después de las quejas en las elecciones legislativas de mitad de periodo de 2009, los partidos permitieron cierta apertura del sistema de partidos, lo que condujo a una transformación importante en 2014. Tras las elecciones presidenciales de 2012, el PAN exigió reformas en 2014 (como parte del Pacto por México, para el cual el PRI necesitaba su apoyo), que el IFE se fortaleciera para detener la interferencia gubernamental (sobre todo en elecciones estatales), entre muchos otros temas. Sin embargo, también está claro que los líderes de partido se coludieron para aprovechar estos momentos de reforma y promover sus beneficios comunes.

La evidencia presentada a continuación es mixta e incluye entrevistas, documentos legales y literatura secundaria. Elegí los entrevistados a partir de una lista de líderes de partido previos, actores gubernamentales, académicos y miembros de los OAE. Las entrevistas fueron semiestructuradas. En la mayoría de los casos, pregunté directamente por qué se habían tomado ciertas decisiones sobre las reglas y su implementación. Si bien la literatura secundaria sobre las leyes electorales en español es bastante abundante, el trabajo sobre las razones detrás de la toma de decisiones no lo es. Muy pocas investigaciones académicas han estudiado los efectos de las reformas a lo largo del tiempo. Las leyes electorales están disponibles en línea. Aunque no enumero en detalle todas las reglas electorales que los partidos crearon, el cuadro 1 documenta muchas de las reformas y nos permite capturar tanto la variación como las leyes aprobadas en cada reforma. Finalmente, en lugar de enumerar todos los ejemplos de incumplimiento con las instituciones formales por parte de los partidos, he incluido el valor de las multas aplicadas por el OAE hacia los partidos.

¹² Para ejemplos en las elecciones estatales, véase Velasco y Herrera (2013).

CUADRO 1. Diferentes dimensiones de las actividades electorales en México¹³

		Antes de 1990	Reforma de 1996	Reforma de 2007	Reforma de 2014	Explicación
Preelección						
Leyes electorales	<i>Injustas para partidos más pequeños</i>	sí	no	sí	sí	Nuevos partidos sólo cada 6 años 2007; 3 por ciento de barrera 2014
	Favorecen al partido gobernante	sí	no	no	no	Reformas de la década de 1990
	<i>Derechos de ciudadanos restringido</i>	sí	sí	sí	sí	Sin reelección consecutiva; después reelección restringida; manipulación de cuotas de género; candidaturas independientes muy complicadas; imposible, en la práctica, involucrarse en la selección de candidatos; difícil formar partidos pequeños
Procesos electorales	Elecciones manejadas adecuadamente	no	sí	sí	sí	Reformas de la década de 1990
	Información sobre procesos de voto disponible	no	sí	sí	sí	Reformas de la década de 1990
Registro de votantes	Algunos no enlistados en el registro	sí	no	no	no	Reformas de la década de 1990
	Lista electoral no es precisa	sí	no	no	no	Reformas de la década de 1990
	Algunos inelegibles fueron registrados	sí	pocos	pocos	no	Reformas de la década de 1990
Registro de partido	<i>Algunos candidatos de oposición no pudieron postularse</i>	no	no	no	sí	Debido al involucramiento creciente del narco en la política
	<i>Las mujeres tenían las mismas oportunidades para postularse*</i>	no	no	sí	sí	Las cuotas de género lentamente permitieron la nominación de mujeres
	<i>Minorías étnicas podían postularse</i>	no	no	no	no	Legalmente sí, difícil en la práctica
	<i>Sólo los principales líderes del partido seleccionaban a candidatos</i>	sí, excepto PAN	no	sí	sí	Desde la reforma de 2007, la democracia interna no es regulada adecuadamente por los OAE

¹³ Birch (2012) divide la mala práctica electoral en diferentes categorías: manipulación de reglas, manipulación de la voluntad del votante; y cometer fraude el día de las elecciones. El presente trabajo desglosa el incumplimiento en tres categorías generales: escribir las reglas para que puedan ser manipuladas en la práctica incumplir las reglas escritas y debilitar a las autoridades electorales.

CUADRO 1. Diferentes dimensiones de las actividades electorales en México (continuación)

		Antes de 1990	Reforma de 1996	Reforma de 2007	Reforma de 2014	Explicación
	Algunos partidos no podían celebrar mítines	sí	no	no	no	Reformas de 1996 y democratización
Durante la campaña						
Campaña en medios	Los periódicos estaban balanceados	no	no	no	no	Algunos periódicos tienen fuertes inclinaciones políticas
	Noticias en TV favorecían al partido gobernante	sí	algo	sí	sí	Las reformas de la década de 1990 forzaron una mayor apertura. El gobierno paga por una cobertura positiva
	Los partidos tenían acceso a publicidad en los medios	no los partidos de oposición	sí	sí	sí	Reformas de la década de 1990
	Periodistas proporcionaban una cobertura justa de las elecciones.	no	algo	algo	algo	Democratización
	Redes sociales utilizadas para exponer fraude electoral	n.d.	no	sí	sí	
Financiamiento de campaña	<i>Los partidos tenían acceso justo a subsidios públicos</i>	no	sí	sí	no	Reforma de 1996; pequeños partidos sí tenían; candidatos independientes todavía tienen problemas
	<i>Los partidos tuvieron acceso justo a donaciones políticas</i>	no	no	no	no	Reforma de 1996; todos tienen acceso justo, pero algunos partidos aceptan millones de pesos ilegalmente
	<i>Los partidos publican cuentas financieras transparentes</i>	no	no	sí y no	sí y no	Los requisitos de informes se han vuelto mucho más rigurosos; sin embargo, gran parte de lo que gastan no está en las cuentas oficiales
	Los ricos pueden comprar elecciones	no	no	no	no	
	Fortalecimiento de la contabilidad	no	no	sí	sí	La reforma de 2007 permitió al IFE ver la información de la cuenta bancaria de los partidos. En 2014, se revisó todo el sistema de contabilidad
	<i>Algunos recursos estatales se utilizaron incorrectamente para hacer campaña</i>	sí	sí	sí	sí	Los gobernadores gastan en elecciones; el partido de gobierno también lo hace

CUADRO 1. Diferentes dimensiones de las actividades electorales en México (continuación)

		Antes de 1990	Reforma de 1996	Reforma de 2007	Reforma de 2014	Explicación
Día de la elección						
Proceso de votación	<i>Algunos votantes fueron amenazados en las urnas</i>	sí	menos	algunos	algunos	<i>Reformas de la década de 1990. Pero al menos desde 2012, Alianza Cívica ha reportado que 21 por ciento de los centros de votación presentaban violaciones al voto secreto. Reportes de violencia el día de elección</i>
	Se emitieron algunos votos fraudulentos	sí	menos	menos	menos	Reformas de la década de 1990
	Votar fue fácil	no	sí	sí	sí	Reformas de la década de 1990
	Elección genuina en las urnas	no	sí	sí	sí	Reformas de la década de 1990 y democratización
	Boletas postales estaban disponibles	no	no	no	no	
	Instalaciones especiales para discapacitados	no	no	no	no	
	Nacionales viviendo en el extranjero podían votar	no	no	sí	sí	Reforma de 2005
	La votación por internet estaba disponible	n.d.	no	no	no	
Postelección						
Conteo de voto	Las urnas eran seguras	no	sí	sí	sí	Reformas de la década de 1990
	Resultados anunciados rápidamente	no	sí	sí	sí	Excepto en las elecciones presidenciales de 2006
	Votos contados de manera justa	no	sí	sí	sí	<i>Reformas de la década de 1990; muchos errores aritméticos, pero el conteo lo hacen los ciudadanos. Sin embargo, reportes de que los representantes de casilla son comprados, especialmente en zonas más pobres</i>
	Los supervisores electorales internacionales fueron restringidos	sí	no	no	no	Reformas de la década de 1990
	Los monitores domésticos fueron restringidos	sí	no	no	no	Reformas de la década de 1990

CUADRO 1. Diferentes dimensiones de las actividades electorales en México (continuación)

		Antes de 1990	Reforma de 1996	Reforma de 2007	Reforma de 2014	Explicación
Post-elección	<i>Partidos cuestionaron los resultados</i>	<i>sí</i>	<i>no</i>	<i>sí</i>	<i>sí</i>	<i>Casi todos los principales resultados electorales se disputan; menos en contiendas de menor nivel</i>
	<i>Las elecciones llevaron a protestas pacíficas</i>	<i>sí</i>	<i>no</i>	<i>sí</i>	<i>no</i>	<i>Excepto en 2006, con un resultado electoral extremadamente cerrado, y algunas elecciones gubernativas. Sin embargo, esto rara vez ocurre en las contiendas legislativas</i>
	<i>Las elecciones desencadenaron protestas violentas</i>	<i>no</i>	<i>no</i>	<i>no</i>	<i>no</i>	
	<i>Disputas resueltas a través de canales legales</i>	<i>no</i>	<i>sí</i>	<i>sí</i>	<i>sí</i>	<i>Sin embargo, hay muchas preguntas sobre la imparcialidad del Tribunal (2012; 2018)</i>
Autoridades electorales	<i>Fueron imparciales</i>	<i>no</i>	<i>sí</i>	<i>algo</i>	<i>algo</i>	<i>Reformas de la década de 1990; Dudas sobre el IFE y el Tribunal; Cuotas de partido; contratando y despidiendo</i>
	<i>Información distribuida a los ciudadanos</i>	<i>no</i>	<i>sí</i>	<i>sí</i>	<i>sí</i>	<i>Reformas de la década de 1990</i>
	<i>Escrutinio público de su desempeño permitido</i>	<i>no</i>	<i>algo</i>	<i>algo</i>	<i>algo</i>	<i>Reformas de la década de 1990</i>
	<i>Buen cumplimiento</i>	<i>no</i>	<i>sí</i>	<i>algo</i>	<i>algo</i>	<i>Fepade** no funciona plenamente; las autoridades electorales no parecen estar dispuestas a multar al partido gobernante en 2012 y 2018</i>
Reveses	<i>Criterios de selección profesional para IFE-INE</i>		2014	Las reformas de 2014 complicaron el proceso de selección de consejeros del INE para reducir la posibilidad de cuotas de partidos		
	<i>Unidad contable</i>		2014	En 2007, la unidad de contabilidad fue retirada del Consejo General. Fue devuelta en 2014		
	<i>Campañas negativas</i>		2014	En 2007, la ley cambió para que los candidatos no pudieran denigrar o calumniar a otros candidatos o instituciones políticas. En 2014, los candidatos podían hacer comentarios negativos sobre las instituciones		

Fuente: Dimensiones tomadas de Norris, Frank y Martínez i Coma (2013: 127). Respuestas para México proporcionadas por dichos autores. *Los partidos continuaron manipulando sus cuotas de género hasta que el Tribunal los obligó a nominar a 40 por ciento en 2012. **Fepade es parte del sistema judicial y se encarga de investigar el fraude electoral penal.

LAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL EN MÉXICO

Las bases legales para la transición democrática de México se remontan a la reforma electoral de 1986 —la última en la que el Ejecutivo hegemónico impuso su voluntad sobre otros partidos— y a las elecciones presidenciales de 1988.¹⁴ En la reforma electoral de 1986, el Ejecutivo cambió la composición de la autoridad electoral para que ésta ya no requiriera que los partidos satélite (ceranos al PRI) formaran parte de la mayoría en el Consejo de la Comisión Federal Electoral. Cuando varios líderes del PRI decidieron abandonarlo en 1988, los partidos satélite les ofrecieron su registro electoral para que uno de estos líderes —Cuauhtémoc Cárdenas— pudiera postularse para presidente. Bajo el Frente Democrático, Cárdenas casi vence al candidato oficial del PRI, Carlos Salinas; pero debido a un sabotaje informático perpetrado por la Secretaría de Gobernación, Salinas ganó las elecciones con poco más del 50 por ciento de los votos.

Después de esta elección tan cerrada, el régimen hegemónico del PRI comenzó casi una década de negociaciones sobre reformas electorales, primero con el PAN, el opositor de larga duración, y luego incluyendo a la nueva izquierda unificada, el PRD. El PRI y los partidos de oposición negociaron reformas electorales en 1989-1990, 1993, 1994 y, finalmente, en 1996, antes de que el PRI perdiera su mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 y la presidencia en 2000. Así, la negociación sobre las reglas electorales y las elecciones fue crucial para el fin del gobierno autoritario en México, ya que cada reforma permitió mayor transparencia y equidad en la gestión de elecciones, listas de votación, identificación de votantes, apertura de medios y financiamiento, entre muchos otros temas.

La reforma electoral de 1996

Una segunda ronda de negociaciones sobre las reglas electorales de México comenzó después del 1 de enero de 1994, debido a una serie de golpes al gobierno: primero, el Ejército Zapatista se levantó contra el Estado mexicano y segundo, el candidato presidencial del PRI fue asesinado en marzo. Finalmente, estalló una crisis económica en diciembre que condujo a una alta inflación, al aumento de las tasas de interés y al rescate de los bancos por parte del gobierno. En parte debido a estas presiones, el nuevo presidente de México, Ernesto Zedillo (1994-2000), cumplió su promesa de campaña de negociar otra reforma electoral con los líderes opositores que haría que las elecciones fueran justas y obligaría a los perdedores a aceptar su derrota. Los cambios constitucionales en la reforma se aprobaron en 1996, poniendo fin a cincuenta años de control hegemónico sobre la autoridad

¹⁴ La liberalización del sistema político mexicano comenzó en 1977, con una reforma electoral que instituyó un sistema de mayoría mixta, con asientos garantizados para los partidos de oposición.

electoral de México cuando el secretario de Gobernación (aún en manos del PRI) fue retirado del Consejo General del IFE, volviendo al órgano de gestión electoral mucho más autónomo frente al gobierno.

Sin embargo, por diversas razones, no fue un modelo democrático perfecto. Primero, como comentó un ex consejero del IFE, “la reforma de 1996 fue un pacto negociado por una élite que no quería perder su control sobre el aparato electoral”. Aunque la nueva élite política ahora incluía a líderes de los partidos de oposición, no estaba lista para aceptar la participación de activistas y actores externos en actividades distintas a la votación. Por lo tanto, aunque los diferentes líderes de partido y los líderes del régimen pelearon por muchos aspectos del régimen electoral, descubrieron que también tenían mucho en común: financiamiento público, control sobre políticos ambiciosos a la búsqueda de cargos y control sobre la selección de candidatos, entre otros. Estos intereses comunes resultaban beneficiosos y peligrosos; beneficiosos porque los partidos podían acordar escribir y reescribir reglas y leyes que respaldaran sus intereses, pero peligrosos porque con el tiempo su capacidad de cerrar el sistema de partidos a otros actores redujo la representación y la rendición de cuentas de sus funcionarios electos.

Por la reforma de 1996, el Ejecutivo ya no controlaba la selección de los consejeros del Consejo General: ahora eran elegidos por una súpermayoría en la cámara baja del Congreso, lo que permitía a los partidos, los actores regulados, elegir a sus reguladores (además de redactar las leyes que los regulan). Un voto de súpermayoría en el Congreso también alentó la cooperación entre los partidos para seleccionar a los consejeros. En 1996, la selección del nuevo conjunto de consejeros fue un juego de vetos que los partidos usaron en contra de las propuestas de otros partidos. Es decir, cada partido propuso al menos dos o tres posibles candidatos para el Consejo, y los otros partidos podían vetar estas propuestas. Así, los partidos eligieron a “los más aceptables”.¹⁵ La mayoría de los elegidos para ser los nuevos consejeros en 1996 eran académicos en diversos campos, como derecho, ciencias políticas y administración pública. Sólo unos pocos habían sido burócratas dentro del IFE o simpatizaban abiertamente con un partido.¹⁶

Todos los partidos ahora tenían acceso a los medios de comunicación durante las campañas, que serían monitoreadas para promover una cobertura menos sesgada. El Consejo General del IFE se convirtió en el jefe de una burocracia gigante y poderosa, responsable de la gestión electoral general de todas las elecciones federales, y desde 2014, además varias actividades a nivel municipal y estatal. Los consejeros ciudadanos fueron designados para encabezar la gran burocracia del IFE (que más

¹⁵ Entrevista con el ex presidente del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, 28 de marzo de 2019.

¹⁶ Véase Estévez *et al.* (2007) para obtener más información sobre cómo los consejeros en el primer y parte del segundo Consejo General votaron durante su mandato.

tarde se convirtió en el INE en 2014 después de otra reforma sustantiva). Hoy en día, el IFE-INE¹⁷ es responsable de renovar las listas de votación, imprimir las boletas, educar a los ciudadanos sobre su derecho a votar, emitir una tarjeta de votación que sirve como una identificación oficial, distribuir fondos a los partidos, monitorear el gasto de campaña, capacitar a los ciudadanos que administran las mesas de votación, imprimir las boletas y configurar las mesas de votación. Puede sancionar a los partidos por una variedad de delitos.

El Tribunal Electoral es una segunda agencia separada, responsable de la adjudicación entre los diferentes actores y partidos. En las reformas de principios de la década de 1990, el Tribunal fue colocado dentro de la rama judicial del gobierno, dándole más poder, pues con esto es capaz de determinar un precedente legal en materia electoral y es la máxima autoridad en todas las disputas electorales. En el transcurso de seis a diez años, creció en poder e influencia a medida que comenzó a juzgar asuntos relacionados con las decisiones internas de los partidos (Martín, 2012b).

La autonomía de las autoridades electorales parecía asegurada gracias a las nuevas reglas: los consejeros no podían ser destituidos sin causa (originalmente, su periodo en el cargo era de siete años, y luego aumentó a nueve)¹⁸ y no podían haber militado en un partido durante al menos tres años antes de su nombramiento para asegurar su independencia política. Las palabras clave del nuevo Consejo autónomo que surgió de la reforma electoral de 1996 fueron “imparcialidad, certeza, independencia y autonomía”.¹⁹ Si el objetivo principal de la reforma era obtener la autonomía formal de las dos organizaciones (IFE y el Tribunal) frente al Ejecutivo, ese objetivo se cumplió. La selección de los consejeros del IFE fue acompañada por el cuidadoso proceso de elegir a los ministros del Tribunal Electoral y ampliar su periodo en el cargo, lo que les permitió una mayor autonomía frente a las demandas del Ejecutivo.

Las elecciones intermedias de 1997, las elecciones presidenciales de 2000 y las elecciones intermedias de 2003 se consideraron grandes logros democráticos para México, no sólo para los partidos victoriosos, sino también para las instituciones electorales autónomas. Sin embargo, después de las elecciones de 2000, los líderes de partido se dieron cuenta de que su comprensión sobre la relación entre la autoridad electoral y ellos mismos era incorrecta: mientras que los líderes de las organizaciones partidistas creían que habían contratado consejeros para proteger sus intereses, muchos de los consejeros creían que —incluso si un partido específico había promovido su candidatura— su deber era tratar a cada partido por igual y usar

¹⁷ El nombre del IFE se cambió debido a otra reforma importante en 2014 al Instituto Nacional Electoral o INE.

¹⁸ El presidente del Consejo fue nombrado por seis años con la posibilidad de ser reelegido por un segundo periodo.

¹⁹ Entrevista con Mauricio Merino, 30 de enero de 2019.

la ley para castigar los engaños. De hecho, después de la contienda presidencial de transición en 2000, en la que el PRI perdió el cargo Ejecutivo por primera vez desde su creación, los consejeros encontraron graves infracciones a las normas de gasto, tanto por el antiguo PRI hegemónico como por el nuevo partido del presidente, el PAN. Ambos partidos fueron investigados, declarados culpables de aceptar fuentes de financiación ilícitas y gastar de forma excesiva, y multados fuertemente. Ambos protestaron ante el Tribunal Electoral y finalmente perdieron sus respectivos casos y se vieron obligados a pagar. La multa por Pemexgate fue aproximadamente el doble de lo que el gigante petrolero de México había transferido a la campaña presidencial del PRI, obligando al PRI a pagar más de mil millones de pesos (97 millones de dólares) (Morris, 2009). Después de perder la presidencia, esta multa paralizó al PRI hasta las elecciones intermedias de 2003. En cuanto a Amigos de Fox, el PAN fue multado con 498 millones de pesos, un poco más de la mitad, lo que equivale a unos 50 millones de dólares (*Nexos*, 2006).

El Consejo General de IFE compuesto por estos miembros, que duró desde 1996-2003, fue considerado el más independiente e imparcial de todos los Consejos del IFE, lo que animó a los principales partidos a debilitarlo para que no fueran golpeados con grandes multas de nuevo.²⁰ En el siguiente proceso de selección del Consejo General del IFE en 2003, los dos partidos que habían sido penalizados decidieron colocar consejeros aún más alineados con sus intereses, y excluir a los nominados del PRD, cuyo candidato principal ya parecía ser el favorito para la contienda presidencial de 2006.²¹ Por lo tanto, el primer Consejo fue un éxito porque sus miembros en ocasiones estaban dispuestos a votar en contra del partido que los había patrocinado. Pero este éxito produjo una reacción contra la autonomía del IFE que había hecho esto posible.²²

La crisis de autonomía del OAE

los líderes de partido tenían los medios y los intereses comunes para manipular o ignorar las leyes electorales, y lo hicieron de varias maneras: primero, los líderes de los tres partidos principales seleccionaron agentes más cercanos en el IFE en 2003 y el Tribunal Electoral en 2006. Segundo, después de las desastrosas elecciones de 2006, dejaron claro que estaban dispuestos a “despedir” a los consejeros, presionarlos para que renunciaran o extender sus mandatos durante su periodo en el poder, cosa que hizo el gobierno del PRI con los magistrados del Tribunal.²³ Tercero-

²⁰ Entrevista con la ex consejera, Jacqueline Peschard, 6 de marzo de 2019.

²¹ Entrevistas con un ex candidato a consejero, José Antonio Crespo (marzo de 2019), con Mauricio Merino, consejero hasta 2003 (marzo de 2019) y con José Woldenberg, el líder del CG hasta 2003 (marzo de 2019).

²² Como explica Peschard, los partidos no querían ser sancionados por sus malas acciones; no aprecian el bien que un ejecutor externo independiente podía proporcionar. Entrevista, 6 de marzo de 2019.

²³ Los líderes del partido en la Cámara de Diputados en dos ocasiones simplemente se negaron a

ro, redactaron leyes y reglamentos electorales que podrían manipularse fácilmente en la práctica. Estas acciones se tomaron para evitar los límites de gasto en campaña que se impusieron. La mayoría de los partidos continuaron gastando en exceso durante las elecciones, mientras aceptaban dinero de otros funcionarios públicos y fuentes todavía más ilícitas. Su estrategia era gastar de más y luego pagar la multa, lo que nunca más sería una verdadera carga como alguna vez fue durante las elecciones de 2000.

Cabe señalar que los líderes partidistas aceptan el trabajo del IFE para un sinnúmero de tareas administrativas y logísticas que no afectan su capacidad de gastar o crear barreras para ingresar al sistema de partidos. Como se puede ver en el cuadro 1, áreas enteras de actividades de la autoridad electoral que se establecieron durante la década de 1990 continúan siendo aceptables para los partidos, como el registro y tarjeta de identificación de votantes, la educación cívica y la gestión de la participación ciudadana en las mesas de votación el día de las elecciones. El texto en cursiva se refiere a las reglas que restringen la entrada al sistema de partidos o de alguna manera implican un comportamiento artero de los partidos principales.

En el cuadro 1, se puede ver cómo los partidos en el Congreso, junto con diferentes ejecutivos, negociaron cambios importantes en las reglas electorales, que luego ignoraron o manipularon. Estos cambios dan credibilidad al argumento de que los líderes de partido cooperan para excluir a actores políticos externos, mientras compiten y hacen trampa para ganar votos. También se puede ver que en la sección de “reveses”, en ciertos casos, los nuevos líderes de partido tuvieron que revocar o modificar medidas recientes de reforma debido a sus consecuencias.

Ya que los miembros del Consejo nombrados en 2003 no tenían consejeros ciudadanos vinculados al partido de izquierda, PRD, fue considerado un OAE sin el equilibrio necesario entre los tres partidos principales, y varios de los nombrados tenían poco conocimiento de asuntos electorales, o eran abiertamente simpatizantes de uno u otro partido.²⁴ Como resultado, fue difícil argumentar que el Consejo pudiera trabajar imparcialmente para interpretar y hacer cumplir las leyes electorales, incluso si lo hiciera en la práctica. Este simple hecho volvería a atormentar al IFE en 2006: con un resultado electoral extremadamente igualado, el PRD podía cuestionar la imparcialidad y justicia detrás de cada acción tomada por el Consejo porque su partido no había podido colocar a un solo consejero.

Como dijo una ex consejera electoral, “los partidos protegieron sus intereses al llenar el Consejo con consejeros que actuaban como “correas de transmisión”, es

votar a los nuevos miembros del Consejo General del IFE en 2007 y 2013, lo que dejó al OAE más débil (no hay sanciones por no votar los nuevos consejeros dentro del plazo prescrito).

²⁴ Según algunas fuentes, el nuevo presidente consejero, Luis Carlos Ugalde, había sido simpatizante del PRI. Otro consejero, Virgilio Andrade, aceptó su afiliación al PRI. El PAN, sin embargo, votó a favor de estos nuevos consejeros.

decir, consejeros que debían proteger los intereses de su partido específico en el Consejo, en lugar de la integridad institucional o electoral.²⁵ Sin embargo, como señaló la misma consejera, muchos consejeros no se comportaron de la misma manera —no todos protegieron los intereses de “su” partido—. Aun así, en 2003 se rompió un delicado equilibrio entre el Consejo y los partidos, y como resultado de esto y de la reacción contra el Consejo en 2006-2007, los partidos pudieron capturar parcialmente al IFE. A través de prácticas de contratación y despido, cambiando la duración del cargo, amenazando con recortes presupuestarios, haciendo cambios constantes a la ley electoral, los partidos enviaron un mensaje claro: no nos sancionen con toda la fuerza de la ley, a pesar de que gastemos de más o aceptemos dinero de fuentes ilícitas. Con cantidades tan grandes de recursos legales e ilícitos fluyendo en las arcas de los partidos, la compra de votos se volvió más sustancial con el tiempo (Hagene, 2015; Greene y Simpson, 2020; Lawson, 2009).

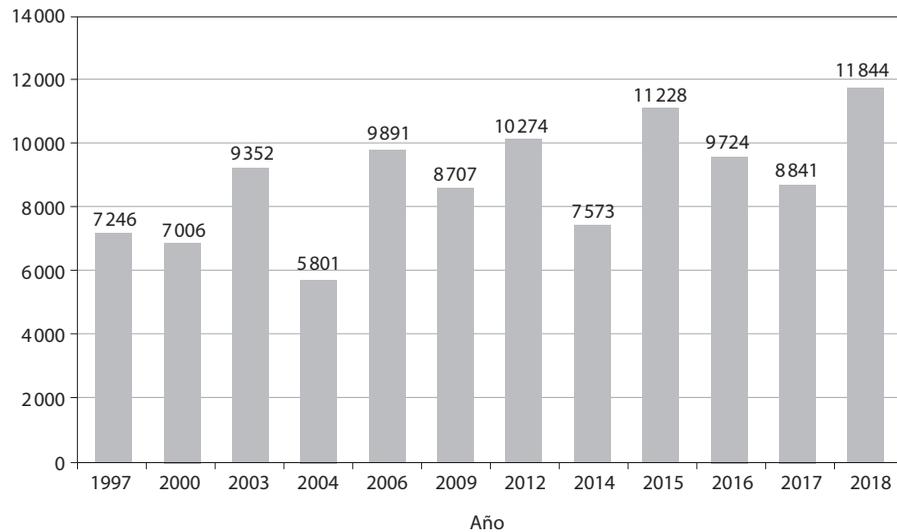
Las reformas de 2007-2008 fueron al menos en parte una respuesta a la difícil campaña y periodo postelectoral de las elecciones presidenciales de 2006. Andrés Manuel López Obrador del PRD perdió oficialmente las elecciones por un margen de 0.62 por ciento del voto nacional, pero aducía que le habían robado la victoria porque el candidato del PAN, Felipe Calderón, afirmó repetidamente en su tiempo aire que López Obrador era un “peligro para México”, porque los grupos empresariales habían colocado anuncios que criticaban al candidato de izquierda, y porque el IFE descartó un recuento completo. El PRD también se quejó de que los grupos mediáticos les habían cobrado tasas más altas por el espacio publicitario que al PAN o al PRI.

Para mantener al PRD y su agraviado líder dentro de los límites del sistema político, los partidos en el Congreso negociaron una profunda reestructuración de cómo los partidos podían acceder a los medios de comunicación durante las campañas, particularmente la radio y la televisión. La reforma dictaminó que los partidos y los candidatos ya no podían pagar los anuncios de campaña en las elecciones federales. En cambio, la autoridad electoral administraría la colocación de todos los anuncios, y las compañías de televisión y radio estaban obligadas a ponerlos al aire como “anuncios de servicio público”, es decir, de forma gratuita. También se suponía que este nuevo plan reduciría los costos de las campañas, aunque no hay evidencia de que esto haya ocurrido, como lo demuestra la gráfica 1.

No queda claro si los líderes de partido entendieron las consecuencias que esta nueva regla tendría sobre su capacidad para llevar a cabo campañas electorales televisivas que no molestaran al votante promedio, lo que da credibilidad a una explicación basada en la racionalidad limitada y las consecuencias imprevistas.²⁶

²⁵ Entrevista con Jacqueline Peschard, 6 de marzo de 2019, Ciudad de México.

²⁶ Entrevista con el entonces senador Roberto Gil del PAN (marzo de 2014), quien se quejó amargamente por la naturaleza cambiante y forzada de la campaña debido a esta nueva regla.

GRÁFICA 1. Financiamiento público para los partidos en México, 1997-2018, en decenas de miles de pesos

Fuente: Ugalde y Casar (2018).

La selección de consejeros (así como de magistrados del Tribunal) se cambió a un calendario escalonado para permitir mejores transiciones entre Consejos Generales. Al mismo tiempo, sin embargo, los líderes del PRD exigieron la destitución del presidente del Consejo General del IFE debido al sesgo percibido durante el proceso electoral. Como resultado, varios consejeros, incluido el presidente del Consejo, renunciaron o perdieron sus cargos. Ésta fue la indicación más clara hasta esa fecha de que los líderes de partido estaban dispuestos a romper la autonomía de la autoridad electoral cuando lo consideraran conveniente.

Los partidos también decidieron construir una nueva Unidad de Fiscalización cuyo jefe fue elegido por el presidente del Consejo y votado por la mayoría del Consejo. La nueva Unidad de Fiscalización extrajo los poderes de auditoría de la esfera de control del Consejo supuestamente para que sus tareas pudieran llevarse a cabo de una manera más profesional y menos politizada. Tenía el propósito de evitar que los temas complicados de financiamiento se mezclaran con otros asuntos que el Consejo y los partidos tenían que resolver. Pero esta autonomía causó problemas en 2012 y la Unidad fue devuelta más tarde al Consejo con la reforma de 2014. Como mencionó un antiguo consejero, una vez que la Unidad de Fiscalización volvió al Consejo, el INE pudo nuevamente imponer multas significativas.²⁷ Nuevamente, vemos que algunas decisiones no fueron exitosas y fueron luego revertidas.

²⁷ Entrevista con Arturo Sánchez, 13 de marzo de 2019.

Con la gráfica 1, queda claro cuán bien financiados están los partidos, tanto durante la temporada de campaña como en aquellos años sin campañas. Los partidos nacionales recibieron 11 844 millones de pesos en 2018, que son aproximadamente \$ 90 millones de dólares divididos de manera desigual entre los partidos registrados y las coaliciones. Aunque los partidos reciben grandes sumas de financiamiento público, aún se niegan a respetar los límites de gasto y están dispuestos a pagar multas impuestas por la autoridad electoral una vez que finalice la elección. En cualquier caso, estas multas nunca volvieron a acercarse a la cifra del año 2000.

Si bien la mayoría de los analistas ven la reforma de 2007 como una respuesta a las elecciones previas, los líderes de partido aprovecharon las negociaciones para castigar a los partidos pequeños. En las nuevas boletas, en lugar de una única opción con todos los socios de la coalición incluidos, cada partido tendría su propia casilla y emblema para que los votantes lo seleccionaran, junto con el nombre de la coalición. Antes de esta reforma, era imposible saber cuántos votos había ganado cada partido en una coalición porque sólo se votaba a la coalición. Ahora, los tres grandes sabrían cuánto de la distribución general del voto para su coalición provino de los partidos más pequeños y cuánto provino de sus propios simpatizantes, lo que facilitaría que las organizaciones electorales más pequeñas perdieran su registro.²⁸

En segundo lugar, los nuevos partidos podrían intentar ganar el registro sólo cada seis años, en lugar de cada tres, dificultando el acceso a fondos y a los tiempos mediáticos. Esta decisión tenía un blanco evidente: aquellos ciudadanos o líderes políticos que deseaban desafiar a los tres grandes, limitando así la entrada al sistema de partidos. Los partidos aprobaron otra nueva regla que les permitía afirmar que cualquier proceso de selección de candidatos tenía que ser abierto y democrático, una regla que hacía más difícil desafiar sus prácticas de selección de los partidos.

En resumen, muchas de las propuestas más importantes de la reforma de 2007 fueron una reacción a los fracasos percibidos en las elecciones previas. En segundo lugar, los liderazgos partidistas aprovecharon la reforma para colocar muchos otros artículos menos conocidos que, de hecho, redujeron la capacidad de políticos ambiciosos para buscar cargos públicos, y de nuevos partidos y activistas para participar en el sistema político. Los líderes de los tres principales partidos estaban dispuestos a negociar cambios en el uso de los medios en campañas y prohibiciones de la libertad de expresión para apaciguar a uno de los suyos. Pero también usaron sus mayorías en el Congreso para promover sus intereses compartidos en el bloqueo de nuevos participantes y la reducción del número de jugadores.

²⁸Woldenberg señala que este cambio redujo los costos de negociación para los partidos más grandes (marzo de 2019). Después de la reforma de 2007, el dinero público ya no aumentó con la llegada de un nuevo partido, como lo había hecho antes. Como el monto total se mantuvo igual y cada partido registrado obtenía una parte de este total, esto dio a los grandes partidos incentivos para bloquear la llegada de nuevos contendientes.

El Tribunal Federal Electoral está mucho menos estudiado que el IFE-INE;²⁹ sin embargo, sus decisiones judiciales son ahora la última palabra en todos los asuntos relacionados con las elecciones. Al principio, el Tribunal era una corte de apelaciones para algunas de las decisiones tomadas por el IFE-INE con respecto a las elecciones. No obstante, en unos pocos años, los magistrados del Tribunal extendieron, mediante una acción judicial, el alcance de su autoridad a todas las áreas de actividad electoral, en efecto, superando al IFE-INE en su área de acción y convirtiéndose en el juez de última instancia (Martín, 2007). Con esto, los partidos se dieron cuenta de que el IFE-INE ya no era la autoridad más importante y comenzaron a apelar las decisiones más importantes ante el Tribunal casi de manera automática. En los primeros años, el Tribunal trabajó estrechamente con el IFE-INE, pero con el tiempo, sus relaciones se volvieron más antagónicas. El Tribunal comenzó a devolver al IFE casi todas sus decisiones para que fueran revisadas, lo que provocó que los partidos apelaran semiautomáticamente todas las decisiones del IFE. Por último, el Tribunal comenzó a revocar de forma directa los fallos del IFE-INE, lo que le dio al Tribunal más poder para oponerse al INE y actuar estratégicamente en línea con las preferencias del Poder Ejecutivo.

Esto acabaría causando graves problemas al Tribunal, ya que los partidos en 2006 eligieron a candidatos alineados para convertirse en magistrados. La lucha abierta para colocar aliados del partido en el Tribunal tuvo dos efectos principales: disputas constantes entre las dos agencias del OAE y un mayor deterioro de la independencia de muchas de las decisiones del Tribunal. Una de las decisiones más cuestionables del Tribunal fue la autorización del registro a Jaime Rodríguez Calderón, gobernador sin partido de Nuevo León, en la boleta presidencial de 2018 como un candidato independiente, pese a las pruebas de que había reunido firmas de manera ilegal. El mismo día, el Tribunal emitió una decisión prohibiendo a Armando Ríos Piter competir como independiente porque no había cumplido con estas mismas reglas. La presión ejercida por los partidos y por el Ejecutivo finalmente debilitó a la agencia hasta el punto de que el presidente en 2019 pudo obligar al presidente del Tribunal a renunciar a su puesto de liderazgo porque no lo apoyó en una decisión. Los ataques periodísticos contra supuestos actos corruptos tomados por magistrados en la Sala Superior se hicieron comunes; junto con una creciente presión para apoyar al Ejecutivo en decisiones cuestionables.

Es interesante notar que los partidos y el Ejecutivo tuvieron más éxito en controlar decisiones del Tribunal que del INE, lo que indica que los miembros de ambas agencias no fueron capturados en el mismo grado. Este hecho dificultó el trabajo de los consejeros del INE, ya que sus decisiones podrían ser impugnadas por un Tribu-

²⁹ Uno de los pocos tratados en inglés de la extensión de un libro sobre el Tribunal es Eisenstadt (2004).

nal Electoral capturado por los intereses del Ejecutivo. La destitución de los líderes de las dos agencias resultó innecesaria, pues puede bastar la presión ejercida por el Congreso (o el Ejecutivo) para obligar a los miembros más independientes a dimitir.

REFORMAS ELECTORALES DE 2012 Y 2014

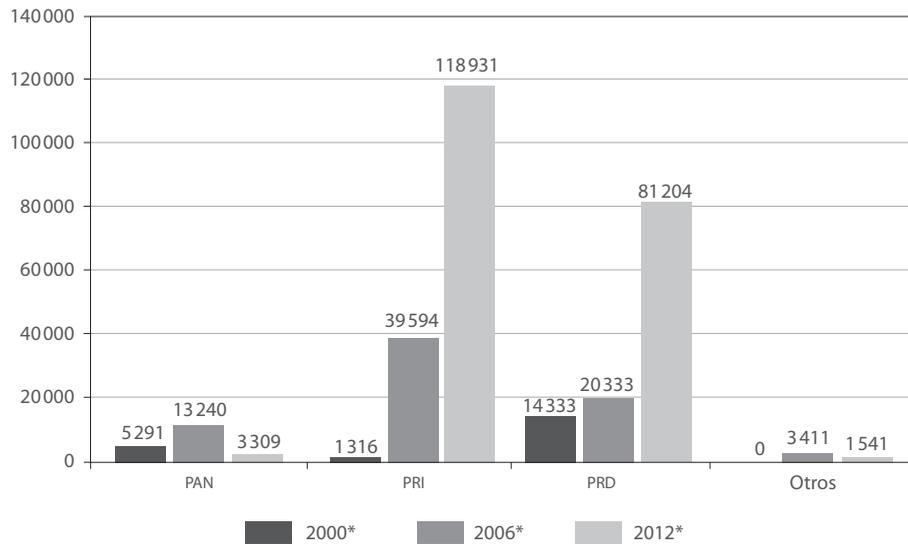
Una vez más, los cambios a la ley electoral en 2014 sucedieron a otra elección problemática. En las elecciones federales de mitad de periodo de 2009, las élites de los medios y las organizaciones de la sociedad civil (osc) se quejaron amargamente del comportamiento de los partidos mayoritarios (Hernández, 2015: 126). Las quejas se hicieron aún más fuertes cuando varios comentaristas políticos respetados pidieron una campaña de votación nula para demostrarle a la élite partidista de México que tenía que abrirse a nuevos miembros y poner fin a su comportamiento colusivo.³⁰ Para responder a estas críticas, la presidencia y los líderes partidistas al final de la administración de Calderón (2006-2012) negociaron varias iniciativas que se promulgaron en abril de 2012 y permitieron candidaturas independientes, referéndums y reelección consecutiva.³¹ En las reformas electorales de 2014 se llevó a cabo una reestructuración aún más profunda de la autoridad electoral y ésta formó parte del Pacto por México bajo el entonces presidente Enrique Peña Nieto del PRI.

Las elecciones presidenciales de 2012 sacaron a la luz uno de los mayores problemas del sistema electoral mexicano —gastar por encima del límite legal—. Esto también creó presión para modificar una vez más el procedimiento de auditoría de los partidos. Los partidos en el Congreso aprobaron tres nuevas leyes: una nueva ley de partidos, una nueva ley que regulaba los delitos electorales y la ley que formalizaba las actividades de la nueva autoridad electoral, ahora llamada INE.

Como se puede apreciar en la gráfica 2, el PAN es, por mucho, el que tiene menos probabilidades —si no de hacer trampa— de ser sorprendido gastando excesivamente, mientras que el PRI y el PRD fueron los menos confiables en términos de seguir las reglas de gasto. Sin embargo, algunos entrevistados afirman que el PRD es menos capaz de rastrear sus propios gastos. En las elecciones de 2012, el PRI desvió para su campaña presidencial fondos que se habían registrado incorrectamente como gasto de los legisladores federales (senadores y diputados), para evitar que su candidato no fuera imputado por gasto excesivo. Además, el candidato del PRI y su campaña no reportaron cerca de 85 millones de pesos. En los hechos, el IFE reportó muchos delitos, pero no todos, o bien no pudo probarlos debidamente (Urrutia, 2013: 8).

³⁰ Hernández (2015: 126) reporta que la campaña de votación nula fue exitosa. Se emitieron casi 2 millones de votos nulos en las elecciones de mitad de periodo de 2009 frente a poco menos de 850 000 en la intermedia de 2003.

³¹ Sin embargo, la reelección no entró en efecto hasta 2014.

GRÁFICA 2. Multas a partidos impuestas por IFE-INE, en miles de MXP, pesos constantes del año 2000

Fuente: Cristalinos (2014, cap. 11). *En coaliciones. *Nota:* Esta gráfica no incluye multas de multas de Amigos de Fox (498 millones de MXP) o Pemexgate (mil millones de MXP) en 2000.

Uno de los peores ejemplos de gasto ilícito en 2012 fue el esquema masivo del PRI para distribuir tarjetas de débito a sus operadores en ciertos distritos a cambio de votos, el llamado Caso Monex (*Aristegui Noticias*, 2012). Además, se descubrió que los partidos no registraron los gastos desembolsados el día de la elección, y dicho gasto habría seguramente superado los límites de gasto (Cristalinos, 2014: 222). Si los partidos gastaran por debajo de la cantidad máxima, todos se beneficiarían de la equidad percibida, al mismo tiempo que podrían ahorrarse recursos públicos. Cuando se les preguntó sobre esto, los ex líderes partidistas que fueron entrevistados respondieron que los intereses a corto plazo derrotaban a los beneficios a largo plazo.³² Sin embargo, es importante tener en cuenta que el PRI nunca fue declarado culpable de irregularidades en este caso, bajo el argumento de que no estaba claro que el dinero realmente estaba destinado a comprar votos.

Debido a estos problemas recurrentes con el gasto en campaña, los partidos se sentaron una vez más en 2014 para negociar una manera de fortalecer al IFE mediante la creación de un nuevo sistema de contabilidad de campaña y selección de consejeros (Solís Acero, 2018). Una nueva plataforma de contabilidad permite monitorear el gasto de la campaña en tiempo real (Solís Acero, 2018: 62). Final-

³² Entrevistas con Luis Felipe Bravo Mena, marzo de 2019, y Gustavo Madero, marzo de 2019, ambos ex líderes del PAN.

mente, los resultados electorales pueden anularse si se descubre que una campaña ha gastado cinco por ciento de más en una elección cerrada. El problema es que revocar las elecciones es, en última instancia, una decisión política en manos del Tribunal.

En esta misma reforma, los partidos, liderados por el PAN, anunciaron que centralizarían gran parte del poder de los institutos electorales estatales a la autoridad electoral nacional. El objetivo de este movimiento centralizador era debilitar el control de los gobernadores del PRI sobre sus autoridades electorales estatales. La centralización no fue completa, pero el nombre, Instituto Federal Electoral, pasó a ser Instituto Nacional Electoral (INE) y se le asignaron aún más tareas, como la selección de los consejeros de los nuevos organismos electorales estatales, ahora llamados Oples (Organismos Públicos Locales Electorales) y la supervisión del seguimiento del gasto en todas las elecciones, en lugar de sólo las contiendas federales.³³

Las reformas de 2014 también abrieron el sistema de partidos a nuevos actores. Estas modificaciones fueron extensas e incluyeron candidaturas independientes (que no habían sido permitidas desde 1946), reelección consecutiva para una variedad de puestos (prohibidos en todos los niveles para todos los cargos desde 1933) y nuevas cuotas de género. Sin embargo, al menos dos de estas reformas se han debilitado gravemente. Por ejemplo, la nueva ley requiere que los candidatos sean nominados nuevamente por el mismo partido que los seleccionó para su primer mandato (a menos que abandonen su partido dentro de un periodo específico antes de las próximas elecciones). Los candidatos independientes (aquellos que no tienen registro de partido) ahora están permitidos en la boleta y reciben financiamiento público. Sin embargo, en la práctica, los partidos —en especial en las asambleas estatales— redactaron leyes que después manipularon tanto en el ámbito nacional como subnacional, de modo que los candidatos independientes rara vez están en la boleta electoral y no pueden competir con éxito (Hernández, 2015). Finalmente, en las reformas de 2014, los partidos alzaron la barrera de la representación legislativa del 2 al 3 por ciento del voto nacional, lo que dificulta que los partidos más pequeños mantengan su registro.³⁴

A partir de la revisión de las reformas electorales y su implementación, sabemos que los líderes de partido y el Ejecutivo tienen incentivos para negociar con otros partidos importantes la captura del regulador, hacer leyes que luego puedan manipular e ignorar muchas de las reglas que redactan para obligarse a cumplir. En los últimos años, los partidos de México siguieron estrategias no cooperativas de gasto en casi todas las elecciones porque sabían que no serían multados tan excési-

³³ Los Oples todavía están a cargo de las elecciones locales, pero si solicitan la ayuda del INE, la autoridad nacional puede realizar ciertas tareas.

³⁴ Véase Hernández (2015) para un estudio de los problemas de los candidatos independientes y la reelección consecutiva después de las reformas de 2014.

vamente como lo habían sido por sus actividades del año 2000. Los cambios en la composición del IFE y el Tribunal y la capacidad de los partidos y el Ejecutivo para colocar a sus favoritos como reguladores condujeron a este resultado. Por otro lado, en temas que no implican gasto, los partidos cumplen con las autoridades electorales. Finalmente, los partidos mantuvieron el sistema cerrado a nuevos participantes a través de su control sobre las leyes electorales, que las autoridades se vieron obligadas a aplicar. Aun así, vale la pena mencionar que los partidos también revocaron algunas de sus decisiones cuando estas presentaron consecuencias no deseadas (bajo nuevos liderazgos partidistas). Por lo tanto, éstas no son causas mutuamente excluyentes: los partidos limitan, restringen y debilitan de manera intencional al OAE, al mismo tiempo que cometen errores y tratan de remediarlos.

Los líderes y el Ejecutivo han debilitado con éxito varias de las bases de la autonomía de los OAE. Pudieron expulsar al presidente en funciones del Consejo del IFE en 2007; alargaron el mandato de los magistrados en el Tribunal después de concluido su periodo. Según informes oficiales, en 2018, el Ejecutivo presionó a la presidenta del Tribunal para que renunciara a su cargo (aunque sigue siendo magistrada). En su conjunto, estas manipulaciones dejan ver cómo la presión constante y los cambios en las reglas permitieron a los partidos y al Ejecutivo capturar al menos de forma parcial a su supervisor.

Sin embargo, la falta de representación y juego limpio tuvo consecuencias para los partidos y sus candidatos. El terrible cataclismo de las elecciones de 2018 quizás ha alterado el sistema de partidos para siempre. Este rechazo generalizado de los partidos tradicionales no se debió sólo a la implacable corrupción e impunidad durante la administración de Peña o a la incapacidad o falta de voluntad de los partidos de la oposición para detenerlas. Más bien, los votantes rechazaron a la mayoría de los candidatos de los tres partidos principales y recurrieron a López Obrador y a Morena por la abundancia de fracasos políticos acumulados desde 2000. Tasas de homicidio aterradoras, falta de crecimiento económico suficiente y el aumento de los precios (junto con los salarios estancados) también dañaron la reputación de los partidos, al igual que los informes de los periódicos sobre sus irregularidades. Las ganancias a corto plazo del cambio institucional se vieron abrumadas por las pérdidas a largo plazo cuando Morena utilizó el debate sobre la corrupción como un tema central contra los tres principales partidos en 2018.

Si bien al menos parte de la razón de las amplias victorias de Morena en municipios, estados y, por supuesto, en la legislatura federal y la presidencia fue la falta de cumplimiento por parte de los partidos tradicionales de sus propias reglas, la nueva administración de López Obrador parece aún menos dispuesta a fortalecer a las autoridades electorales que sus predecesores, en gran parte porque quiere continuar ganando contiendas con enormes márgenes para permanecer en el poder. Por ejemplo, en 2019, el partido del presidente en el Congreso amenazó con reducir el

mandato del presidente del CG del INE de nueve a tres años, lo que se aplicaría retroactivamente al presidente en funciones (*Animal Político*, 2019). Si continúa este tipo de debilitamiento institucional, será menos probable que el organismo electoral actúe en contra de los intereses del presidente, lo que quizás conduzca a peores resultados.

CONCLUSIONES

Tanto el INE como el Tribunal son organismos bien financiados y profesionalizados que ayudan a la nación a llevar a cabo numerosos procesos electorales. Se imprimen boletas, se instalan mesas de votación, se colocan anuncios, se emiten juicios y se distribuyen y contabilizan recursos, entre muchas otras tareas importantes de las dos agencias. Sin embargo, durante más de veinte años, los principales partidos y ejecutivos de México eligieron una combinación de estrategias cooperativas y de incumplimiento frente al supervisor electoral, incluso cuando quedó claro que esta estrategia mixta eventualmente dañaría sus propios intereses. Este artículo ha profundizado en el tema de las ganancias a corto plazo y las creencias de los grupos en el poder de que podrían negar la entrada o al menos minimizar los riesgos de admitir a otros actores en el juego de la política electoral. La doble naturaleza de la relación entre los partidos mexicanos —compitiendo entre sí para ganar elecciones y controlar los recursos y al mismo tiempo coludiendo para rechazar la participación de nuevos actores— creó un entorno en el que les resultaba más provechoso capturar a la agencia reguladora y redactar leyes de exclusión para bloquear o debilitar la representación.

Los partidos en el Congreso constantemente han realizado cambios constitucionales y legales en el sistema electoral. Sin embargo, cuando los OAE aplican las nuevas leyes, los partidos suelen quejarse de que las autoridades no están actuando de manera imparcial o completa, y que permiten que los otros partidos gasten en exceso o cometan trampas. Pero es difícil para las autoridades electorales limitar estos comportamientos en parte debido a la forma en que los partidos seleccionan a los consejeros y en parte porque éstos saben que los líderes pueden castigarlos con nuevas leyes, restricciones presupuestarias y ataques en los medios. Otro factor constante en el tiempo es que los partidos castigaron a ciertos grupos, como activistas y políticos ambiciosos en busca de cargos públicos dentro de sus propios partidos, votantes regulares y mujeres, grupos infrarrepresentados en las boletas. El peor resultado es que incluso cuando los actores externos parecían beneficiarse de las nuevas reglas, en la práctica los partidos encontraban formas de reducir su participación e influencia.

Los líderes partidistas calcularon mal el aguante de los votantes para permitir las trampas electorales, al mismo tiempo que interpretaron mal el creciente poder del líder del partido más grande hoy en día, Morena. Queda por verse cuál de los tres

partidos sobrevivirá esta última prueba. Sin embargo, el partido en el poder sigue causando estragos en las reglas electorales y en las autoridades encargadas de implementarlas. Por supuesto, quedan muchas preguntas sin responder, relacionadas con la variación entre los partidos, la variación en el tiempo y las distintas estrategias que los partidos adoptarían en la misma elección o reforma electoral para avanzar sus intereses. 

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson (2005), “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth”, en Philippe Aghion y Steven N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Ámsterdam: North Holland, pp. 386-464.
- Alarcón Olguín, Víctor (2016), *Reformas político-electorales 2012-2014 y régimen de gobierno*, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Animal Político* (2019), “Morena propone reducir a 9 a 3 años la presidencia del INE”, 10 de noviembre.
- Aristegui Noticias* (2012), “Caso Monex: El Recuento”, 16 de julio.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997), *La reforma electoral de 1996: Una descripción general*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Benoit, Kenneth (2007), “Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions”, *Annual Review of Political Science*, 10(1), pp. 363-390.
- Birch, Sarah (2008), “Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-national Analysis”, *Electoral Studies*, 27(2), pp. 305-320.
- Birch, Sarah (2012), *Electoral Malpractice*, Oxford: Oxford University Press.
- Birch, Sarah y Caroline Van Ham (2017), “Getting Away with Foul Play? The Importance of Formal and Informal Oversight Institutions for Electoral Integrity”, *European Journal of Political Research*, 56(3), pp. 487-511.
- Carrigan, Christopher y Cary Coglianese (2011), “The Politics of Regulation: From New Institutionalism to New Governance”, *Annual Review of Political Science*, 14(1), pp. 107-129.
- Colomer, Josef (2005), “It’s Parties that Choose Electoral Systems (or, Duverger’s Laws Upside Down)”, *Political Studies*, 53(1), pp. 1-21.
- Cox, Gary (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Cristalinas Kaulitz, Alfredo (2014), “La fiscalización de partidos políticos y candidatos”, en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: Perspectiva federal y local*, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 220-248.
- Chernykh, Svitlana y Milan Svolik (2014), “Third-Party Actors and the Success of Democracy: How Electoral Commissions, Courts, and Observers Shape Incentives for Election Manipulation and Post-Election Protest”, *Journal of Politics*, 77(2), pp. 407-420.
- Eisenstadt, Todd (2004), *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas (2008), “Partisanship in Non-partisan

- Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute", *Electoral Studies*, 27, pp. 257-271.
- Fortin-Rittberger, Jessica, Philipp Harfst y Sarah C. Dingler (2017), "The Costs of Electoral Fraud: Establishing the Link between Electoral Integrity, Winning an Election, and Satisfaction with Democracy", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 27(3), pp. 1-19.
- González-Ocanto, Ezequiel, Chad Kiewiet de Jonge, Carlos Meléndez, Javier Osorio y David Nickerson (2012), "Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua", *American Journal of Political Science*, 56(1), pp. 202-217.
- Greene, Kenneth (2007), "Creating Competition: Patronage Politics and the PRI's Demise", Notre Dame: University of Notre Dame-Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Greene, Kenneth (2016), "Why Vote Buying Fails: Campaign Effects and the Elusive Swing Voter", manuscrito inédito, Universidad de Texas en Austin.
- Greene, Kenneth F. y Alberto Simpser (2020), "Dádivas durante las elecciones mexicanas de 2018", *Política y Gobierno*, XXVII(2), pp. 1-29.
- Hagene, Turid (2015), "Political Clientelism in Mexico: Bridging the Gap between Citizens and the State", *Latin American Politics and Society*, 57(1), pp. 139-162.
- Harvey, Cole y Paula Mukherjee (2018), "Methods of Election Manipulation and the Likelihood of Post-Election Protest", *Government and Opposition*, pp. 1-23, DOI:10.1017/gov.2018.38.
- Hernández-Huerta, Victor (2020), "Disputed Elections in Presidential Democracies: Contexts of Electoral 'Blackmail'", *The Journal of Politics*, 82(1), pp. 89-103.
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (2014), *Electoral Management Design*, Estocolmo: IDEA.
- Katz, Richard S. (2005), "Why are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?" en Michael Gallagher y Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 57-76.
- Knight, Jack y Itai Sened (eds.) (1998), *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Langston, Joy (2017), *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI, 1982-2012*, Nueva York: Oxford University Press.
- Lara Otaola, Miguel Ángel (2017a), "To Include or Not to Include? Party Representation in Electoral Institutions and Confidence in Elections: A Comparative Study of Latin America", *Party Politics*, 24(5), pp. 598-608.
- Lara Otaola, Miguel Ángel (2017b), "When, Where and under What Conditions are Election Results Accepted? A Comparative Study of Electoral Integrity", tesis doctoral, Universidad de Sussex.
- Lawson, Chappell (2009), "The Politics of Reciprocity: Trading Selective Benefits for Popular Support", manuscrito inédito, MIT.
- Levitsky, Steven y Lucan Way (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Lujambio, Alonso (2000), "El poder compartido: Un ensayo sobre la democratización mexicana", Ciudad de México: Océano.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Palo Alto: Stanford University Press.

- Martin, Javier (2012a), “De jueces, militantes y dirigencias partidistas: Un panorama cuantitativo del control jurisdiccional de los conflictos intrapartidistas en México, 1996-2006”, *Veredas*, 25, pp. 177-208.
- Martín Reyes, Javier (2012b), “El tribunal de los militantes: El control judicial de los conflictos intrapartidistas en México”, *América Latina Hoy*, 62, pp. 131-153.
- Merino, Mauricio (2004), *La transición votada*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Miller, Gary (2005), “The Political Evolution of Principal-Agent Models”, *Annual Review of Political Science*, 8, pp. 203-225.
- Molinar, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad*, Ciudad de México: Cal y Arena.
- Morris, Stephen (2009), *Political Corruption in Mexico*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler (2002), “The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction”, *International Political Studies Review*, 23(1), pp. 5-27.
- Nexos (2006), “Financiamiento político ilegal: Pemexgate y Amigos de Fox”, 1 de abril.
- Norris, Pippa (2013), “Does the World Agree about Standards of Electoral Integrity? Evidence for the Diffusion of Global Norms”, *Electoral Studies*, 32(4), pp. 576-588.
- Norris, Pippa (2018), “Do Public Perceptions of Electoral Malpractice Undermine Democratic Satisfaction? The U.S. in Comparative Perspective”, documento de trabajo RWP18-022, Cambridge: Harvard University.
- Norris, Pippa, Richard W. Frank, Ferran Martínez i Coma (2013), “Assessing the Quality of Elections”, *Journal of Democracy*, 24(4), pp. 124-135.
- Norris, Pippa, Richard W. Frank y Ferran Martínez i Coma (eds.) (2014), *Advancing Electoral Integrity*, Nueva York: Oxford University Press.
- Norris, Pippa, Thomas Wynter y Sarah Cameron (2018), “Perceptions of Electoral Integrity (PEI-6.5)”, DOI: <https://doi.org/10.7910/DVN/VEWJQI>, Harvard Dataverse, V1, UNF:6:aboFTe+X2B5wXrtsrmKLig== [fileUNF].
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen y María Fernanda Somuano Ventura (2015), *Confianza y cambio político en México: Contendidas electorales y el IFE*, Ciudad de México: El Colegio de México.
- Rokkan Stan (1970), *Citizens, Elections, Parties*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Santiago Castillo, Javier (2011), *Justicia electoral: Conflicto político y democratización, 1987-2009*, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Simpser, Alberto (2013), *Why Governments and Parties Manipulate Elections: Theory, Practice, and Implications*, Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.
- Solís Acero, Felipe (2018), *Reforma política-electoral*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Stigler, George (1971), “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economic Management Science*, 2(1), pp. 3-21.
- Suárez Ávila, Alberto Abad (2016), “Un Tribunal Electoral para el 2018”, *Nexos*, 8 de septiembre.
- Tsebelis, George (1990), “Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis”, *Journal of Conflict Resolution*, 34(1), pp. 3-28.
- Ugalde, Luis Carlos y María Amparo Casar (2018), *Dinero bajo la mesa: Financiamiento y gasto ilegal de campañas en México*, Ciudad de México: Grijalbo.

- Urrutia, Alfonso (2013), “Suman 150 mdp las multas a coaliciones por exceder gastos de campaña en 2012”, *La Jornada*, 28 de junio, p. 8.
- Velasco, Elizabeth y Claudia Herrera (2013), “En Zacatecas se usó el poder del Estado para beneficiar al PRI: MC”, *La Jornada*, 10 de julio, p. 4.
- Williamson, Oliver (1984), *The Economic Institutions of Capitalism*, New Haven: Yale University Press.