

CAPÍTULO PRIMERO

REFORMA ELECTORAL Y CONTROL DEMOCRÁTICO

Alejandro MONSIVÁIS CARRILLO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas electorales: entre normas, poder y contingencia*. III. *Hacia el control democrático*. IV. *Reformas electorales y control democrático en México*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La próxima reforma electoral en México podría ser decisivamente democrática. La presidenta electa, Claudia Sheinbaum, cuenta con una legitimidad electoral sin precedentes y un respaldo mayoritario en el Congreso y en las gubernaturas de los estados, aun sin la necesidad de que la coalición de partidos que la postuló distorsione la Constitución para obtener una sobrerrepresentación injusta. Su posición es inmejorable para construir el entramado institucional de una democracia representativa, incluyente y responsable. Sin embargo, lo más probable es que Sheinbaum apunte a la subversión de la democracia mexicana, estableciendo las bases para la instauración de un autoritarismo competitivo,¹ un régimen en el que se celebran elecciones, pero en el que el partido en el poder se asegura de ganarlas, vulnerando sistemáticamente al menos dos de las condiciones que definen a la democracia: elecciones libres y limpias, sufragio universal y protección de las libertades civiles y políticas, como la libertad de prensa, de expresión y de asociación. En México, este régimen estaría sostenido en el carácter mayoritario del Mo-

* Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de la Frontera Norte. Profesor-investigador de tiempo completo, Titular C en El Colegio de la Frontera Norte. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8661-5935>.

¹ El concepto de autoritarismo competitivo fue formulado por Steven Levitsky y Lucan Way en *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010. Es similar al de autoritarismo electoral, propuesto por Andreas Schedler en *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

vimiento de Regeneración Nacional (Morena) en el plano legislativo y electoral, y tendría como narrativa legitimadora la transformación promovida por Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

Es preciso tener presente que la democracia mexicana se estableció de forma incremental sobre la base de una serie de reformas constitucionales y legales que ampliaron la representatividad del sistema electoral e introdujeron un conjunto innovador de instituciones de administración y justicia electoral. Esa misma lógica incremental ha caracterizado los episodios de reforma posteriores, desde 1996 a la fecha, respondiendo cada vez a las demandas del momento. Esa lógica reformista, sin embargo, ha definido a la vez los alcances y límites del desarrollo democrático del país, pues ha estado condicionada por los intereses y las estrategias de corto plazo de las élites partidistas.²

Hacia el final de su gobierno, AMLO intentó dar un viraje en materia de instituciones políticas y electorales. Las iniciativas de reforma constitucional y legal del lopezobradorismo desafiaron directamente la trayectoria negociada e incremental de cambio institucional que se había seguido en el país. Apelando a una “democracia auténtica”, la “Cuarta Transformación” promovió una reforma constitucional fallida y consiguió promulgar el Plan B, cuyas disposiciones fueron declaradas inválidas por la Suprema Corte debido a violaciones graves al procedimiento legislativo.³ Ambas reformas habrían desmantelado la democracia electoral y sentado las bases de un autoritarismo competitivo.⁴ Presentado como iniciativa de reforma constitucional en febrero de 2024, el

² Ugalde, Luis Carlos, “Introducción: El reformismo electoral mexicano, 1977-2019”, en Ugalde, Luis Carlos y Hernández Quintana, Said (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020, pp. 35-54; Valdés Zurita, Leonardo, “La resiliencia del sistema electoral mexicano”, en López Leyva, Miguel Armando y Monsiváis Carrillo, Alejandro (coords.), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024, pp. 162-188; Langston, Joy, “¿Por qué los partidos hacen trampa? Cambios en las normas electorales en México después de la democratización”, *Política y gobierno*, vol. 28, núm. 2, 2020, pp. 1-32.

³ Sin embargo, la Suprema Corte no resolvió las cuestiones de fondo, abriendo así la puerta a una reforma futura apegada al procedimiento legislativo, pero igualmente dirigida a subvertir la integridad electoral. Véase Martín Reyes, Javier, “La muerte judicial del ‘Plan B’: certeza inmediata y riesgos futuros”, *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 42, 2024, pp. 1-18, disponible en: <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2545>.

⁴ Valdés Zurita, “La resiliencia del sistema electoral mexicano”, *op. cit.*, pp. 162-188; Monsiváis-Carrillo, Alejandro, “Populismo, desinformación e integridad electoral en México”, *Revista Elecciones*, vol. 22, núm. 25, 2023, pp. 151-182, disponible en: <https://doi.org/10.53557/elecciones.2023.v22n25.05>; Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023.

Plan C redobló la apuesta autoritaria y fue suscrito íntegramente por la entonces candidata del gobierno, Claudia Sheinbaum.

En estas circunstancias, ante un inminente episodio de reforma política y electoral, ¿qué condiciones deben cumplirse para que esa reforma trascienda el reformismo condicionado por las élites partidistas y evite, al mismo tiempo, la ruta de la subversión democrática impulsada por el populismo de la “Cuarta Transformación”? Mejor aún, ¿qué criterios deben regir un episodio de reforma que apunte decisivamente el desarrollo democrático del país? La respuesta a estas preguntas puede buscarse en la investigación empírica que estudia los procesos de reforma política y electoral desde una perspectiva comparada. Sin embargo, las cuestiones planteadas no sólo remiten a las características, causas y consecuencias del cambio institucional, sino que, en buena medida, también requieren adentrarse en discusiones normativas.

En este trabajo argumento que la próxima reforma electoral en México puede dar un paso decisivo para apuntalar un desarrollo democrático progresivo y recuperar el terreno perdido bajo el gobierno de López Obrador. El reto es que el proceso sea congruente con un modelo de *regulación deliberativa* y el resultado contribuya a fortalecer el *control democrático*.⁵ En la primera sección de este trabajo discuto la importancia de integrar el análisis normativo con el análisis político en la investigación sobre cambio institucional. En la segunda parte desarrollo el argumento adaptando los conceptos de regulación deliberativa y control democrático al desarrollo de una escala que se pueda aplicar en el estudio de las reformas electorales. En la tercera parte muestro la importancia de que la reforma electoral que viene apunte el desarrollo democrático del país. Utilizando datos del proyecto “Variedades de la democracia”, señalo que México ha retrocedido en los aspectos empíricos asociados a la regulación deliberativa y el control democrático. El capítulo cierra con una reflexión final.

II. REFORMAS ELECTORALES: ENTRE NORMAS, PODER Y CONTINGENCIA

La integración del análisis normativo y la investigación empírica es esencial para orientar la crítica democrática del cambio institucional.⁶ El análisis

⁵ Pettit, Philip, *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

⁶ Este estudio está enfocado en las instituciones como reglas formales. En ese sentido, es importante distinguir entre “cambio” y “diseño” institucional. El cambio es la varia-

político normativo se ocupa del “deber ser” de la política. Su objeto son las normas, principios y criterios que regulan los ideales de la acción y la organización colectiva.⁷ Su propósito es clarificar, jerarquizar y justificar determinados principios y conceptos⁸ a partir de la combinación de la inferencia lógica con fuentes conceptuales, contextuales e históricas. En cambio, el estudio de la política desde la ciencia política y las ciencias sociales se basa en el método científico para respaldar sus inferencias descriptivas y explicaciones causales.⁹

Un concepto que ilustra la necesidad de combinar la teoría normativa con el análisis político empírico es, precisamente, la democracia. Como principio normativo, la democracia está asociada a los ideales de autodeterminación, autogobierno y soberanía popular.¹⁰ Como concepto aplicado al estudio de los regímenes políticos, se origina en las normas de igualdad y libertad políticas.¹¹ Como régimen político, la democracia adopta la forma de una poliarquía:¹² elecciones libres, imparciales y limpias, sufragio universal, autonomía asociativa, libertad de expresión y acceso a fuentes alternativas de información. Desde luego, la democracia puede ir más allá de las instituciones de una poliarquía, pero ningún régimen puede obviar alguno de esos atributos mientras pretenda pasar por una democracia. Entonces, la

ción en la forma y contenido de las reglas formales, cuya validez depende de seguir los procedimientos establecidos para modificar las reglas formales. El “diseño institucional”, en cambio, es la organización general y la coherencia que tienen las reglas formales con respecto a determinados propósitos. Véase Brinks, Daniel M. *et al.*, “The Political Origins of Institutional Weakness”, en Brinks, Daniel M. *et al.*, (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 1-40; y también Goodin, Robert E., (coord.) *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

⁷ Bauböck, Rainer, “Normative political theory and empirical research”, en Della Porta, Donatella y Keating, Michael (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 40-60; Gerring, John y Yesnowitz, Joshua, “A Normative Turn in Political Science”, *Polity*, vol. 38, núm. 1, 2006, pp. 101-133.

⁸ Swift, Adam y White, Stuart, “Political Theory, Social Science, and Real Politics”, en Leopold, David y Stears, Marc (eds.), *Political Theory: Methods and Approaches*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 49-70; Rehfeld, Andrew, “Offensive Political Theory”, *Perspectives on Politics*, vol. 8, núm. 2, 2013, pp. 465-486.

⁹ Por ejemplo: Brady, Henry E. y Collier, David, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2a. ed., Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

¹⁰ Przeworski, Adam, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010; Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Taurus, 1998.

¹¹ Munck, Gerardo L., “What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy”, *Democratization*, vol. 23, núm. 1, 2016, pp. 1-26, disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.918104>.

¹² Dahl, Robert A., *Democracy and its critics*, Yale, Yale University Press, 1989.

pregunta es ¿qué otras normas son relevantes para la democracia? ¿Cómo se traducen en instituciones concretas? ¿Qué circunstancias favorecen la adopción de tales instituciones?

Recurrir a la teoría política normativa, la teoría del derecho y la ciencia política es clave, en particular, cuando se trata de identificar criterios para juzgar o evaluar los episodios de construcción y reforma de las instituciones de la democracia. Se supone, en principio, que las reformas de los sistemas electorales y las instituciones políticas deberían mejorar la democracia, simple y llanamente. En la realidad, las cosas son más complicadas y no sólo a causa de las distorsiones introducidas por los intereses políticos y las lógicas partidistas en los procesos de cambio normativo. Las reformas electorales, como los procesos de creación de nuevas Constituciones, son procesos definidos en los que se ponen en juego ideas y poder.¹³ Como regla general, no existe un parámetro inequívoco para decidir qué tipo de diseño institucional es el que debe prevalecer en un determinado momento. Incluso las personas expertas y más genuinamente comprometidas con la profundización de la democracia pueden estar en desacuerdo acerca de cuál es el mejor acomodo entre normas, instituciones y resultados deseados.

Por otra parte, las problemáticas políticas y electorales son multidimensionales. Las decisiones que se adoptan en torno a una cuestión concreta repercuten en otras áreas del sistema político. No todos se benefician por igual ni en la misma medida de las reformas, aun las que pudieran considerarse ideales en una determinada circunstancia. El estudio de los procesos de cambio constitucional y reforma de los sistemas electorales enseña que las reglas e instituciones son endógenas, pero también contingentes: resultan de juegos estratégicos, información incompleta, creencias falibles y distribuciones relativas y coyunturales de poder.¹⁴ Por lo general, es poco

¹³ Welp, Yanina, “Conclusion: Hopes and Limits of Deliberative and Democratic Constitution-Making”, en Reuchamps, Min y Welp, Yanina (eds.), *Deliberative Constitution-making: Opportunities and Challenges*, Londres, Routledge, 2023, pp. 199-212; Guillén, Diana y Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Expectativas democráticas e instituciones en disputa”, en Guillén, Diana y Monsiváis Carrillo, Alejandro (coords.), *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2022, pp. 7-34.

¹⁴ Véase, *inter alia*: Benoit, Kenneth, “Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, pp. 363-390, disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>; Boix, Carles, “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”, *American Political Science Review*, vol. 93, núm. 3, 1999, pp. 609-624, disponible en: <https://doi.org/10.2307/2585577>; Brinks, Daniel M. *et al.*, *op. cit.*, pp. 1-40; Calvo, Ernesto y Negretto, Gabriel, “When (Electoral) Opportunity Knocks: Weak Institutions, Political

probable que un grupo o partido político vote a favor de reglas que los ponga en desventaja, ya sea en la competencia electoral, el acceso a financiamiento, la distribución de escaños o la participación en el gobierno. Por el contrario, si un actor o partido político puede definir las reglas de tal forma que asegure su dominio y permanencia en el poder, es esperable que así lo haga. Mucho depende, entonces, de las condiciones en las que tenga lugar el proceso decisorio. Cuando un grupo o partido político puede definir de forma unilateral el sistema electoral en su conjunto, el régimen electoral resultante convertirá en reglas formales la ventaja de ese grupo. Sin embargo, en la medida en que la mayoría decisiva tenga que incorporar los intereses y las preferencias de otros actores y partidos, el sistema electoral reducirá la ventaja relativa de los ganadores y hará que los costos de la derrota sean menores.

En síntesis, las reformas políticas y electorales suelen estar determinadas por los balances de poder político y la constelación de intereses de las coaliciones que pueden formar mayorías decisivas y circunstancias contingentes. Por ello, el resultado no siempre es congruente o armónico; sus consecuencias no siempre resuelven por completo las problemáticas que pretendían atender. Aun declarando las mejores intenciones, los efectos de las reformas no son, invariablemente, democratizadores.¹⁵ En otros casos, disfrazadas de buenas intenciones, las reformas son de carácter autocrático.¹⁶ Algunas reformas pueden tener un amplio respaldo popular y otras ser objeto de rechazo por el electorado. Las que tienen ese respaldo no son necesariamente las idóneas y las que provocan rechazo no son, por ello, inapropiadas. Más aún, para muchos ciudadanos una alternativa u otra puede resultar igual de arcana o distante.

Shocks, and Electoral Reform in Latin America”, en Brinks, Daniel M. *et al.* (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 41-60; Remmer, Karen L., “The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002”, *Party Politics*, vol. 14, núm. 1, 2008, pp. 5-30, disponible en <https://doi.org/10.1177/1354068807083821>.

¹⁵ Marván Laborde, María, “Hay reformas electorales que no perfeccionan la democracia”, en Freidenberg, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022, pp. 59-92; Gilas, Karolina, “En contra de las listas abiertas. Sobre los efectos perversos de los mecanismos de voto personalizado”, en Freidenberg, Flavia (coord.), *Reformas electorales en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IECM, 2022, pp. 127-147.

¹⁶ Salmorán, Guadalupe, “Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?”, *Diritto e Questioni Pubbliche*, vol. 16, núm. 2, 2016, pp. 2-23; Scheppele, Kim Lane, “Autocratic Legalism”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, núm. 2, 2018, pp. 545-584.

III. HACIA EL CONTROL DEMOCRÁTICO

Entonces, ¿cómo juzgar los episodios de reforma? Las reformas político-electorales se evalúan, normalmente, en función de su contribución a resolver problemáticas concretas. Éstas son cambios en las reglas formales de las cuales se espera que modifiquen las estrategias y el comportamiento de los actores y los resultados colectivos —lo cual en sí mismo es algo que puede ocurrir de forma variable—. ¹⁷ Su objeto comprende un amplio espectro de temáticas: desde las reglas para la transformación de votos en escaños o puestos de elección hasta “el mecanismo de selección de candidaturas, la gobernanza electoral, el financiamiento, la introducción de medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género, las candidaturas independientes o la ampliación de derechos de participación a connacionales residentes fuera del país (voto desde el extranjero)”. ¹⁸

Debido a la amplia variedad de objetivos que persiguen las reformas electorales, suelen juzgarse por su contribución a mejorar, digamos, la equidad en la competencia, la integridad electoral, la calidad de la representación o la legitimidad de las instituciones. Sin embargo, también son usualmente evaluadas y sometidas a la crítica pública en función de su contribución al desarrollo de la democracia. La cuestión está en qué significa eso.

Con el propósito de avanzar algunos criterios que ayuden a clarificar esa idea, argumento que las reformas electorales deben adoptarse mediante un modelo de regulación deliberativa que apuntale el control democrático del poder estatal y el ejercicio del gobierno. ¹⁹ El control democrático es un principio abstracto de legitimidad del poder estatal. ²⁰ La idea básica es que la autoridad estatal y gubernamental es legítima cuando evita ser una fuente de dominación de las personas. Esto requiere instituciones que sometan el

¹⁷ Brinks, Daniel M. *et al.*, *op. cit.*, pp. 1-40.

¹⁸ Freidenberg, Flavia, “Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego”, en Freidenberg, Flavia (coord.), *Reformas electorales en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IECM, 2022, pp. 3-22; Freidenberg, Flavia y Uribe Mendoza, Cristhian, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185, 2019, pp. 191-223, disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>.

¹⁹ La teoría de la democracia de Philip Pettit se inscribe dentro de la tradición republicana de filosofía política. Véase Lovett, Frank y Pettit, Philip, “Neorepublicanism: A Normative and Institutional Research Program”, *Annual Review of Political Science*, vol. 12, 2009, pp. 11-29. Sin embargo, como espero mostrar en el texto, la relevancia normativa y utilidad analítica de los conceptos referidos no depende de suscribir tal programa de investigación.

²⁰ Pettit, Philip, *op. cit.*, pp. 152 y 153.

poder del Estado al control popular. Desde esta perspectiva, la democracia electoral es necesaria para que la ciudadanía, mediante los derechos y libertades civiles y políticas, tenga igual acceso a la influencia sobre el poder político. No obstante, la democracia electoral es insuficiente para prevenir que el Estado sea una fuente de dominación. Si se quiere prevenir la tiranía de la mayoría o impedir que las autoridades electas se dejen conducir por intereses personales y partidistas, o por la influencia de *lobbies*, o por agentes no sometidos a la rendición de cuentas electoral, dos condiciones son necesarias: que exista división de poderes y múltiples instituciones de control;²¹ y que una “mano invisible” regule los procesos de decisión política bajo normas deliberativas.²²

En la realidad, los procesos de reforma rara vez se conducen bajo los principios descritos. Es común que las reformas electorales codifiquen expectativas predominantemente partidistas o, incluso, que erosionen la democracia —que faciliten el ejercicio arbitrario del poder estatal—. ¿Cómo distinguirlas? Una manera de identificar las características de unas y otras es utilizar una escala léxica. Ésta permite desagregar conceptos multidimensionales en una serie de niveles acumulativos de los atributos necesarios y suficientes que definen a esos conceptos.²³ La escala tiene como propósito medir un concepto abstracto y se compone de un número definido de niveles ordenados de forma progresiva. Cada nivel incorpora los atributos del nivel anterior y agrega otras condiciones adicionales, de acuerdo con criterios de implicación lógica, dependencia funcional y centralidad conceptual.²⁴ Esto permite diferenciar los referentes empíricos del concepto y clasificarlos en un nivel determinado.

Siguiendo este método, he desarrollado una escala para clasificar las reformas electorales, como se muestra en el cuadro 1. El nivel básico es el estado de cosas prevaleciente, la situación en la que no se ha producido ninguna reforma constitucional ni legal.

Los siguientes niveles describen modalidades de reforma electoral que pueden observarse en el espacio conceptual entre dos alternativas opuestas: un orden institucional que favorece a un actor o una coalición de actores a costa de las normas democráticas y un orden institucional que es compatible con el control democrático.

²¹ *Ibidem*, pp. 170-179.

²² *Ibidem*, p. 251.

²³ Gerring, John *et al.*, “An Ordinal, Concept-driven Approach to Measurement: The Lexical Scale”, *Sociological Methods & Research*, vol. 50, núm. 2, 2021, pp. 778-811, disponible en: <https://doi.org/10.1177/0049124118782531>.

²⁴ *Ibidem*, pp. 785 y 786.

CUADRO 1. EL ALCANCE DEMOCRÁTICO
DE LAS REFORMAS ELECTORALES

<i>Niveles</i>	<i>Descripción</i>
0. <i>Statu quo</i>	No hay reforma institucional. Se mantienen las reglas formales vigentes en una democracia.
1. Legalismo autoritario	Hay una reforma constitucional o legal. El proceso político está condicionado por la capacidad de una de las fuerzas políticas de introducir reformas que representan un retroceso o subversión de la democracia constitucional.
2. Mercado de votos	El proceso sigue el modelo de los “juegos de adaptación”: ²⁵ la negociación entre actores con intereses de grupo, sectoriales o concentrados. Las decisiones colectivas reflejan los intereses particulares de los actores necesarios para adoptarlas.
3. Regulación deliberativa	El proceso se apega al modelo de los “juegos de adaptabilidad”: ²⁶ procesos de decisión colectiva en los que los participantes presentan argumentos que “cuentan como relevantes desde el punto de vista de todos”. El proceso limita el papel que juegan los intereses particulares en la configuración de la decisión colectiva, pues los motiva a cumplir con el criterio de aceptabilidad.
4. Control democrático	El proceso se apega al modelo de la regulación deliberativa y su resultado es congruente con el control democrático: individualizado, no-condicionado y eficaz.

FUENTE: elaboración propia a partir de Pettit, Philip, *op. cit.* y las fuentes que se discuten en el texto.

1. *Legalismo autoritario*

El primer nivel de la escala es una situación en la que existe cambio institucional formal. La característica distintiva de ese cambio, no obstante, es que el proceso está condicionado por la capacidad de una de las fuerzas políticas de aprobar reformas que representan un retroceso o facilitan la subversión de la democracia constitucional.²⁷

En la literatura se denomina legalismo autoritario a la adaptación de reglas para beneficiar a un partido, al presidente o a la coalición gobernante.²⁸

²⁵ Pettit, Philip, *op. cit.*, p. 253.

²⁶ *Idem.*

²⁷ Scheppele, Kim Lane, *op. cit.*

²⁸ Corrales, Javier, “Autocratic Legalism in Venezuela”, *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 2, 2015, pp. 37-51; Scheppele, *op. cit.*

Son cambios formales que pueden justificarse con base en el interés común, la rendición de cuentas democrática o la soberanía popular, pero que en realidad concentran el poder en el Ejecutivo y reducen la efectividad tanto de la legalidad como de los pesos y contrapesos. Como lo muestran los procesos graduales de autocratización,²⁹ los gobiernos pueden promover reformas cuidadosamente diseñadas para expandir el poder del Ejecutivo, socavar el Estado de derecho o facilitar la manipulación de las elecciones.³⁰ Este tipo de reformas suelen adoptarse en contextos de polarización y de forma contenciosa.³¹ Recurriendo a la pura fuerza legislativa de las mayorías, los gobiernos tergiversan los procedimientos y reducen o clausuran los espacios de negociación, escrutinio público o deliberación.

2. Mercado de votos

El siguiente nivel se define por una reforma institucional adoptada conforme a los “juegos de aceptación”,³² en el que los actores defienden sus propuestas en términos de las concesiones que están dispuestos a aceptar. Es un juego estratégico de negociación e intercambio entre actores que buscan maximizar sus ganancias y reducir sus pérdidas. Es la aplicación del modelo de mercado como ideal normativo de la política democrática. Las decisiones colectivas son el punto de equilibrio que emerge de la oferta y la demanda de votos —del electorado y de las y los representantes legislativos—.

A diferencia del nivel anterior, las reformas adoptadas bajo este esquema no tienen como propósito deliberado subvertir la democracia. Lo que pretenden es modificar el *statu quo* en una dirección que resulte conveniente para los actores que toman parte en la decisión colectiva, independientemente de las consecuencias que pueda tener para el régimen en su conjunto. Este

²⁹ Lührmann, Anna y Lindberg, Staffan I., “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?”, *Democratization*, vol. 26, núm. 7, 2019, pp. 1095-1113, disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>; Cassani, Andrea y Tomini, Luca, “Post-Cold War Autocratization: Trends and Patterns of Regime Change Opposite to Democratization”, *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 49, núm. 2, 2019, pp. 121-138, disponible en <https://doi.org/10.1017/ipo.2019.4>.

³⁰ Bermeo, Nancy, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy*, vol. 27, núm. 1, 2016, pp. 5-19, disponible en <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2016.0012>.

³¹ Graham, Matthew H. y Svobik, Milan W., “Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States”, *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 2, 2020, pp. 392-409, disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055420000052>; Haggard, Stephan y Kaufman, Robert, *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

³² Pettit, Philip, *op. cit.*, p. 253.

es el tipo de reforma que persigue afianzar la posición de ventaja de los grupos o los partidos que están en el poder, pero que requieren de la colaboración de otros para lograr sus propósitos. Es una modalidad que también refleja la capacidad de los actores o partidos de oposición de condicionar apoyo o extraer concesiones a la coalición gobernante. En este tipo de escenarios, digamos, el desarrollo democrático es un resultado contingente del comportamiento egoísta y estratégico de los actores políticos expresado en los procesos de reforma electoral.

3. *Regulación deliberativa*

El tercer nivel se caracteriza por la regulación deliberativa, un modelo que se rige, a su vez, por los “juegos de aceptabilidad” o aquellos intercambios en los que los actores políticos plantean sus propuestas y demandas en términos que enfatizan su relevancia desde el punto de vista de todas y todos.³³ El requisito esencial es la configuración de la agenda de alternativas y que el proceso de decisión colectiva sólo considere propuestas y argumentos que puedan defenderse en función de su relevancia común. Este requisito supone una cultura política que progresivamente considera inapropiado defender intereses particulares y razones privadas en el debate público y los procesos de formulación de políticas. Aunque el interés particular se pueda plantear como un interés general, la “hipocresía tiene un efecto civilizatorio”³⁴—compromete a los actores con alternativas cuya relevancia colectiva pueda ser reconocida por otros—.

Nótese que la regulación deliberativa no presupone un tipo de actor virtuoso y altruista que renuncia a sus intereses particulares y se sacrifica por el bien común.³⁵ Supone, más bien, que las normas que regulan el mercado y el foro público son diferentes.³⁶ Los actores pueden entender la lógica de esas reglas o no, pero su comportamiento se adaptará a las normas prevalentes.³⁷ La regulación deliberativa tampoco supone que las propuestas deban, necesariamente, apelar a la relevancia mayoritaria de alguna propo-

³³ *Ibidem*, pp. 253 y 254.

³⁴ Elster, Jon, “Introduction”, en Elster, Jon (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 1-18.

³⁵ Pettit, Philip, *op. cit.*, p. 247.

³⁶ Elster, Jon, “The Market and The Forum: Three Varieties of Political Theory”, en Christiano, Thomas (ed.), *Philosophy and Democracy: An Anthology*, Oxford, Oxford University Press, 2003 [1986], pp. 138-158.

³⁷ Pettit, Philip, *op. cit.*, p. 268.

sición, a la *convergencia* de intereses.³⁸ También pueden expresarse en términos de *concordancia*, o como propuestas que muestran la relevancia colectiva de responder a las demandas de personas o grupos que requieren un trato diferenciado.³⁹

Por otra parte, la regulación deliberativa también supone divergencia y disenso. El propósito no es alcanzar un consenso ni atribuir a la deliberación política un papel necesario ni suficiente. El carácter deliberativo del proceso reside en las normas que regulan la configuración de la agenda y la toma de decisiones. Las decisiones colectivas pueden ser resultado de procedimientos de votación, lotería o cualquier otro, pues lo que importa no es que haya deliberación, sino que el poder esté sujeto a la rendición de cuentas democrática.⁴⁰

En contraste, desde las teorías de la democracia deliberativa, la deliberación se considera un fin en sí mismo o, por lo menos, un componente necesario de la legitimidad democrática.⁴¹ Sin embargo, la contribución democrática de la deliberación y otros mecanismos participativos no está garantizada por definición. El contexto político, las metas perseguidas y el entorno institucional influyen decisivamente en el papel que éstos desempeñan en los procesos y resultados del cambio institucional.⁴²

Aplicada al estudio de las reformas electorales, la regulación deliberativa implica tres condiciones. La primera es que la agenda de reformas debe estar integrada por iniciativas y propuestas que muestren su relevancia para promover intereses concordantes y convergentes —que sean relevantes para todas y todos los afectados, especialmente cuando los costos del cambio institucional se concentren en grupos o individuos específicos—. La segunda condición es que el proceso político y legislativo debe ser abierto, inclusivo, transparente e imparcial, de tal suerte que ninguna de las propuestas incluidas en la agenda sea descartada sin haber sido examinada y discutida públicamente. La tercera condición es que ni las propuestas de la agenda ni el proceso legislativo deben quedar condicionados por las preferencias o prioridades de actores políticos

³⁸ *Ibidem*, p. 256.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 267.

⁴¹ Cohen, Joshua, “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”, en Bohman, James y Rehg, William (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, pp. 407-437; Mansbridge, Jane *et al.*, “A Systemic Approach to Deliberative Democracy”, en Parkison, John y Mansbridge, Jane (eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 1-26.

⁴² Welp, Yanina, *op. cit.*, pp. 199-212; Mayka, Lindsay y Abbott, Jared, “Varieties of Participatory Institutions and Interest Intermediation”, *World Development*, vol. 171, 2023, p. 106369, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106369>.

particulares. Por ejemplo, tanto la agenda como el proceso pueden quedar en manos de las dirigencias de los partidos políticos con representación legislativa. En principio, aún en estas circunstancias es posible cumplir con las tres condiciones. En ese mismo sentido, un proceso ampliamente inclusivo y deliberativo puede incumplir la tercera condición si existen grupos de interés, liderazgos partidistas o movimientos sociales que, unilateralmente, puedan condicionar la agenda y el proceso de reforma.

4. *Control democrático*

El tope de la escala está definido por una reforma que: *a)* se formuló en un proceso apegado al modelo de la regulación deliberativa; y *b)* el resultado institucional es coherente con el fortalecimiento del control democrático. Como principio normativo, el control democrático requiere que la influencia colectiva de la ciudadanía sobre el poder estatal debe ser individualizada, no-condicionada y eficaz.

El principio de “individualización” implica que el acceso a la influencia política debe estar instituido de forma igual para toda la ciudadanía mediante los derechos y libertades democráticos.⁴³ La norma de “no-condicionamiento” entraña que el ejercicio del gobierno o el contenido de las políticas no debe depender de la voluntad irrestricta y no sujeta a la rendición de cuentas de los gobernantes.⁴⁴ El principio de eficacia requiere que el rumbo del gobierno debe ser definido colectivamente por la ciudadanía al ejercer sus derechos.⁴⁵ El criterio para decidir si la influencia ciudadana es eficaz es “la prueba de la mala suerte”.⁴⁶ Esta prueba es una forma coloquial de enfatizar la importancia de la imparcialidad del proceso: si las decisiones colectivas y el ejercicio del gobierno toman un rumbo diferente al que una persona hubiera preferido, pero esa decisión no estuvo condicionada o distorsionada por la interferencia arbitraria de algún agente en el proceso, entonces el resultado es legítimo —el resultado adverso fue por “mala suerte”—. Lo que queda es organizarse mejor y presentar razones más persuasivas en un siguiente proceso de decisión.

En la práctica, las reformas electorales pueden fortalecer el control democrático en múltiples ámbitos: el alcance de los derechos civiles y políti-

⁴³ Pettit, Philip, *op. cit.*, pp. 209-218.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 218-229.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 229-238.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 177 y 178.

cos; el “piso parejo” en la contienda electoral; la independencia y el profesionalismo de la administración y la justicia electorales; la fiscalización de las campañas electorales; el desarrollo de partidos políticos programáticos e institucionalizados; el fortalecimiento del Poder Legislativo mediante cambios en la representación política y el funcionamiento interno de los parlamentos, entre muchos otros. En buena medida, el reto general está también en fortalecer las capacidades burocráticas del Estado, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas, los contrapesos institucionales y la eficiencia de la gobernanza, entre otros aspectos.

Desde la perspectiva de la evaluación de las reformas electorales, el principio de control democrático implica que deben cumplirse dos condiciones: si el proceso se condujo con apego al modelo de la regulación deliberativa, el resultado debe ser sustantivamente coherente con las propuestas que se sometieron a debate público. Es decir, el resultado de la decisión colectiva no debe ser sustancialmente divergente de las propuestas que fueron discutidas y examinadas. No es suficiente con que el proceso sea robusto si el resultado queda condicionado por la “letra chiquita” o por disposiciones que reorientan el contenido o alcance de las decisiones legislativas. La segunda condición es que las reformas institucionales reduzcan de forma verosímil —así sea marginalmente— las áreas del poder público que son opacas, que responden a intereses concentrados y particulares, o que confieren a las y los representantes electos, o a los funcionarios estatales, un margen para actuar de forma discrecional y arbitraria, a costa de las normas formales e informales que protegen el interés público.

IV. REFORMAS ELECTORALES Y CONTROL DEMOCRÁTICO EN MÉXICO

¿Cómo se han conducido las reformas electorales en México? ¿Qué tanto los episodios de reforma representan casos de regulación deliberativa? ¿Qué tanto los cambios institucionales adoptados han contribuido al control democrático? Una respuesta a estas preguntas requiere un análisis sistemático. Con un propósito mucho más acotado, esta última sección ofrece una visión panorámica del desarrollo democrático en México.

Desde luego, en el espacio disponible, el análisis no hace justicia a la complejidad del cambio institucional y político en el país —ni al *corpus* de investigación publicado al respecto—. Lo que pretendo mostrar es que la próxima reforma electoral no sólo habrá de ser evaluada en función de su contribu-

ción al desarrollo democrático; antes es necesario que contribuya a detener y revertir la erosión democrática observada en el país durante los últimos años.

El análisis se basa en los datos del proyecto “Variedades de la democracia” (V-Dem), versión 14. V-Dem es el único proyecto a escala global que ofrece mediciones directas de los múltiples atributos de las normas democráticas. Si bien ha sido criticado por utilizar medidas subjetivas en muchos de sus índices, el modelo de estimación ha demostrado ser robusto ante distintas fuentes de sesgo.⁴⁷ Por lo demás, ofrece indicadores de atributos de la democracia que de otra forma sería muy difícil generarlos. Concretamente, los indicadores que utilizaré son tres: el índice de democracia electoral, el componente liberal y el componente deliberativo de la democracia.⁴⁸

El índice de democracia electoral de V-Dem se conforma de los siguientes atributos: libertades de expresión y acceso a información, libertad de asociación, universalidad del sufragio y elección de las autoridades en procesos libres y limpios.⁴⁹ El índice adopta valores de 0 a 1 y se asume que el punto que separa a regímenes democráticos y no democráticos es el 0.5. Por otra parte, el control democrático no sólo demanda que el régimen sea una poliarquía, sino que el poder estatal esté limitado por la legalidad. Por este motivo, utilizo un segundo índice: el componente liberal de la democracia, el cual ofrece una estimación, en una escala de 0 a 1, del grado en que las libertades individuales están protegidas del abuso del poder y la tiranía de las mayorías.⁵⁰ En este caso, aunque no hay un punto de corte, se asume que la democracia es más fuerte conforme el componente liberal alcance su máximo nivel.

En tercer lugar, utilizo el componente deliberativo como un indicador imperfecto del principio de regulación deliberativa. La regulación deliberativa supone que las decisiones colectivas son resultado de procesos en los que se proponen alternativas que defienden su relevancia para todas y todos los implicados. En ese sentido, el componente deliberativo de V-Dem es conveniente, pues no mide episodios de deliberación, sino prácticas que son compatibles con la regulación deliberativa:⁵¹ a) apelación al bien común; b) justificación razonada; c) un amplio rango de consulta entre acto-

⁴⁷ Knutsen, Carl Henrik *et al.*, “Conceptual and Measurement Issues in Assessing Democratic Backsliding”, *Political Science & Politics*, vol. 57, núm. 2, 2024, pp. 1-16, disponible en: <https://doi.org/10.1017/S104909652300077X>.

⁴⁸ Coppedge, Michael *et al.*, “V-Dem Codebook v14”: Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2024.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 47.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 53.

⁵¹ *Ibidem*, p. 58.

res relevantes; *d*) una sociedad involucrada en la toma de decisiones; y *e*) respeto de los contraargumentos. Al igual que el componente liberal, este índice no tiene un punto de corte conceptualmente relevante. Su rango es de 0 a 1 y se espera que el régimen pueda alcanzar el nivel más alto en algún momento.

La gráfica 1 muestra el desempeño democrático de México en cada uno de los índices descritos durante el periodo 1976-2023. En particular, la gráfica retrata el desarrollo de la democracia electoral en el país. La prolongada y difícil transición mexicana está representada como un proceso de cambio incremental que se extendió durante dos décadas, hasta rebasar en 1998 el umbral que separa a la democracia de la no-democracia. Esta transición fue consecuencia directa de la reforma de 1996, la cual desempeñó un papel crucial en establecer las bases institucionales del desarrollo democrático más significativo que ha tenido el país. Esta tendencia progresiva se mantuvo hasta 2005.⁵² A partir de ahí, la tendencia se estancó, en promedio, hasta 2018.

Sin embargo, entre 2006 y 2018 hay dos momentos en los que los datos registran un giro negativo en la trayectoria, lo cual se considera como el inicio de un episodio de erosión democrática. El primer momento se produjo luego de la crisis poselectoral de 2006 y el segundo tuvo lugar después de la elección presidencial de 2012. En ambas ocasiones, la disputa giró en torno a la equidad en la competencia electoral, la independencia de las autoridades electorales y la certeza del resultado. Asimismo, en esos dos momentos las reformas electorales fueron decisivas para responder a los reclamos de las oposiciones y restablecer la legitimidad del juego electoral. En 2018, año en que inició la “Cuarta Transformación”, en cambio, comenzó un episodio de autocratización gradual promovido desde el Poder Ejecutivo.⁵³ En 2023, la democracia electoral mexicana había retrocedido hasta un punto no observado en más de veinte años. Todavía, hasta la contienda presidencial de 2024, las instituciones en el país habían sido resilientes a la ruptura democrática.⁵⁴

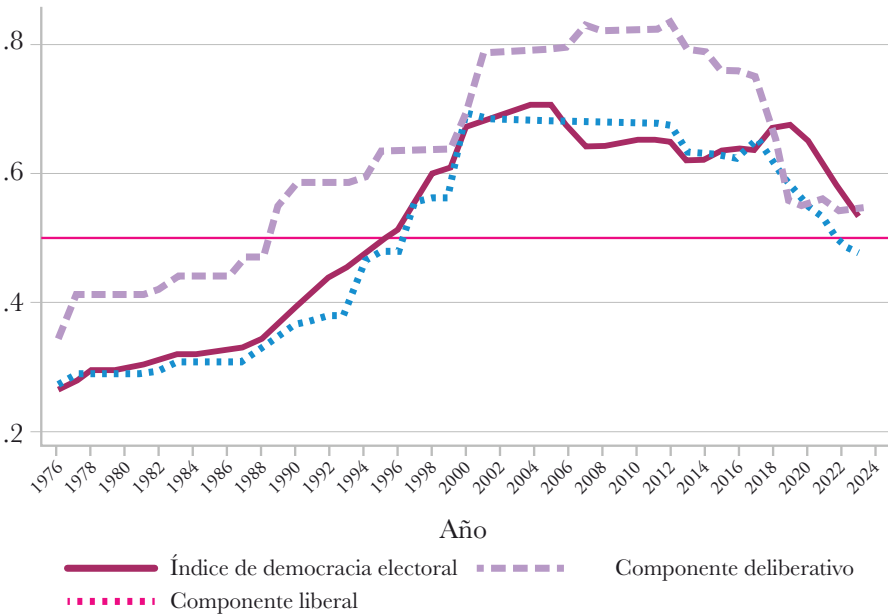
⁵² Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Autocratización y resiliencia democrática en México”, en López Leyva, Miguel Armando y Monsiváis Carrillo, Alejandro (coords.), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024, pp. 11-39.

⁵³ López Leyva, Miguel Armando, “¿Cambio de régimen o cambio de gobierno? Los retos democráticos tras la tercera alternancia”, *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 42, 2024, pp. 1-23, disponible en: <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2555>.

⁵⁴ López Leyva, Miguel Armando y Monsiváis Carrillo, Alejandro (coords.), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024.

La gráfica 1 también muestra que los componentes liberal y deliberativo han seguido la pauta de la democracia electoral, aunque con alcances diferenciados.⁵⁵ De forma congruente con las deficiencias en las capacidades estatales y en el Estado de derecho en el país, los atributos liberales del régimen se han quedado rezagados.

GRÁFICA 1. DESARROLLO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO (1976-2023)



FUENTE: elaboración propia con datos de V-Dem v14.

Como lo ilustran los datos, el desarrollo del componente liberal llegó a su punto más alto en el año 2000. A partir de ahí, se mantuvo estable hasta 2012, cuando inició una tendencia negativa que se prolongó hasta 2016. Desde ese año en adelante, el retroceso anual ha sido progresivo y consistente. Por otra parte, el componente deliberativo es el indicador con el nivel más alto de desarrollo. En buena medida, esto se debe al impulso de una sociedad plural, compuesta por organizaciones civiles, medios de comunicación y movimientos sociales involucrados activamente en los asuntos públicos —como la denuncia de la violencia criminal, la corrupción, la de-

⁵⁵ Coppedge, Michael *et al.*, “V-Dem Codebook v14” [Country-Year/Country-Date] Dataset v14, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2024.

manda de rendición de cuentas y la atención a las víctimas, por mencionar algunos—. Sin embargo, desde 2012 en adelante, las disposiciones deliberativas del gobierno retrocedieron progresivamente. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la calidad de la política deliberativa disminuyó de forma sistemática, pero el declive más drástico tuvo lugar desde que López Obrador llegó al poder. Bajo la administración de AMLO, la tendencia regresiva se profundizó y extendió, como lo muestra la erosión de las cualidades deliberativas y liberales del régimen.

Fundamentalmente, los datos muestran la enorme dificultad asociada a la configuración de un modelo de regulación deliberativa que apuntale el control democrático del poder estatal. Las dinámicas de cambio institucional que iniciaron en 1990 y desembocaron en la reforma electoral de 1996 avanzaron de manera sustancial en esa dirección. Desde entonces, el debate público acerca de los retos del régimen político y la gobernanza electoral ha sido vigoroso y propositivo. Los episodios de reforma posteriores a 1996 respondieron a las demandas de legitimidad, equidad y regulación electoral expresadas por los partidos políticos y sus líderes. La reforma de 2007-2008 fue clave para resolver la crisis poselectoral de 2006 y canalizar institucionalmente las denuncias —infundadas— de fraude electoral lanzadas por López Obrador y el Partido de la Revolución Democrática. De igual manera, la reforma de 2013-2014 estableció nuevas instituciones y nuevos modelos regulatorios a partir de los reclamos de los partidos de oposición tras las elecciones presidenciales de 2012. Entre muchas otras modificaciones, esta reforma transformó al Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral y estableció un nuevo modelo de relación entre el sistema electoral nacional y los sistemas estatales de administración y justicia electoral.⁵⁶ Un número significativo de reformas publicadas a lo largo de este periodo avanzó en materia de regulación deliberativa y control democrático: reelección, candidaturas independientes, consulta popular y paridad en la representación. Aún con sus limitaciones, muchas de estas reformas no se explican sin la presión y el activismo de múltiples grupos, organizaciones, movimientos sociales y actores institucionales.

En este marco, merece destacarse la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La SCJN ha establecido que

⁵⁶ Para un análisis comprensivo de la reforma electoral de 2014, véase Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio, “Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014”, en Ugalde, Luis Carlos y Hernández Quintana, Said (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020, pp. 55-80.

el proceso legislativo debe ser inclusivo y deliberativo.⁵⁷ Este precedente fue decisivo para declarar inconstitucional el Plan B, la reforma electoral aprobada por la mayoría oficialista. En un comunicado de prensa, la Corte señaló:

La Suprema Corte ha sostenido, desde hace más de 15 años y en más de 30 ocasiones, que el procedimiento legislativo definido en la Ley Fundamental es la base del régimen democrático y no un mero formalismo, ya que exige que el órgano legislativo observe y proteja los principios de legalidad, representatividad y democracia deliberativa.⁵⁸

Al considerar de carácter obligatorio la condición deliberativa del proceso legislativo, la SCJN ha apuntalado la norma de regulación deliberativa, tal como se le concibe en este trabajo.

Sin embargo, con todo y jurisprudencia deliberativa, entre 2007 y 2014 los episodios de reforma respondieron al modelo de intercambio estratégico entre las principales élites políticas. Es decir, las élites partidistas adoptaron medidas progresistas, pero tuvieron cuidado de introducir condicionamientos legales para evitar que sus ventajas relativas se redujeran drásticamente.⁵⁹ Privilegiando los cálculos electorales de corto plazo, las dirigencias de los partidos propiciaron el desarrollo de un sistema de gobernanza electoral sobrerregulado que incentiva el comportamiento oportunista y el desafío constante a las reglas y las autoridades responsables de hacerlas valer.⁶⁰

El carácter estratégico y particularista que definió los procesos de reforma electoral quedó de manifiesto ante la incapacidad del sistema de partidos de generar vínculos programáticos con el electorado y contribuir a dotar de credibilidad y legitimidad a las instituciones del régimen.⁶¹ Desde la crisis poselectoral de 2006 hasta la elección de 2018, los gobiernos y los partidos políticos no tuvieron la capacidad de revertir el proceso de des-

⁵⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 9/2005, Pleno, ministro José Ramón Cossío Díaz, 2005, p. 76.

⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicados de prensa 222/2023, Ciudad de México, 22 de junio de 2023, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408>. Un análisis detallado se encuentra en Martín Reyes, Javier, *op. cit.*, pp. 7-10.

⁵⁹ Esta dinámica ha sido descrita por Langston, *op. cit.*

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Monsiváis Carrillo, Alejandro, “La democracia en México (2012-2018): estancamiento y desconsolidación”, en Guillén, Diana *et al.*, (coords.), *México 2012-2018: ¿Erosión de la democracia?*, México, UAM-Iztapalapa-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-Juan Pablos Editor, 2019, pp. 31-55.

tructuración del sistema de partidos que le abrió camino a Morena, un partido populista e iliberal.⁶²

La elección de AMLO en 2018 abrió la posibilidad de impulsar reformas institucionales que fortalecieran el control democrático —el mandato electoral de AMLO era hacer efectiva la “Cuarta Transformación”, la cual habría de erradicar la corrupción y hacer que el gobierno respondiera al “pueblo”—. El gobierno emprendió, entonces, un vigoroso proceso de transformación, pero en la dirección opuesta. La fallida reforma constitucional en materia electoral, la promulgación del Plan B y el lanzamiento del Plan C pueden entenderse como intentos cuidadosamente diseñados para darle forma institucional al proceso de autocratización impulsado desde el Ejecutivo. De hecho, el episodio de reforma que inició en abril de 2022 con la iniciativa constitucional en materia electoral y concluyó más de un año después puede considerarse un caso prototípico de los procesos descritos por la categoría “legalismo autoritario” del cuadro 1. Las reformas propuestas por AMLO representaban agresiones directas a la democracia constitucional. Por un lado, pretendían dismantelar el régimen establecido desde 1996 y restablecer las bases del autoritarismo competitivo que favorece al presidente y su partido. Por otro, aspiraban a establecer lo que la “Cuarta Transformación” llama “democracia auténtica” —un autoritarismo competitivo, enmarcado en una cosmovisión maniquea y populista—. ⁶³

V. CONCLUSIONES

Las reformas electorales pueden tener efectos diversos y contrastantes en el desarrollo democrático. Estos efectos pueden ser resultados no previstos ni planeados durante el proceso reformista, pero también pueden estar condicionados por los patrones de negociación e intercambio que se producen durante los episodios de cambio institucional. Para evaluar la contribución de esos episodios de reforma al fortalecimiento democrático, en este trabajo he

⁶² Los partidos políticos son “populistas” cuando utilizan una retórica maniquea que le da centralidad al pueblo y ataca a las élites. A su vez, son “iliberales” o “antipluralistas” cuando rechazan las reglas de la democracia, cuestionan la legitimidad de la oposición, desestiman los derechos de las minorías y toleran o promueven la violencia política. Para mayor detalle y evidencia del carácter populista e iliberal de Morena. Véase Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Deceitful Autocratization: Subverting Democracy Through Electoral Reform in Mexico”, *Latin American Policy*, vol. 15, núm. 3, 2024, pp. 486-508.

⁶³ Acerca de la visión populista y maniquea, véase Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Populismo, desinformación...”, *cit.*

destacado la importancia de dos estándares normativos: la regulación deliberativa y el control democrático. Si bien se trata de conceptos abstractos que se refieren a situaciones ideales, son importantes en la medida en que contribuyen a imaginar posibilidades y escenarios para robustecer la democracia. La regulación deliberativa y el control democrático, en particular, pueden ayudar a entender los desafíos de la próxima reforma electoral en México.

Hasta la fecha, los episodios reformistas se han caracterizado más por un modelo de intercambio en el que las élites partidistas negocian las medidas que benefician a sus intereses electorales inmediatos. La excepción ha sido la promulgación del Plan B bajo el gobierno de AMLO. Sin embargo, esta excepción no representa un caso de regulación deliberativa ni de contribución al control democrático. Por el contrario, el Plan B es un caso de legalismo autoritario, pues se trata de reformas dirigidas a subvertir la democracia.

La reforma electoral que viene estará enmarcada por el legado de la “Cuarta Transformación” —erosión democrática, polarización política, debilitamiento de las capacidades del estado, militarización, expansión territorial del crimen organizado y más—. Desde luego, la reforma es una oportunidad para revertir la autocratización y reorientar el desarrollo democrático del país. Sin embargo, la inminente promulgación de las reformas judicial y electoral contenidas en el Plan C sugieren que el siguiente ciclo de reformas será de carácter legal-autoritario. Éstas pueden revestirse de credibilidad apelando al “Pueblo” y denostando al “neoliberalismo”, al “conservadurismo” o al “régimen de la transición”, términos empleados por AMLO y los partidarios de la “Cuarta Transformación”. El hecho es que contribuirán a implantar un régimen iliberal que facilitará la concentración del poder en el Ejecutivo y la gestión patrimonial del poder público por medio de Morena, el partido mayoritario. En esta coyuntura, Claudia Sheinbaum, como presidenta electa, tenía frente a sí una disyuntiva: traicionar al “Pueblo” renunciando al Plan C y al legado lopezobradorista —un legado que defendió en la campaña electoral—, o traicionar a la democracia. Los acontecimientos recientes y las reformas aprobadas bajo el gobierno de Sheinbaum indican que el “Pueblo” prevalecerá sobre la democracia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BAUBÖCK, Rainer, “Normative Political Theory and Empirical Research”, en DELLA PORTA, Donatella y KEATING, Michael (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

- BENOIT, Kenneth, “Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>.
- BERMEO, Nancy, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy*, vol. 27, núm. 1, 2016, disponible en: <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2016.0012>.
- BOIX, Carles, “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”, *American Political Science Review*, vol. 93, núm. 3, 1999, pp. 609-624, disponible en: <https://doi.org/10.2307/2585577>.
- BRADY, Henry E. y COLLIER, David, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2a. ed., Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2010.
- BRINKS, Daniel M. *et al.*, “The Political Origins of Institutional Weakness”, en BRINKS, Daniel M. *et al.*, (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
- CALVO, Ernesto y NEGRETTO, Gabriel, “When (Electoral) Opportunity Knocks: Weak Institutions, Political Shocks, and Electoral Reform in Latin America”, en BRINKS, Daniel M. *et al.* (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
- CASSANI, Andrea y TOMINI, Luca, “Post-Cold War Autocratization: Trends and Patterns of Regime Change Opposite to Democratization”, *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 49, núm. 2, 2019, disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2019.4>.
- COHEN, Joshua, “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”, en BOHMAN, James y REHG, William (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997.
- COPPEDGE, Michael *et al.*, “V-Dem Codebook v14” [Country-Year/Country-Date] Dataset v14, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2024.
- CORRALES, Javier, “Autocratic Legalism in Venezuela”, *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 2, 2015.
- DAHL, Robert A., *Democracy and its critics*, Yale, Yale University Press, 1989.
- ELSTER, Jon, “Introduction”, en ELSTER, Jon (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- ELSTER, Jon, “The Market and The Forum: Three Varieties of Political Theory”, en Christiano, Thomas (ed.), *Philosophy and Democracy: An Anthology*, Oxford, Oxford University Press, 2003 [1986].
- FREIDENBERG, Flavia, “Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego”, en FREIDEN-

- BERG, Flavia (coord.), *Reformas electorales en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IECM, 2022.
- FREIDENBERG, Flavia, y URIBE MENDOZA, Cristhian, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185, 2019, disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>.
- GERRING, John *et al.*, “An Ordinal, Concept-driven Approach to Measurement: The Lexical Scale”, *Sociological Methods & Research*, vol. 50, núm. 2, 2021, disponible en: <https://doi.org/10.1177/0049124118782531>.
- GERRING, John y YESNOWITZ, Joshua, “A Normative Turn in Political Science”, *Polity*, vol. 38, núm. 1, 2006.
- GILAS, Karolina, “En contra de las listas abiertas. Sobre los efectos perversos de los mecanismos de voto personalizado”, en FREIDENBERG, Flavia (coord.), *Reformas electorales en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IECM, 2022.
- GOODIN, Robert E., (coord.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- GRAHAM, Matthew H. y SVOLIK, Milan W., “Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States”, *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 2, 2020, disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055420000052>.
- GUILLÉN, Diana y MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “Expectativas democráticas e instituciones en disputa”, en GUILLÉN, Diana y MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (coords.), *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2022.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Taurus, 1998.
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert, *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- KNUTSEN, Carl Henrik *et al.*, “Conceptual and Measurement Issues in Assessing Democratic Backsliding”, *Political Science & Politics*, vol. 57, núm. 2, 2024, disponible en: <https://doi.org/10.1017/S104909652300077X>.
- LANGSTON, Joy, “¿Por qué los partidos hacen trampa? Cambios en las normas electorales en México después de la democratización”, *Política y gobierno*, vol. 28, núm. 2, 2020.
- LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando y MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024.

- LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando, “¿Cambio de régimen o cambio de gobierno? Los retos democráticos tras la tercera alternancia”, *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 42, 2024, disponible en: <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2555>.
- LOVETT, Frank y PETTIT, Philip, “Neorepublicanism: A Normative and Institutional Research Program”, *Annual Review of Political Science*, vol. 12, 2009.
- LÜHRMANN, Anna y LINDBERG, Staffan I., “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?”. *Democratization*, vol. 26, núm. 7, 2019, disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>.
- MANSBRIDGE, Jane *et al.*, “A Systemic Approach to Deliberative Democracy”, en PARKINSON, John y MANSBRIDGE, Jane (eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- MARTÍN REYES, Javier, “La muerte judicial del ‘Plan B’: certeza inmediata y riesgos futuros”, *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 42, 2024, disponible en: <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2545>.
- MARTÍN REYES, Javier y MARVÁN LABORDE, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023.
- MARVÁN LABORDE, María, “Hay reformas electorales que no perfeccionan la democracia”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022.
- MAYKA, Lindsay y ABBOTT, Jared, “Varieties of Participatory Institutions and Interest Intermediation”, *World Development*, vol. 171, 2023, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106369>.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “Deceitful Autocratization: Subverting Democracy Through Electoral Reform in Mexico”, *Latin American Policy*, vol. 15, núm. 3, 2024.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “Autocratización y resiliencia democrática en México”, en LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando y MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (coords.), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024.
- MONSIVÁIS-CARRILLO, Alejandro, “Populismo, desinformación e integridad electoral en México”, *Revista Elecciones*, vol. 22, núm. 25, 2023, disponible en: <https://doi.org/10.53557/elecciones.2023.v22n25.05>.

- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “La democracia en México (2012-2018): estancamiento y desconsolidación”, en GUILLÉN, Diana *et al.*, (coords.), *México 2012-2018: ¿Erosión de la democracia?*, México, UAM-Iztapalapa-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-Juan Pablos Editor, 2019.
- MUNCK, Gerardo L., “What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy”, *Democratization*, vol. 23, núm. 1, 2016, disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.918104>.
- PETTIT, Philip, *On the People’s Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- REHFELD, Andrew, “Offensive Political Theory”, *Perspectives on Politics*, vol. 8, núm. 2, 2013.
- REMMER, Karen L., “The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002”, *Party Politics*, vol. 14, núm. 1, 2008, disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068807083821>.
- SALMORÁN, Guadalupe, “Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?”, *Diritto e Questioni Pubbliche*, vol. 16, núm. 2, 2016.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo y VIVES SEGL, Horacio, “Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020.
- SCHEDLER, Andreas, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- SCHEPPELE, Kim Lane, “Autocratic Legalism”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, núm. 2, 2018.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Acción de inconstitucionalidad 9/2005, Pleno, ministro José Ramón Cossío Díaz, 2005.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Comunicados de prensa 222/2023, Ciudad de México, 22 de junio de 2023, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408>.
- SWIFT, Adam y WHITE, Stuart, “Political Theory, Social Science, and Real Politics”, en LEOPOLD, David y STEARS, Marc (eds.), *Political Theory: Methods and Approaches*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

- UGALDE, Luis Carlos, “Introducción: El reformismo electoral mexicano, 1977-2019”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020.
- VALDÉS ZURITA, Leonardo, “La resiliencia del sistema electoral mexicano”, en LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando y MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (coords.), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024.
- WELP, Yanina, “Conclusion: Hopes and Limits of Deliberative and Democratic Constitution-Making”, en REUCHAMPS, Min y WELP, Yanina (eds.), *Deliberative Constitution-making: Opportunities and Challenges*, Londres, Routledge, 2023.