

CAPÍTULO SEGUNDO

DISCUTIR LA REFORMA ELECTORAL EN CLAVE DEMOCRÁTICA: MÉXICO 2024

María MARVÁN LABORDE*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Reflexión sobre la política de las reformas electorales.* III. *Reformas electorales en América Latina.* IV. *Ciclo de reformas democratizadoras en México.* V. *Áreas de oportunidad para reformas en clave democrática.* VI. *Conclusión.* VII. *Bibliografía.*

El estudio de las elecciones es más que el estudio de los sistemas electorales, y el estudio de los sistemas electorales es más que la relación entre asientos y votos.

Matthew S. Shugart

I. INTRODUCCIÓN

¿Será oportuno hablar de una reforma electoral en agosto de 2024? A riesgo de que este artículo y todo el libro nazcan de manera tardía por la imposición de una reforma electoral regresiva, promovida con prisa por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados para propiciar la concentración del poder en favor del partido mayoritario, la nulificación de las oposiciones y, lo que es peor, la negación de la pluralidad de la sociedad mexicana, considero no sólo pertinente, acaso indispensable, discutir ampliamente la necesidad de hacer cambios a las disposiciones constitucionales y al conjunto de legislaciones electorales¹ en clave democrática.

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9706-8017>.

¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; y Ley Federal de Consulta Popular.

Este artículo se escribe bajo la amenaza de la reforma constitucional presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024 —su último año de gobierno—, en un contexto de alta polarización. Si bien el 30 de agosto del mismo año los diputados de Morena dijeron que esta iniciativa de reforma sería desechada, Claudia Sheinbaum Pardo, la presidenta electa, advirtió que una vez que asuma el poder presentará su propia iniciativa. Hasta ahora, López Obrador ha presentado dos reformas constitucionales, la del 29 de abril de 2022 (Plan A) y ésta (Plan C). Para la primera no consiguió los votos necesarios y, por ello, el 6 de diciembre del mismo año presentó una reforma a leyes secundarias (Plan B) que fue aprobada a toda prisa y violando todas las normas posibles del proceso legislativo, lo que le costó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la declarara inválida. Las tres iniciativas son regresivas en términos del fortalecimiento del sistema electoral en clave democrática.²

Huelga decir que el proceso para reformar cualquier sistema electoral es profundamente político porque supone el enfrentamiento entre las diversas fuerzas políticas, organizadas en partidos políticos, para decidir cómo debe accederse y repartirse el poder; cómo votar y cómo traducir los votos de la ciudadanía en asientos en la(s) asamblea(s) de representantes; además, habría que agregar que en muchas ocasiones la ciudadanía también ejerce presiones al sistema electoral en su conjunto, especialmente cuando hay grupos organizados que buscan mejores condiciones de acceso a la representación.

Por ello, en el segundo apartado ofrezco una reflexión sobre los aspectos políticos de las reformas electorales. En términos generales, la teoría que estudia los sistemas electorales asume que las oportunidades para reformarlos tienden a ser escasas, ya que son procesos políticos de suma cero, es decir, lo que unos ganan, los otros lo pierden;³ que la presión innovadora suele

² Para un análisis detallado de la iniciativa legal, véase Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María, *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/213Radiografia_del_Plan_B_la_reforma_electoral_de_2023_a_examen.pdf. Para un análisis de la iniciativa de reforma constitucional, véase López Ayllón, Sergio *et al.* (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7483-analisis-tecnico-de-las-20-iniciativas-de-reformas-constitucionales-y-legales-presentadas-por-el-presidente-de-la-republica-febrero-5-2024>.

³ La dificultad para reformar los sistemas electorales puede explicarse desde diversas teorías sobre instituciones políticas. Desde el institucionalismo histórico, se argumenta que las instituciones tienen una “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*), es decir, una vez establecidas, son muy difíciles de cambiar porque generan costos crecientes de transformación y crean grupos con interés en mantener el *statu quo*. Véase Pierson, Paul, *Politics in Time*:

venir de las minorías que buscan mejorar sus oportunidades; y que la mayoría resiste cambios radicales al *statu quo* porque, en principio, acepta que tendría peores condiciones. Ocasionalmente, puede haber situaciones de ganar-ganar cuando el partido mayoritario busca (re)legitimarse y está dispuesto a hacer ciertas concesiones con tal de ganar, en términos de credibilidad, frente a la ciudadanía. Cuando el partido gobernante es el principal promotor de una reforma radical, podemos suponer que ésta tiene el fin de concentrar el poder, aun a riesgo de perder legitimidad y, lo que es peor, de que el régimen político pudiera perder la condición de democrático.⁴

History, Institutions, and Social Analysis, Princeton, Princeton University Press, 2004. Por otra parte, la teoría de los “actores con poder de veto” (*veto players*) sostiene que la estabilidad de las políticas (y, por tanto, la dificultad del cambio) aumenta con el número de actores cuyo consentimiento es necesario para alterar la situación existente. Véase Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002. Tan sólo véase: “El sistema electoral es un mecanismo redistributivo a modo de juego de suma cero, pues la obtención de un escaño por un partido implica la imposibilidad de que ese mismo escaño sea obtenido por otro, equilibrándose así los beneficios y pérdidas de los partidos políticos”. Ahmed, Amel considera que un sistema electoral es producto de una ingeniería diseñada para la dominación. Véase: Ahmed, Amel, *Democracy and the Politics of Electoral System Choice: Engineering Electoral Dominance*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2015. Sevilla Duro, Miguel Ángel, “El sistema electoral del Congreso de los Diputados español en las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019: representación gráfica y simulaciones de reforma”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 32, julio-diciembre de 2021, pp. 275-297, disponible en: https://www.tse.go.cr/revista/art/32/sevilla_duro.html?utm_source=.

⁴ En términos generales, la lógica de que las reformas electorales buscan beneficiar a los actores que las presentan se puede fundamentar, por ejemplo, en la teoría de la elección racional, que modela a los políticos como actores que buscan su propio interés y diseñan las reglas para crear resultados que los benefician, en un claro cálculo de costo-beneficio partidista. Véase Shepsle, Kenneth A., *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, 2a. ed., Nueva York, W. W. Norton & Company, 2010. Más específicamente, la suposición de que una reforma radical impulsada por el oficialismo busca concentrar el poder a expensas de la calidad democrática es consistente con una tesis central en la literatura contemporánea sobre la erosión democrática. Autores como Steven Levitsky y Daniel Ziblatt argumentan que, en la actualidad, las democracias ya no mueren principalmente por golpes de Estado, sino a través de un desmantelamiento gradual y legalista por parte de líderes electos que utilizan las herramientas institucionales —como las reformas electorales y constitucionales— para eliminar contrapesos, marginar a la oposición y perpetuarse en el poder. Este tipo de acciones forman parte de lo que Andreas Schedler denomina el “menú de la manipulación”, un conjunto de estrategias que los líderes con tendencias autoritarias emplean para manipular el juego competitivo en su favor, manteniendo una fachada de legalidad. Por su parte, Tom Ginsburg y Aziz Z. Huq analizan cómo este proceso de “autocratización constitucional” se lleva a cabo mediante la alteración de las reglas fundamentales para asegurar el dominio de un partido. Véase Ginsburg, Tom y Huq, Aziz Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 2018; Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, trad. de Gonçal Lloveras, Barcelona, Ariel, 2018; Diamond, Larry y Platt-

En la tercera parte establezco el contraste entre las escasas reformas europeas *vis a vis* las muy frecuentes reformas en América Latina. México es un ejemplo clásico del hiperreformismo de la región. La columna vertebral del largo y pausado proceso de transición a la democracia fueron las reformas electorales. El estudio de cada una de ellas revela de manera nítida la tensión entre las oposiciones de izquierdas y derechas, frente a la resistencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a conceder lo mínimo indispensable para aplacar la fuerza de los reformadores (partidos de oposición y sociedad).

En el cuarto apartado presento una valoración del actual sistema electoral mexicano, tomando como base los elementos propuestos por Michael Gallagher para la evaluación de un sistema electoral. Desde este enfoque, señalo las principales áreas de oportunidad que, en clave democrática, debería atender una propuesta de reforma electoral.

Por último, en el quinto apartado expongo las propuestas específicas que, desde mi perspectiva, ofrecen oportunidades de mejora, así como algunos temas que considero deberían ser irreductibles. La permanencia del sistema electoral mixto debería ser un *no-negociable*, en el entendido de que la pluralidad social existente sólo empezó a reflejarse en el congreso cuando se adicionaron las curules de representación proporcional. Se reconoce que, a pesar de ello, tenemos un sistema que admite una altísima desproporcionalidad, en detrimento de las minorías.

En el mismo rubro, sugiero la conveniencia de hacer una revisión integral de las reglas que permiten las coaliciones parciales y flexibles, a fin de cerrar, en la medida de lo posible, las oportunidades que han aprovechado los propios partidos para hacer fraude a la Constitución. Asimismo, se formulan otras sugerencias relativas a la reelección y la maximización de formas de participación de la ciudadanía, con el propósito de disminuir el abuso demagógico que de ellas han hecho los partidos políticos y los gobernantes.

Por último, en el sexto apartado ofrezco una breve conclusión; se afirma la pertinencia de una amplia discusión sobre una reforma electoral, se advierten los riesgos de una reforma regresiva y, sobre todo, se considera qué se debe mantener y qué se debe mejorar del sistema electoral mixto que México implantó desde 1977.

ner, Marc F., *Democracy in Decline?*, Estados Unidos, Johns Hopkins University Press, 2015 y Schedler, Andreas, "Elections without Democracy: The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, 2002, pp. 36-50.

II. REFLEXIÓN SOBRE LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ELECTORALES

A lo largo del siglo XX, los sistemas electorales y sus reformas han sido un tema central en la ciencia política. Las primeras preguntas estuvieron relacionadas con las consecuencias de las reglas electorales sobre el sistema de partidos y el sistema político en general. Ahora, una de las preguntas más frecuentes está relacionada con las motivaciones y las consecuencias de las reformas electorales. ¿Quién las impulsa? ¿El grupo impulsor puede buscar algo más allá de su propio beneficio? ¿En qué condiciones o bajo qué circunstancias el grupo mayoritario que controla el gobierno puede estar en disposición de aprobar cambios a las reglas que le permitieron llegar al poder? ¿En qué condiciones los cambios electorales son más o menos frecuentes? ¿Cuáles son los efectos no deseados de ciertas reformas? ¿Eran previsibles?

Antes de hablar de reformas electorales, es menester definir qué entendemos por sistema electoral y asumir que hay al menos dos concepciones diferentes: una muy restringida, que se limita a las fórmulas específicas de traducción de votos en escaños, y otra más amplia, que incluye otros temas considerados relevantes en la vida y organización electoral de un país.⁵ Como es evidente, mientras más restringida sea la definición de sistema electoral, habrá menos reformas; *a contrario sensu*, cuando adoptamos una concepción amplia de sistema electoral, habrá más reformas.⁶

⁵ Esta distinción entre una concepción restringida (o estricta) y una amplia de “sistema electoral” es una contribución fundamental de Dieter Nohlen, quien argumenta que para entender los efectos de las reglas es necesario analizar no sólo la fórmula, sino todo el contexto institucional que las rodea (organización electoral, financiamiento, etcétera). Véase Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., trad. de Pedro Aguirre, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 37-39.

⁶ Vale la pena enfatizar que Maurice Duverger distinguió entre un efecto *mecánico* (cómo la fórmula mayoritaria tiende a sobrerrepresentar a los partidos grandes) y un efecto *psicológico* (voto estratégico de los electores y alianzas de élites), describiendo estas relaciones como tendencias, no leyes deterministas. Douglas W. Rae reformuló esta distinción como efectos “próximos” y “distantes”, y demostró que su intensidad varía según el contexto. Arend Lijphart sistematizó sus componentes técnicos (fórmula, magnitud y umbral) y mostró que los efectos psicológicos aparecen gradualmente. Giovanni Sartori, desde una óptica normativa, criticó la interpretación causal de Duverger y propuso diseñar instituciones con criterios de gobernabilidad. Finalmente, Nohlen enfatizó que los efectos mecánicos son inmediatos y los psicológicos están mediados por contexto histórico, político y cultural. Véase Duverger, Maurice, *Los sistemas electorales*, Font, Jorge (ed.), Madrid, CAPEL, 1988; Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, 2a. ed., New Haven, Yale University Press, 1971; Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984; Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan,

En la concepción más restringida tenemos tres sistemas electorales básicos: mayoría relativa (MR), representación proporcional (RP) y sistema mixto (SM). En los sistemas de MR la asignación de curules es mecánica y no requiere de una fórmula aritmética para traducir los votos en escaños; en cada distrito —como les llamamos en México— o delimitación territorial, el partido o coalición que obtenga más votos que los demás se queda con esa curul. Los de RP tienen como objetivo que la composición del congreso refleje de la mejor manera posible la pluralidad del electorado; para ello, establece mediante qué fórmula se traducirán los votos en curules.⁷ Por último, los SM buscan preservar las ventajas de ambos sistemas, para lo cual combinan representantes de MR con representantes de RP.

El sistema de MR fue el primero en aparecer y es el más desproporcional, ya que tiende a generar o reforzar sistemas bipartidistas; además, en principio, se supone que es el más propicio para facilitar la formación de gobiernos estables. En cuanto al sistema de RP, éste apareció más tarde, a finales del siglo XIX, cuyo propósito es incorporar a los partidos minoritarios, que representan una fracción importante de las preferencias del electorado, a la asamblea parlamentaria para darles la posibilidad de participar en el proceso deliberativo y, eventualmente, influir sobre las decisiones de la mayoría.

La fragmentación política afecta de diferente manera a los sistemas parlamentarios y a los sistemas presidencialistas, pero en ambos hay consecuencias sobre la gobernabilidad y la estabilidad. En los sistemas parlamentarios, a mayor fragmentación política, mayor es la dificultad para la formación de gobierno cuando ninguna de las fuerzas políticas relevantes logra obtener la mayoría absoluta de los votos y, por tanto, de los escaños; en esta circunstancia, la fuerza política con más presencia se ve obligada a buscar partidos minoritarios con los que pueda coaligarse, de tal manera que pueda formar gobierno.

En contraste, en los gobiernos presidenciales, donde la ciudadanía vota por la presidencia en una boleta separada de las personas representantes en el congreso, está dado que quien obtiene la mayoría accede a la primera magistratura del país y, por lo tanto, nunca se enfrenta a la imposibilidad de formar gobierno.⁸ Sin embargo, en situaciones de pluripartidismo,

1986; Nohlen, Dieter, *Electoral Law and Party Systems*, Heidelberg, Carl Winter Universitätsverlag, 2004.

⁷ Los métodos más conocidos son D'Hondt, Saint Lagüe, Hare, cuota Droop y sistema de listas (abiertas o cerradas).

⁸ En algunos países que tienen un sistema de partidos de pluralismo limitado (más de dos partidos relevantes), se ha introducido la fórmula del balotaje, que en América Latina lla-

esto puede conducir a lo que se ha llamado un gobierno sin mayoría, es decir, a que el Poder Ejecutivo no tenga mayoría en el Poder Legislativo y, por tanto, para sacar adelante sus iniciativas de ley y/o su programa de gobierno, se encuentre en la necesidad de buscar los votos de las oposiciones.⁹

Richard Katz considera que los sistemas electorales europeos tienden a ser poco reformados: tras quedar establecidos, es difícil que haya cambios importantes —entre otras razones esgrimidas por este autor—, porque el grupo en el poder rara vez tendrá incentivos para cambiar las reglas con las que llegó al poder.¹⁰ Por el contrario, quienes estudian los sistemas electorales latinoamericanos nos descubren otra realidad: en la región existe lo que algunos autores han llamado un hiperactivismo reformador.¹¹

En tanto las normas electorales, como cualquier otra, son aprobadas por el Poder Legislativo, es decir, por representantes de los partidos elegidos mediante el voto popular, es evidente que serán estos mismos representantes los que tomarán decisiones sobre las reglas que habrán de regir el siguiente proceso electoral, en el que muy probablemente participen ellos mismos o, al menos, sus partidos. El conflicto de interés es inevitable: la teoría de la elección racional nos dice que ninguna de las fuerzas políticas representadas en el congreso querrá votar por aquello que pueda perjudicarla; por lo tanto, el partido mayoritario sería el menos dispuesto a aceptar cambios en las reglas electorales.

mamos segunda vuelta, con el propósito de asegurar que acceda a la presidencia aquella persona que ha sido capaz de obtener mayoría absoluta. Esta fórmula, de origen francés, tiene el propósito de dotar de mayor legitimidad a la presidencia. En Francia ha sido exitosa porque no existe la representación proporcional y todos los cargos de elección popular son sometidos a balotaje cuando no se obtiene, en la primera oportunidad, la mayoría absoluta. En general, en los países de América Latina que han aprobado la segunda vuelta, la presidencia se elige el mismo día que las y los representantes del Poder Legislativo, y sólo la presidencia debe ir a segunda vuelta. Ha sido frecuente la situación en la que el partido que obtiene la mayoría en el Poder Legislativo es diferente a quien gana la presidencia. Este fenómeno ha conducido, en muchas ocasiones, a gobiernos inestables.

⁹ Suele asociarse la existencia de gobiernos sin mayoría con ingobernabilidad; entre 1997 y 2018 no fue esa la experiencia mexicana.

¹⁰ Katz, Richard S., “Why Are There so Many (or So Few) Electoral Reforms?”, en Gallagher, Michael y Mitchell, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Estados Unidos, Nueva York, Oxford University Press, 2008, pp. 57-78.

¹¹ Freidenberg, Flavia *et al.*, “¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina”, en Freidenberg, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2022, pp. 3-33.

Los sistemas electorales, en su concepción más amplia, tienen múltiples dimensiones susceptibles de ser reformadas, que incluyen desde la organización de la autoridad electoral hasta la forma en que se traducen los votos en escaños; entonces, cuando estamos frente a una iniciativa de reforma, es indispensable preguntarnos: ¿Qué dimensiones del sistema electoral se pretenden modificar? ¿Están claros los objetivos de la reforma en cuestión?

Katz trata de responder cuáles serían las posibles causas por las que una coalición ganadora podría estar dispuesta a cambiar las reglas electorales. Entre las más importantes señala las siguientes: *a)* asume que está en una posición vulnerable y busca incrementar su poder en la siguiente elección; *b)* a pesar de haber ganado, no tiene la fuerza suficiente para resistir la presión de los partidos opositores y/o de la sociedad, que demandan “reglas más justas”; *c)* las reformas electorales pueden tener el propósito de facilitar coaliciones más amplias, lo que a la postre facilitaría la formación de gobiernos o mayorías; *d)* las motivaciones de la coalición gobernante pueden estar orientadas a una visión de corto plazo o, por el contrario, a generar condiciones que, en el largo plazo, sirvan para estabilizar el sistema electoral y, lo más importante, consolidar su postura dominante; *e)* en ocasiones, el grupo en el gobierno puede estar dispuesto a ceder ante la presión de las minorías, a cambio de sacar otras votaciones en el congreso que considera indispensables para su proyecto de gobierno; *f)* una reforma electoral puede ser la respuesta para salir de una crisis política o social que no está directamente relacionada con el sistema electoral, pero que se utiliza como válvula de escape de otras presiones y demandas más difíciles de satisfacer.¹²

Lo que siempre se debe tener en cuenta es que las reformas electorales denominadas *mayores*, tales como el cambio del principio de mayoría relativa a la introducción de la representación proporcional, necesitan del apoyo de la coalición gobernante para poder ser aprobadas en el congreso y deben buscar el mayor consenso posible entre todas las fuerzas políticas.

En un régimen democrático, las reformas encaminadas para transitarlo o consolidarlo deben gozar de la aprobación de las fuerzas políticas minoritarias, porque de ello depende, en gran medida, la legitimidad del próximo gobierno. En este sentido, es importante reconocer que, en ocasiones, las reformas electorales pueden estar auténticamente motivadas por un acuerdo de las élites políticas (mayoría y minorías) sobre la conveniencia de introducir mejores condiciones en la competencia electoral;

¹² Katz, Richard S., *op. cit.*, pp. 60-62.

es decir, es difícil, pero no imposible, que existan algunas reformas en las que todas las partes ganan, ya sea en fuerza electoral o bien en legitimidad democrática.

Uno supondría que los impulsores de una reforma electoral parten de un diagnóstico de la situación actual y han hecho un análisis costo-beneficio en el que calculan que obtendrán ganancias importantes para sí mismos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que cuando se introducen reformas que efectivamente alteran el *statu quo*, las reacciones del electorado pueden no coincidir con los cálculos políticos de sus impulsores. La evidencia empírica nos dice que es frecuente que las reformas electorales traigan consigo consecuencias no deseadas, a veces para quien las impulsa o, en el peor de los casos, para el sistema político en su conjunto.

Gallagher, por su parte, considera que las reformas electorales que no están dominadas por el interés de un partido y buscan de manera auténtica condiciones de igualdad suelen ser muy pocas y, normalmente, son consecuencia de un evento ajeno a la vida electoral propiamente dicha.¹³ Los mejores ejemplos son cuando un determinado país proclama su independencia o bien cuando se derroca un gobierno dictatorial y hay un cambio de régimen de la autocracia a la democracia.

Como advertimos con anterioridad, en el proceso de negociación de una reforma electoral están en tensión el bien común y el interés de cada uno de los partidos representados en el congreso; sin embargo, como bien advierte Norberto Bobbio, en el “toma y daca” propio del proceso deliberativo de un congreso democrático es indispensable que haya un alto nivel de consenso para la aprobación de las reglas electorales, porque la legitimidad del nuevo gobierno depende, en gran medida, de la aceptación de los resultados por parte de todos.¹⁴

Frente a una reforma electoral, habrá que valorar si la resultante es un mejor sistema o uno peor. Esta pregunta no tiene una respuesta sencilla, porque esto significa que deberíamos tener claridad y consenso sobre los elementos más importantes para evaluar un sistema electoral. En ese sentido, Gallagher considera que son ocho los elementos para juzgar un buen sistema electoral.

¹³ Gallagher, Michael, “Conclusion”, en Gallagher, Michael y Mitchell, Paul, *The Politics of Electoral Systems*, Estados Unidos, Nueva York, Oxford University Press, 2008, pp. 535-579.

¹⁴ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986; Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

TABLA 1. OCHO CRITERIOS CLAVE PARA EVALUAR
UN SISTEMA ELECTORAL¹⁵

Precisión en la representación de las preferencias del electorado
Representación sociodemográfica en el parlamento
Responsabilidad (<i>accountability</i>) personal de los miembros del parlamento frente a su electorado
Maximización de las oportunidades de participación de los electores
Partidos cohesionados y disciplinados
Gobiernos efectivos y estables
Identificación de las opciones de gobierno
Oportunidad para que los votantes expulsen a los gobiernos de sus cargos (<i>vertical accountability</i>)

FUENTE: Gallagher, Michael, "Conclusion", *cit.*, p. 571.

Primero, se considera un mejor sistema electoral aquél en el que la desproporción entre votos y escaños es menor; es decir, los sistemas electorales de RP o SM tenderán a contar con una mejor evaluación, por considerarse que resuelven de mejor manera la representación plural de los grupos y tendencias partidistas.

Segundo, un buen sistema electoral debe impedir que ciertos grupos sociodemográficos sean sistemáticamente excluidos (la primera discriminación fue en contra de las mujeres, pero en la actualidad hay que tomar en cuenta otros grupos, como las minorías étnicas y religiosas y, en el siglo XXI, las comunidades con diversas identidades sexo-genéricas).

Tercero, es mejor valorado un sistema que hace efectiva la posibilidad de exigir responsabilidad personal por la actuación de las personas representantes; en este sentido, un sistema de MR pura, en el que hay reelección, es el que más facilita que el electorado pueda exigir resultados a su representante.

Cuarto, se considera que los sistemas democráticos buscan generar mejores condiciones de participación para la ciudadanía.

Quinto, los partidos cohesionados y disciplinados, es decir, los partidos fuertes, suelen ser mejor valorados que aquellos sistemas cuyos partidos son estructuralmente débiles.

¹⁵ Traducción propia.

Sexto, se valorará de manera positiva a aquellos sistemas electorales que propicien la formación de gobiernos estables.

Séptimo, en un sistema electoral la oferta política y el proyecto de gobierno de los partidos tienen que diferenciarse entre sí, de tal manera que el electorado tenga al menos dos opciones reales. Cuando la mayor fuerza electoral está en partidos radicalizados, será más sencillo distinguirlos, pero será más complicado gobernar a todo el país; por el contrario, mientras más cerca del centro están las opciones políticas dominantes, los gobiernos serán más estables, pero menos diferenciados. Encontrar el justo medio no ha sido tarea fácil.

Octavo, la ciudadanía debe tener la capacidad real de sacar de sus puestos a los gobernantes; como ha afirmado Bobbio,¹⁶ es indispensable que haya certeza en las reglas electorales e incertidumbre en los resultados.

Considerando estos elementos, es fácil darse cuenta de las complicaciones propias para evaluar una reforma electoral. Lo que sí podemos asegurar es que hay reformas que tienden a mejorar la calidad de la representación y, por lo tanto, de la democracia, y otras que tiran en sentido contrario y debilitan las características de un régimen democrático. Sin embargo, siempre hay que tomar en cuenta que las ganancias en un terreno pueden significar pérdidas en otro. El ejemplo más claro es que cuando se sustituye un sistema de MR pura por uno de RP o mixto, se gana en proporcionalidad e inclusión, es decir, se considera un sistema más equitativo, aunque se pierde en claridad y transparencia. Entender cómo se traducen los votos en escaños se vuelve un tema de iniciados.

No existe estudio sobre sistemas electorales que no haga referencia a los trabajos de Maurice Duverger. Sin embargo, es necesario revisar el texto del autor en el que señala que no busca construir leyes, sino tendencias, y que, más que hablar de relaciones causales, habla de factores mecánicos y psicológicos.¹⁷ De acuerdo con éstas, los sistemas de RP *son causa* del pluri-

¹⁶ Bobbio, Norberto, *El futuro de...*, cit.

¹⁷ Duverger no formuló leyes electorales inmutables, sino proposiciones que describen tendencias sociológicas, derivadas de dos factores: el mecánico, que responde al efecto matemático de subrepresentación de partidos menores bajo sistemas de mayoría relativa, y el psicológico, relacionado con el "voto útil" de electores y la formación de alianzas estratégicas entre élites, cuya interacción condiciona la orientación hacia un sistema bipartidista o multipartidista. En contraste, dentro de la lógica institucionalista, Nohlen enfatiza un enfoque circular-contextual según el cual los efectos de las reglas electorales dependen del contexto histórico, político y social. Frente a esta postura, Sartori, desde la perspectiva normativa, crítica la pretendida causalidad de Duverger y propone ejercer una ingeniería institucional deliberada para promover objetivos como la gobernabilidad y evitar una fragmentación excesiva. Por su parte, el enfoque sociológico, representado por Seymour M. Lipset y Stein

partidismo. Por el contrario, Arend Lijphart argumenta que cuando hay un sistema pluripartidista, es porque las minorías subrepresentadas presionan por reformas electorales que cambian a la MR por la RP.¹⁸ Si bien parece que nos encontramos frente a la clásica discusión de “¿qué fue primero, el huevo o la gallina?”, prevalece la convicción de que los sistemas tienen influencia —mas no determinan— sobre al menos cuatro cuestiones: los sistemas de partido, la conducta de los electores, el comportamiento de la asamblea de representantes y la estabilidad de los gobiernos.

Como podemos comprobar en los estudios de derecho electoral comparado, a pesar de que hay países que pueden tener reglas prácticamente idénticas, presentan sistemas de partidos muy diferentes y consiguen, o no, gobiernos más estables y eficientes que otros. El diseño institucional del sistema electoral es relevante, pero es sólo un engrane del sistema de partidos que, a su vez, se enlaza con el sistema político; los tres están relacionados con muchas otras condiciones de contexto cultural, político e histórico. Por ello, es importante reconocer los alcances y las limitaciones de la *ingeniería constitucional*.¹⁹

III. REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, como dijimos anteriormente, las reformas electorales han sido mucho más frecuentes que en Europa. A partir del último cuarto del siglo XX, cuando en la región comenzó la tercera ola de la democratización, éstas fueron un recurso frecuente de los gobiernos en turno. Paradójicamen-

Rokkan, sostiene que los sistemas de partidos reflejan clivajes sociales estructurales y que las instituciones electorales son variables secundarias, aunque en México podrían incluirse también autores como Octavio Amorim Neto y Gary W. Cox, quienes han demostrado empíricamente la influencia de magnitudes de distrito y fórmula electoral en la configuración del sistema de partidos. Véase Blais, André y Carty, R. K., “The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger’s Elusive Factor”, *British Journal of Political Science*, vol. 21, núm. 1, enero de 1991, pp. 79-93; Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003; Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering...*, cit. y Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, The Free Press, 1967; Amorim Neto, Octavio y Cox, Gary W., “Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties”, *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 1, enero de 1997, pp. 149-174.

¹⁸ Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

¹⁹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

te, el hiperreformismo no encontró tregua cuando se agotó esta tendencia. Muchas de las reformas electorales más recientes tienen una direccionalidad autocratizante.

Como explicamos previamente, de la definición de sistema electoral por la que optemos —amplia o restringida— dependerá en gran medida el número de reformas que podamos contabilizar en un determinado país. Lijphart nos advierte de la dificultad de diferenciar entre qué es una reforma mayor y qué es una reforma menor;²⁰ si aceptamos como reforma electoral cualquier cambio que se hace a la legislación electoral, por “menor” que parezca, evidentemente vamos a encontrar un mayor número de reformas electorales; si restringimos el concepto de sistema electoral sólo a la traducción de votos en escaños, este número bajará de manera considerable.

Con respecto a América Latina, quizá el estudio más completo sea el elaborado por Flavia Freidenberg, Sebastián Garrido y Christian Uribe.²¹ En él establecen que en América Latina existe un activismo reformista. En los 43 años que comprende su análisis (1977-2019), encuentran que en los dieciocho países²² observados se han registrado 239 reformas. Asimismo, distinguen al menos tres grupos de países: los hiperactivos, los moderados y los pasivos. Utilizan un concepto amplio de sistema electoral, definen trece dimensiones²³ diferentes y contabilizan como “reforma electoral” todo registro de un cambio normativo en cualquiera de esas dimensiones. Vale la pena señalar que, en dos de los países estudiados (Guatemala y Panamá), las reformas electorales se realizan por mandato de ley; cada vez que finaliza un proceso electoral es necesario hacer un diagnóstico de lo que no funcionó como se esperaba, para que el congreso proceda a enmendar las normas. De acuerdo con su contabilidad, tenemos el siguiente panorama:

²⁰ Lijphart, Arend, *Electoral Systems...*, *cit.*

²¹ Freidenberg, Flavia *et al.*, *op. cit.*

²² Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

²³ Fórmula de elección del Ejecutivo; duración del mandato presidencial; reelección presidencial; fórmula electoral del Legislativo; tamaño del distrito; duración del mandato legislativo; estructura del voto; reelección legislativa; umbral o barrera legal; tipo de elección, concurrente o no entre Legislativo y Ejecutivo; mecanismos de selección de las candidaturas; cuota y/o paridad de género en el registro de las candidaturas; voto de conacionales en el extranjero. Para una explicación detallada de cada una de estas dimensiones, se recomienda consultar directamente el artículo de Freidenberg, Flavia *et al.*, *op. cit.*, pp. 13-15.

TABLA 2. NÚMERO DE REFORMAS ELECTORALES
POR PAÍS (1977-2019)

<i>País</i>	<i>Número de reformas</i>
Ecuador	17
Perú	10
México	10
Honduras	9
República Dominicana	7
Colombia	7
Brasil	7
Bolivia	7
Argentina	7
Panamá	6
Costa Rica	6
Venezuela	5
Nicaragua	5
El Salvador	5
Chile	5
Guatemala	4
Paraguay	3
Uruguay	2

FUENTE: Freidenberg, Flavia *et al.*, *op. cit.*, p. 18.

Los autores demuestran en su trabajo que las reformas electorales en América Latina pueden realizarse tanto en regímenes democráticos como autocráticos. En el caso de México, las primeras siete reformas se dieron bajo un régimen de partido hegemónico autoritario, y sólo tres en un régimen democrático. De acuerdo con muchos autores, la reforma electoral de 1996 permitió a México cruzar el umbral de un sistema autoritario a uno

democrático; las reformas posteriores tuvieron como objetivo el perfeccionamiento de las reglas para favorecer la consolidación democrática.²⁴

Sin embargo, en el caso de Venezuela, por ejemplo, las primeras reformas electorales estuvieron orientadas a crear o consolidar un régimen democrático, el cual quebró con la llegada al poder de Hugo Chávez, quizá la primera autocracia electiva en la región. Las reformas electorales posteriores a 1999 se dieron en contextos francamente autocráticos, cuyo propósito ha sido fortalecer el gobierno de su sucesor, Nicolás Maduro.²⁵

IV. CICLO DE REFORMAS DEMOCRATIZADORAS EN MÉXICO

A juzgar por las iniciativas de reforma propuestas por el oficialismo, en México el ciclo de reformas electorales democratizadoras parece haberse agotado. Por ello, considero importante hacer una valoración del sistema electoral tomando como parámetro los indicadores propuestos por Gallagher, antes de que sea reformado por el segundo gobierno morenista.

Como es de suponerse, no todas las dimensiones del sistema electoral se reformaron con cada una de las diez reformas que contabilizaron Freidenberg, Garrido y Uribe.²⁶ Revisemos el primer criterio: la proporcionalidad entre el número de votos recibidos y curules asignadas. Desde 1977, el sistema electoral para elegir a las personas representantes de la Cámara de Diputados, entendido de la manera más restrictiva posible, sólo ha tenido cambios en 1977 y en 1986. A partir de 1977 se introdujo la RP como una manera compensatoria que permitiría el acceso a la cámara a los partidos minoritarios de izquierdas y derechas. La diferencia fundamental entre ambas reformas fue que, entre 1977 y 1985, sólo las minorías podían entrar en la repartición de cien curules de RP. En 1986 se duplicó este número y

²⁴ Con relación a la reforma constitucional de 2007, y legal de 2008, algunos autores sostenemos que fue más lo que se perdió que lo que se ganó, en tanto que otros sostienen lo contrario; fue la reforma que creó el llamado “modelo de comunicación política” que, en nombre de la equidad, infligió severos límites a la libertad de expresión de cualquier actor que quisiese hablar de política electoral. La reforma de 2014 significó un agudo proceso de centralización de las funciones electorales en el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), en detrimento de las entidades.

²⁵ Actualmente, Venezuela está sumida en el conflicto poselectoral de las elecciones del 28 de julio de 2024. En las semanas posteriores a éstas, se han denunciado múltiples actos de represión en contra de los opositores. Para un recuento de las reformas de dicho país, véase Briceño, Héctor, “Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano 1999-2009”, *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, núm. 73, 2010, pp. 197-202.

²⁶ Freidenberg, Flavia *et al.*, *op. cit.*

el partido mayoritario —en ese entonces el PRI— también accedió a los asientos de RP.

Desde 1977, el número de distritos ha permanecido fijo en trecientos. Revisar la distritación en México es una obligación periódica a partir de 1990 y debe realizarse cada diez años con base en el resultado del censo poblacional; con ello se busca reducir la desproporción entre distritos. Tomando en cuenta los indicadores de Gallagher, podemos afirmar que hubo un cambio que mejoró sustancialmente la desproporción natural de los sistemas de MR pura. Sin embargo, siempre hubo medidas que protegían al partido mayoritario: primero, la cláusula de gobernabilidad que introdujo la reforma de 1986 y, después, la autorización de una sobrerrepresentación de “hasta” el 8%, que aseguraba que, si el partido mayoritario ganaba al menos el 40% de la votación efectiva, se le asignaría el número suficiente de escaños para que contara con la mayoría absoluta de la cámara, con un máximo de trecientos diputados por partido. Cuando se aprobó esta norma en el artículo 54 constitucional, las coaliciones competían con un solo emblema y, por lo tanto, el tope al partido mayoritario tenía efectos sobre la coalición considerada como una sola unidad.

En el segundo criterio de Gallagher se contemplan los esfuerzos para mejorar la representación sociodemográfica de un Estado. Éstos han sido relevantes para diversos sectores, empezando por la representación de las mujeres. La legislación introdujo tímidamente que los partidos deberían procurar asignar el 30% de las candidaturas a mujeres, medida que no modificó mucho la dominación masculina en el congreso; después, estas cuotas o cupos se hicieron obligatorias y se incrementaron al 40%; finalmente, la reforma de 2014 obligó a la paridad. Con éxito, el congreso federal tiene una composición paritaria.

En la última década se ha implementado el sistema de cuotas para mejorar la representación demográfica de otros grupos subrepresentados, como las minorías étnicas y los representantes de la comunidad LGBTQ+. Sin embargo, esto no se ha hecho mediante reformas legales, sino por medio de medidas administrativas y órdenes jurisdiccionales.

Por lo que se refiere al tema de la responsabilidad personal de los miembros del parlamento frente a su electorado (tercer criterio), se introdujo una reforma mayúscula en el sistema electoral mexicano al aceptarse la reelección consecutiva, que se había eliminado desde 1933. No obstante, esta reforma ha tenido efectos muy limitados en cuanto a la responsabilidad personal de quienes fungen como representantes, debido a los múltiples candados que aprobaron los legisladores para asegurarse de que las élites partidarias

siguieran teniendo el control de las candidaturas y, a través de ello, el de la disciplina parlamentaria en las votaciones.

Las reformas electorales han abierto nuevos canales de participación en México y, con ello, podemos afirmar que en el cuarto criterio de Gallagher ha habido mejorías sustanciales. En primer lugar, cabe mencionar las diversas reformas a la participación política de la ciudadanía habitante de la capital —antes Distrito Federal (D. F.), ahora Ciudad de México (CDMX)—. La primera reforma (1987) permitió a las y los habitantes votar por una primera Asamblea Legislativa con facultad para emitir bandos. La reforma de 1996 transformó la figura de regente del Departamento del Distrito Federal, que era un nombramiento directo del Poder Ejecutivo federal, en la de jefe(a) de Gobierno, quien desde 1997 llega al poder mediante el voto popular, y modificó también la forma de elección de las personas representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Finalmente, con base en la reforma de 2014, el D. F. se convirtió en una entidad en toda forma llamada Ciudad de México, que ya no depende de la Federación, cuenta con su propia Constitución (2016) —que sustituyó al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal—, un congreso local como el de cualquier otra entidad, que aprueba leyes, y personas titulares de las alcaldías electas por el voto popular directo.²⁷ Congruente con el ritmo pausado de las reformas político-electorales del país, la apertura de canales de participación para los habitantes del D. F.- CDMX también se dio mediante aproximaciones sucesivas.

Asimismo, en relación con el incremento de las formas de participación de la ciudadanía, hay que tomar en cuenta aquéllas que están relacionadas con la llamada democracia directa: consulta popular, iniciativa popular (ambas aprobadas en 2012 y reglamentadas en la reforma de 2014) y la revocación de mandato (2019). A pesar de que estas figuras parecieran un avance en términos democráticos, en la realidad sólo han servido para que los partidos políticos y el presidente López Obrador hicieran un uso demagógico de ellas.

La quinta característica, que responde a la conveniencia de tener partidos cohesionados y estables, ha sido especialmente cuidada por la legisla-

²⁷ A partir del 25 de octubre de 1993, el artículo 122 de la Constitución se dedicó a todo lo concerniente a la naturaleza jurídica y las atribuciones del entonces D. F. El Congreso de la Unión debió aprobar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. *Cfr.* Cruz Barney, Óscar, “Introducción histórica al artículo 122 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo XI, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-Senado de la República LXIII Legislatura-Suprema Corte de Justicia de la Nación-TEPJF-CNDH-INE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Miguel Ángel Porrúa, 2016, pp. 189-199.

ción electoral desde la Ley Federal Electoral de 1946, que estableció barreras muy altas para formar partidos políticos con derecho a participar en las elecciones federales. Estas barreras se redujeron prácticamente a cero con la reforma electoral de 1977, cuando se aceptó el registro condicionado y se eliminó la obligación de que cada militante se registrara ante notario público como afiliado; en esa reforma se estableció el umbral de participación más bajo que ha existido en México: 1.5% de la votación válida. Posteriormente, en 1996 se eliminó el registro condicionado y se restableció la obligación de tener presencia en por lo menos dos terceras partes de las entidades o dos terceras partes de los trescientos distritos electorales. El umbral de participación creció del 1.5 al 2% y, en 2014, se elevó hasta el 3%. Entre 1977 y 2020 se constituyeron casi tres decenas de partidos, muchos de ellos efímeros, que participaron solamente en una o dos elecciones; sin embargo, todos los partidos desaparecidos han sido de importancia muy limitada en términos del número de votos y escaños obtenidos, aunque fueron utilizados para la conformación de coaliciones.²⁸

No resulta exagerado decir que, durante la transición y los primeros años de democracia, tres fuerzas políticas fueron las que condujeron los destinos políticos del país: el PRI, el PAN y la izquierda mexicana, la cual se transformó en varias ocasiones para ir corriéndose al centro e incorporar nuevos grupos, muchos de ellos provenientes del propio PRI. En su núcleo fundacional estuvo el Partido Comunista Mexicano, cuyas principales transformaciones fueron en el Partido Socialista Unificado de México (1981), el Partido Mexicano Socialista, que en 1987 incluyó al Partido Mexicano de

²⁸ Partidos con registro en la actualidad: PRI (1929, Partido Nacional Revolucionario; 1938, Partido de la Revolución Mexicana; 1946, adquiere su nombre actual); Partido Acción Nacional (PAN, 1939); Partido del Trabajo (1990); Partido Verde Ecologista de México (1991, con el nombre de Partido Ecologista de México; registro recuperado en 1993 con su nombre actual); Partido Movimiento Ciudadano (1997, como Partido Convergencia; su nombre actual es de 2011); Partido Morena (2014). Partidos registrados desde 1977 y que han perdido su registro: Partido Comunista Mexicano (1919-1981); Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (1954-2000); Partido Mexicano de los Trabajadores (1974-1987); Partido Demócrata Mexicano (1975-1997); Partido Socialista de los Trabajadores (1975-1987); Partido Revolucionario de los Trabajadores (1979-1991); Partido Social Demócrata (1981-1982); Partido Socialista Unificado de México (1981-1987); Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (1987-1997); Partido Mexicano Socialista (1987-1989); Partido Alianza Social (1999-2003); Partido de la Sociedad Nacionalista (1999-2003); Democracia Social (1999-2000); Partido de Centro Democrático (1999-2000); Partido México Posible (2002-2003); Partido Fuerza Ciudadana (2002-2003); Partido Liberal Mexicano (2002-2003); Partido Socialdemócrata (2005-2009); Nueva Alianza (2005-2018); Partido Humanista (2014-2015); Partido Encuentro Social (2014-2018); Partido Encuentro Solidario (2020-2021); Partido Redes Sociales Progresistas (2020-2021); Fuerza por México (2020-2021).

los Trabajadores, y, finalmente, en 1990, el Partido de la Revolución Democrática (PRD),²⁹ que incorporó a la importante escisión del PRI encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez.

El partido Morena fue fundado en 2014 por López Obrador, quien ganó la Presidencia de la República para el sexenio 2018-2024, y surge del rompimiento de su fundador con la dirigencia del PRD, encabezada por Jesús Ortega y Jesús Zambrano. Se trata de un movimiento que se dice de izquierda, pero que, en realidad, debemos caracterizarlo como populista nacionalista, con un fuerte liderazgo carismático, que sostiene algunas posturas extremadamente conservadoras; por ejemplo, su cercanía con grupos religiosos evangelistas y su dificultad para abanderar demandas propias del feminismo.

Podemos afirmar que el sistema de partidos mexicano ha sido razonablemente estable a lo largo de casi medio siglo, especialmente si tomamos en cuenta el número efectivo de partidos en el congreso federal. A partir de la reforma de 1977 se incrementó la pluralidad; en 1997 el PRI perdió la hegemonía del sistema, y a partir de 2018 empezó a conformarse un nuevo partido dominante. Los partidos en México han sido altamente disciplinados porque las élites partidarias tienen un control casi absoluto sobre las candidaturas y sobre el generoso financiamiento que reciben del erario.

Los gobiernos en México han gozado de una estabilidad excepcional (sexta característica). Desde 1934 hasta 2024 la presidencia ha cambiado de manos por medio de una elección; el presidente saliente siempre ha entregado la banda presidencial a quien las cifras oficiales le asignan el triunfo y, hasta ahora, desde Lázaro Cárdenas hasta López Obrador, todos han podido gobernar el sexenio entero. Evidentemente, son más las elecciones que se han dado en el contexto del sistema autoritario de partido hegemónico que aquéllas realizadas en un régimen democrático; sin embargo, la regularidad en la renovación de la presidencia es una característica única de México en la región latinoamericana. El 1 de octubre de 2024 asumió la presidencia Claudia Sheinbaum Pardo, quien fue postulada por la coalición formada por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

En las siete legislaturas en las que el partido del presidente no logró la mayoría absoluta en el Congreso (1997-2018) no hubo parálisis del gobierno. Las decisiones tomaron más tiempo, mayor deliberación; en muchas

²⁹ El PRD perdió su registro en la elección federal de 2024 al no haber alcanzado el 3% de la votación efectiva.

ocasiones no se aprobaron iniciativas que provenían del Poder Ejecutivo en los términos en los que fueron enviadas y, en otras, de plano se rechazaron en su totalidad. Sin embargo, año con año se aprobó el presupuesto; hubo cierto obstruccionismo, pero pronto los tres partidos mayoritarios (PAN, PRI y PRD) aprendieron a convivir. Aun los gobiernos sin mayoría lograron gobiernos efectivos, unos mejores que otros, pero todos estables. La inestabilidad social que sí hubo en ciertos momentos, y que fue importante, nunca buscó derrocar a la presidencia. México es una excepción a la regla latinoamericana de los golpes de Estado.

Tanto en los años de transición (1977-1996) como en los años que perduró la democracia procedimental (1997-2018), existió una diferenciación entre los proyectos de nación que ofrecían los distintos partidos, con lo cual podemos decir que se cumple de manera satisfactoria el séptimo criterio de Gallagher. Al correrse al centro, el PAN se acercó, quizá demasiado, al PRI. Ambos partidos compartieron la visión del desarrollo económico que impulsó y sostuvo la globalización a través de múltiples tratados de libre comercio, desde luego el más importante: el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), que entró en vigor el 1 de enero de 1994.³⁰ El PRD presentó gran resistencia a ese modelo económico. Con respecto a otras banderas, como, por ejemplo, el feminismo o la despenalización del aborto, tenemos en los extremos al PAN, con las posturas más conservadoras, y al PRD, con las más progresistas; en general, el PRI ha navegado cómodamente en la indefinición.

Para reformar la Constitución siempre se necesitó el concurso de al menos dos de estos tres partidos, aunque no fueron pocas las ocasiones en que el consenso fue tripartita. Las alianzas entre los tres partidos siempre fueron negociadas una por una, a excepción del Pacto Por México, impulsado por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), donde los tres partidos pactaron un paquete amplio de reformas consideradas estructurales. Sin embargo, hay que reconocer que estos tres partidos fueron adoptando las características de un sistema de partidos cartelizados, de acuerdo con la definición de Peter Mair y Richard Katz,³¹ y compartieron una triste complicidad en escándalos de corrupción que han permanecido impunes.

Después del nacimiento de Morena y la debacle del PRD, también se mantienen las diferencias de proyecto. En la actualidad, el proyecto de Mo-

³⁰ Paradójicamente, el mismo día que el autollamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional le declaró la guerra al Estado mexicano. Este movimiento social fue muy importante, pero tampoco podemos decir que generó inestabilidad gubernamental.

³¹ Katz, Richard S. y Mair, Peter, *Democracia y cartelización de los partidos políticos*, Madrid, España, Editorial Catarata, 2022.

rena es claramente iliberal y aspira a una economía estatizada; lo que queda de la lánguida oposición —PAN, PRI y PRD— defiende valores típicamente democráticos y lucha en contra del populismo nacionalista como proyecto de nación.

Por último, en cuanto la octava dimensión propuesta por Gallagher, la oportunidad para que los electores puedan sacar legítima y legalmente al partido en el poder (*vertical accountability*) fue una realidad en México desde la última década del siglo XX y durante las dos primeras del siglo XXI. Sin duda, esto se debió a las reformas electorales que finalmente garantizaron condiciones equitativas, en las que la competencia fue un hecho empíricamente comprobable. En el ámbito federal, estatal y municipal hubo alternancias tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo. En especial, durante los años de los gobiernos sin mayoría, cualquiera de los partidos de oposición tenía más posibilidades de triunfar que el partido en el poder, ya fuera en elecciones municipales, por el Poder Legislativo federal o local, o por el Poder Ejecutivo. Hay que reconocer que esto es un fenómeno atípico en una democracia consolidada.

Desde 1977, año en que inició el ciclo de reformas electorales, hasta la de 2014 inclusive, todas tuvieron una tendencia democratizadora. Como dijimos anteriormente, las iniciativas de reformas electorales que ha presentado el gobierno de López Obrador —dos constitucionales (2022 y 2024) y una legislativa (2022), declarada constitucionalmente inválida en 2023 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación— tienen tres propósitos: disminuir la autonomía de las autoridades electorales, construir una nueva hegemonía del partido en el poder, Morena, y disminuir el poder de las oposiciones en el Poder Legislativo.

V. ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA REFORMAS EN CLAVE DEMOCRÁTICA

Sin duda, las áreas más importantes de mejora de la regulación electoral se encuentran en la protección de las minorías y en las graves distorsiones que existen entre el voto popular y la asignación de escaños. Por ello, urge rehacer íntegramente el artículo 54 constitucional para dejar en claro de qué manera se deben asignar las curules de RP a los partidos coaligados.³²

Desde mi perspectiva, un irreductible debe ser impedir que prospere la propuesta de López Obrador de regresar al sistema de mayoría relativa, como el que tuvimos hasta 1963, que introdujo la primera fórmula, muy

³² Criterio número 1 de Gallagher, *supra*.

sui generis, de RP mediante los diputados de partido.³³ No debe desaparecer el sistema electoral mixto que México ha tenido desde 1977 hasta la fecha; por el contrario, es menester avanzar en la proporcionalidad del sistema electoral mexicano, para lo cual habría que repensar, en primer lugar, los objetivos del sistema electoral mixto, que tiene como propósito reflejar en el congreso el pluralismo que de hecho existe en la sociedad mexicana. Si bien eso no está establecido como tal en el artículo 41 de la Constitución, sí lo está implícitamente desde el momento en que siempre que habla de partidos políticos lo hace en plural.

Sin embargo, en el artículo 54 la proporcionalidad en la Cámara de Diputados siempre ha estado distorsionada, porque cuando el partido mayoritario empezó a perder votos, los legisladores del PRI buscaron fórmulas diversas para asegurarle una mayoría absoluta que ya era incapaz de obtener en las urnas; aún en 1996 se le protegió al permitir una sobrerrepresentación de hasta el 8% en favor del partido mayoritario. Un nuevo artículo 54 debería establecer *que la distribución de curules de representación proporcional tiene como objetivo último disminuir al mínimo posible la diferencia entre el número de votos obtenidos por un partido político o coalición y el número de escaños asignados a esa representación.*

La discusión de 2024 acerca de la sobrerrepresentación que favoreció de manera desproporcionada al partido mayoritario y a sus dos partidos coaligados exige también reconsiderar de manera integral las normas que rigen a las coaliciones. Es un hecho innegable que las reglas de coalición han sido utilizadas por los partidos políticos con la finalidad de burlar la ley y hacer fraude a la Constitución. En la Ley General de Partidos Políticos aprobada en 2014, Título Noveno, se establecen las normas “De los Frentes, las Coaliciones y las Fusiones”. Los frentes se prevén para tiempos no electorales y no ha sido una figura utilizada, por lo que se debería considerar su eliminación.³⁴

La figura de las coaliciones apareció por primera vez en el Código Federal Electoral de 1987;³⁵ en aquel momento se establecieron solamente las

³³ Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 1963, disponible en: https://diariooficial.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4727127&fecha=22/06/1963&cod_diario=203752.

³⁴ Artículo 85, fracción 1, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>; *ibidem*, capítulo I, artículo 86.

³⁵ Código Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1987, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199597&pagina=34&seccion=0.

coaliciones totales y se obligaba a los partidos políticos a participar con un solo emblema. Los votos se distribuían entre los partidos coaligados de acuerdo con el convenio de coalición que hubiesen registrado ante la Comisión Federal Electoral, que aún era parte de la Secretaría de Gobernación, es decir, estaba a las órdenes del titular del Poder Ejecutivo. Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1990 mantuvo las mismas condiciones para las coaliciones electorales. Fue la reforma de 1996 la que aceptó las coaliciones totales (el 100% de las candidaturas), las parciales (entre el 50 y 99%) y las flexibles (entre el 25 y el 49%).

El Cofipe de 2007 introdujo la novedad de que, aunque los partidos estuviesen coaligados, aparecerían en la boleta electoral con emblemas separados, para evitar la transferencia de votos que daba vida artificial a partidos pequeños. Así, la persona electora podría decidir a cuál partido de la coalición quería apoyar, mientras que el umbral de participación (el 2%) debería ser alcanzado por separado por cada uno de los partidos coaligados.

Gracias a una muy mala decisión del Tribunal Federal Electoral de la Federación, en 2009, en nombre de un garantismo espurio, se permitió que las personas electoras repartieran su voto entre todos aquellos partidos coaligados, de tal manera que se rompió la lógica de “una persona, un voto” y pasamos al absurdo de “una persona, dos medios votos”, “una persona, tres tercios de voto”, etcétera. Esto, además de complicar exponencialmente el cómputo de votos en las mesas directivas de casilla, ha favorecido las trampas a la ley que constantemente hacen los partidos: desde el registro de las candidaturas se asignan como militantes de un partido a quienes en realidad están afiliados a otro; es decir, son registrados bajo el amparo de las siglas de un partido al que no pertenecen. En México se permite el transfuguismo en cualquier momento de la vida de una persona elegida, al grado de que, desde el inicio de la legislatura, cualquier persona puede decidir formar parte de la fracción parlamentaria de un partido diferente a aquél por el que compitió.³⁶

La legislación vigente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en su Capítulo II (artículos 87-92), regula las coalicio-

³⁶ La LXVI Legislatura, que comenzó el 1 de septiembre de 2024, inició no sólo con una distorsión de sobrerrepresentación mayor al 20%; el PVEM “cedió” diputaciones al partido Morena para que éste pueda retener la presidencia de la Junta de Coordinación Política, así como la de la Mesa Directiva, lo que sin duda significa una grave falta de respeto a la voluntad popular. No hay ley que lo impida. El oficialismo consiguió, finalmente, la mayoría calificada gracias al senador Miguel Ángel Yunes, quien cambió del PAN a Morena en la víspera de la votación que reformó al Poder Judicial (septiembre de 2024).

nes con gran flexibilidad,³⁷ lo que ha dado lugar, como hemos dicho, a que los partidos no sólo hagan fraude a la Constitución, sino que cínicamente tergiversen la voluntad ciudadana y rompan el principio de que todos los votos deben tener el mismo peso.

La propuesta específica es regresar a las coaliciones totales, eliminar la partición del voto y evitar el transfuguismo, al menos en la primera mitad del mandato para el que fueron elegidos.

Aunado a lo anterior, considero que un tema que debería discutirse ampliamente es la vinculación de las coaliciones electorales con los gobiernos de coalición. La reforma de 2014 estableció en la Constitución³⁸ que, en cualquier momento, la persona que ocupa la Presidencia de la República tiene la facultad de formar un gobierno de coalición; dicho gobierno debe ser aprobado por el Senado por mayoría simple, establecer un convenio que lo norme, así como sus causas de disolución. Considero que las coaliciones electorales deberían estar vinculadas jurídicamente con la obligación de formar gobiernos de coalición. En suma, dada la habilidad de los partidos políticos y las personas legisladoras para hacer fraude a la Constitución y burlarse del voto popular, los partidos coaligados deberían gobernar juntos y legislar juntos, y no sólo para ganar votos juntos.

Con respecto a la representación sociodemográfica,³⁹ es indispensable una revisión integral de las normas que el INE ha introducido vía reglamentación, en concordancia con los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para crear las normas que deberán contemplar los partidos políticos en el proceso de nominación de las candidaturas, a fin de poder garantizar representación a los grupos poblacionales considerados como vulnerables, ya sea por razones de género, preferencia sexo-genérica, etnia, edad o discapacidad.⁴⁰ Si bien las cuotas sirvieron para incrementar la participación de las mujeres en el reparto de las candidaturas hasta llegar al punto de la paridad constitucionalmente obligatoria, habría que revisar si el mismo sistema de cuotas es la forma más pertinente de asegurar una mejor representación sociodemográfica en el Poder Legislativo.⁴¹

³⁷ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁸ Artículo 89, fracción 7, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

³⁹ Criterio número 2 de Gallagher, *supra*.

⁴⁰ Mucho se ha discutido si el Consejo General del INE ha abusado de su capacidad reglamentaria y el TEPJF de sus facultades de interpretación, y si dichos abusos han llegado incluso a sustituir al Poder Legislativo.

⁴¹ Véase la contribución de Karolina Gilas en el tomo II.

En la teoría política, la posibilidad de reelección inmediata de las personas elegidas tiene como propósito hacer efectiva la posibilidad de que las y los representantes rindan cuentas ante su electorado directo.⁴² En México no se ha podido cumplir ese propósito porque, como ya adelanté, las élites partidarias han protegido el control sobre la designación de las candidaturas de sus respectivos partidos. Hasta la fecha no se han aprobado, en las leyes secundarias, normas que regulen el proceso de nominación de aquellas personas interesadas en la reelección. Este aspecto se entrelaza con la ausencia de procesos democráticos y transparentes de nominación de las candidaturas. Este tema, sin lugar a duda, es una deuda de la Ley General de Partidos Políticos. El vacío es malintencionado para dejar todo a la discrecionalidad. Reglamentar elecciones primarias es una necesidad, sin embargo, soy de la opinión de que las primarias deberían ser procesos internos cerrados a la militancia y que deberían construirse desde las candidaturas municipales hasta la Presidencia. No considero que deba ser un proceso único, pero sí debería haber una suerte de catálogo de opciones de elecciones primarias que permita a la propia militancia contar con un medio efectivo para respaldar —o no— una determinada candidatura.

En el mismo tenor, las innovaciones de democracia directa en nuestra legislación electoral están diseñadas para la demagogia. Si queremos que se conviertan en auténticas oportunidades de participación para el electorado,⁴³ es menester eliminar trabas, facilitar a la ciudadanía su utilización y, al mismo tiempo, dificultar los abusos demagógicos de partidos y gobernantes. Considero que las consultas populares federales son de suyo muy complicadas; quizá un buen ejercicio de educación cívica sería acotar las consultas a las decisiones prácticas de política pública que se toman en el ámbito municipal.

VI. CONCLUSIÓN

Es importante convocar a una discusión amplia e incluyente para avanzar en una reforma electoral. Son muchos los aspectos que deben mejorar en el sistema electoral y el sistema de partidos en México. Es indispensable que, producto de la deliberación dentro del congreso, esta discusión se dé no sólo de cara a la sociedad, sino haciéndola partícipe a través de mecanismos auténticos de Parlamento Abierto. La legitimidad de la próxima elección y, por

⁴² Criterio número 3 de Gallagher, *supra*.

⁴³ Criterio número 4 de Gallagher, *supra*.

ende, del gobierno elegido con esas reglas, será directamente proporcional a la discusión auténtica de la legislación y la aceptación de las minorías de las reglas con las que podrán acceder al poder.

He presentado aquí algunas de las ideas que me parecen más importantes impulsar y defender, pero si hubiese necesidad de decantarse por una sola, no dudo en pensar que hay que defender aquel sistema electoral que incorpore, de la manera más efectiva, la representación de las minorías en combinación con la gobernabilidad. Por casi medio siglo, el sistema mixto que combina la MR con la RP en México ha dado buenos resultados. Sería un absurdo antidemocrático eliminarlo y negar a las minorías la oportunidad de participar en el Poder Legislativo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AHMED, Amel, *Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electoral Dominance*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2015.
- AMORIM NETO, Octavio y COX, Gary, W., “Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties”, *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 1, enero de 1997.
- BLAIS, André y CARTY, R. K., “The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger’s Elusive Factor”, *British Journal of Political Science*, vol. 21, núm. 1, enero de 1991.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- BRICEÑO, Héctor, “Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano 1999-2009”, *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, núm. 73, 2010.
- CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1987, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199597&pagina=34&seccion=0.
- CRUZ BARNEY, Óscar, “Introducción histórica al artículo 122 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo XI, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-Senado de la República LXIII Legislatura-Suprema Corte de Justicia de la Nación, TEPJF-CNDH-INE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Miguel Ángel Porrúa, 2016.

- DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F., *Democracy in Decline?*, Estados Unidos, Johns Hopkins University Press, 2015.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957 (1954).
- DUVERGER, Maurice, *Los sistemas electorales*, edición de Jorge Font, Madrid, CAPEL, 1988.
- FREIDENBERG, Flavia *et al.*, “¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022.
- GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- GALLAGHER, Michael, “Conclusion”, en GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul, *The Politics of Electoral Systems*, Estados Unidos, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- GALLAGHER, Michael, “Introduction to Electoral Systems”, en GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- GINSBURG, Tom y HUQ, Aziz Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 2018.
- KATZ, Richard S., “Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?”, en GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul, *The Politics of Electoral Systems*, Estados Unidos, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- KATZ, Richard S. y MAIR, Peter, *Democracia y cartelización de los partidos políticos*, Madrid, España, Editorial Catarata, 2022.
- LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, trad. de Gonçal Lloveras, Barcelona, Ariel, 2018.
- LIJPHART, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.
- LIJPHART, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- LIPSET, Seymour M. y ROKKAN, Stein (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, The Free Press, 1967.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio *et al.* (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero*

- 5, 2024), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bju/detalle-libro/7483-analisis-tecnico-de-las-20-iniciativas-de-reformas-constitucionales-y-legales-presentadas-por-el-presidente-de-la-republica-febrero-5-2024>.
- LUJAMBIO, Alonso, “La pluralización de las Cámaras del Congreso de la Unión en México 1964-1997”, en *Estudios Congressionales, Edición homenaje*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2010.
- LUJAMBIO, Alonso, *Estudios Congressionales. Edición homenaje*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2010.
- MARTÍN REYES, Javier y MARVÁN LABORDE, María, *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/213Radiografia_del_Plan_B_la_reforma_electoral_de_2023_a_examen.pdf.
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- NOHLEN, Dieter, *Electoral Law and Party Systems*, Heidelberg, Carl Winter Universitätsverlag, 2004.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., trad. de Pedro Aguirre, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- PIERSON, Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- RAE, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, 2a. ed., New Haven, Yale University Press, 1971.
- SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1986.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, trad. de Fernando Santos Fontenla, Madrid, Alianza Editorial, 1976.
- SCHEDLER, Andreas, “Elections without Democracy: The Menu of Manipulation”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, 2002.
- SEVILLA DURO, Miguel Ángel, “El sistema electoral del Congreso de los Diputados español en las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019: representación gráfica y simulaciones de reforma”, *Revista de De-*

recho Electoral, núm. 32, julio-diciembre de 2021, disponible en: https://www.tse.go.cr/revista/art/32/sevilla_duro.html?utm_source=.

SHEPSLE, Kenneth A., *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, 2a. ed., Nueva York, W. W. Norton & Company, 2010.

TSEBELIS, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.