

Crisis del Poder Legislativo y autocratización

MÉXICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

KHEMVIRG PUENTE MARTÍNEZ

ISSA LUNA PLA

Coordinadores



KHEMVIRG PUENTE

MARTÍNEZ

ES DOCTOR EN Ciencia Social, con especialidad en Sociología, por El Colegio de México; maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM; maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, Inglaterra. Actualmente es investigador visitante en la Universidad de Leeds, Inglaterra. Es profesor titular definitivo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el coordinador responsable del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la misma facultad; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conahcyt. De 2019 a 2022 fue coordinador del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus principales líneas de investigación son: estudios legislativos, la rendición de cuentas y la metodología de la investigación social.

CRISIS DEL PODER LEGISLATIVO Y AUTOCRATIZACIÓN
México en perspectiva comparada

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 1043

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró

Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho

Coordinación editorial

Roberto Zavaleta Cornejo

*Cuidado de la edición
y formación en computadora*

Edith Aguilar Gálvez

Diseño y elaboración de portada

CRISIS DEL PODER LEGISLATIVO Y AUTOCRATIZACIÓN

México en perspectiva comparada

KHEMVIRG PUENTE MARTÍNEZ
ISSA LUNA PLA
Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2025

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Puente Martínez, Khemvirg, 1976- , editor. | Luna Pla, Issa, editor.

Título: Crisis del Poder Legislativo y autocratización : México en perspectiva comparada / Khemvirg Puente Martínez, Issa Luna Pla, coordinadores.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2025. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1043.

Identificadores: LIBRUNAM 2261292 (impreso) | LIBRUNAM 2261318 (libro electrónico) | ISBN 9786075874050 (impreso) | ISBN 9786075874043 (libro electrónico).

Temas: Poder legislativo -- México. | Poder legislativo -- América Latina. | Democracia -- México. | Democracia -- América Latina. | Autoritarismo -- México. | Autoritarismo -- América Latina. | México -- Política y gobierno -- Siglo XXI. | América Latina -- Política y gobierno -- Siglo XXI.

Clasificación: LCC JL1254.C75 2025 (impreso) | LCC JL1254 (libro electrónico) | DDC 328.72—dc23

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 16 de mayo de 2025

DR © 2025. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Mario de la Cueva s/n

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

ISBN (libro impreso): 978-607-587-405-0

ISBN (libro electrónico): 978-607-587-404-3

Impreso y hecho en México

CONTENIDO

PRÓLOGO

Parlamentos y amenazas a la democracia IX
Caroline BEER

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Autocratización y legislaturas: un estudio introductorio XIX
Khemvirg PUENTE MARTÍNEZ

PRIMERA SECCIÓN
ANÁLISIS COMPARADO DE LA CRISIS
DEL PODER LEGISLATIVO

Conflictos entre Ejecutivo y Legislativo en regímenes presidenciales:
el caso peruano 1
Milagros CAMPOS

¿El diseño institucional importa? El bicameralismo y la resiliencia de-
mocrática en América Latina 21
Jonatha Jesús LÓPEZ-RODRÍGUEZ
Vladimir MÁRQUEZ ROMERO

Más mujeres, menos derechos y menos democracia: la representación
parlamentaria y la erosión democrática en clave de género 47
Karolina GILAS

COVID-19 y la marginalización del Poder Legislativo en la gobernanza
sanitaria 71
Adela Beatriz SANTOS DOMÍNGUEZ

El Parlamento Europeo y las regresiones iliberales en Europa 115
Carlos Eduardo BALLESTEROS PÉREZ

SEGUNDA SECCIÓN
EL CONGRESO MEXICANO EN CONTEXTOS
DE AUTOCRATIZACIÓN

¿Erosión democrática en el Congreso mexicano? El comportamiento legislativo de los grupos de oposición frente a los ataques del presidente López Obrador	139
Edwin ATILANO ROBLES	
Patrocinio de iniciativas en México: entre la democracia y la autocratización	159
Berenice Stephany ECHEVERRÍA-LANDA	
Yael Xanat RIVERA-CARDIEL	
El gobierno unificado en el Senado mexicano 2018-2023: ¿fragilidad u oportunidad democrática?	193
Mónica MONTAÑO REYES	
Rafael CASTILLO CHÁVEZ	
¿Hacia una administración parlamentaria profesional en México? . . .	217
Fernando NIETO MORALES	
Conclusiones	237
Issa LUNA PLA	

PRÓLOGO

PARLAMENTOS Y AMENAZAS A LA DEMOCRACIA

Caroline BEER*

Este importante libro, coordinado por Khemvirg Puente Martínez e Issa Luna Pla, ofrece nuevas perspectivas críticas sobre el declive global de la democracia liberal, el problema más apremiante en la política contemporánea. La democracia está en retirada en todo el mundo. Según el Informe V-Dem 2024, la autocratización ha superado a la democratización a nivel global desde 2009 (V-Dem Institute, 2024). Según Freedom House, 2024 marcó el décimo octavo año de continuo declive de la democracia global (Freedom House, 2024). Como demuestra la investigación presentada en este volumen, las legislaturas han desempeñado un papel central en el actual declive global de la democracia. Las legislaturas han sido un punto focal central para los esfuerzos tanto de socavar como de reforzar la democracia en muchos contextos diferentes. Las legislaturas fuertes son esenciales para mantener las democracias y resistir las amenazas a la democracia; son el corazón de la democracia y la representación democrática; las legislaturas fuertes pueden ayudar a responsabilizar a los ejecutivos y restringir el abuso de Poder Ejecutivo que debilita el gobierno democrático.

En la academia se ha desarrollado el concepto de “retroceso democrático” para describir las formas en que las instituciones democráticas se han debilitado lentamente en muchos países desde la crisis económica de 2008. La idea de retroceso democrático ayuda a distinguir la erosión gradual de la democracia de la ruptura real de la democracia. Bermeo (2016) define el retroceso democrático como “el debilitamiento o eliminación, impulsado desde el Estado, de las instituciones políticas que sostienen una democracia vigente”; y Haggard y Kaufman (2021) lo definen como “la erosión

* Profesora titular de Ciencia Política y titular de la Cátedra John G. McCullough de la Universidad de Vermont, Estados Unidos.

incremental de instituciones, reglas y normas que resulta de las acciones de gobiernos debidamente electos”. Queda una importante pregunta empírica sobre la relación entre el retroceso democrático y la ruptura democrática. ¿Son los países que experimentan retroceso democrático más propensos que otros a experimentar una ruptura completa de la democracia? Brownlee y Miao (2022) argumentan que el retroceso democrático no es especialmente probable que resulte en la ruptura total de la democracia, pero otros ven riesgos importantes para el futuro de la democracia por la erosión gradual de las instituciones democráticas (Bermeo, 2022). Las legislaturas claramente desempeñan un papel importante en determinar si el retroceso democrático resulta en ruptura democrática.

Las teorías de la democracia tienden a basarse, en gran medida (aunque implícitamente), en la experiencia histórica de la democracia británica. La transición de la Gran Bretaña a la democracia se caracterizó por la creciente y gradual influencia del Parlamento y el poder decreciente de la monarquía. El creciente poder de la Cámara de los Comunes y la concomitante disminución de la influencia de la Cámara de los Lores también fue esencial para el desarrollo de la democracia representativa. Basándose en la experiencia inglesa del conflicto entre el Parlamento y el rey, los estudios de la democracia tienden a centrarse en el papel de la legislatura para restringir y controlar el poder del Ejecutivo como la esencia de la democracia.

Las legislaturas han sido un ingrediente fundamental en muchas transiciones a la democracia a través del tiempo y el espacio. La transición democrática de México a elecciones multipartidistas competitivas trajo una legislatura heterogénea, que, a su vez, ayudó a controlar el poder del presidente y consolidar la transición a la democracia. Más recientemente, en Estados Unidos, la legislatura pudo resistir el esfuerzo de Donald Trump por anular los resultados electorales en 2020, y el juicio político de la legislatura creó un camino para que el Poder Judicial construyera casos criminales contra Trump y sus aliados por sus intentos de anular la elección.

Sin embargo, aunque hay un consenso amplio de que una legislatura fuerte va de la mano con la democracia, no hay un acuerdo claro sobre la naturaleza de la relación causal entre legislaturas fuertes y democracia. Algunos académicos simplemente consideran una legislatura fuerte y representativa como parte de una definición básica de democracia. En este sentido, no hay una relación causal entre legislaturas fuertes y democracia, ya que la democracia se define por legislaturas fuertes. No todos los académicos incluyen legislaturas fuertes en una definición de democracia, pero aquellos que emplean una concepción liberal de la democracia son más propensos a con-

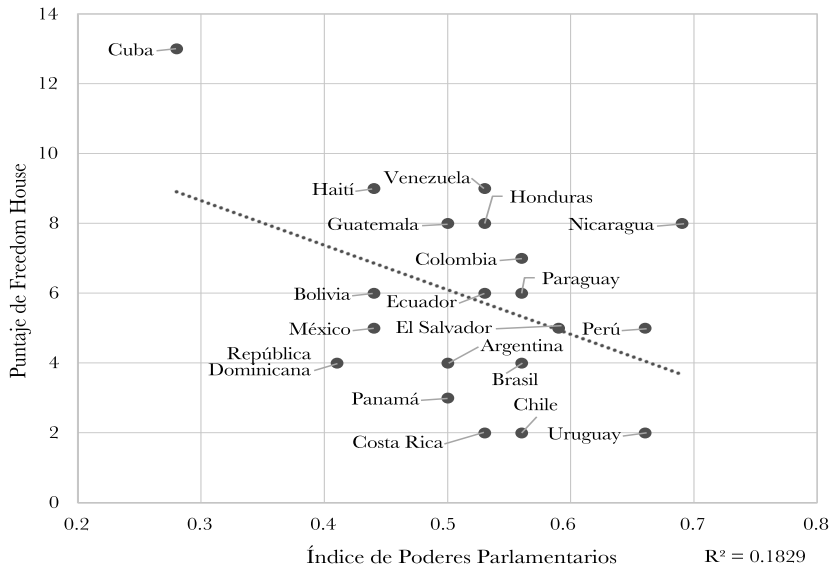
siderar una legislatura fuerte como un componente esencial que aquellos que emplean una definición más minimalista de democracia electoral.

Si se emplea una definición minimalista de democracia, se puede plantear una relación causal entre legislaturas y democracia. Desde este enfoque, puede ser que la democracia genere legislaturas más fuertes. Los gobiernos democráticos o los sistemas políticos con valores democráticos fuertes pueden ser más propensos a crear instituciones legislativas fuertes. La constelación de poder en el momento del diseño institucional influirá en la distribución del poder reflejada en las nuevas instituciones (Lijphart y Waisman, 1996). Así, los procesos de construcción institucional con actores democráticos influyentes tienen más probabilidades de crear legislaturas fuertes; o como ilustra la transición a la democracia en México, las nuevas elecciones competitivas pueden crear incentivos para que los legisladores fortalezcan las instituciones legislativas y resistan la dominación ejecutiva.

Por otro lado, hay quienes han argumentado que las relaciones causales van en la dirección opuesta y las legislaturas fuertes crean democracia (y, por ende, las legislaturas débiles debilitan la democracia). Desde esta perspectiva, las decisiones institucionales en el momento de la transición tienen una influencia independiente en los resultados democráticos a largo plazo. Steven Fish (2006) argumenta que las legislaturas más fuertes crean una democracia más fuerte y el poder institucional formal de la legislatura determina los resultados democráticos a largo plazo. Según él, “la presencia de una legislatura poderosa es una absoluta bendición para la democratización” (Fish, 2006, p. 5). Comparando el proceso de democratización en los países postsoviéticos, Fish muestra que los países que crearon legislaturas más fuertes en el momento de la transición tuvieron una consolidación más exitosa de la democracia. También encuentra que, usando el Índice de Poderes Parlamentarios para medir la fuerza de la legislatura basada en los poderes de supervisión, la libertad del control ejecutivo y la autoridad en áreas políticas específicas (Fish y Kroenig, 2011), el Poder Legislativo institucional formal estaba más altamente correlacionado con los puntajes de Freedom House una década después de la creación de las nuevas instituciones en Europa del Este.

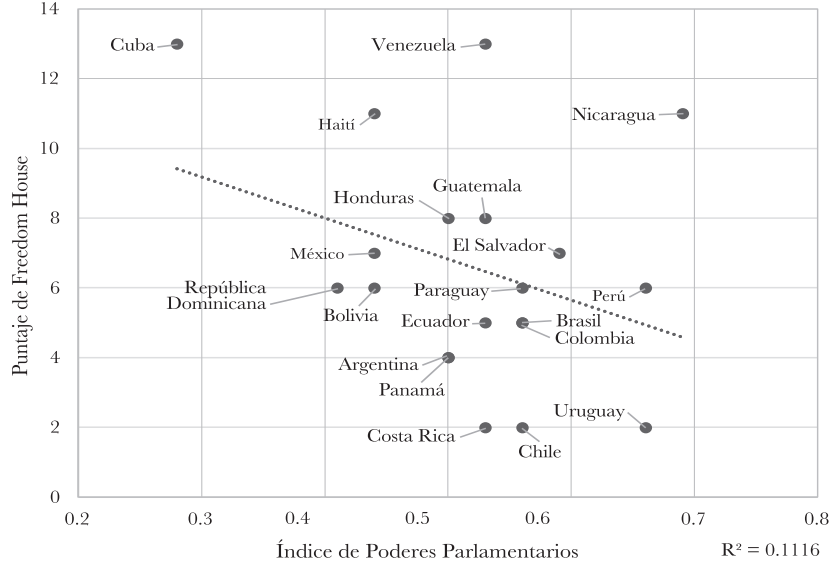
Sin embargo, usando el mismo Índice de Poderes Parlamentarios para los países de América Latina, muestra el efecto opuesto. La fuerza institucional formal de la legislatura no ha protegido contra el retroceso democrático en dicha región en la última década. Como se demuestra en las gráficas 1 y 2, la correlación entre democracia y poder legislativo fue mayor en 2010 que en 2023. En 2021, este Índice explicó más de 18% de la variancia en los puntajes de Freedom House, pero en 2023, sólo explicó 11% de ella.

GRÁFICA 1. PODER PARLIAMENTARIO Y DEMOCRACIA, 2010



FUENTE:

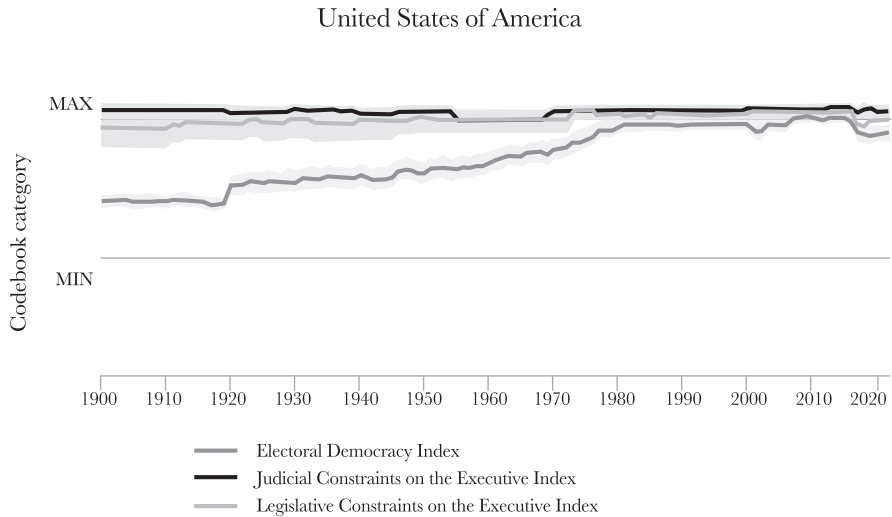
GRÁFICA 2. PODER PARLIAMENTARIO Y DEMOCRACIA, 2023



FUENTE:

En este sentido, de hecho, los datos de V-Dem sugieren que la relación entre la fuerza legislativa y la democracia electoral difiere entre países. Estados Unidos, por ejemplo, consistentemente obtiene puntajes superiores a 85 desde 1900 en el Índice de Restricciones Legislativas al Ejecutivo, pero en 1900 sólo obtiene 41 en el Índice de Democracia Electoral. La democracia electoral en este país aumentó gradualmente con el tiempo, pero no alcanzó niveles igualmente altos de restricciones legislativas hasta 1980. Así, a principios del siglo XX, una legislatura fuerte en Estados Unidos no trajo una democracia electoral fuerte (véase gráfica 3).

GRÁFICA 3. ÍNDICES DE V-DEM PARA ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

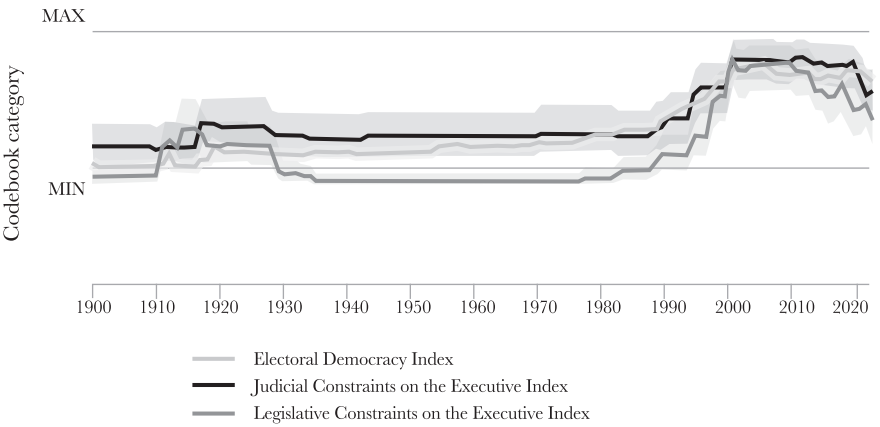


FUENTE:

En países como México y Brasil, los datos de V-Dem muestran una fuerte correlación entre las restricciones legislativas al Ejecutivo y la democracia electoral (véanse gráficas 4 y 5).

GRÁFICA 4. ÍNDICES DE V-DEM PARA MÉXICO

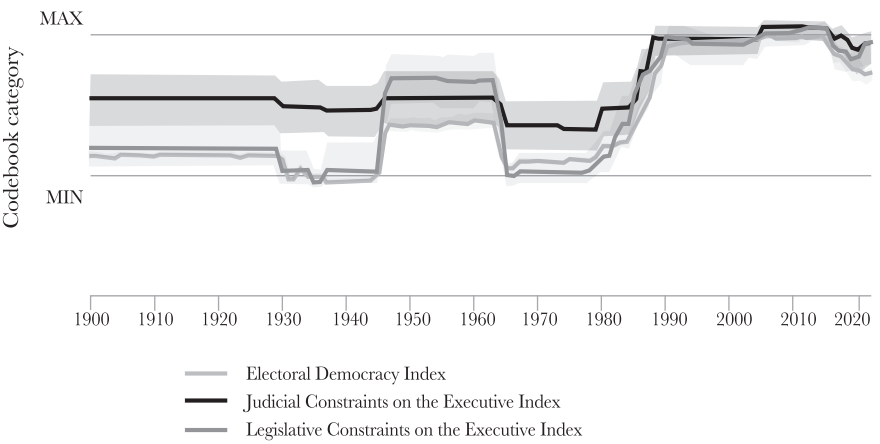
México



FUENTE:

GRÁFICA 5. ÍNDICES DE V-DEM PARA BRASIL

Brasil



FUENTE:

Por supuesto, la correlación no nos dice si la legislatura fuerte está causando la democracia electoral, o viceversa. ¿Cómo deberíamos pensar sobre la relación entre las legislaturas y la democracia electoral en la era contemporánea de retroceso democrático?

Hay una interacción compleja entre la democracia y la fortaleza legislativa. La capacidad de la legislatura para exigir cuentas al Ejecutivo está probablemente más relacionada con los poderes partidarios de éste que con los poderes institucionales formales de la propia legislatura. La distribución del poder es dinámica y está más relacionada con el control partidario de las instituciones. Para entender la era contemporánea de debilitamiento democrático necesitamos una comprensión dinámica de las instituciones, en lugar de una concepción estática en la que el poder se determina únicamente por la estructura institucional formal. El poder real de la legislatura resulta de la interacción entre el poder institucional formal y el poder partidario dentro de la legislatura, y entre la legislatura y el Ejecutivo.

La capacidad del Ejecutivo para controlar la legislatura es un ingrediente clave para el retroceso democrático. Haggard y Kaufman (2021) argumentan que “en última instancia, sin embargo, la consolidación del control autocrático depende no sólo de convertirse en presidente o primer ministro, sino de la cooperación de la legislatura a través del apoyo de partidos gobernantes o coaliciones complacientes”. Encuentran que “cuanto más débil es la legislatura, el sistema es más susceptible al retroceso”. La mayoría de los ejecutivos autocráticos ganan el control de la legislatura a través de procesos electorales normales, a menudo porque la oposición está dividida, como fue el caso en Polonia, o porque la desproporcionalidad de las elecciones legislativas permite que los partidos autoritarios ganen mayorías en la legislatura incluso cuando pierden el apoyo electoral mayoritario, como en Estados Unidos en 2016, aunque a veces los líderes autocráticos ganan mayorías electorales. La disciplina partidaria ayuda a los ejecutivos a controlar a los miembros de la legislatura. En otros casos, como en Venezuela y Ecuador, los ejecutivos autoritarios ganaron el control a través de asambleas constituyentes que marginaron a las legislaturas donde la oposición mantenía la mayoría.

Bermeo (2016) se refiere al creciente poder de los ejecutivos como “agrandamiento ejecutivo”. Cuando éstos ganan una mayoría legislativa, puede aumentar el Poder Ejecutivo, eliminando los incentivos de la legislatura para monitorear y restringir el abuso de Poder Ejecutivo. Permite al Ejecutivo controlar el gasto gubernamental y usar el poder del Estado para atacar a sus adversarios políticos, y una mayoría legislativa puede ayudar al Ejecutivo a socavar las restricciones constitucionales a través de cambios

constitucionales. El Ejecutivo puede usar el control de la legislatura para ganar influencia sobre el Poder Judicial a través de nombramientos o cambios constitucionales. El retroceso democrático puede llevar a la ruptura democrática cuando los ejecutivos son capaces de eliminar los períodos de mandato constitucionales y así gobernar indefinidamente. Las legislaturas fuertes son indispensables para evitar que el retroceso democrático se convierta en ruptura democrática.

Los capítulos de este libro proporcionan importantes nuevas perspectivas sobre el papel de las legislaturas en la democracia al examinar las legislaturas durante la era contemporánea de declive democrático. Muchos de los capítulos proporcionan nueva información importante sobre el “agrandamiento” ejecutivo en la era contemporánea. El capítulo de Santos Domínguez muestra cómo la crisis de COVID-19 exacerbó la concentración de poder en manos de los ejecutivos y debilitó las legislaturas, a veces acelerando el retroceso democrático. El capítulo de Atilano Robles proporciona una descripción importante de cómo las mayorías fuertes para el partido del presidente y la fuerte disciplina partidaria debilitaron la legislatura en México y permitieron dicho “agrandamiento” ejecutivo. Echeverría Landa y Rivera Cardiel muestran cómo el patrocinio de iniciativas aumentó el poder del Ejecutivo en el Congreso mexicano. El capítulo de López Rodríguez y Márquez Romero enfatiza cómo el bicameralismo puede fortalecer la capacidad de la legislatura para restringir el margen de acción del Ejecutivo.

El consenso abrumador en la literatura es que el principal riesgo para el retroceso democrático es la concentración de poder en manos del Ejecutivo, pero la experiencia de Perú, como se describe en el capítulo de Milagros Campos, proporciona un importante contrapunto, un ejemplo de una democracia en riesgo porque el Ejecutivo es demasiado débil. El caso de Perú es un importante caso atípico en la relación entre legislaturas fuertes y democracia fuerte. En Perú, las fuerzas no democráticas han tomado el control de la legislatura y han destituido a múltiples presidentes democráticamente electos. Entre 2018 y 2022, cuatro presidentes fueron destituidos por la legislatura. La experiencia de Perú nos recuerda que el “agrandamiento” ejecutivo no es el único camino para debilitar la democracia. De hecho, una legislatura poderosa y un Ejecutivo muy débil también pueden ser un riesgo para la estabilidad de la democracia.

Además, el capítulo de Campos señala otra institución importante para la resiliencia democrática, el sistema de partidos, cuando éste colapsa, las principales instituciones encargadas de representar los intereses del público en el sistema político desaparecen. Sin partidos, los individuos pueden ganar elecciones, pero luego carecen de los vínculos institucionales para

mantener el poder de manera efectiva. Los políticos profesionales son reemplazados por *outsiders* con poca experiencia política. Los presidentes con un partido muy débil o sin partido no tienen una jerarquía partidaria para imponer posiciones partidarias. Los actores políticos independientes tienen horizontes de tiempo más cortos y son más propensos a maximizar sus intereses personales a corto plazo a costa de la estabilidad institucional y los intereses a largo plazo del público. Campos nos recuerda que la relación dinámica entre legislaturas y sistemas de partidos también es un factor importante en la estabilidad democrática.

Los capítulos de este libro arrojan nueva luz importante sobre la relación entre democracia y legislaturas; nos ayudan a entender los desafíos actuales a la democracia en todo el mundo y especialmente en México. Este libro será una referencia significativa para aquellos que esperan entender las amenazas actuales a la democracia y para aquellos que buscan estrategias para fortalecer la democracia en el futuro.

REFERENCIAS

- BERMEO, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27, pp. 5-19.
- BERMEO, N. (2022). Questioning backsliding. *Journal of Democracy*, 33(4), pp. 155-159.
- BROWNEE, J. y MIAO, K. (2022). Why democracies survive. *Journal of Democracy*, 33(4), pp. 133-149.
- FISH, M. S. (2006). Stronger legislatures, stronger democracies. *Journal of Democracy*, 17(1), pp. 5-20.
- FISH, M. S. y KROENIG, M. (2011). *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge University Press.
- FREEDOM HOUSE. (2024). Freedom in the world 2024: The mounting damage of flawed elections and armed conflict. *Freedom House*.
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (2021). The anatomy of democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 33(4), pp. 27-41.
- LIJPHART, A. y WAISMAN, C. H. (1996). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Westview Press.
- V-DEM INSTITUTE. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg.

ESTUDIO INTRODUCTORIO

AUTOCRATIZACIÓN Y LEGISLATURAS: UN ESTUDIO INTRODUCTORIO

Khemvirg PUENTE MARTÍNEZ*

El declive de las democracias es un fenómeno preocupante en la última década. El surgimiento de liderazgos populistas autoritarios y la consolidación de autocracias alrededor del mundo parecen irreversibles en los años recientes; no obstante, poco esfuerzo se ha realizado por comprender cuál ha sido el papel de las instituciones parlamentarias en este proceso de precarización de las democracias. Los resultados de la investigación que aquí se presenta son una primera aproximación al estudio de la representación democrática en contextos de autocratización y el análisis del caso mexicano frente a la tendencia global.

Hace algunas décadas era mucho más simple observar el fin de una democracia, pues éste fenómeno solía ser súbito por la aparición de una élite, tradicionalmente militar, que mediante acciones violentas tomaba el control de las instituciones y reorganizaba el gobierno. En la actualidad, las democracias se van desmantelando gradualmente mediante reformas y cambios institucionales apenas perceptibles y ya no por asaltos al poder. Incluso, ese desmantelamiento suele ser impulsado por actores que llegaron al poder por vías democráticas. Este fenómeno, que se empezó a registrar en varios países de forma gradual, se reveló de forma prominente con la llegada de Donald Trump al poder en Estados Unidos con su discurso y el abandono a los principios democráticos y las normas básicas de tolerancia y diálogo entre los actores políticos y sociales de aquel país. Pero no fue el único caso.

* Profesor titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; Visiting Scholar en el Centre for Democratic Politics de la Universidad de Leeds, Reino Unido. El autor agradece el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM, para realizar estancia sabática durante 2024.

Como lo han documentado Levitsky y Ziblatt (2019), los demagogos embisten a sus críticos con toda la fuerza y dismantelan la democracia en tres movimientos: capturan al Poder Judicial y a las fuerzas armadas; acosan a opositores, medios independientes e intelectuales; y, finalmente, alteran las reglas institucionales para obtener una ventaja permanente en la competencia política. Bermeo explica que incluso el uso del término “retroceso democrático” (*democratic backsliding*) es tan amplio que es muy difícil de observar el fenómeno aunque “en su forma más básica, denota el debilitamiento o eliminación liderado por el Estado mismo de cualquiera de las instituciones políticas que sostienen una democracia” (2016, p. 5) y como esas instituciones son múltiples, se da en distintos procesos políticos de retroceso.

Bermeo también apunta que hay aspectos favorables para el sostenimiento de las democracias: los golpes militares prácticamente desaparecieron de la región hace más de veinticinco años; los autogolpes ejecutivos, cuyo caso más reciente es el de Alberto Fujimori, en Perú, en 1992, y quizá se podría considerar ahí también la crisis constitucional en 2022 derivada de las acciones de Pedro Castillo (ver capítulo de Milagros Campos en este libro), o el caso de Haití en el autogolpe de 1999 y la crisis de 2024, aunque ésta última no provocada por el propio Ejecutivo; prácticamente, los fraudes electorales han ido desapareciendo, aunque persistan algunas malas prácticas, no se puede considerar que haya robo de elecciones como práctica recurrente, sino mecanismos más sutiles de violación a la ley (Bermeo, 2016, pp. 6-8).

Ello no es suficiente para cantar victoria, ya que persisten dos tipos de amenazas: los “golpes” suaves y temporales que, con la promesa de “restaurar” el orden democrático asumen el control del poder, como en Haití, Honduras o El Salvador; el empoderamiento de los ejecutivos a través de debilitar a otros poderes o dismantelar las fiscalías o las agencias de control como las encargadas de fiscalización, regulación y/o transparencia, por mencionar algunas, como sucedió en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y El Salvador; y la manipulación estratégica de las elecciones mediante el control de los medios de información, la desviación de recursos públicos o el uso de programas sociales para manipular el voto, el acoso y la descalificación de liderazgos opositores, e incluso cambiar las reglas electorales para darle ventajas a quienes están en el poder (Bermeo, 2016). Es decir, muchos de los retrocesos democráticos o avances autoritarios se dan por la vía legal, incluso simulando el avance de la democracia.

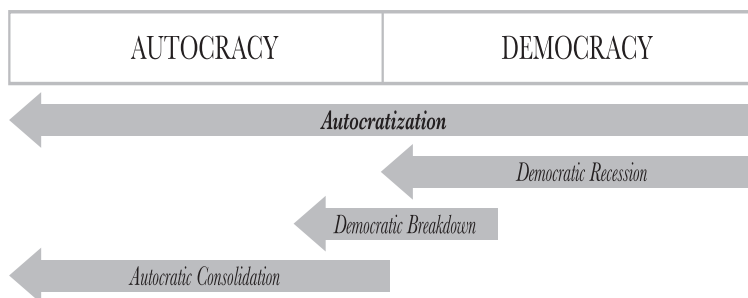
Este tipo de liderazgos emplean todos los recursos a su alcance para lograr su cometido y si en el camino necesitan aplastar a sus adversarios, destruir instituciones o violar la ley, lo harán mientras no existan controles

de poder. En aquellos países donde las instituciones han logrado un mayor nivel de consolidación, el líder autoritario enfrenta mayores resistencias y su proyecto de control absoluto del poder se ve frustrado.

Cuando las instituciones democráticas funcionan, sean formales o informales, los líderes políticos se ven constreñidos y sus actos se circunscriben a lo comunitariamente aceptado y formalizado. Incluso en países donde hay un marco jurídico insuficiente, pero una cultura política democrática, es más difícil tener retrocesos. Esto no sucede así en la región latinoamericana, donde en la última década se ha desfondado la confianza en la política, las instituciones y en la democracia.

Un retroceso no siempre termina con la instauración de una autocracia, tampoco un ralentizamiento de un proceso de democratización puede considerarse autocratización. ¿Las amenazas a la democracia de las dos últimas décadas son un proceso de autocratización? ¿Es parte de las olas de resistencia que algunas élites promueven para mantenerse en el poder, pero no amenazan al régimen democrático? Si delimitamos conceptualmente a qué nos referimos con autocratización, entonces podemos diferenciarlo de fenómenos como “retroceso” y “ruptura democrática” (ver Lührmann y Staffan, 2019). Por ello, en este trabajo se empleará la misma fórmula que Lührmann y Staffan (figura 1), para quienes estudiar un proceso de autocratización significa, en principio, lo opuesto a la democratización, es decir, “cualquier alejamiento de la democracia plena”, incluyendo cualquier cambio súbito como los procesos graduales. Esto puede suceder en un régimen híbrido, como muchos en América Latina, Asia y África, pero también puede incluir a países donde los rasgos democráticos disminuyen, dando como resultado una democracia más defectuosa o, en el peor de los casos, una autocracia.

GRÁFICA 1. AUTOCRATIZACIÓN
COMO DEMOCRATIZACIÓN EN REVERSA



FUENTE: tomado de Lührmann y Staffan, 2019, p. 1100.

Esta aproximación conceptual nos permite integrar tanto aquellos casos en que se considera que un país está moldeando los rasgos de una autocracia y también los países donde hay una desaceleración de su proceso de democratización a partir de la adopción de ciertos cambios institucionales. Lo que demuestran Lührmann y Staffan (2019, p. 1107) es que si bien las formas repentinas de autocratización (invasiones, golpes militares y autogolpes) siempre terminan en una ruptura democrática, no todos los procesos de erosión democrática terminan en una autocracia o una ruptura de régimen.

Uno de los problemas conceptuales y metodológicos de las ciencias sociales es la observación y medición de la democracia, como lo mismo sucede con la democratización, la autocratización y los retrocesos democráticos. Suárez-Iñiguez (2024) ha descrito los alcances y limitaciones de algunas de las principales mediciones sobre la democracia en la actualidad, principalmente en su estrecha concepción de la democracia y su confusión con otros conceptos como “libertad”, “derechos civiles” o la preminencia de la dimensión electoral (mecanismos de acceso y disputa por el poder) por encima de otras igualmente importantes como el ejercicio del poder. Aunque lo anterior puede entenderse como respuesta a lo que advierte Schedler, pues “históricamente las elecciones han sido un instrumento de control autoritario, así como un medio de gobernanza democrática” pues algunos países han producido complejos sistemas electorales para tener una “apariencia” democrática cuando al mismo tiempo sus gobiernos violan normas democráticas, lo primero es para adquirir cierta legitimidad y servir de válvula de escape frente a presiones de su propia población, pero también del exterior, aunque realmente son países gobernados de forma autoritaria (Schedler, 2002).

La crítica de Suárez-Iñiguez se encuentra muy en el tono de Little y Meng (2024), quienes reconocen las mediciones, pero encuentran sorprendente que haya tan pocos estudios empíricos para constatar el declive de las democracias, y los que hay son, en su mayoría, basados en indicadores subjetivos a partir de opiniones de expertos. Si bien Little y Meng no rechazan que el mundo esté en un proceso de retroceso democrático, lo que muestran es que dicho fenómeno no se encuentra plenamente justificado por evidencia empírica de calidad. Si se toman los datos del proyecto V-Dem,¹ nos per-

¹ V-Dem es un proyecto con sede en el V-Dem Institute, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotenburgo, Suecia, y cuenta con el apoyo del Kellogg Institute for International Studies, de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. El objetivo es medir la democracia a través de una metodología multidimensional y desagregada, que refleje la complejidad de la democracia misma. Distingue cinco “principios” (o dimensiones) de la democracia: electoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitaria, y operacionaliza cada

mite tener una visión global estandarizada del estado de la democracia en el mundo a lo largo de la historia y detectar los cambios que pueden darse año con año. El índice de democracia liberal (IDL) de V-Dem se destaca por su amplio conjunto de indicadores, cobertura geográfica y temporal. Se refiere a la combinación de elementos de democracia, como la participación y representación ciudadana, con principios del liberalismo que buscan proteger los derechos individuales de las minorías frente al poder del Estado. El IDL considera un total de 71 indicadores a través de dos índices compuestos para evaluar el grado de cumplimiento tanto la dimensión de la democracia electoral como los equilibrios y controles efectivos que limitan el ejercicio del Poder Ejecutivo. Estos son el índice de democracia electoral y el índice de componente liberal.

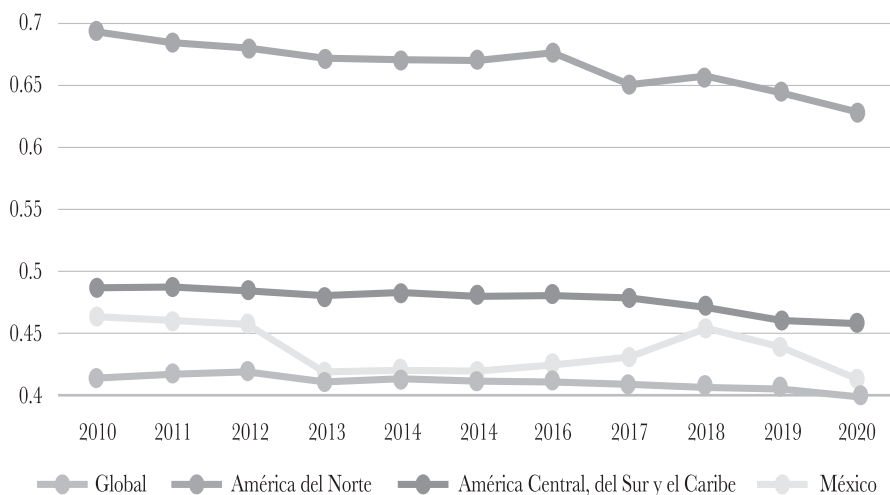
El índice de democracia electoral evalúa la calidad y la integridad de los procesos electorales en un país. Este indicador se construye a partir de una serie de subindicadores relacionados con aspectos como la existencia de elecciones populares para elegir al Ejecutivo, la proporción de ciudadanos que tiene derecho a participar, el grado en que dichas elecciones son libres y justas, y en qué medida se permite la libertad de asociación y se respeta la libertad de expresión y alternativas de información. Por su parte, el índice de componente liberal mide la presencia y el respeto de los principios y derechos fundamentales que caracterizan a una democracia liberal (protección constitucional de las libertades civiles, un Estado de derecho sólido, un Poder Judicial independiente y la existencia de controles y equilibrios eficaces que limiten el poder de los ejecutivos). En la construcción de este índice se considera también la capacidad del Poder Legislativo y el Poder Judicial para supervisar y restringir al gobierno, la transparencia de las leyes y su aplicación rigurosa e imparcial, así como el acceso de los ciudadanos a la justicia y la protección de sus derechos individuales.

Para observar la existencia del fenómeno de la autocratización se observó el desempeño de los países a través del IDL a nivel global durante el período 2015-2020. Algunos de los hallazgos más relevantes fueron que, como se observa en la gráfica 2, hay una tendencia a la baja en el desempeño democrático en el continente americano, particularmente en América del Norte, donde es mucho más notoria la caída. América Central, Amé-

uno de ellos. Para su medición, se apoyan en las opiniones de más de 3,700 expertos (con al menos cinco por cada indicador en cada país), ya que consideran que hay indicadores que no son observables directamente y que, a través de encuestas en línea, van construyendo una gran base de datos para identificar la situación de cada país. Se puede consultar el portal del proyecto en: <https://v-dem.net>.

rica del Sur y el Caribe también exhiben un declive sostenido. En el caso específico de México, se observa un aumento discreto entre 2013 y 2017, posteriormente un aumento en 2018 producto del resultado de las elecciones presidenciales de aquel año y, posteriormente, una caída drástica como resultado del ejercicio del gobierno a partir de aquel año.

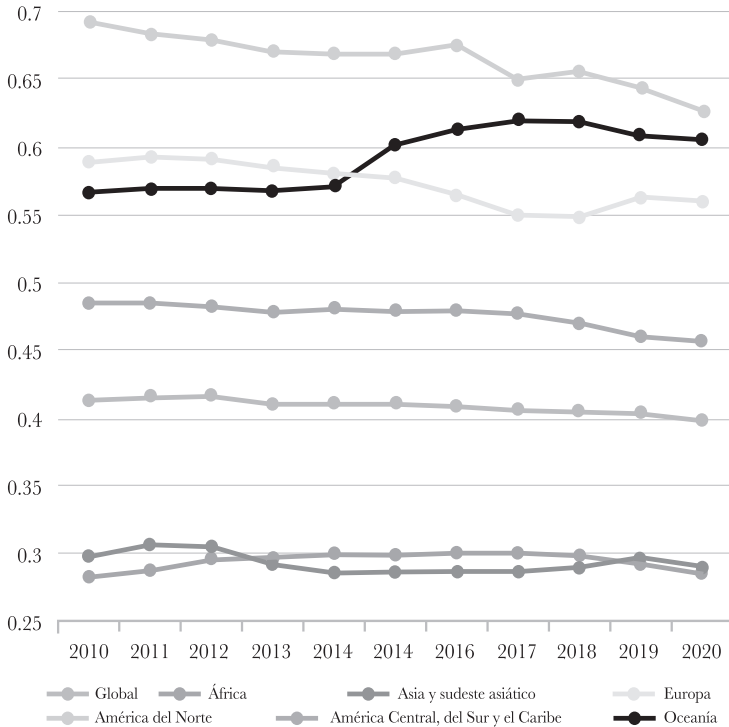
GRÁFICA 2. ÍNDICE DE DEMOCRACIA LIBERAL
EN EL CONTINENTE AMERICANO, 2010-2020



FUENTE: elaboración propia, con base en V-Dem, V13.

En el contexto global se observa una correlación positiva entre el índice de democracia liberal (IDL) y el nivel socioeconómico de los países. Esto implica que a medida que aumenta el desarrollo socioeconómico de una nación, es más probable que se registre un mayor IDL. Sin embargo, es importante destacar que existen variaciones significativas entre diferentes regiones y países. Algunas regiones, como Europa Occidental y América del Norte, presentan consistentemente niveles más altos de IDL, reflejando una mayor consolidación de la democracia liberal. Por otro lado, regiones como África y Asia muestran niveles más bajos de IDL en general, indicando un mayor desafío para alcanzar estándares democráticos y liberales. Estos hallazgos subrayan la importancia de considerar el contexto regional y nacional al evaluar la calidad democrática de un país y resaltar la necesidad de abordar las barreras específicas que obstaculizan el progreso hacia la democracia liberal en diferentes partes del mundo.

GRÁFICA 3. ÍNDICE DE DEMOCRACIA
LIBERAL POR REGIÓN, 2010-2020



FUENTE: de elaboración propia, con base en V-Dem, V13.

Para facilitar el análisis del fenómeno durante el periodo objeto de estudio, se describe el incremento en el número de países que alcanzaron un índice crítico, representado por los tonos más intensos en las tablas. Este fenómeno se observó de manera más acentuada en el periodo comprendido entre los años 2015 y 2022. Se destacó que los continentes de África y Europa presentaron una mayor concentración de Estados con puntuaciones de IDL críticas en los últimos años, contabilizando 25 y 24 países, respectivamente. Sin embargo, al considerar la proporción relativa de países en cada continente, la gravedad de la situación pareció ser más pronunciada en Europa.

TABLA 1. VALORES ABSOLUTOS DE IDL (2010-2020)²

<i>País</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
El Salvador	0.426	0.427	0.44	0.442	0.48	0.473	0.483	0.486	0.457	0.438	0.37
Guatemala	0.41	0.407	0.4	0.427	0.429	0.447	0.47	0.464	0.427	0.409	0.394
Honduras	0.24	0.251	0.24	0.261	0.277	0.25	0.258	0.254	0.241	0.236	0.233
Nicaragua	0.216	0.211	0.174	0.142	0.142	0.139	0.138	0.115	0.062	0.058	0.058
Costa Rica	0.865	0.865	0.864	0.858	0.861	0.861	0.86	0.857	0.843	0.849	0.853
Panamá	0.568	0.568	0.568	0.563	0.554	0.556	0.556	0.564	0.547	0.548	0.557
México	0.462	0.459	0.455	0.418	0.42	0.419	0.424	0.43	0.453	0.438	0.412
Estados Unidos	0.856	0.851	0.85	0.853	0.853	0.852	0.837	0.751	0.745	0.725	0.723
Bolivia	0.415	0.415	0.41	0.413	0.406	0.387	0.384	0.383	0.355	0.317	0.231
Brasil	0.786	0.79	0.785	0.795	0.794	0.786	0.697	0.639	0.617	0.512	0.508
Chile	0.846	0.85	0.849	0.852	0.853	0.846	0.846	0.848	0.816	0.807	0.77

Colombia	0.501	0.537	0.541	0.538	0.545	0.551	0.543	0.539	0.536	0.51	0.484
Surinam	0.658	0.652	0.649	0.644	0.644	0.649	0.643	0.638	0.623	0.604	0.627
Uruguay	0.837	0.837	0.837	0.832	0.831	0.818	0.818	0.81	0.817	0.815	0.793
Venezuela	0.158	0.154	0.152	0.113	0.101	0.114	0.129	0.102	0.08	0.073	0.073
Haití	0.27	0.261	0.263	0.257	0.257	0.239	0.248	0.244	0.248	0.241	0.226
Barbados	0.676	0.676	0.676	0.67	0.669	0.669	0.669	0.663	0.662	0.67	0.683
República Dominicana	0.335	0.321	0.321	0.309	0.306	0.292	0.279	0.273	0.277	0.272	0.347

FUENTE: elaboración propia, con datos de V-Dem, V13.

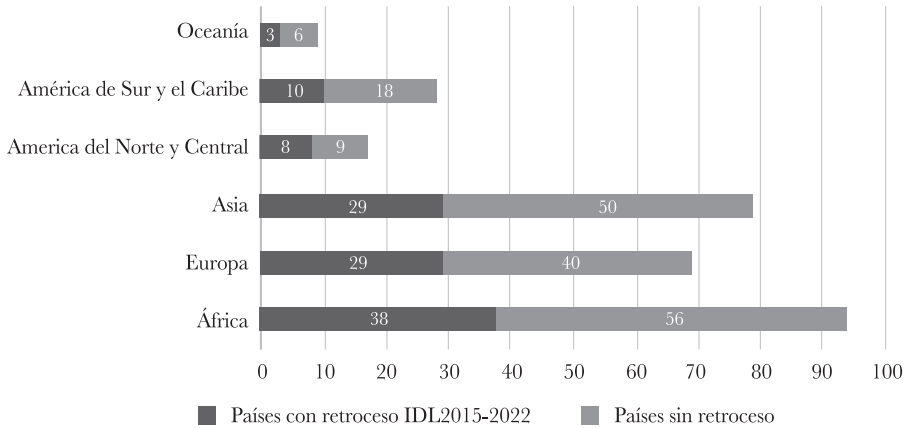
² Se describe en cada caso el valor que obtuvo cada país por año y la variación de la medición respecto al año previo. La presentación de la información permite al lector examinar la evolución del índice de democracia en cada país a lo largo del tiempo. De los valores para cada país se puede identificar las variaciones de retroceso democrático que, si bien pueden ser modestos, podrían evidenciar tendencias de mediano plazo. .

Para realizar la selección de países se implementaron los siguientes criterios: en primer lugar, se seleccionaron países en el continente americano que mostraban un impacto negativo importante en términos de disminuciones en el IDL a lo largo del tiempo, considerando tanto la magnitud de las caídas como su persistencia. Se tomaron en cuenta tanto los valores absolutos como los patrones de declive sostenido en estos países; además, se consideraron los antecedentes de procesos autoritarios tanto recientes como históricos. En total, se seleccionaron 18 países que cumplían con estos criterios y que fueron considerados críticos para el análisis inicial con el objeto de muestrear la trazabilidad de datos en las diversas dimensiones e indicadores del modelo: México, Costa Rica, Bolivia, Colombia, Brasil, Guatemala, Uruguay, Panamá, Estados Unidos, El Salvador, Chile, Nicaragua, Guyana, Perú, Venezuela, Canadá y Cuba. Asimismo, se consideró Barbados, Surinam y República Dominicana, quienes habían tenido un retroceso en el periodo 2015-2020. Para cada uno de estos países, se codificaron los 71 indicadores expuestos en la tabla 1. Las fuentes de información fueron diversas, ya que depende de la accesibilidad de datos de cada país; además, los indicadores se codificaron para la última legislatura de cada uno de los casos.

El índice fue diseñado para medir el grado en que se logra el ideal de la democracia liberal (que se enfoca en la protección de los derechos individuales y de las minorías frente a la tiranía del Estado y de la mayoría). La medida toma en cuenta la calidad de la democracia electoral, la presencia de libertades civiles protegidas por la Constitución, la independencia del Poder Judicial y los controles y equilibrios efectivos que limitan el ejercicio del Poder Ejecutivo.³

³ La escala del índice es de intervalo, con valores que van de bajo a alto (0-1). La fuente citada para el índice es el informe de trabajo de V-Dem 2015, p. 6, y el libro de códigos de V-Dem. El índice abarca el período de 2010 a 2020.

GRÁFICA 4. PAÍSES CON RETROCESOS EN IDL ENTRE 2015 Y 2022, POR REGIÓN GEOGRÁFICA



FUENTE: elaboración propia con base en V-Dem, V13.

En la gráfica 4 se puede observar cómo África y Europa fueron las regiones con más países cuyos índices sufrieron retrocesos en el periodo de tiempo señalado. Esto no quiere decir que, por ejemplo, Europa tienda más a la autocracia que países de Asia o América Latina, sino que, respecto a su nivel, se enfrentó a algún retroceso. Esto se puede analizar a detalle en la tabla 2 con los países de las Américas donde, en general, se puede observar como a partir de 2018 hay disminuciones año con año en países como El Salvador, Brasil, Estados Unidos, Nicaragua, Panamá, Colombia, entre otros, sin que su índice democrático sea similar. Algunos de los países tienen retrocesos aún cuando su situación democrática ya era precaria, mientras que otros como Estados Unidos sorprende por el grado de su supuesta estabilidad democrática.

TABLA 2. VALORES ABSOLUTOS DEL IDL EN LAS AMÉRICAS, 2010-2022

<i>País</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Disminución 2015-2022</i>
El Salvador	0.243	0.429	0.437	0.449	0.475	0.476	0.479	0.48	0.438	0.429	0.347	0.187	0.147	-0.329
Brasil	0.416	0.787	0.783	0.791	0.789	0.78	0.649	0.64	0.604	0.525	0.523	0.513	0.523	-0.257
Guatemala	0.561	0.407	0.397	0.422	0.428	0.448	0.468	0.465	0.421	0.4	0.384	0.313	0.263	-0.185
Estados Unidos	0.757	0.845	0.844	0.851	0.848	0.85	0.832	0.738	0.729	0.722	0.721	0.735	0.741	-0.109
Uruguay	0.381	0.833	0.833	0.828	0.829	0.816	0.816	0.81	0.818	0.816	0.794	0.775	0.715	-0.101
Guyana	0.513	0.383	0.385	0.4	0.397	0.459	0.473	0.472	0.463	0.445	0.405	0.37	0.365	-0.094
Nicaragua	0.863	0.191	0.159	0.129	0.128	0.126	0.121	0.104	0.053	0.049	0.048	0.037	0.034	-0.092
Chile	0.322	0.846	0.847	0.851	0.85	0.842	0.842	0.846	0.81	0.761	0.764	0.779	0.755	-0.087
Haití	0.339	0.253	0.26	0.252	0.252	0.233	0.243	0.24	0.247	0.236	0.223	0.214	0.155	-0.078
México	0.427	0.457	0.449	0.416	0.417	0.418	0.419	0.428	0.448	0.433	0.406	0.371	0.346	-0.072
Perú	0.61	0.671	0.681	0.679	0.679	0.675	0.665	0.671	0.692	0.693	0.708	0.661	0.627	-0.048
Venezuela	0.843	0.154	0.15	0.113	0.103	0.111	0.124	0.091	0.071	0.069	0.066	0.064	0.064	-0.047
Costa Rica	0.409	0.864	0.865	0.857	0.861	0.859	0.858	0.855	0.842	0.849	0.852	0.85	0.821	-0.038
Bolivia	0.656	0.412	0.405	0.405	0.397	0.375	0.377	0.368	0.348	0.257	0.234	0.357	0.348	-0.027
Panamá	0.853	0.561	0.561	0.554	0.552	0.559	0.559	0.56	0.547	0.55	0.554	0.552	0.556	-0.003
Colombia	0.781	0.532	0.535	0.537	0.544	0.544	0.544	0.543	0.537	0.502	0.483	0.485	0.541	-0.003
Canadá	0.65	0.741	0.734	0.739	0.741	0.741	0.76	0.767	0.759	0.766	0.741	0.747	0.739	-0.002
Cuba	0.138	0.051	0.052	0.057	0.058	0.058	0.057	0.059	0.062	0.062	0.062	0.057	0.056	-0.002
Barbados	0.049	0.666	0.666	0.659	0.658	0.659	0.659	0.655	0.657	0.669	0.685	0.678	0.666	0.007
Surinam	0.494	0.643	0.642	0.64	0.64	0.648	0.644	0.636	0.624	0.593	0.64	0.623	0.653	0.005
R. Dominicana	0.67	0.332	0.329	0.319	0.316	0.306	0.299	0.289	0.294	0.295	0.417	0.465	0.465	0.159

FUENTE: elaboración propia, con base en V-Dem, V13.

Los debates sobre la democratización han pasado de girar en torno al tipo de régimen (desde el presidencialismo hasta parlamentarismo) a los mecanismos de control del poder y los liderazgos populistas autoritarios que se han consolidado en el ejercicio del poder adquirido por la vía electoral. El desempeño de las instituciones ha sido de creciente interés para explicar el éxito o fracaso de las democracias, particularmente aquellas que tienen que ver con el control del poder y la representación política, como son las legislaturas. Fish propuso que es necesario evaluar cómo los rasgos de las instituciones influyen en la democratización, de tal forma que concluyó que una legislatura fuerte es una “bendición absoluta para la democratización” (Fish, 2006, p. 5). Siguiendo esa misma línea argumentativa, se puede afirmar que una legislatura débil facilita la autocratización o los retrocesos autoritarios.

¿Qué es una legislatura “fuerte”? Quizá esto sea lo más complejo para este enfoque: definir y operacionalizar qué características tiene una organización legislativa que pueda servir de motor de la democratización o qué hace que una legislatura sea tan débil que no sirva como obstáculo para la autocratización. Mientras que algunos autores se han centrado en el mejor tipo de régimen y en los poderes formales de los actores políticos, esa descripción resulta insuficiente para comprender cómo algunos de los países que han retrocedido en los años recientes lo han hecho sin tener un patrón claro del desempeño y características de sus parlamentos o legislaturas. Una legislatura fuerte cuenta con recursos organizacionales y políticos que le permiten ejercer sus funciones de forma autónoma, es el centro de la deliberación política y sirve como factor de equilibrio entre los poderes públicos.

En principio, deberíamos de preguntarnos si las legislaturas pueden ser fuertes en un contexto donde las agendas legislativas son mayormente controladas por los partidos, los ejecutivos, los gobiernos, los gabinetes y, en mucho menor medida, por las propias personas legisladoras. El famoso argumento de Lord Bryce en su “declive de las legislaturas” a principios del siglo XX fue que las legislaturas estaban siendo desplazadas por la centralidad de los partidos, además de la pérdida de confianza y el poder de los ejecutivos.

Una de las dimensiones de la más famosa tipología de legislaturas contemporáneas clasificaba a los parlamentos en tres niveles, de acuerdo con su “*policy-making power*” (poder de formulación de políticas): *a*) “fuerte”, que puede modificar o rechazar propuestas de políticas o iniciativas, independientemente de su origen; *b*) “modesto”, que es capaz de modificar, pero no rechazar propuestas de política o legislativas, y *c*) “poco o nulo poder”, cuan-

do un parlamento no modifica ni rechaza las iniciativas o propuestas que se le presentan de tal forma que se convierte en un tipo de “oficialía de partes” o “matasellos” para formalizar la aprobación de decisiones o medidas tomadas fuera del contexto parlamentario (Mezey, 1979). Sin embargo, esta tipología no explica a detalle qué factores hacen que una legislatura rechace, modifique o apruebe las políticas que le son presentadas para aprobación.

En un país donde la legislatura no puede ejercer sus funciones con autonomía, independientemente de que la mayoría pertenezca al mismo partido, el papel de la legislatura será de carácter testimonial y validará cualquier propuesta que el gobierno presente. Dos de las principales razones de este control son el diseño del sistema electoral y el sistema de partidos, pues en aquellos donde no hay democracia interna y la postulación de candidaturas es prerrogativa de las dirigencias nacionales y sus líderes, será menos probable que los legisladores respondan a una lógica de rendición de cuentas con el electorado y de incentivos individuales. Una de las consecuencias de este tipo de diseños poco institucionalizados es el control casi unipersonal de las dirigencias nacionales de los partidos y la imposición de disciplina parlamentaria.

La erosión democrática puede obstaculizarse desde el legislativo sólo cuando éste cuenta con autonomía y capacidades políticas y técnicas para oponerse, resistir, frenar o modificar las amenazas a las reglas democráticas que ya se han institucionalizado. Desde el espacio parlamentario se puede generar un amplio debate sobre las políticas que impulsan los gobiernos y, de esa forma, no sólo frenar el ímpetu reformista, sino analizar con profundidad los alcances de las reformas propuestas.

Coincidimos con Mainwaring y Pérez-Liñán (2023), para quienes son tres factores los que mayormente han contribuido al estancamiento democrático en la región: primero, que los actores autoritarios “viejos” bloquean la profundización democrática, y los “nuevos”, como el crimen organizado, socavan los derechos democráticos; segundo, un desempeño gubernamental mediocre en la economía, desigualdad, seguridad o corrupción, que causa enojo en la ciudadanía y eso provoca que se facilite la llegada de presidentes autoritarios; y tercero, que “las agencias ineficientes, autoritarias y a menudo corruptas dentro de los Estados híbridos han limitado directamente la profundización democrática y han alimentado el descontento de los ciudadanos” (p. 169).

En este trabajo se busca indagar cuáles son los factores que hacen que una legislatura pueda hacer frente a embates de liderazgos que buscan someter o controlar políticamente a sus integrantes y cuáles son las rutas

para el fortalecimiento institucional de los parlamentos contemporáneos.⁴ El contexto de autocratización global y regional es una oportunidad para indagar sobre aquellos procesos políticos, diseños institucionales y prácticas legislativas que afectan el rendimiento de una legislatura *vis a vis* el Ejecutivo u otros actores.

Este libro está organizado en dos secciones: la primera “Análisis comparado de la crisis del Poder Legislativo”, y la segunda “El Congreso mexicano en contextos de autocratización”.

En la primera sección se presentan diversos estudios sobre el Poder Legislativo y sus diseños institucionales. Desde el presidencialismo latinoamericano hasta el parlamentarismo europeo, pasando por la evaluación de los efectos del bicameralismo y la representación de las mujeres, así como el desempeño de las legislaturas en el contexto de la pandemia. En ella, Milagros Campos, profesora de la Universidad Pontificia del Perú y reconocida constitucionalista, presenta un panorama general sobre los efectos del diseño presidencial de América Latina en los conflictos entre ejecutivos y legislativos y en el análisis de casos relevantes, donde ciertas variables como la existencia de gobierno unificado o dividido, o presidentes fuertes y débiles se enfrentaron a negociaciones parlamentarias de alta complejidad.

Jonatha Jesús López-Rodríguez y Vladimir Márquez Romero, egresados del programa de doctorado de ciencias políticas de la UNAM, presentan un análisis de las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina bajo contextos de amenazas a la democracia y autocratización. Analizan un dispositivo institucional denominado “bicameralismo”, que es la incorporación de una segunda cámara en los procesos legislativos y que supone que, al convertirse en un actor con poder de veto, obstaculiza los cambios repentinos y se convierte en un freno o “dique institucional”, como los autores lo llaman, para los líderes autoritarios de la región.

Karolina Gilas, una de las personas más reconocidas en el estudio de las instituciones representativas con perspectiva de género, presenta un desafío conceptual y empírico al observar que “la expectativa de que un aumento en la representación femenina llevaría naturalmente a resultados más democráticos y equitativos no se ha materializado uniformemente” y que, como sucedió a finales de la década de 2000, algunos países que transitaban hacia el autoritarismo se caracterizaron por la llegada al poder de fuerzas conservadoras que adoptaron políticas para restringir derechos humanos

⁴ Este libro se inserta en los debates contemporáneos de la subdisciplina de los estudios legislativos. Un estado de la cuestión en la investigación académica puede consultarse en Puente (2024).

y reforzar el rol tradicional de las mujeres en la sociedad, pues, como se afirma en ese capítulo, “cuando la igualdad de género está bajo ataque, la democracia misma está bajo ataque” y esta es su preocupación en el caso de América Latina, donde algunas fuerzas políticas antidemocráticas pueden amenazar mucho de lo avanzado en la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

En ese mismo apartado, Adela Santos, investigadora de la Cámara de Diputados de México y académica de la UNAM, analiza cómo la fortaleza de las instituciones democráticas tuvo un efecto concreto en los resultados de la gobernanza sanitaria durante la pandemia por COVID-19, donde el papel de los parlamentos nacionales fue fundamental para el resultado de las políticas de salud. Por su parte, el sociólogo e internacionalista Carlos Ballesteros, profesor titular de la UNAM, estudia y documenta el caso del Parlamento Europeo como asamblea legislativa supranacional en un contexto de crisis por el ascenso de la extrema derecha, cuyas posiciones políticas e iniciativas, como las de materia migratoria, pueden representar un riesgo de autocratización.

La segunda parte del libro estudia el caso mexicano donde, si bien existen distintas interpretaciones del momento histórico que vive en su desarrollo institucional democrático, se puede avanzar en los resultados del rendimiento de sus instituciones y de cómo la dinámica de las relaciones ejecutivo-legislativo han afectado las expectativas de la sociedad sobre la democracia.

Edwin Atilano Robles, politólogo e investigador de la UNAM, plantea cómo la erosión democrática es observable a través de las relaciones entre el gobierno y la oposición en el Congreso mexicano. Para probar su afirmación presenta evidencia a través de las iniciativas presidenciales turnadas a la Cámara de Diputados, los grados de cooperación y las estrategias de “agrandamiento” del Poder Ejecutivo a través de dichas reformas. Coincidentemente, Stephany Echeverría-Landa y Yael Rivera-Cardiel, politólogas egresadas del programa de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y académicas de dicha institución, estudian si las amenazas autoritarias han afectado la presentación o “patrocinio” de iniciativas legislativas por parte de las y los representantes en la Cámara de Diputados en tres rubros cruciales para el destino del rendimiento democrático: derechos civiles, frenos y contrapesos, y reglas electorales. En esta misma línea argumentativa, Mónica Montaña y Rafael Castillo Chávez, de la Universidad de Guadalajara, presentan los datos del papel de la oposición en el Senado de la República (de México) entre 2018 y 2021, pues, de acuerdo con este estudio,

a través de la productividad legislativa y la tasa de éxito tanto del bloque presidencial-gubernamental como del bloque de la oposición se puede identificar la fragilidad democrática institucional.

Por su parte, Fernando Nieto Morales, académico de El Colegio de México, nos hace mirar a otra de las dimensiones que suelen ser poco analizadas en los contextos de autocratización: la administración parlamentaria. El estudio del Legislativo suele estar centrado en las relaciones entre poderes o las negociaciones legislativas, pero, como lo afirma el autor, también es “un lugar de administradores, analistas, técnicos y de resolución de problemas de organización y gestión pública”, y por ello resulta necesario estudiar la profesionalización de la gestión parlamentaria como un indicador de gobernanza democrática.

Finalmente, este trabajo ha sido posible gracias al financiamiento del proyecto IG300423 “Representación parlamentaria y fragilidades democráticas. El desempeño de las legislaturas democráticas contemporáneas en México y en perspectiva comparada en contextos de autocratización” del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica, que entre 2023 y 2024 se ha desarrollado en la UNAM, con sede en su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en su Instituto de Investigaciones Jurídicas, con la participación de una treintena de académicos y académicas de instituciones de México, Estados Unidos, Perú y Reino Unido. Quienes coordinamos este trabajo, la doctora Issa Luna Pla y yo, Khemvirg Puente Martínez, agradecemos el apoyo de nuestra institución y entidades académicas para cumplir con los objetivos del proyecto.

REFERENCIAS

- BERMEO, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of democracy*, 27(1), pp. 5-19.
- FISH, M. S. (2006). Stronger legislatures, stronger democracies. *Journal of Democracy*, 17(1), pp. 5-20.
- LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. (2019). *How Democracies Die*. Penguin Books.
- LITTLE, A. T. y MENG, A. (2024). Measuring democratic backsliding. *Political Science & Politics*, 57(2), pp. 149-161. <https://doi.org/10.1017/S104909652300063X>
- LÜHRMANN, A. y LINDBERG, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), pp. 1095-1113. DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029

- MAINWARING, S. y PÉREZ-LIÑÁN, A. (2023). Why Latin America's democracies are stuck. *Journal of Democracy*, 34(1), pp. 156-170.
- MEZEY, M. (1979). *Comparative Legislatures*. Duke University Press.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. (2018). A Discussion of Steven Levitsky and Daniel Ziblatt's *How Democracies Die*. *Perspectives on Politics*, 16(4), pp. 1101-1102. DOI: [10.1017/S1537592718003043](https://doi.org/10.1017/S1537592718003043)
- PUENTE, K. (2024). Origen y desarrollo de los estudios legislativos: temas, escuelas y tendencias. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LXIX, (252), pp. 51-88. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2024.252.89341>
- SCHEDLER, A. (2002). Elections without democracy: The menu of manipulation. *Journal of Democracy*, 13(2), pp. 36-50. <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0031>
- SUÁREZ-IÑIGUEZ, E. (2024). Los principales índices de medición de la democracia: Freedom House, Vanhanen's Index of Democracy, Democracy Index de The Economist, Electoral Democracy Index y Polity IV. *Estudios Políticos*, (62), pp. 1-29. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2024.62.88529>
- TRANTIDIS, A. (2022). Building an authoritarian regime: Strategies for auto-cratisation and resistance in Belarus and Slovakia. *British Journal of Politics & International Relations*, 24 (1), pp. 113-135.

PRIMERA SECCIÓN
ANÁLISIS COMPARADO DE LA CRISIS
DEL PODER LEGISLATIVO

CONFLICTOS ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN REGÍMENES PRESIDENCIALES: EL CASO PERUANO

Milagros CAMPOS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Conflictos entre Ejecutivo y Legislativo: caídas presidenciales*. III. *El papel del Congreso en las caídas presidenciales*. IV. *Factores detrás de las crisis presidenciales de 2016-2023*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presidencialismo latinoamericano se apartó del modelo clásico norteamericano introduciendo instituciones propias de los regímenes parlamentarios. Aunque ciertamente se distinguen matices, muchos han tendido a parlamentarizar sus sistemas de gobierno. En el debate se ha vinculado el diseño del sistema de gobierno a la inestabilidad política (Colomer y Negretto, 2003; Córdova, 2007; Nogueira, 2015), mientras otros estudios refieren a factores económicos, sociales e histórico-culturales (Lipset, 2016; Przeworski, 2016; Carpizo, 2007).

Diversos estudios han puesto énfasis en la tendencia del presidencialismo a concentrar poderes en una persona, el presidente, y lograr una democracia estable. Son conocidas las debilidades de los regímenes presidenciales que plantea Juan Linz poco aptas para la política democrática de la negociación e incapaz de enfrentar situaciones de crisis:

- a) la legitimidad democrática dual, del presidente y del congreso; b) la probabilidad de conflicto y la ausencia de mecanismos obvios para resolverlo; c) el carácter de suma cero de las elecciones presidenciales; d) la implicación mayoritaria que puede llevar a la desproporcionalidad; e) la polarización potencial; f) la rigidez de los mandatos fijos (Linz, 1997).

* Profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú. ORCID: 0000-0001-9711-3818.

Esas características del presidencialismo establecerían incentivos para estrategias no cooperativas entre los actores políticos, y de ello derivarían situaciones de bloqueo institucional que podrían degenerar en intervenciones militares y propiciar el derrumbe de la democracia (Linz, 1994). La fuente del conflicto sería institucional, pues siendo el origen y la supervivencia del Ejecutivo y Legislativo independientes, los sistemas presidenciales carecen de mecanismos institucionales que incentiven conductas cooperativas (Figueiredo y Limongi, 2000).

En su defensa, otras investigaciones relativizaron las objeciones al presidencialismo (Nohlen, 1993; Mainwaring, 1994), encontrando que los factores de inestabilidad política están referidos a otros factores vinculados a partidos políticos. Los estudios de Shugart y Carey (1992) sugirieron considerar dos variables: las facultades legislativas de los presidentes y el apoyo de los partidos con representación parlamentaria. En efecto, el tipo de oposición es determinante, pues si no está dispuesta a negociar con el gobierno pueden desarrollar una oposición obstruccionista, de desgaste gubernamental, de forma que el sistema político puede bloquearse con el consiguiente peligro de crisis del sistema político institucional (Nogueira, 2017). El presidencialismo en sistemas multipartidistas con un congreso electo por representación proporcional alienta la crisis de gobernabilidad y el culto a la personalidad (Ackerman, 2007).

La inestabilidad política no parece estar en la naturaleza del presidencialismo, sino en factores exógenos, aunque el diseño institucional puede favorecerla. El presente capítulo desarrolla cómo los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo en regímenes presidenciales escalan hasta destituir o forzar la renuncia del presidente. Específicamente el papel que desempeña el congreso para sostener al presidente o anticipar el término de su mandato. Se analiza el caso peruano en el contexto de la crisis política que llevó a tener seis presidentes en cinco años, entre 2018 y 2022. Si bien en este período no hubo un quiebre democrático, el efecto es el deterioro del sistema político que se observa en otros indicadores.

Los índices de V-Dem, muestran que Perú ha retrocedido en todos sus reportes. De acuerdo con la medición de 2023, obtiene un puntaje de 0,70 en democracia electoral y 0,58 en democracia liberal, mostrando un significativo retroceso. Ello es consistente con el informe elaborado por *The Intelligence Unit* de *The Economist*, que calificó a Perú en 2022 como democracia imperfecta, degradándolo en 2023 a régimen híbrido, siendo uno de los puntajes menores el de cultura política y participación. Por otro lado, de acuerdo con los resultados del Barómetro de las Américas de 2023, sólo 51% de los peruanos apoyan la democracia, y 19% señala estar satisfechos

con su funcionamiento. Ambos son valores menores a los registrados desde 2006. Como destaca Arturo Maldonado en el informe, la erosión democrática tiene como contrapartida el sostenimiento de actitudes antidemocráticas; 44% manifiesta su tolerancia a golpes ejecutivos. En el caso peruano, la erosión democrática se da en el marco de la debilidad de los partidos políticos, la desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones democráticas y un congreso unicameral que hace más expeditas la toma de decisiones parlamentarias incluyendo la destitución del presidente.

II. CONFLICTOS ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO: CAÍDAS PRESIDENCIALES

En las dos últimas décadas, diversas investigaciones (Pérez-Liñán, 2008; 2009; Negretto, 2006; Marsteintredet, 2008; Lanzaro, 2014; Llanos y Marsteintredet, 2010; Martínez 2020) dan cuenta de la forma en que los presidentes en América Latina terminan sus mandatos antes del plazo establecido en la Constitución, bajo las modalidades de renuncias forzadas, juicio político o destitución a través de alguna otra fórmula constitucional. A este fenómeno se le ha denominado “parlamentarización de los sistemas presidenciales” (Valadés, 2008). En efecto, “aun cuando las Constituciones de América Latina siguen siendo presidencialistas, estableciendo formalmente la separación del origen y supervivencia de las ramas de gobierno electas, en la práctica, la sustitución de los presidentes muestra un tinte más parlamentario, con un dominio legislativo” (Carey, 2006).

Aunque para Eguiguren existe una diferencia entre la tendencia a parlamentarizar los regímenes presidenciales y “una nueva forma de inestabilidad política”, que se manifiesta en golpe de Estado parlamentario.¹ Lo primero hace referencia a la incorporación e instituciones características de los sistemas parlamentarios al sistema presidencial, muy característico de los presidencialismos latinoamericanos, “con la intención de introducir mecanismos para un mayor control político parlamentario frente a los excesos del presidencialismo” o de habilitar “salidas políticas ante graves conflictos entre gobierno y Parlamento, para superar los bloqueos políticos que pueden darse en el sistema presidencial puro”. El golpe de Estado parlamentario

¹ El término es utilizado también por Aníbal Pérez Liñán para describir “una presidencia interrumpida con acuerdo del Poder Legislativo, pero en circunstancias que potencialmente violentan el normal proceso democrático”. Refiere no solamente a circunstancias en las que los legisladores inician la acción contra el Poder Ejecutivo, sino a aquellas en las que secundan a terceros actores.

refiere “a la deliberada distorsión e instrumentación del juicio político o la declaración de vacancia presidencial para utilizarlos políticamente a modo de una censura parlamentaria contra el presidente, lo que destruye un elemento central del régimen presidencial” (Eguiguren, 2017).

¿Qué factores determinan el término anticipado del mandato? Los estudios refieren a factores que causan o detonan destituciones o renuncias anticipadas en contextos de crisis presidenciales, por ejemplo: *i)* presidentes en minoría; *ii)* presidentes independientes, no afiliados a partidos políticos; *iii)* denuncias de corrupción; *iv)* protesta social contra el gobierno; *v)* desaprobación ciudadana, y *vi)* poca experiencia política.

A ello se suma el factor de la ausencia de contención institucional en los actores políticos (Levitsky y Ziblatt, 2018). Explican los autores que se trata del autocontrol para no realizar acciones que respetan la ley, vulneran a todas luces sus objetivos.

Negretto explica que desde finales de la década de 1970 el desencadenamiento de las crisis presidenciales termina en la interrupción del mandato y no en golpes de Estado militares. Estas crisis implicaron “una interacción compleja entre movilización social, ya sea espontánea o activada por actores políticos y conflictos institucionales”. Un elemento común en las crisis presidenciales es la “ruptura de la cooperación” entre los dos poderes del Estado, “el congreso o el presidente vio la eliminación del otro como la solución a la crisis”, incluso en los casos en que el conflicto social precedió al conflicto (Negretto, 2006). Para Negretto y Pérez Liñán “el tamaño del partido del presidente es un indicador imperfecto para medir el apoyo legislativo al Poder Ejecutivo”. En el mismo sentido, Christopher Martínez pone énfasis en el papel de los partidos políticos (Martínez, 2021).

Los presidentes minoritarios no necesariamente están expuestos a ser depuestos u obligados a renunciar, lo están en mayor medida cuando no controlan al legislador “mediano” o al “pivote”. Explica Pérez Liñán que “el legislador «mediano» es aquel ubicado en el centro del espectro político, siempre necesario para conformar una mayoría... El legislador «pivote» es aquel cuyo respaldo es necesario para sostener el veto presidencial”. También puede prevenirse con reformas en el sistema electoral para evitar los problemas de gobernabilidad en los regímenes presidenciales en gobiernos divididos (Negretto, 2003). Lanzaro y Chasquetti muestran que los presidencialismos multipartidistas pueden mantener la estabilidad democrática, siempre y cuando se formen coaliciones de gobierno (Lanzaro, 2001).

III. EL PAPEL DEL CONGRESO EN LAS CAÍDAS PRESIDENCIALES

En América Latina, el papel del Congreso ha sido determinante para sostener a los presidentes en minoría. Si bien en el diseño constitucional el juicio político o el mecanismo de destitución otorga la competencia al Congreso, se distinguen casos en los que el origen de la destitución surge de una coalición parlamentaria para la destitución de aquellas que pueden imputarse a la conducta del presidente o al descontento ciudadano.

Así, por ejemplo, el quiebre de una coalición parlamentaria, como en el caso de Gutiérrez en Ecuador (Martínez, 2022), Lugo en Paraguay o Rousseff en Brasil, pueden gatillar la conformación de esas coaliciones para la destitución. En otros casos, el Congreso ha contenido la destitución, aunque concurrieron crisis políticas; es el caso de Sebastián Piñera en Chile. La capacidad de resiliencia de las democracias más institucionalizadas facilita que se sostenga al presidente, evitando el término anticipado del mandato por causas que no importen gravedad. Polga-Hecimovich (2023) encuentra que hay una “trampa del juicio político”, pues en los países que tuvieron procesos de destitución, aunque no hayan sido inicialmente exitosos, se incorpora el mecanismo de destitución en la dinámica de la relación entre Ejecutivo y Legislativo. Así puede iniciarse un ciclo de inestabilidad política. Cuando se cambian los gobernantes, las coaliciones y partidos de apoyo con una frecuencia que no coincide con periodos electorales, de manera imprevista e inesperada, se habla de inestabilidad política (Pasquino, 2004). Un “gobierno inestable es síntoma de mal gobierno” (Sartori, 1994).

1. *El caso peruano*

El presidencialismo peruano puede ser calificado como atenuado, aunque la categoría de presidencialismo parlamentarizado describe mejor las características particulares de un sistema que desde el siglo XIX incorpora progresivamente mecanismos de control propios de los regímenes parlamentarios (García, 2006; Eguiguren, 2007; Valadés, 2008; Campos, 2014). Estos elementos de los regímenes parlamentarios han llevado a calificarlo como semipresidencial, pero no lo es. En Perú, el presidente de la República es jefe de Estado y jefe de gobierno, siempre tiene la última decisión sobre los asuntos de gobierno (Fernández, 1994). Villarán precisa que se trata de un presidente fuerte y un gabinete débil. Así, la temprana incorporación de

refrendo ministerial fue “poco efectiva como límite al poder del presidente, dado que él puede prescindir de cualquier ministro que se resista a secundar la orientación política que determine” (Eguiguren, 2021). En el diseño institucional de la presidencia, no hay competencias específicas que le otorguen una cuota de poder formal al presidente del Consejo de Ministros por encima del presidente de la República.

2. El presidente de la República en la Constitución

El diseño de la figura presidencial se vio fortalecido por las Constituciones de 1979 y, en mayor medida, por la de 1993. La Constitución establece que el presidente es el jefe de Estado y jefe de gobierno (artículos 110 y 118, incisos 2 y 3). El presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo, así como a los demás ministros (artículo 122), aunque la permanencia está sujeta a la aprobación de la cuestión de confianza (artículo 130); dirige la política exterior y las relaciones internacionales, celebra y ratifica tratados ejecutivos; nombra embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso. El presidente de la República es el jefe supremo de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional (artículo 167). Administra la hacienda pública; negocia los empréstitos (artículo 118); preside el Sistema de Defensa Nacional y organiza, distribuye y dispone el empleo de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional (artículo 118).

El presidente puede disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros (artículo 134); dispone de poderes legislativos como iniciativa legislativa (artículo 107), la posibilidad de legislar previa delegación de facultades, de dictar decretos de urgencia en materia económica y financiera (artículos 118, incisos 19 y 104); tiene, asimismo, la potestad de observar las leyes, sin embargo, este poder es relativo porque el Congreso con mayoría absoluta puede desconocer el veto (artículo 108). Así, los presidentes han logrado un alto nivel de éxito legislativo hasta 2016, pero no pudieron evitar que se aprueban leyes por insistencia.

Las Constituciones del siglo XX diseñaron un sistema de protección presidencial que se fundamentó en “la ausencia de responsabilidad política del presidente de la República, así como las limitaciones en la eficacia de la responsabilidad política ministerial ante el Congreso”, por lo que “el único mecanismo directo de control parlamentario al presidente sería la posibilidad de someterlo al antejuicio o juicio político” (Eguiguren, 2021). El artículo 117 de la Constitución contempla que

El presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

En caso que el presidente fuera denunciado por delitos no previstos, habría que esperar a que culmine su mandato para tramitar la denuncia (Eguiguren, 2021). Esta protección no tiene correlato a nivel comparado, pues se han previsto diversos actos que activan la posibilidad de iniciar un juicio político.² Aunque resulte contra fáctico, explica Milanese (2012), el fortalecimiento del sistema se relaciona de forma inversa a la concentración de poder en manos del presidente; es decir, cuando el presidente tiene atribuciones que lo colocan “por encima del resto en la relación interinstitucional”, se produce necesariamente un debilitamiento del sistema presidencial”.

Ante este blindaje presidencial, la vacancia por permanente incapacidad moral se convirtió en la vía para destituir a los presidentes sin recurrir al procedimiento del antejuicio o juicio político.

3. *Crisis presidenciales en Perú*

El artículo 112 de la Constitución establece que el mandato presidencial es de cinco años. Sin embargo, los presidentes que ocuparon el cargo desde 2016, lo hicieron por periodos menores. La crisis política en Perú se grafica en seis presidentes en cinco años. La duración promedio del mandato, sin contar a la actual presidenta, es de 15 meses. Ello, como ha sido referido en

² Así, por ejemplo, en Estados Unidos, la Cámara de Representantes puede iniciar un procedimiento de *impeachment* por traición, cohecho u otros delitos y faltas graves. En Argentina, la Cámara de Diputados acusa al presidente ante el Senado por mal desempeño, delito en el ejercicio de sus funciones o crímenes comunes. En Bolivia, la Asamblea Legislativa Plurinacional autoriza el enjuiciamiento del presidente a requerimiento del Fiscal General del Estado. En Colombia, la Cámara de Representantes acusa al presidente ante el Senado por delitos cometidos en ejercicio de funciones, o indignidad por mala conducta. En Chile, la Cámara de Diputados declara si ha lugar las acusaciones en contra del presidente, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, infringido abiertamente la Constitución o las leyes. En Ecuador, la Asamblea Nacional procede al enjuiciamiento político del presidente por delitos contra la seguridad del Estado, concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito, entre otros delitos.

los párrafos precedentes, distorsiona el presidencialismo, cuyo mandato fijo es una de las características esenciales.

Con excepción de Francisco Sagasti, cuyo periodo terminó el 28 de julio de 2021 (fecha en la que asumió Pedro Castillo), desde 2016, los presidentes terminaron sus mandatos por declaraciones de vacancia por permanente incapacidad moral y renunciaciones forzadas, como puede observarse en la tabla siguiente.

TABLA 1. PRESIDENTES DE PERÚ, 2016-2023

<i>Presidente</i>	<i>Tiempo en el cargo</i>	<i>Causa de vacancia</i>	<i>Condición en la que asume</i>	<i>Partido/Experiencia política</i>
Pedro Pablo Kuczynski Godard (28/07/2016–23/03/2018)	1 año, 7 meses y 23 días	Renuncia	Presidente elegido	Peruanos por el Cambio (nuevo); exministro de Energía y Minas y de Economía y Finanzas; excandidato presidencial
Martín Alberto Vizcarra Cornejo (23/03/2018–09/11/2020)	2 años, 7 meses y 15 días	Incapacidad moral	Vicepresidente	Sin partido; exgobernador regional de Moquegua
Manuel Arturo Merino de Lama (10/11/2020–15/11/2020)	5 días	Renuncia	Presidente del Congreso	Acción Popular; congresista de la República (3 periodos)
Francisco Rafael Sagasti Hochhausler (17/11/2020–28/07/2021)	8 meses y 11 días	Fin del período	Presidente del Congreso	Partido Morado
José Pedro Castillo Terrones (28/07/2021–07/12/2022)	1 año, 4 meses y 9 días	Incapacidad moral	Presidente electo	Perú Libre 30/09/2020; renunció el 30/06/2022
Dina Ercilia Boluarte Zegarra (07/12/2022-actualidad)	En ejercicio (2025)		Vicepresidenta	Perú Libre 22/09/2020; renunció el 24/02/2022

FUENTE: elaboración propia.

La permanente incapacidad moral como causal de vacancia del presidente se incorporó en la Constitución de 1839. Fue utilizada por primera vez el 21 de noviembre de 2000, para vacar a Alberto Fujimori, quien renunció a la presidencia desde Tokio, Japón, cuando era de conocimiento público que viajó a Brunei para participar del foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Previamente, ante los graves hechos que se sucedieron con la propalación de los videos que comprometían gravemente al presidente y al régimen, se había aprobado el anticipo de elecciones, recortando el mandato presidencial y el de los congresistas.

La simultaneidad entre elecciones presidencial y parlamentaria prevista en el sistema electoral busca un efecto de arrastre. Entre 2001 y 2021, este efecto ha sido limitado por el *ballotage*, pues mientras el Congreso fue electo en la fecha de la primera vuelta, los presidentes en el período bajo estudio se eligieron en la segunda. Así, entre 2001 y 2016, los gobiernos carecieron de mayorías parlamentarias y de coaliciones estables de gobierno,³ pero impidieron una coalición opositora. Los tres presidentes lograron concluir sus mandatos. Las dificultades que enfrentaron se canalizaron con interpelaciones y mociones de censuras. Aunque sólo prosperaron dos, muchas veces la presentación de la moción de censura trajo como consecuencia el cambio del ministro cuestionado (Campos, 2014). Los gobiernos contaron con grupos parlamentarios que actuaron como operadores de sus políticas, buscando acuerdos que condujeron a la continuidad democrática.

A. *El caso de Pedro Pablo Kuczynski*

En las elecciones de 2016, como en las anteriores, ninguno de los candidatos logró una mayoría en la primera vuelta, pero el Congreso quedó conformado en esa fecha, reflejando la votación de Keiko Fujimori, quien obtuvo la más alta votación: 39.86%. En la segunda vuelta Pedro Pablo Kuczynski se impuso por 41,057 votos (0.24%). El resultado fue el primer gobierno dividido en la historia republicana, de acuerdo con la definición de Sartori (2003), pues el Congreso estaba controlado por un partido político distinto al oficialista, y contaba con mayoría absoluta de un partido de opo-

³ En 2001 Perú Posible formó una coalición con el Frente Independiente Moralizador, así, este partido asumió la conducción de dos ministerios y el grupo parlamentario apoyaría a la bancada del gobierno. Ambos partidos sufrieron el transfuguismo parlamentario, por lo que el número inicial de integrantes se vio reducido gradualmente. En 2004 se quebró el acuerdo.

sición. El Congreso de 2016 quedó conformado por una bancada oficialista muy reducida, 14% de escaños; mientras Fuerza Popular obtuvo el 56% de escaños; la izquierda con el Frente Amplio obtuvo 16% de escaños; Alianza para el Progreso 8%; Acción Popular y el Apra 4% cada uno. El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski no sólo carecía de mayoría, sino que tampoco logró coaliciones parlamentarias como las que formaron los presidentes Toledo (2001-2006), García (2006-2011) o Humala (2011-2016), en escenarios sin mayoría, pero con congresos más fragmentados (Campos, 2020).

La polarización de la campaña se extendió, aun cuando no había una gran distancia ideológica entre Ejecutivo y Legislativo; desde el inicio del gobierno la tensión escaló. Así, en el primer año se censuró al ministro de Educación, se negó la confianza al ministro de Economía y Finanzas y se interpelló al ministro del Interior. En noviembre de 2016 se aprobó constituir la comisión investigadora, cuyo objetivo fue indagar sobre la corrupción de funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno en relación con los contratos celebrados por el Estado peruano con las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, entre otras, conocida como el caso Lava Jato. En septiembre de 2017, el presidente del Consejo de Ministros presentó una cuestión de confianza que fue denegada, por lo que se produjo un cambio de gabinete.

En diciembre del mismo año, Pedro Pablo Kuczynski fue sometido a un proceso de vacancia por incapacidad moral permanente. La moción se fundamentó en información recibida por la aludida comisión investigadora que pondría en evidencia “la falta de verdad en las declaraciones del presidente de la República”.⁴ Si bien en diciembre no se lograron los votos debido a la fragmentación de Fuerza Popular,⁵ el 9 de marzo de 2018 se presentó una nueva moción con el mismo objetivo. Se le imputó al presidente haber ocultado la verdad sobre sus relaciones contractuales con el grupo Odebrecht. Pedro Pablo Kuczynski declaró ante la comisión investigadora el día 16 de marzo de 2018. Cinco días después, y ante su inminente vacancia, presentó su carta de renuncia y emitió un pronunciamiento a través de la televisión y otros medios, acompañado de su gabinete. En la carta, Kuczynski expresó: “la oposición ha tratado de pintarme como si fuera una persona corrupta y ha conseguido hasta afectar a un grupo de trabajadores sencillos y honestos

⁴ Moción de orden del día 4710.

⁵ El 22 de diciembre, un grupo de congresistas de Fuerza Popular votó en contra de la vacancia. El 24 Kuczynski indultó a Alberto Fujimori, concretándose lo que el propio presidente había adelantado en entrevistas. Este hecho ocasionó que tres parlamentarios de la bancada de gobierno renuncien.

que laboran en mi domicilio, involucrándolos injustamente en esta artimaña de demolición en contra del Gobierno”. El Congreso aceptó su renuncia al día siguiente. Al momento de renunciar su aprobación estaba en 19%; su grupo parlamentario se redujo a 10% de escaños.

B. *El caso de Martín Vizcarra*

El 22 de marzo de 2018 asumió el mando el vicepresidente Martín Vizcarra, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 de la Constitución, que regula la sucesión presidencial. Su gabinete juró el cargo el 2 de abril. Al momento en que Vizcarra asumió la presidencia, la conformación del Congreso ya había cambiado. Con excepción de Acción Popular y el Apra, todos los grupos parlamentarios se habían reducido.

En julio de 2018, Vizcarra propuso iniciativas legislativas para una reforma del sistema de justicia, luego de darse a conocer audios que involucraban a altos funcionarios del Consejo Nacional de la Magistratura y magistrados del Poder Judicial. En septiembre, el Ejecutivo presentó una cuestión de confianza sobre las iniciativas legislativas pendientes de dictamen, impulsando un referéndum para reformar la Constitución, aprobando la creación de la Junta Nacional de Justicia, la regulación del financiamiento de partidos, la prohibición de la reelección inmediata de parlamentarios y la restitución de la bicameralidad, aunque desistió de esta última por considerar que el texto aprobado por el Congreso había desnaturalizado la propuesta. En julio de 2019, tras una confrontación con el Congreso, Vizcarra solicitó, con ocasión del mensaje anual ante este poder del Estado, adelantar elecciones generales. La propuesta fue archivada el 26 de septiembre de 2019 en la Comisión de Constitución.

El 30 de septiembre, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley a fin de modificar el procedimiento para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, así como una cuestión de confianza sobre dicha iniciativa. La sesión de elección de magistrados se había convocado previamente para ese día. Al proceder con la elección, Vizcarra invocando el artículo 134 de la Constitución, disolvió el Congreso considerando que se había denegado de manera fáctica la cuestión de confianza y convocó a elecciones parlamentarias complementarias para el 26 de enero de 2020. Al momento de la disolución, el gobierno contaba con solo 4% de los escaños. El Congreso se había fragmentado, duplicándose el número de grupos parlamentarios. Al inicio del período fueron seis que correspondían a los partidos políticos que obtuvieron escaños; en 2019 había doce grupos.

La facultad de disolver el Congreso se había incorporado en la Constitución de 1979. Se mantuvo en la de 1993 a pesar de tratarse de un congreso unicameral. Se eliminaron algunos candados y se facilitó su uso al reducirse de tres a dos los gabinetes censurados, o a los que se les hubiera negado la confianza. Era la primera vez que se invocaba. El conflicto entre poderes escaló a través de los mecanismos constitucionales que, si bien canalizaron el conflicto, no lograron contenerlo. Se produjo el choque de trenes.

El nuevo Congreso se instaló el 16 de marzo, al día siguiente de la declaración de estado de emergencia por la pandemia. Nueve partidos políticos lograron representación parlamentaria. Fue la mayor fragmentación parlamentaria al inicio de un periodo, a pesar de la aplicación de la barrera electoral de 5%. Los partidos que disputaron la presidencia y las tensiones que desencadenaron esta nueva elección obtuvieron los siguientes resultados: Fuerza Popular obtuvo el 11.5% de los escaños; el partido Peruanos por el Cambio —que modificó su nombre a Partido Político Contigo— no obtuvo representación; Acción Popular obtuvo la primera minoría con 19%; Alianza para el Progreso 17%; Frente Amplio 7%. Dos partidos retornaron al Congreso: Unión por el Perú (con 10%) y Somos Perú (con 8.46%). Ingresaron tres nuevos actores parlamentarios como el Frepap con 11.5%; Podemos con 8.5%; y el Partido Morado con 7%. Martín Vizcarra se convirtió en un presidente sin partido y sin bancada.

Las relaciones del nuevo Congreso con el Poder Ejecutivo se volvieron tensas debido a las medidas para controlar y combatir la pandemia. Un hecho reveló el punto de inflexión en la relación entre ambos poderes: la denegación de la cuestión de confianza al gabinete Cateriano, en el marco del debate y votación al inicio de la gestión en cumplimiento del artículo 130 de la Constitución, el 4 de agosto de 2020. Fue la primera vez que se denegó el voto de confianza al inicio de la gestión de un gabinete desde que este requisito se incorporó en la Constitución de 1993.

En septiembre de 2020, Martín Vizcarra libró una primera moción de vacancia por incapacidad moral permanente. Una segunda moción se presentó el 20 de octubre por hechos vinculados a su gestión como gobernador de Moquegua. Los cargos, muy diversos en cada moción, lo vincularon a actos de corrupción. La primera por la injerencia en la contratación de un pintoresco personaje en el Ministerio de Cultura. La segunda por imputaciones de un colaborador eficaz respecto a la recepción de dinero para la adjudicación de obras mientras ejerció el cargo de gobernador en 2014. El 9 de noviembre de 2020, el Congreso aprobó la moción por 105 votos. De acuerdo con lo registrado por el Instituto de Estudios Peruanos, en octubre,

la aprobación de Vizcarra se encontraba en 60%, mientras que la encuesta de Ipsos registró que sólo 10% consideró que la vacancia fue correcta.

C. El caso de Manuel Merino

Con la vacancia de Vizcarra, el presidente del Congreso, Manuel Merino, asumió la Presidencia de la República. Lo hizo en cumplimiento de la sucesión constitucional establecida en el artículo 115 antes mencionado. El 15 de noviembre de 2020, Manuel Merino renunció al cargo luego de protestas en las que lamentablemente murieron dos jóvenes. Al día siguiente el Congreso eligió al congresista Francisco Sagasti como presidente del Congreso, quien asumió la Presidencia de la República, de acuerdo con la citada disposición constitucional.

La presidencia de Francisco Sagasti tuvo momentos de conflictividad, ya que en el Congreso se promovieron dos mociones con el propósito de destituirlo. Se restableció la calma con la vacunación contra la COVID-19 y una actuación rápida frente a los conflictos en el propio Ejecutivo.

D. El caso de Pedro Castillo

En ese contexto se llevan a cabo las elecciones de 2021. La primera vuelta se llevó a cabo entre dieciocho candidatos. Pedro Castillo era un *outsider*, profesor de primaria y líder sindical y ganó la primera vuelta con 15.38% de votos emitidos. Dos semanas antes de la elección, Castillo no era parte del empate técnico entre seis candidatos presidenciales. Castillo había sido candidato a un gobierno local en Cajamarca en el año 2002 por el partido político Perú Posible, partido del que fue militante hasta 2017. En septiembre de 2020 se inscribió en Perú Libre. Keiko Fujimori, del partido Fuerza Popular, obtuvo 10.9% de votos emitidos; era la tercera vez que competía para alcanzar la presidencia. Por primera vez los dos candidatos que llegaron a segunda vuelta no suman 27% de los votos emitidos.

Perú Libre, el partido de Castillo, obtuvo 28% de los escaños, y Fuerza Popular 18%. Otros ocho partidos obtuvieron representación parlamentaria: Acción Popular con 12% de escaños; Alianza para el Progreso otro 12%; Renovación Popular, 10%; Avanza País, 5 %; Podemos, Somos Perú, y Juntos por el Perú, 4%, cada uno. El Partido Morado con tres escaños, no alcanzó la pluralidad requerida para formar grupo parlamentario. Junto a Fuerza Popular, Renovación Nacional y Avanza País, armaron un bloque

de derecha. Mientras que Juntos por el Perú se sumó al partido oficialista. Como muestra de esa alianza, el congresista Roberto Sánchez asumió un ministerio.

La presidencia de Pedro Castillo fue turbulenta. Nombramientos cuestionados, denuncias de corrupción y una inestabilidad en su propio equipo que lo llevó a 78 ministros de Estado en 16 meses de gobierno. Los primeros cuestionamientos a las designaciones de los ministros se fundamentaron en la falta de idoneidad. Estos cuestionamientos provinieron de la oposición parlamentaria, pero se documentaron en informes de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Autoridad Nacional del Servicio Civil, instituciones que advirtieron irregularidades en las decisiones y gestión del gobierno.

El Congreso de 2021 fue fragmentado y muy polarizado. Castillo logró construir un apoyo mayor a los 44 votos requeridos para evitar ser vacado por permanente incapacidad moral. Si bien Perú Libre perdió la mitad de sus congresistas, estos formaron nuevos grupos que mantuvieron apoyo al gobierno en el que reclamaron cuotas de poder. Actualmente, el Congreso y el Ministerio Público están investigando hechos que exceden a una negociación política por los que un grupo de parlamentarios habrían comprometido su voto a cambio de puestos de trabajo y obras públicas.

Castillo libró dos mociones de vacancia, en noviembre de 2021 y marzo de 2022. La votación de la tercera moción estaba en agenda para la tarde del 7 de diciembre, sin que hubiera certeza sobre la existencia de los 87 votos requeridos. Había logrado un equilibrio precario. Inexplicablemente, en un mensaje televisivo comunicó la decisión de instaurar un gobierno de emergencia excepcional, disolver temporalmente el Congreso de la República, convocar en el más breve plazo a elecciones para un nuevo congreso con facultades constituyentes para elaborar una nueva Constitución en un plazo no mayor de nueve meses. Declaró en “reorganización” el sistema de justicia: el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia y el Tribunal Constitucional. La declaración de vacancia fue consecuencia de este hecho que atenta contra la existencia del Estado constitucional de derecho.⁶ De acuerdo con el Instituto de Estudios Peruanos su aprobación estaba en 31%, siendo la más baja en Lima con 19%, y 40% en el sur.⁷

⁶ La Resolución del Congreso 001-2022-2023-CR invocó el artículo 46 de la Constitución Política que establece que nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes, y que son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas e invoca flagrancia.

⁷ En diciembre, Ipsos publicó una encuesta sobre el golpe de Estado, 33% se mostró de acuerdo. Estos datos son coherentes con otros que publicó el Barómetro de las Américas res-

De acuerdo con lo previsto por la Constitución, asumió la presidencia Dina Boluarte Zegarra, primera vicepresidenta. En el mensaje ante el Congreso de la República señaló que su gobierno concluiría en julio de 2026. Las manifestaciones sociales y lamentables muertes ocasionaron que el domingo 11 de diciembre, la presidenta anuncie elecciones anticipadas para el año 2024, así como declarar el estado de emergencia en todo el país. El anticipo de elecciones no está previsto en la Constitución, supone una reforma constitucional que no logró consenso en el Congreso. A la fecha, no es un tema en la agenda parlamentaria. Tampoco lo es para la presidenta cuyo mandato concluye en 2026. La correlación de fuerzas en el Congreso cambió entre 2021 y 2023. La presidenta había renunciado a su afiliación en Perú Libre desde febrero de 2022. Actualmente, el Congreso tiene 11 grupos parlamentarios (llegó a tener 13). Fuerza Popular mantiene 18% de escaños; Perú Libre pasó de 28% a 12% de escaños; Acción Popular cuenta con 11%; Alianza para el Progreso, 8%; Renovación Popular, Avanza País y Juntos por el Perú, 7%, cada uno; Somos Perú y Podemos, 5%, cada uno. Dos nuevos grupos y los no agrupados suman 20%. Aunque no hubo formalmente un cambio de gobierno, pues Boluarte fue electa como vicepresidenta de Castillo, hoy la oposición está formada por los grupos parlamentarios que apoyaron a Castillo. Así lo muestran las mociones de interpelación y vacancia por permanente incapacidad moral que han presentado.

IV. FACTORES DETRÁS DE LAS CRISIS PRESIDENCIALES DE 2016-2023

Los elementos comunes en estas destituciones son fundamentalmente presidencias en minoría, presidentes sin partido o con uno muy débil, contexto de denuncias de corrupción. Otros factores como la desaprobación ciudadana, conflictividad social, ausencia de experiencia política no son comunes a todos los casos.

Algunas importantes explicaciones a esta crisis permanente que hemos graficado como un choque de trenes, son la pérdida de poder del Ejecutivo frente al Congreso (Dargent y Rousseau, 2022). Aun cuando paralelamente se describe una dilución de poder expresada en la fragmentación electoral,

pecto a la tolerancia a los golpes de Estado y el informe del Intelligence Unit de *The Economist* sobre cultura política. El rechazo a los golpes de Estado y la vacancia inmediata en el cargo del presidente golpista debe ser la regla.

el reemplazo paulatino de políticos profesionales por políticos *outsiders*, y la ruptura de vínculos entre las autoridades electas y la sociedad (Barrenechea y Vergara, 2023) que, de cara a los temas descritos, han detonado esta inestabilidad política desde 2016, socavando la democracia.

La conducta de los actores políticos se explica en la crisis de la representación y debilidad de los partidos que dejaron de serlo para convertirse en coaliciones de independientes (Zavaleta, 2022), cuya actuación carece del incentivo del *accountability* que brinda la reelección y de la experiencia política que es más favorable a conductas colaborativas y de autocontrol. Prueba de ello es que la fragmentación no impidió altas votaciones para las vacancias.

Al lado de estos factores están los institucionales. Un sistema político disfuncional que con un congreso unicameral ha activado procesos de destitución por hechos ocurridos con anterioridad al ejercicio de la presidencia. En esa línea y conscientes que los cambios al diseño institucional no implican un cambio en la conducta de los actores, pero pueden generar incentivos, se han planteado reformas que incentiven carreras políticas y partidos políticos institucionalizados. Las reformas son necesarias para un mejor diseño institucional, pero la gobernabilidad democrática depende más del compromiso democrático de los actores políticos que del diseño.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B. (2007). *La nueva división de poderes*. Fondo de Cultura Económica.
- BARRENECHEA, R. y VERGARA, A. (2023). Peru: The danger of powerless democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), pp. 77-89.
- BOIDI, F. et al. (eds.). (2024). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el pulso de la democracia en Perú 2023*. TN: LAPOP.
- CAMPOS RAMOS, M. (2014). *Relaciones Ejecutivo-Parlamento: grupos parlamentarios y mecanismos de control en el Poder Ejecutivo*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CAREY, J. (2006). Presidencialismo *versus* parlamentarismo. *Postdata*, (11), pp. 121-161.
- CARPISO, J. (2007). Concepto de democracia y sistema de gobierno. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 40(119), pp. 325-384.
- CÓRDOVA, L. (2007). Régimen político, gobernabilidad democrática y cambio constitucional. *El Cotidiano*, pp. 76-81.

- COLOMER, J. y NEGRETTO, G. (2005). Can presidentialism work like parliamentarism? *Government and Opposition*, pp. 60-89.
- COLOMER, J. y NEGRETTO, G. (2003). Gobernanza con poderes divididos en América Latina. *Política y Gobierno*, pp. 13-57.
- DARGENT, E. y ROUSSEAU, S. (2022). Choque de poderes y degradación Institucional: cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú (2016-2022). En DARGENT, E. H. y ROUSSEAU, S. (eds.). *Choque de poderes y degradación institucional: política y gobierno*, 29, pp. 1-28.
- EGUIGUREN PRAELI, F. (2007). *La responsabilidad del presidente*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- EGUIGUREN PRAELI, F. (2021). *Las relaciones entre el gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Palestra.
- EGUIGUREN, F. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la “parlamentarización” de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?. *Pensamiento Constitucional*, 22, pp. 61-82.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1994). El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Una aproximación a la Constitución de 1993. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, pp. 27-68.
- FIGUEIREDO, A. C. y LIMONGI, F. (2000). Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 32(2), pp. 151-170.
- GARCÍA BELAUNDE, D. (2006). *La Constitución y su dinámica*. Palestra.
- LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- LINZ, J. (1994). Los peligros del presidencialismo. *Desarrollo Económico*, 34, pp. 11-31.
- LINZ, J. (1997). *Las crisis del presidencialismo*. Alianza Editorial.
- MAINWARING, S. (1994). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Desarrollo Económico*. 34(135), pp. 397-418.
- LLANOS, M. y MARSTEINTREDET, L. (2010). *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. Palgrave MacMillan.
- MARSTEINTREDET, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, pp. 31-50.
- MARTÍNEZ, C. (2020). Presidential instability in Latin America: Why institutionalized parties matter. *Government and Opposition*, pp. 1-22.

- MARTÍNEZ, C. A. (2022). Tradición democrática y sobrevivencia presidencial: el caso de Lucio Gutiérrez en Ecuador. *Revista Ecuatoriana De Ciencia Política*, 2(1). <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/19969/2/REXTN-RECP02.pdf>.
- MILANESE, J. P. (2012). Presidentes fuertes o presidencialismos fuertes. Una contribución a la precisión conceptual en el análisis de las democracias presidenciales. En VEGA, S. y RAFAEL, J. P. *Desafíos para la democracia y la ciudadanía*. Universidad Icesi, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, pp. 43-68.
- NEGRETTO, G. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), pp. 41-76.
- NEGRETTO, G. (2006). Minority presidents and types of government in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48, pp. 63-92.
- NOGUEIRA, H. (2015). Los presidencialismos latinoamericanos. En CARBONELL, M. *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*. UNAM, pp. 403-441.
- NOGUEIRA, H. (2017). La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa. *Estudios Constitucionales*, 15(2), pp. 15-82.
- NOHLEN, D. (1993). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico empírico*. UNAM-Tribunal Electoral de la Federación.
- NORD, M. et al. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg, V-Dem Institute.
- PASQUINO, G. (2004). *Sistemas políticos comparados*. Bononiae Libris.
- PÉREZ LIÑÁN, A. (2009). *Juicio político al presidente nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. (2008). Instituciones coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, pp. 105-126.
- POLGA-HECIMOVICH, J. (2024). Latin America. Between governability crises and the impeachment. En Monaghan, C. et al. *Impeachment in a Global Context. Law, Politics and Comparative Practice*, Routledge. DOI:10.4324/9781003256007-8
- PRZEWORSKI, A. (2016). Democracia y desarrollo económico. En Lipset, S. M. et al. *Regímenes políticos: orígenes y efectos* Argentina. CAF, pp. 189-224.
- SARTORI, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica.

- SHUGART, M. y CAREY, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- VALADÉS, D. (2008). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- VILLARÁN, M. V. (1994). *Posición constitucional de los ministros en el Perú*. Cultural Cuzco Editores.

¿EL DISEÑO INSTITUCIONAL IMPORTA? EL BICAMERALISMO Y LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Jonatha Jesús LÓPEZ-RODRÍGUEZ*
Vladimir MÁRQUEZ ROMERO**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El bicameralismo en la ola de la autocratización actual*. III. *Los méritos y la justificación del bicameralismo*. IV. *El poder bicameral en América Latina*. V. *El diseño institucional y la resiliencia democrática en América Latina*. VI. *La democracia electoral y el índice de poder bicameral*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de autocratización ha sido uno de los principales temas sobre el estudio de la democracia en el siglo XXI. A diferencia de las interrupciones democráticas de la segunda mitad del siglo XX, caracterizadas por ser llevadas a cabo a través de golpes de Estado que derrocaron a gobiernos civiles para instaurar regímenes autoritarios (Linz, 1987), en la actualidad, las transformaciones de los regímenes democráticos en regímenes no democráticos suceden de manera paulatina.

Cuando los regímenes democráticos “retroceden” significa que el punto de partida es un tipo de democracia a partir del cual se retrocede hacia un punto en el que el régimen es menos democrático (Bogaards, 2018, p. 1482). La característica principal de este proceso es que los cambios realizados son formales sobre las instituciones y prácticas democráticas (Rovny, 2023, p. 3). Debido a que los procesos de autocratización disminuyen la calidad de los regímenes democráticos a partir de una serie de reformas institucionales le-

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.

** Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.

gítimas (Bermeo, 2016, p. 6), resulta necesario observar cuáles son las características que aumentan o disminuyen las posibilidades de dichos cambios.

La presente investigación profundiza sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el proceso de autocratización en el que se llevan a cabo cambios institucionales que disminuyen el nivel de democracia de un país en la región de América Latina. En tal sentido, en la presente investigación se plantea el análisis del diseño bicameral y su relación con los procesos de autocratización a través de la hipótesis de que este tipo de diseño institucional complejiza los procesos de cambio institucional o ralentiza los intentos correspondientes al proceso de autocratización de un régimen político; de esta manera, se parte del supuesto de que los países con un sistema bicameral son más “resistentes” frente a las amenazas populistas y/o autoritarias.

Para medir el impacto del bicameralismo como un “dique institucional” de contención al proceso de retroceso democrático, se diseñó un índice de poder bicameral (IPB) tridimensional que consiste en la agregación de tres indicadores que permiten evaluar la probabilidad —mayor o menor, según sea el caso— de que se lleven a cabo reformas institucionales que agranden al Poder Ejecutivo: los poderes formales de las cámaras legislativas, su configuración político-partidista y su legitimidad percibida.

Con base en este índice global de poder bicameral se observa que los países con mayor cantidad de poderes formales efectivos, con una alta fragmentación política y una composición multipartidista en sus asambleas legislativas, y con un mayor grado de confianza y credibilidad percibida, son también los países con un mayor nivel de calidad democrática en América Latina. Con ello, se confirma que un diseño bicameral es importante para los regímenes políticos no sólo para “resistir” las amenazas autocráticas, sino también, al parecer, para contenerlas en el futuro.

El presente capítulo se organiza en cinco apartados. En el primero de ellos, se explica la importancia del diseño bicameral en los procesos de autocratización al incrementar, de origen, el número de los actores con capacidad de veto relevante: de una cámara legislativa, a dos cámaras legislativas. En el segundo apartado, se describe la naturaleza del bicameralismo, haciendo énfasis en la función representativa y reflexiva de las segundas cámaras como elementos institucionales para hacerle frente a las amenazas populistas y/o autoritarias (el poder bicameral). En el tercer apartado se describen las características institucionales que explican las variaciones en la fortaleza bicameral en América Latina. Asimismo, se detalla la construcción del índice de poder bicameral y se presentan y discuten los resultados obtenidos a partir de la medición de este. En el cuarto apartado, se describe cómo se miden los procesos de autocratización en América Latina. Final-

mente, en el quinto apartado se muestra cómo los países con un diseño bicameral tienden a ser más resilientes (democráticamente hablando) que los países unicamerales.

II. EL BICAMERALISMO EN LA OLA DE LA AUTOCRATIZACIÓN ACTUAL

Según el Índice de Democracia Liberal 2022 (IDL) de V-DEM, “en una década, el nivel de democracia del que disfruta el ciudadano promedio mundial se ha deteriorado hasta alcanzar niveles de 1986” (Papada *et al.*, 2023, p. 11). Es decir, durante la última década más de 35 años de avances democráticos se han venido “desvaneciendo”. De hecho, en las diversas regiones del planeta han “surgido” y llegado al poder por la vía democrática un aluvión de actores políticos, de estilos personales y de ideologías diversas, con tendencias autocráticas y populistas, que se han constituido como amenazas serias contra los regímenes democráticos liberales. En resumidas cuentas, la actual ola de autocratización se ha extendido por todas las regiones del mundo, incluida América Latina, teniendo como consecuencia la disminución en la calidad de la democracia de algunos países o, incluso, su conversión en regímenes autoritarios competitivos.

La literatura académica se ha centrado en describir y explicar el fenómeno del retroceso democrático como un proceso en el cual se pueden identificar claramente tres elementos: es encabezado por líderes no democráticos, generalmente populistas; se busca la concentración de facultades en torno al Poder Ejecutivo; y se disminuye la capacidad de los contrapesos horizontales (Bermeo, 2016; Donovan, 2020; Haggard y Kaufman, 2021; Kneuer, 2021). En este sentido, como el retroceso democrático es una de las consecuencias del *agrandamiento del Poder Ejecutivo* (Cleary y Öztürk, 2020)¹ —es decir, es el resultado de reformas en el orden constitucional y en las normas político-electorales que pretenden concentrar el poder y debilitar

¹ Es preciso señalar que este agrandamiento del Poder Ejecutivo puede desencadenar diversos escenarios. De acuerdo con Cleary y Öztürk (2020), estos son: 1) el proceso de agrandamiento es exitoso y la nueva Constitución o los cambios legales le otorgan más facultades al titular del Ejecutivo, con lo cual la autocratización es exitosa y el régimen es menos democrático; 2) el intento de agrandamiento genera una respuesta por parte de otros actores políticos que busquen, incluso por vías extra constitucionales (como la participación del ejército) que se remueva al titular del Ejecutivo, y 3) que exista un intento de agrandamiento del Ejecutivo, sin embargo, los cambios legales no afectan de manera significativa a los contrapesos institucionales ni las reglas electorales, por lo que eventualmente en la siguiente elección el titular del Ejecutivo será derrotado (Cleary y Öztürk, 2020, p. 206).

permanentemente a la oposición—, los actores con capacidad de veto relevante parecerían ser uno de los principales obstáculos a los que enfrentarían los liderazgos autocráticos y populistas y, por ende, podrían ser decisivos a la hora de explicar por qué la “resistencia” es mayor en unas democracias que otras (Cox y Tutt, 1984; Tsebelis, 1995; 1999; 2000; 2002).

En las democracias contemporáneas, partiendo de la idea de que los actores con capacidad de veto relevante son “...actores individuales o colectivos cuyo acuerdo... es necesario para un cambio del statu quo” (Tsebelis, 2002, p. 289), las legislaturas y sus integrantes al parecer desempeñan un rol importante en el proceso de resistencia frente a los embates y las intentonas de los gobernantes con tendencias autocráticas y populistas para cambiar las reglas del juego democrático. Esto parece ser especialmente cierto en el caso de las legislaturas bicamerales, que de inicio incrementan el número real de actores con capacidad de veto relevante: de una cámara legislativa, a dos cámaras legislativas (Russell, 2019).

En tal sentido, este capítulo se centra en estudiar el posible papel del diseño bicameral de las legislaturas en la contención de lo que se denomina giro iliberal en la región de América Latina; o, en otras palabras, el papel de las segundas cámaras como actores con capacidad de veto relevante, pero la cuestión es todavía más compleja de lo que parece; no es sólo un argumento de presencia (o ausencia), es más bien un argumento de gradualidad. No se trata de definir si la mera existencia a secas de un congreso bicameral (o no) vuelve “inmune” a los regímenes políticos frente a las amenazas populistas y autocráticas. Si se tiene en cuenta que países de la región con diseños institucionales bicamerales también han experimentado tendencias iliberales, se trata más bien de investigar qué características debe reunir un sistema bicameral para poder cumplir eficazmente dicha función, esto es, distinguir si un congreso bicameral es lo suficientemente poderoso (o no) para retrasar, detener y/o bloquear las reformas estructurales y los cambios autocráticos derivadas de las mismas.

III. LOS MÉRITOS Y LA JUSTIFICACIÓN DEL BICAMERALISMO

A pesar de sus orígenes antiguos, habría que advertir que en tiempos recientes el bicameralismo es un elemento común y visible —pero a menudo menospreciado— del diseño constitucional (Heller, 2007; Russell, 2013; Coakley, 2014; Heller y Branduse, 2014). En la actualidad, de los 190 parlamentos nacionales del mundo, 78 (41.05%) son bicamerales (IPU Parline, 2023a). Cabe señalar que este diseño constitucional es, por lo general, más

frecuente en los Estados de gran tamaño con sistemas federales y presidenciales.² Particularmente, en América Latina, la mitad de los países también cuenta con congresos bicamerales (IPU Parline, 2023b). Esto significa que el Poder Legislativo se divide en dos cámaras (una cámara baja y una cámara alta) y los procesos de deliberación sobre las reformas y/o adiciones al marco normativo en cuestión deben darse en ambos recintos parlamentarios.

Los defensores de las virtudes del bicameralismo lo han considerado como “...una cura para un gran número de males políticos, desde la tiranía de la mayoría hasta las leyes mal elaboradas... o los dilemas colectivos entre las unidades subnacionales en los sistemas federales” (Heller y Branduse, 2014, pp. 1-2). De tal suerte, aunque es posible identificar múltiples clasificaciones de las virtuosas funciones que cumplen las segundas cámaras, Norton (2007, pp. 6-8) plantea que éstas se pueden agrupar en dos grandes dimensiones: la representación y la reflexión, y cualquiera de ellas puede utilizarse para “justificar” la existencia del bicameralismo.

En el caso de la función representativa, la existencia de una cámara alta podría permitir la aplicación de otros principios de representación para reflejar la diversidad del país (Nolte, 2007; Bulmer, 2017). Así, una segunda cámara podría estar diseñada para representar intereses especiales minoritarios, ya sean unidades territoriales (estados, provincias, regiones, etcétera), comunidades específicas (religiosas, étnicas, lingüísticas, culturales, profesionales, etcétera) o grupos sociales desfavorecidos (cuotas de representación para mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, etcétera).

En el caso de la función reflexiva, las segundas cámaras podrían mejorar el examen y la revisión de la legislación (Bulmer, 2017). En primer término, una cámara alta podría servir como un espacio adicional a las primeras cámaras, a menudo, más cuidadoso, experimentado y fundamentado, para analizar y evaluar una propuesta legislativa. La idea básica es que los integrantes de las segundas cámaras tendrían más tiempo, más información y hasta más voluntad para tomar decisiones políticas más reflexivas y consensuadas; lo que, a la postre, podría mejorar la calidad de la legislación (Einaudi, 1948; Hedlund, 1984; Brosio, 2006; Bütikofer y Hug, 2010). En segundo término, una segunda cámara podría acrecentar la efectividad y la capacidad técnica de las asambleas legislativas (Nolte, 2007; Bulmer, 2017). Ya que el número de legisladores crecería, el número de comisiones parlamentarias se incrementaría, el *staff* de apoyo técnico se agrandaría y la expe-

² Por regla general, el bicameralismo es más frecuente en Estados federales y presidenciales de gran tamaño, mientras que el unicameralismo está más presente en países pequeños y centralizados, con sistemas parlamentarios (Bulmer, 2017, p. 3).

riencia política y profesional conjunta se ampliaría; lo que podría traducirse en productos legislativos de mayor calidad.

Aunado a ello, la función reflexiva de las segundas cámaras podría proporcionar frenos y contrapesos democráticos adicionales en el proceso legislativo (Schmitt, 2014; Bulmer, 2017). Dado que en los sistemas unicamerales la mayoría gobernante podría realizar “...transformaciones institucionales perfectamente legales que establezcan gradualmente el autoritarismo” (Weyland, 2020, p. 393), una cámara alta podría aumentar el número de actores políticamente relevantes con capacidad para retrasar, detener y/o bloquear las reformas estructurales y los cambios autocráticos derivadas de las mismas. Al respecto, Riker (1992a) va todavía más allá y argumenta que el bicameralismo “protege” al gobierno de la mayoría de sí mismo; es decir, “blinda” a las democracias de las contradicciones del populismo (de la “tiranía de las mayorías”) (Riker, 1992b; Madison, 1947; Russell, 2001a; 2001b). La idea central es que el bicameralismo convierte la toma de decisiones parlamentarias sobre el orden constitucional y sobre el régimen político-electoral en un proceso de negociación eficiente y restringido entre las cámaras legislativas, en el que los acuerdos no sólo son necesarios, sino también deseables.

No obstante, aunque si bien es cierto que “...el bicameralismo proporciona uno de los potenciales controles institucionales más obvios sobre el poder de los ejecutivos políticos” (Russell, 2013, p. 370), Tsebelis (2002) argumenta que las segundas cámaras sólo pueden actuar eficazmente como actores con capacidad de veto relevante si tienen un equilibrio partidista distinto del de los otros actores políticos a los que pretenden contrarrestar, especialmente, los poderes ejecutivos y las primeras cámaras. De modo que, si la segunda cámara tiene una mayoría partidista similar, o incluso idéntica a la de la primera cámara (y/o a la del poder ejecutivo), la influencia política real de ésta en el proceso de negociación y acuerdos parlamentarios podría disminuir o desaparecer, puesto que la existencia de desacuerdos entre las cámaras legislativas sería poco probable; o bien, la toma de decisiones sería “absorbida” efectivamente por la primera cámara.

En consecuencia, no es la mera existencia a secas de una segunda cámara (o no) lo que la convierte en un actor con capacidad de veto relevante, sino, más bien, son sus sustanciales poderes legislativos, su legitimidad democrática y su voluntad para poder utilizarlos frente a las amenazas populistas y autocráticas, lo que le permite actuar como tal y cumplir con sus virtuosas funciones.

IV. EL PODER BICAMERAL EN AMÉRICA LATINA

Con todo, las segundas cámaras varían ampliamente no sólo en términos de su composición y sus propósitos, también en sus funciones y sus poderes. Por consiguiente, "...el bicameralismo no es una categoría homogénea; todo lo contrario, existen diferentes tipos de bicameralismo" (Schiavon, 2004, p. 129). En tal sentido, es posible clasificar los bicameralismos en una escala que va desde los más débiles hasta los más fuertes. En pocas palabras, un bicameralismo es fuerte cuando una segunda cámara ejerce una influencia real sobre las decisiones del Poder Ejecutivo y de la primera cámara (Russell, 2013). Así, entre más influencia real ejerza una segunda cámara, más poderosa será.

Pero, ¿qué características institucionales explican la fortaleza bicameral? Una de las explicaciones más importantes de la fortaleza bicameral, es la ofrecida por A. Lijphart (1984; 1999), al punto de que la clasificación propuesta por éste de los sistemas bicamerales suele ser la base de muchos de los estudios comparados y de gran parte de los estudios de caso en la materia (Druckman y Thies, 2002; Llanos y Nolte, 2003; Siaroff, 2003; Flinders, 2005). Para Lijphart (1984; 1999) el bicameralismo es una de las características institucionales que permiten distinguir las democracias mayoritarias de las democracias de consenso. En resumidas cuentas, mientras que las democracias mayoritarias se asocian con unicameralismo (o el bicameralismo débil), las democracias de consenso se asocian con el bicameralismo fuerte. Al respecto, Lijphart (1984; 1999) argumenta que existen dos dimensiones clave para dar cuenta de la fortaleza (o la debilidad) del bicameralismo: la simetría y la congruencia.

Por un lado, la simetría describe el grado de igualdad (o de desigualdad) entre los poderes formales de cada cámara legislativa (Lijphart, 1999; Russell, 2013; 2019; Bulmer, 2017). En el bicameralismo simétrico, los poderes formales de ambas cámaras son idénticos o casi idénticos. Por lo general, las adiciones y/o reformas del orden constitucional y de las leyes ordinarias requieren el consentimiento de ambas cámaras, y la cámara baja es incapaz de invalidar (o anular) unilateralmente los vetos (o enmiendas) aprobados por la cámara alta; o bien, en su caso, de poder hacerlo con dificultad. En contraparte, en el bicameralismo asimétrico la cámara alta tiene poderes restringidos. De modo que, sólo puede proponer modificaciones a las decisiones aprobadas por la cámara baja, pero no insistir en ellas. Es decir, la cámara alta sólo puede posponer y/o retrasar los procesos legislativos iniciados por la cámara baja.

Por otro lado, la congruencia hace referencia a la semejanza (o la diferencia) de las cámaras legislativas en cuanto a su composición política-partidista (Lijphart, 1999; Tsebelis, 2002; Russell, 2013; 2019; Bulmer, 2017). En el bicameralismo congruente, el mismo partido político (o coalición de partidos políticos) cuenta con la mayoría en cada cámara legislativa. Por el contrario, en el bicameralismo incongruente la cámara alta tiene una composición partidista diferente a la de la cámara baja. De modo que un partido político (o coalición partidista) podría controlar una cámara, pero la otra no. En tal sentido, mientras que Lijphart (1999) pone el énfasis en el método y la fórmula electoral para definir la congruencia (o la incongruencia) de las cámaras legislativas, Tsebelis (2002) les da una mayor relevancia a los partidos políticos, siguiendo el planteamiento de Sartori (1994). Puesto que, desde su perspectiva, las segundas cámaras sólo pueden ser actores con capacidad de veto relevante, sólo si tienen poderes formales de veto, pero también una configuración partidista distinta a la de las primeras cámaras.

Aunque es ampliamente aceptado por la literatura académica que tanto la simetría (los poderes formales) como la congruencia (la composición política-partidista) son dimensiones clave para explicar la fortaleza del bicameralismo, existe una tercera dimensión importante por derecho propio. Retomando el argumento de Lijphart (1999) de que la legitimidad de una segunda cámara puede afectar la capacidad de ésta para utilizar sus poderes a plenitud, Russell (2013, p. 371) sostiene que “una teoría convincente del bicameralismo moderno debe ser «tridimensional» y tener en cuenta explícitamente la legitimidad percibida de las segundas cámaras”. La legitimidad percibida se refiere al nivel de confianza y credibilidad que gozan las acciones emprendidas por las segundas cámaras, según la opinión de la ciudadanía y de otros actores políticos y sociales relevantes (Suchman, 1995; Tyler, 2006; Tyler y Jackson, 2014). Es decir, qué tan apropiadas y adecuadas son las decisiones tomadas por las segundas cámaras, de acuerdo con la percepción de los ciudadanos y del sistema político en su conjunto.

Con todo, las segundas cámaras son políticamente “más legítimas” cuando cuentan con legitimidad democrática. Esto es, cuando sus integrantes son designados de manera directa a través de elecciones libres, periódicas y transparentes. Asimismo, las segundas cámaras son “más legítimas” cuando toman decisiones más técnicas y profesionales en comparación con las primeras cámaras, o sea, decisiones apegadas a procedimientos legislativos especializados en los que se utiliza la mayor información posible, que tienen una duración más prolongada y que cuentan con el acompañamiento de equipos multidisciplinarios de expertos; y, finalmente, las segundas cámaras son “más legítimas” cuando representan a las unidades subnacio-

nales de un país, es decir, cuando representan los intereses territoriales de las comunidades regionales y locales de una nación. Con todo, la relevancia de la legitimidad percibida se resume así: entre “más legítima” sea percibida una segunda cámara, más probabilidades tendrá de utilizar sus poderes a plenitud.³

Con base en el enfoque tridimensional conjunto de Russell (2013; 2019), en este capítulo se presentan los resultados de un índice para medir la fortaleza bicameral (Índice de Poder Bicameral, o IPB) en el que se ha adaptado y modificado el modelo analítico propuesto por Vercesi (2017) y Llanos y Nolte (2003). Por un lado, la dimensión de simetría se compone de seis indicadores: *a)* la capacidad de veto “final” sobre las iniciativas de reforma (o adición) constitucional y de legislación ordinaria de la segunda cámara; *b)* la capacidad de presentación de iniciativas de la segunda cámara; *c)* los mecanismos de resolución de conflictos (y/o desacuerdos) entre las cámaras legislativas; *d)* los mecanismos de control parlamentario a disposición de la segunda cámara; *e)* la capacidad de nombramiento (y/o ratificación) de la segunda cámara, y *f)* la intervención de la segunda cámara en el proceso de juicio político. La puntuación total más alta alcanzable hipotéticamente son 24 puntos.

Por otro lado, la dimensión de congruencia se integra por seis indicadores: *a)* el método de selección de los integrantes de cada cámara legislativa; *b)* el tamaño de la cámara alta en comparación con la cámara baja; *c)* la duración del mandato parlamentario y el tipo de renovación de los integrantes de la cámara alta en comparación con la baja; *d)* los requisitos para ser integrante de la segunda cámara en comparación con los de la cámara baja; *e)* la fragmentación partidista de la cámara alta en comparación con la baja, y *f)* la viscosidad legislativa de ambas cámaras legislativas a la hora de aprobar iniciativas de reforma (o adición) constitucional y de legislación ordinaria. La puntuación total más alta alcanzable hipotéticamente son 24 puntos.

Por último, la dimensión de legitimidad percibida se operacionaliza a través de tres indicadores: *a)* el modo de designación de los integrantes de la segunda cámara; *b)* la representación de intereses en la segunda cámara, y *c)* los niveles de confianza en el congreso. La puntuación total más alta alcanzable hipotéticamente son 24 puntos.

Para cada dimensión analítica, las puntuaciones de cada variable relevante se agrupan para obtener un índice parcial de fortaleza bicameral.

³ Sin embargo, como advierte Russell (2013, p. 386), “...si no hay serias preocupaciones de legitimidad sobre la segunda cámara, las dos primeras dimensiones determinarán en la práctica la fuerza bicameral de facto”.

Los tres índices parciales de fortaleza bicameral —el de la simetría, el de la congruencia y el de la legitimidad percibida— se calculan como índices aditivos normalizados. En resumen, cada índice parcial es el resultado de la suma de las puntuaciones obtenidas para cada ordenación relevante, dividida por la puntuación total más alta alcanzable hipotéticamente. De modo que, cada índice parcial es un continuo que va de 0 (muy débil) a 1 (muy fuerte). Finalmente, el índice de poder bicameral global se calcula como la media simple entre los tres índices parciales normalizados, que también va de 0 (muy débil) a 1 (muy fuerte).

Como puede advertirse, los dos congresos bicamerales más poderosos en América Latina son Argentina y Brasil, con el IPB más alto: 0.82 en ambos casos (ver gráfica 1). Esto significa que, en estos países, los poderes formales de ambas cámaras son idénticos (o casi idénticos). Asimismo, que en el Congreso argentino y en el brasileño la configuración política-partidista es incongruente. Además, las decisiones tomadas por estas asambleas legislativas bicamerales gozan de gran legitimidad, según la percepción de los ciudadanos y del sistema político en su conjunto.

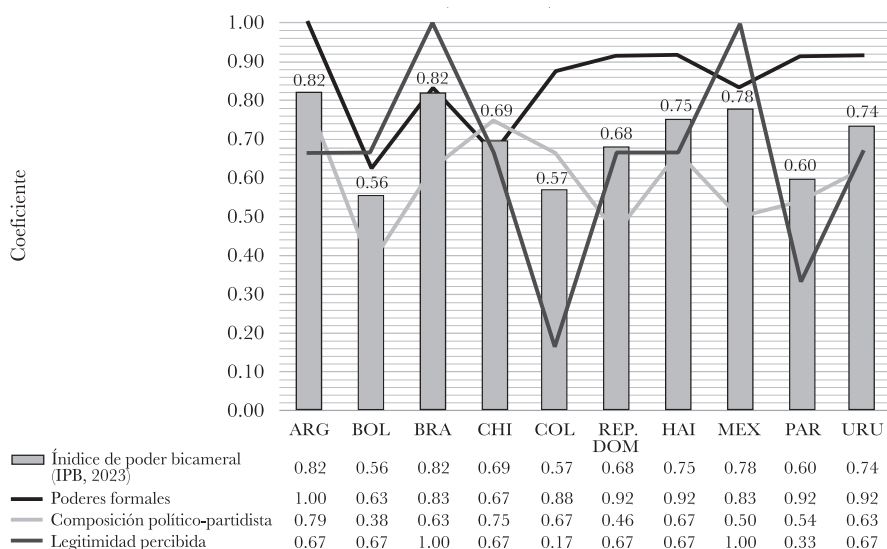
Los congresos bicamerales de México, Haití y Uruguay también son poderosos, con un IPB de 0.78, 0.75 y 0.74, respectivamente (como puede observarse en la gráfica 1). Por un lado, los congresos bicamerales de Uruguay y de Haití se caracterizan por tener amplísimos poderes formales efectivos, una composición político-partidista incongruente y una legitimidad percibida media. Por el otro, el caso mexicano compensa su composición político-partidista al límite de la incongruencia, con una combinación de amplios poderes formales efectivos y una gran legitimidad percibida.

Asimismo, los congresos bicamerales de Chile (con un IPB de 0.69) y de República Dominicana (0.68) aparecen en la gráfica 1 con una fortaleza media. El Congreso chileno a pesar de tener una composición político-partidista muy incongruente y contar con una legitimidad percibida media, pierde fortaleza, en gran medida, por el hecho de que goza de poderes formales efectivos mucho menores al resto de casi todos los demás países analizados. En el caso de República Dominicana, la situación es diferente. Si bien el Congreso dominicano cuenta con amplísimos poderes formales y una legitimidad percibida media, éste pierde fortaleza por su composición político-partidista, en la que sería más fácil para el partido y/o la coalición oficialista poder controlar una o ambas cámaras legislativas.

Finalmente, queda de manifiesto que los congresos bicamerales menos poderosos son los de Bolivia, Colombia y Paraguay, con un IPB de 0.56, 0.57 y 0.60, respectivamente (ver gráfica 1). El Congreso colombiano pierde gran parte de su fortaleza bicameral debido a sus bajos niveles de legiti-

dad percibida; de hecho, es el país con el valor más bajo registrado de todos los países analizados. En el caso de Paraguay, ocurre algo similar, pero agravado. El Congreso paraguayo pierde su fortaleza bicameral debido a una combinación de baja legitimidad percibida y una configuración político-partidista apenas incongruente. Por último, la limitada fortaleza bicameral del Congreso boliviano se explica, principalmente, por dos motivos: primero, esto se debe a su asimetría formal, ya que cuenta con la menor cantidad de poderes formales efectivos de todos los países analizados; segundo, esto se debe a su congruencia político-partidista (sistema bipartidista). Es decir, poco fragmentada y competitiva; es decir, fácil de controlar.

GRÁFICA 1. ÍNDICE DE PODER BICAMERAL EN AMÉRICA LATINA.
COMPARACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, SEGÚN EL VALOR
PARVIAL DE LAS TRES DIMENSIONES ANALÍTICAS Y EL VALOR GLOBAL
DEL ÍNDICE DE PODER BICAMERAL (IPB, 2023)



FUENTE: elaboración propia a partir del modelo analítico, adaptado y modificado, de la propuesta de Llanos y Nolte (2003) y de Vercesi (2017).

V. EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

El proceso de autocratización ha sido definido de diversas formas, ya sea como un proceso en el cual los regímenes “avanzan” hacia un autoritarismo,

o como un proceso inverso a la democratización en el sentido de que suceden una serie de cambios negativos en los atributos asociados con la gobernanza democrática de un régimen político, sin importar qué tan autoritario o democrático era previamente (Waldner y Lust, 2018, p. 95; Lührmann y Lindberg, 2019, p. 1098; Monsiváis-Carrillo, 2021, p. 1). El punto en común es que estos cambios tienen como finalidad en los hechos agrandar las facultades de los poderes ejecutivos y disminuir la capacidad de vigilancia de los contrapesos institucionales a través de reformas legales impulsadas, ya sea por los congresos, a través de asambleas constituyentes, o por iniciativas que son avaladas mediante mecanismos de democracia directa (Bermeo, 2016, pp. 10-13; Bakke y Sitter, 2020, p. 4; Haggard y Kaufman, 2021, p. 73; Gamboa, 2022, pp. 8-9).

Pese a que en la actualidad el proceso de autocratización se ha expandido a todas las regiones del mundo (Papada *et al.*, 2023), se puede observar que existen países que han resistido, incluso superado, este proceso. Esta respuesta a la autocratización ha sido definida en la literatura como la capacidad de resiliencia de las democracias.

El estudio de la respuesta a los procesos de autocratización ha sido un tema que ha tomado relevancia en la academia en los últimos años (Holloway y Manwaring, 2022). El concepto de resiliencia implica la capacidad de absorber, adaptarse y recuperarse de la disrupción y la coacción de desafíos internos y externos (Stollenwerk *et al.*, 2021, p. 1220). En este sentido, la resiliencia democrática se puede entender como la capacidad de un régimen democrático de adaptarse, resistir o recuperarse del proceso de autocratización.

Por tanto, si una de las principales características de la autocratización es la modificación institucional que busca disminuir la capacidad de los contrapesos y el agrandamiento del Ejecutivo, un enfoque para analizar la resiliencia tiene que ver con el diseño institucional que garantiza o fortalece la capacidad de hacer contrapeso al Ejecutivo y de contener su agrandamiento. Es así como el diseño de un sistema bicameral influye de manera positiva en la capacidad de resiliencia de una democracia, la cual implica no únicamente una respuesta del régimen ante un intento de autocratización, sino de adelantarse a los posibles cambios dentro de un régimen democrático que busca disminuir los elementos más importantes que definen su carácter democrático (Croissant y Haynes, 2021, p. 2).

El estudio de la resiliencia democrática se basa en el cumplimiento de las condiciones mínimas de la democracia, entre éstas se encuentra el derecho de la ciudadanía a organizarse y participar políticamente, así como para criticar a cualquier autoridad; asimismo, se debe garantizar la posibilidad de competir por el voto, elecciones competitivas entendidas como un proceso mediante el cual cualquier opción política tiene las mismas posibi-

lidades de ganar debido a que las reglas son claras para todos los “jugadores”, lo cual garantiza que los resultados no se conozcan sino hasta el día de la jornada electoral (Dahl, 1997; Przeworski, 1998).

Es importante señalar que estas condiciones mínimas no sólo garantizan procesos electorales competitivos, sino el desempeño de instituciones de contrapeso efectivas que ayudan a garantizar las condiciones de competitividad (Volacu y Aligica, 2023, p. 634). Por tanto, cualquier cambio en las reglas o en las instituciones dentro de un régimen democrático se asumen como normales, siempre y cuando se respeten estas condiciones mínimas que garantizan estas condiciones.

En este sentido, una de las fuentes de información utilizadas es la de *Varieties of Democracy* (V-Dem), el cual es un proyecto que permite operacionalizar indicadores relacionados con las dimensiones sobre la democracia. Entre estos indicadores se encuentra el de “democracia electoral”, el cual operacionaliza en un rango entre 0 y 1 el grado de cumplimiento de las condiciones mínimas de la democracia (Coppedge *et al.*, 2021, p. 43).⁴ Para la operacionalización de la democracia electoral se debe considerar también el umbral que distingue a las democracias de regímenes que no lo son, ya que existen regímenes autoritarios que cuentan con algunos elementos propios de las democracias como la celebración de elecciones o la existencia de partidos políticos (Levitsky y Way, 2004). De acuerdo con V-Dem, en un rango entre 0 y 1, los regímenes (RoW) se pueden clasificar en cinco categorías a partir del valor que obtienen en el indicador de democracia electoral, tal y como se muestra en la tabla 1.

TABLA 1. TIPOS DE REGÍMENES

<i>Categoría</i>	<i>Valor</i>	<i>Tipo de régimen</i>
0	Entre 0 y 0.2	Autocracia cerrada
0.25	Entre 0.2 y 0.4	Autocracia
0.5	Entre 0.4 y 0.6	Ambivalente
0.75	Entre 0.6 y 0.8	Mínimamente democrático
1	Entre 0.8 y 1	Democrático

FUENTE: elaboración propia, con datos de Coppedge, 2021.

⁴ V-Dem considera a estas condiciones como el principio electoral de la democracia como la base de democracias representativas

Con base en esta clasificación, como se muestra en la tabla 2, hasta 2022, de 18 países en América Latina, ninguno es una autocracia cerrada; tres de ellos son regímenes con el mayor nivel de democracia (Chile, Costa Rica y Uruguay), es decir, democracias liberales; cuatro de ellos son autocracias electorales (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela), en los cuales se debe destacar que dos de ellos (Guatemala y El Salvador) se convirtieron en este tipo de régimen en los últimos dos años; por último, la gran mayoría de países (once) se clasifican como democracia electorales.

TABLA 2. CLASIFICACIÓN DE REGÍMENES EN 2022

<i>Tipo de régimen</i>	<i>Número de países</i>	<i>Países</i>
Autocracia cerrada	0	Ninguno
Autocracia electoral	4	El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela.
Democracia electoral	11	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.
Democracia liberal	3	Chile, Costa Rica y Uruguay.

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

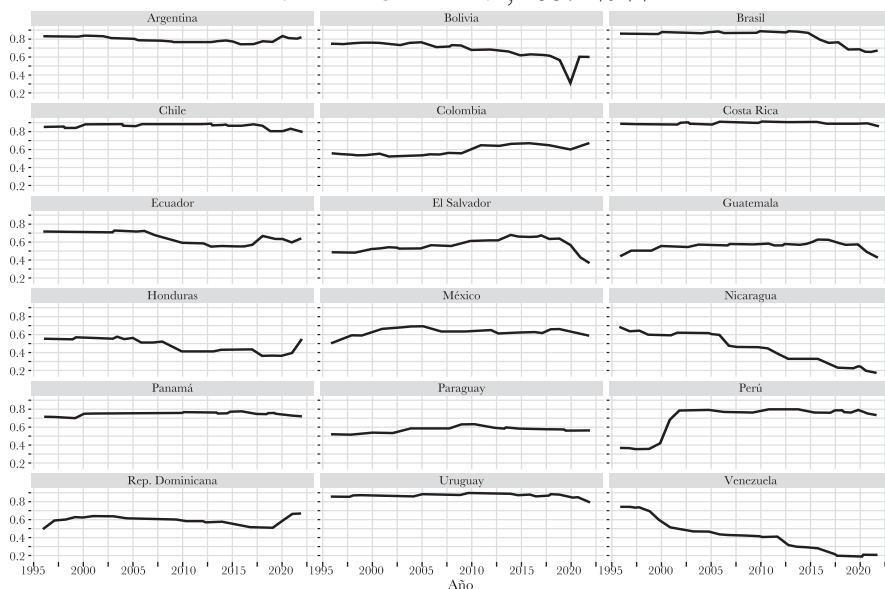
Esta clasificación se determina a partir de la manera en que se mide el nivel de democracia de un régimen. Con base en la metodología de V-Dem, el nivel de democracia en un país a nivel nacional puede variar de un año a otro, sin embargo, es necesario considerar la magnitud de estos cambios para identificar momentos en los que puede haber un inicio de cambio de régimen.⁵

⁵ De esta manera, el punto de partida de los procesos de cambio en un régimen se observa cuando hay un cambio de ± 0.01 en el valor de la democracia electoral. Cuando el cambio es negativo, es decir, -0.01 , el país se encuentra en el inicio de un probable proceso de retroceso democrático o autocratización (Lührmann y Lindberg, 2019, p. 1101; Boese *et al.*, 2021, p. 889); por otro lado, cuando el cambio es positivo, o sea $+0.01$, es el inicio de un probable proceso de democratización de un régimen (Maerz *et al.*, 2021, p. 9).

El punto de llegada del posible proceso de democratización o de autocratización se mide, en primer lugar, en un período determinado en el que se mide la magnitud del cambio y, en segundo lugar, esta magnitud se define a partir de un valor de 0.1. Es decir, una vez que ha iniciado un posible cambio de régimen con un cambio de ± 0.01 , el cambio de régimen

Con base en esta descripción, la evolución de la democracia electoral se puede revisar de manera exploratoria a partir de la gráfica 2, en la cual se observan países estables como Uruguay o Costa Rica, los cuales han mantenido su nivel de democracia electoral a lo largo del tiempo. Por otro lado, los casos de Venezuela y Nicaragua permiten observar de manera clara la sostenida disminución a partir de 1998 y 2007, respectivamente. Asimismo, se pueden observar casos de aumentos muy acelerados y su posterior estabilización; por ejemplo, en Perú, donde se muestra un aumento en el nivel de democracia electoral a partir del año 2000, cuando finalizó el gobierno de Alberto Fujimori; en sentido opuesto, el caso de Honduras a partir del golpe de Estado de 2009 muestra una disminución importante y su posterior estabilización a lo largo de más de cinco años.

GRÁFICA 2. EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL
EN AMÉRICA LATINA, 1997-2022



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

sucedirá si en un periodo de tiempo hubo un cambio acumulado de ± 0.1 en el valor de la democracia electoral. El proceso de autocratización se detendrá si durante ese periodo de tiempo, en algún año hay un aumento en el nivel de la democracia electoral de $+0.02$ (Lührmann y Lindberg, 2019, p. 1101) o de $+0.03$ (Boese *et al.*, 2021, p. 889; Maerz *et al.*, 2021, p. 9). Este aumento se considera como el indicador de que un país mostró su capacidad de resiliencia democrática.

La evolución del nivel de democracia electoral ofrece una oportunidad para analizar algunas de sus causas explicativas, entre las cuales, en la literatura, se encuentra el nivel de ingreso en un país, la diversidad o pluralidad de su sociedad, la confianza social (Boese *et al.*, 2021; Bednar, 2021; Stollenwerk, Borzel y Risse, 2021) y, de manera constante, el diseño institucional que garantiza un sistema de contrapesos (Henneton, 2022; Helgest *et al.*, 2022; Tomini, Gibril y Bochev, 2022).

Por tanto, es pertinente analizar desde la perspectiva del diseño institucional, la importancia del bicameralismo y su relación con el nivel de democracia electoral en los países de América Latina.

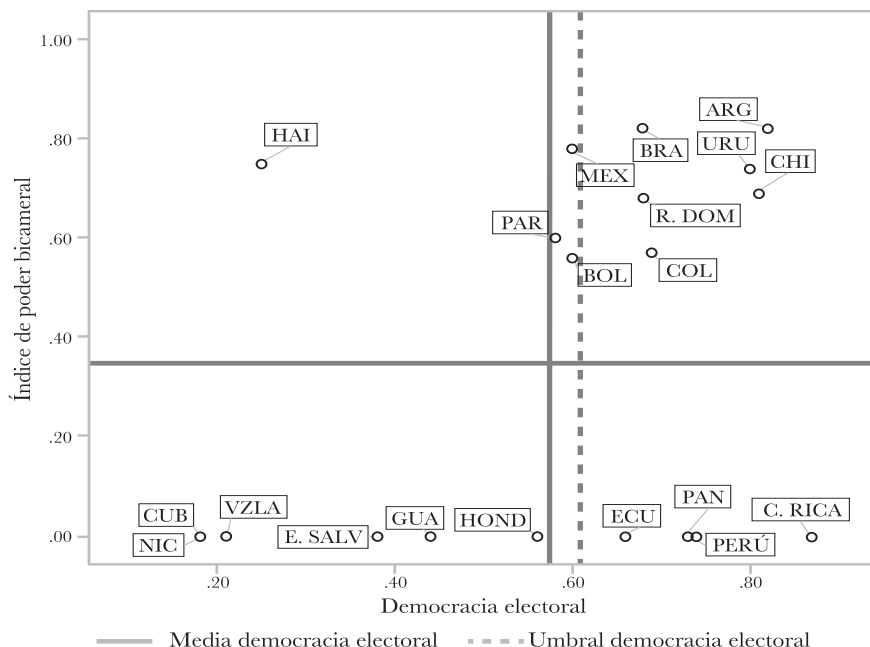
VI. LA DEMOCRACIA ELECTORAL Y EL ÍNDICE DE PODER BICAMERAL

Como se mencionó en el primer apartado, el diseño bicameral es un elemento que permite fortalecer el sistema de contrapesos en un régimen democrático, añadiendo a un actor con capacidad de veto relevante en el proceso de una reforma institucional. En este sentido, en la gráfica 3 se describe la relación entre el poder bicameral y la democracia electoral hasta 2022 de los 20 países de América Latina analizados en este artículo. Ambos indicadores oscilan en un rango entre 0 y 1, por lo que cuanto más cercano es a 1, ese país cuenta con un mayor nivel de democracia electoral y será mayor la fortaleza bicameral del país.

En la gráfica 3 se pueden observar dos líneas. La línea continua representa la media del nivel de democracia electoral de los países, el cual tiene un valor de 0.57, mientras que la línea punteada corresponde al valor del umbral de 0.61, el cual corresponde al valor mínimo de la democracia electoral para que el régimen sea considerado como democrático.

En relación con la distribución de los países, los 10 países ubicados al fondo de la gráfica 3 corresponden a los casos de los países unicamerales, por lo que únicamente se observa su distribución en relación con la democracia electoral. Los países menos democráticos son Cuba, Venezuela y Nicaragua con un valor en torno a 0.2. En el otro extremo, se ubica a Costa Rica como el país con mayor nivel de democracia electoral (0.87), seguido de Perú (0.74), Panamá (0.73) y Ecuador (0.66). Finalmente, por debajo de la media se ubican Honduras (0.56), Guatemala (0.44) y El Salvador (0.38).

GRÁFICA 3. MATRIZ DE RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE PODER BICAMERAL 2023 Y DEMOCRACIA ELECTORAL 2022



FUENTE: elaboración propia, a partir de datos de V-Dem.

En el caso de los países bicamerales, se advierte una relación positiva entre los países con un mayor índice de poder bicameral y su nivel de democracia electoral. En el caso de Argentina, su diseño institucional permite identificar que su sistema de negociación bicameral de *navette puro* garantiza que la aprobación de cualquier iniciativa necesita generar acuerdos entre ambas cámaras legislativas y, a su vez, entre fuerzas político-partidistas diferentes al oficialismo; por lo que un eventual proceso de autocratización a través de reformas legales y constitucionales sería más complicado.

Los casos de Chile y Uruguay ofrecen un ejemplo de un diseño institucional distinto con resultados similares en términos de poder bicameral y nivel de democracia electoral. Mientras que el Congreso chileno cuenta con pocos y el uruguayo con amplios poderes formales, el hecho de que ambos países cuenten con niveles similares de democracia electoral se explica no sólo por una cuestión de diseño, sino por factores culturales y sociales, es decir, que los valores democráticos en una sociedad se encuentran más afianzados (Burnell y Calvert, 1999).

En el caso de Brasil, pese a que su simetría y legitimidad percibida le otorgan un elevado poder bicameral, a partir de 2016 el país ha enfrentado inestabilidad política derivada del *impeachment* en contra de Dilma Rousseff y al claro intento de autocratización por parte de Bolsonaro que se observa en su descalificación en contra de las instituciones de contrapeso democrático, el país ha enfrentado una disminución en su nivel de democracia electoral.

En República Dominicana, pese a que cuenta con un diseño bicameral que le garantiza amplios poderes formales y con un nivel medio en cuanto a su legitimidad percibida, el control de la coalición oficialista repercute en el nivel de democracia electoral. En este mismo sentido, se puede observar una relación entre la estabilidad del nivel de democracia electoral en torno al 0.6 y el periodo en que el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) gobernó de manera ininterrumpida entre 2004 y 2020.

En Colombia, la estabilidad de su nivel de democracia electoral en torno a 0.6 entre 2000 y 2010 coincide con el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), quien puede catalogarse como un presidente que intentó iniciar un proceso de autocratización al plantear una serie de reformas que buscaron debilitar al Congreso, basados en la percepción sobre corrupción en las instituciones entre la población. El corolario fue un intento de reforma para permitirle un tercer mandato consecutivo, el cual fue detenido por la Corte Constitucional (Gamboa, 2022).

En Bolivia se observa la convergencia entre un diseño formal débil debido a su asimetría y poca fragmentación partidista con una continua disminución de la democracia electoral debido al estilo de liderazgo populista de Evo Morales (Hawkins, 2009). En el caso de México, si bien su índice de poder bicameral es alto (0.78), la estabilidad de su nivel de democracia electoral a lo largo del tiempo lo ubica como el tercer país con mayor IPB, pero ligeramente por debajo del nivel mínimo de democracia electoral para que el régimen sea considerado como tal.

El caso de Paraguay se observa un IPB muy bajo debido a su bajo nivel de legitimidad percibida y a su configuración partidista apenas incongruente, que se relaciona con la fuerza histórica del Partido Colorado, que ha gobernado de manera casi ininterrumpida durante los últimos 25 años (salvo el periodo 2008-2013). Debido a ello, el país se encuentra apenas por encima del valor de la media del nivel de democracia electoral en 2022, sin embargo, de acuerdo con V-Dem, el país se clasifica como ambivalente.

Por último, en el caso de Haití se observa que el diseño institucional en cuanto al poder bicameral no se relaciona con su nivel de democracia. Si bien la conjunción de sus poderes formales, configuración partidista y legi-

timidad percibida son de los más altos en la región, su inestabilidad política y crisis económica lo ubican al mismo nivel de democracia que países que experimentaron el proceso de autocratización (Nicaragua y Venezuela), o que históricamente han sido gobiernos no democráticos (Cuba).

VII. CONCLUSIONES

El diseño institucional de un país ha cobrado importancia en los últimos años debido al aumento de los procesos de autocratización en el mundo. Si bien el proceso de autocratización ha hecho que el nivel mundial de democracia haya retrocedido a niveles de 1986 (Papada *et al.*, 2023), es decir, a pleno proceso de transición democrática de la tercera ola, en América Latina es posible advertir una relación positiva entre el nivel de democracia y el diseño institucional de los países con un sistema bicameral.

En la literatura sobre autocratización existen dos elementos claros: la importancia de los frenos y contrapesos horizontales en una democracia y la complicidad del Poder Legislativo para aprobar leyes que disminuyen y debilitan a estos frenos y contrapesos horizontales. En ese sentido, en esta investigación se observó cómo el diseño de los países bicamerales tiene una relación con el nivel de democracia. Por un lado, mientras se observa que Argentina, que es el país con el mayor IPB, cuenta con un nivel de democracia elevado a lo largo del tiempo; por el otro, se distingue que países con un IPB medio o bajo, como el caso de Bolivia, cuentan también con un menor nivel de democracia. Sin embargo, incluso en estos últimos congresos con un IPB medio o bajo, el proceso para modificar la Constitución y, eventualmente, engrandecer al Poder Ejecutivo, sigue siendo una tarea difícil o muy difícil. Por lo que es posible afirmar que, aun en casos donde el bicameralismo es menos efectivo, estos congresos siguen siendo actores con capacidad de veto relevante para contener los apetitos populistas y autoritarios en América Latina.

Por otra parte, los resultados observados en la gráfica 3 muestran, de manera clara, que casi todos los países que se encuentran por encima de la media de democracia electoral son bicamerales; mientras que todos los países que se encuentran por debajo de la media son unicamerales, incluyendo los países abiertamente autoritarios; no obstante, es cierto que los casos como los de Costa Rica y Perú demuestran, a su vez, que el diseño bicameral no es la única variable que explica el nivel de democracia. Aquí cabría destacar que estos países se caracterizan por tener mecanismos “cuasibicamerales” para que una iniciativa de reforma constitucional se apruebe y entre en vigor.

En Costa Rica, además del requisito de ser discutida y aprobada por mayoría calificada en la Asamblea Legislativa, toda reforma constitucional debe ser ratificada vía referéndum. Algo similar ocurre en Perú, donde se repite la fórmula mayoría calificada + referéndum.⁶ Además, habría que señalar que ambos países se caracterizan por una configuración político-partidista de multipartidismo polarizado en la asamblea legislativa. De modo que sería muy difícil para el partido y/o la coalición oficialista construir las supermayorías legislativas necesarias para aprobar reformas a la Constitución.

En contraparte, se observa que en Cuba, Nicaragua y Venezuela los elementos del diseño unicameral se conjugan con una configuración legislativa de partido hegemónico, de modo que resulta lógico que los proyectos antidemocráticos tendrían los votos suficientes para poder reformar la Constitución y aprobar cualquier cambio propuesto por el Ejecutivo. De tal suerte, se puede afirmar que, en países como El Salvador, Guatemala y Panamá, un diseño unicameral y una configuración política de partido y/o coalición dominante les permitirían a los proyectos antidemocráticos una mayor probabilidad de avanzar, lo cual ya se puede adelantar en los dos primeros debido a su bajo nivel de democracia electoral.

Finalmente, si bien en la literatura sobre las distintas estrategias para resistir los procesos de autocratización se señala la importancia de un sistema de contrapesos y de participación de la sociedad civil (Bermeo, 2016; Gamboa, 2022, pp. 8-9; Haggard y Kaufman, 2021), los resultados de esta investigación marcan la ruta para una agenda futura de investigación sobre la importancia del diseño institucional en los procesos de autocratización.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BAKKE, E. y SITTER, N. (2020). The EU's enfants terribles: Democratic backsliding in Central Europe since 2010. *Perspectives on Politics*, 20(1), pp. 1–16. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001292>
- BEDNAR, J. (2021). Polarization, diversity, and democratic robustness. *PNAS*, 118(50), pp. 1-6.
- BERMEO, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 5–19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- BOESE, V. A. *et al.* (2021). How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process. *Democratization*, 28(5), pp. 885–907. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>

⁶ No obstante, también existe otra ruta para reformar la Constitución peruana: una doble mayoría calificada, por dos legislaturas diferentes y consecutivas.

- BOGAARDS, M. (2018). De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy. *Democratization*, 25(8), pp. 1481–1499. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1485015>
- BROSIO, G. (2006). Properties of bicameralism and political/institutional systems. En LUTHER, J.; PASSAGLIA, P. y TARCHI, R. (eds.). *A world of Second Chambers: Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*. Giuffrè Editore-Centre for Studies on Federalism, pp. 33-46.
- BULMER, E. (2014). Bicameralism. International IDEA Constitution-Building Primer 2. *IDEA*. <https://www.idea.int/publications/catalogue/bicameralism>
- BURNELL, P. y CALVERT, P. (1999). The resilience of democracy: An introduction. *Democratization*, 6(1), pp. 1-32. DOI: 10.1080/13510349908403594
- BÜTIKOFER, S. y HUG, S. (2010). The swiss upper house: “chambre de réflexion” or conservative renegades? *The Journal of Legislative Studies*, 16(2), pp. 176–194. <https://doi.org/10.1080/13572331003740099>
- CLEARY, M. R. y ÖZTÜRK, A. (2020). When does backsliding lead to breakdown? Uncertainty and opposition strategies in democracies at risk. *Perspectives on Politics*, 20(1), pp. 205–221. <https://doi.org/10.1017/S1537592720003667>
- COAKLEY, J. (2014). The strange revival of bicameralism. *The Journal of Legislative Studies*, 20(4), pp. 542–572. <https://doi.org/10.1080/13572334.2014.926168>
- COPPEDGE, M. et al. (2021). *V-Dem Codebook v14. Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- COX, G. W. y TUTT, T. N. (1984). Universalism and allocative decision making in the Los Angeles County Board of Supervisors. *The Journal of Politics*, 46(2), pp. 546–555. <https://doi.org/10.2307/2130974>
- CROISSANT, A. y HAYNES, J. (2021). Democratic regression in Asia: Introduction. *Democratization*, 28(1), pp. 1–21. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1851203>
- DAHL, R. A. (1997). *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos.
- DONOVAN, T. (2020) Right populist parties and support for strong leaders. *Party Politics*, 27(5), pp. 1-12.
- DRUCKMAN, J. N. y THIES, M. F. (2002). The importance of concurrence: The impact of bicameralism on government formation and duration. *American Journal of Political Science*, 46(4), pp. 760-771. <https://doi.org/10.2307/3088432>
- EINAUDI, M. (1948). The constitution of the italian republic. *American Political Science Review*, 42(4), pp. 661–676. <https://doi.org/10.2307/1950923>

- FLINDERS, M. (2005). Majoritarian democracy in Britain: New labour and the constitution. *West European Politics*, 28(1), pp. 61–93. <https://doi.org/10.1080/0140238042000297099>
- GAMBOA, L. (2022). Oposición en los márgenes: Estrategias contra la erosión de la democracia en Colombia y Venezuela. *Desafíos*, 34(2), pp. 1–34. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11998>
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (2021). *Backsliding*. Cambridge University Press.
- HANLEY, S. y VACHUDOVA, M. A. (2018). Understanding the illiberal turn: Democratic backsliding in the Czech Republic. *East European Politics*, 34(3), pp. 276–296. <https://doi.org/10.1080/21599165.2018.1493457>
- HAWKINS, K. A. (2009). Is Chavez populist? Measuring populist discourse in comparative perspective. *Comparative Political Studies*, 42(8), pp. 1040–1067.
- HEDLUND, R. D. (1984). Organizational attributes of legislatures: structure, rules, norms, resources. *Legislative Studies Quarterly*, 9(1), pp. 51–121. <https://doi.org/10.2307/439522>
- HELGEST, J. et al. (2022). A new game in town: Democratic resilience and the added value of the concept in explaining democratic survival and decline. Discussion paper number 2206. Johannes Gutenberg Universität Mainz.
- HELLER, W. B. y BRANDUSE, D. M. (2014). The politics of bicameralism. En MARTIN, S.; SAALFELD, T. y STRØM, K. W. (eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford Academic, pp. 332–344. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0030>
- HELLER, W. B. (2007). Divided politics: bicameralism, parties, and policy in democratic legislatures. *Annual Review of Political Science*, 10(1), pp. 245–269. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.071105.112758>
- HENNETON, L. (2022). The system is strong: American democratic resilience and the great trumpian stress test. En DIECKHOFF, A.; JAFFRELOT, C. y MASSICARD, E. (eds.). *Contemporary Populists in Power*. Springer International Publishing (The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy), pp. 289–308. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-84079-2>
- HOLLOWAY, J. y MANWARING, R. (2022). How Well does “resilience” apply to democracy? A systematic review. *Contemporary Politics*, 29(1), pp. 68–92. DOI: 10.1080/13569775.2022.2069312
- IPU PARLINE. (2023a). Global data on national parliaments. https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament#map
- IPU PARLINE. (2023b). Global data on national parliaments. https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament®ion=americas#map

- KNEUER, M. (2021). Unravelling democratic erosion: Who drives the slow death of democracy, and how? *Democratization*, 28(8), pp. 1442-1462. DOI: [10.1080/13510347.2021.1925650](https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1925650)
- LEWIS, D. G. (2022). Autocratization as an ideological project. Carl Schmitt's anti-liberalism in South-Asia. *Routledge Handbook of Autocratization in South Asia*. Routledge, pp. 357-366.
- LIJPHART, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press.
- LIJPHART, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- LINZ, J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial.
- LLANOS, M. y NOLTE, D. (2003). Bicameralism in the Americas: Around the extremes of symmetry and incongruence. *The Journal of Legislative Studies*, 9(3), pp. 54-86. <https://doi.org/10.1080/1357233042000246864>
- LÜHRMANN, A. y LINDBERG, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), pp. 1095-1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>
- MADISON, J. (1947). The Federalist. no. 62. En BOURNE, E. G. (ed.). *The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States*. Tudor Publishing, pp. 353-358.
- MAERZ, S. F. et al. (2021). A framework for understanding regime transformation: Introducing the ERT dataset. *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. <https://www.ssrn.com/abstract=3781485>
- MONSIVÁIS-CARRILLO, A. (2021, 26 de marzo). Autocratización. *Prontuario de la Democracia*. <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/autocratizacion/>
- MUGHAN, A. y PATTERSON, S. C. (1999). Senates: A comparative perspective. En PATTERSON, S. C. y MUGHAN, A. (eds.). *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press, pp. 333-349.
- MUNCK, G. L. y VERKUILEN, J. (2002). Conceptualizando y evaluando la democracia: Una evaluación de índices alternativos. *Política y Gobierno*, IX(2), pp. 403-41.
- NOLTE, D. (2007). ¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina. En IEEM. *Serie Reflexiones de Política Democrática* N° 5. Instituto Electoral del Estado de México, pp. 17-73. <https://publicaciones.ieem.org.mx/index.php/publicacionesieem/catalog/view/213/194/823-1>
- NORTON, P. (2007). Adding value? The role of second chambers. *Asia Pacific Law Review*, 15(1), pp. 3-18. <https://doi.org/10.1080/10192557.2007.11788164>

- V-DEM. REGIONAL CENTER LATIN AMERICA. (2023). *Resistencia frente a la autocratización. Reporte de la Democracia 2023*. Pontificia Universidad Católica de Chile. https://v-dem.net/documents/35/V-dem_democracyreport2023_espanol_med.pdf
- PRZEWORSKI, A. (1998). *Democracia y mercado*. Cambridge University Press.
- RIKER, W. H. (1992a). The justification of bicameralism. *International Political Science Review*, 13(1), pp. 101–116. <https://doi.org/10.1177/019251219201300107>
- RIKER, W. H. (1992b). The merits of bicameralism. *International Review of Law and Economics*, 12(2), pp. 166–168. [https://doi.org/10.1016/0144-8188\(92\)90033-N](https://doi.org/10.1016/0144-8188(92)90033-N)
- ROVNY, J. (2023). Antidote to backsliding: Ethnic politics and democratic resilience. *American Political Science Review*, pp. 1–19. <https://doi.org/10.1017/S000305542200140X>
- RUSSELL, M. (2001a). What are second chambers for? *Parliamentary Affairs*, 54(3), pp. 442–458. <https://doi.org/10.1093/parlij/54.3.442>
- RUSSELL, M. (2001b). The territorial role of second chambers. *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), pp. 105–118. <https://doi.org/10.1080/714003852>
- RUSSELL, M. (2013). Rethinking bicameral strength: A three-dimensional approach. *The Journal of Legislative Studies*, 19(3), pp. 370–391. <https://doi.org/10.1080/13572334.2013.773639>
- RUSSELL, M. (2019). Foreword: Bicameralism in an age of populism. En ALBERT, R.; BARAGLIA, A. y FASONE, C. (eds.). *Constitutional Reform of National Legislatures: Bicameralism under Pressure*. Edward Elgar.
- SARTORI, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Macmillan Press.
- SCHIAVON, J. A. (2004). Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas. *Foro Internacional*, 44(1), pp. 126–149. <https://www.jstor.org/stable/27738635>
- SCHMITT, P. (2014). Comparative overview of consultative practices within the second chambers of EU national legislatures. *European Union Committee of the Regions*.
- SIAROFF, A. (2003). Varieties of parliamentarianism in the advanced industrial democracies. *International Political Science Review*, 24(4), pp. 445–464. <https://doi.org/10.1177/01925121030244003>
- STOLLENWERK, E.; BÖRZEL, T. A. y RISSE, T. (2021). Theorizing resilience-building in the EU's neighbourhood: Introduction to the special issue. *Democratization*, 28(7), pp.1219–1238. DOI: 10.1080/13510347.2021.1957839

- SUCHMAN, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), pp. 571-610. <https://doi.org/10.2307/258788>
- TOMINI, L.; GIBRIL, S. y BOCHEV, V. (2023). Standing up against autocratization across political regimes: A comparative analysis of resistance actors and strategies. *Democratization*, 30(1), pp. 119-38. DOI: 10.1080/13510347.2022.2115480
- TSEBELIS, G. (1995). Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), pp. 289-325. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007225>
- TSEBELIS, G. (1999). Veto players and law production in parliamentary democracies: An empirical analysis. *American Political Science Review*, 93(3), pp. 591-608. <https://doi.org/10.2307/2585576>
- TSEBELIS, G. (2000). Veto players and institutional analysis. *Governance*, 13(4), pp. 441-474. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00141>
- TSEBELIS, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Russell Sage Found-Princeton University Press.
- TYLER, T. R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual Review of Psychology*, 57(1), pp. 375-400. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190038>
- TYLER, T. R. y JACKSON, J. (2014). Popular legitimacy and the exercise of legal authority: Motivating compliance, cooperation, and engagement. *Psychology, Public Policy and Law*, 20(1), pp. 78-95. <https://doi.org/10.1037/a0034514>
- VERCESI, M. (2017). What kind of veto player is the Italian Senate? A comparative analysis of european second chambers. *Journal of Modern Italian Studies*, 22(5), pp. 604-623. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2017.1389523>
- VOLACU, A. y ALIGICA, P. D. (2023). Conceptualising democratic resilience: A minimalist account. *Contemporary Politics*, 29(5), pp. 621-639. DOI: 10.1080/13569775.2023.2213536
- WALDNER, D. y LUST, E. (2018). Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21(1), pp. 93-113. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-114628>
- WEYLAND, K. (2020). Populism's threat to democracy: Comparative lessons for the United States. *Perspectives on Politics*, 18(2), pp. 389-406. <https://doi.org/10.1017/S1537592719003955>

MÁS MUJERES, MENOS DERECHOS Y MENOS DEMOCRACIA: LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA Y LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA EN CLAVE DE GÉNERO

Karolina GILAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Erosión democrática y representación política en perspectiva de género*. III. *Retroceso en las políticas de igualdad de género en los países de América Latina: las paradojas en la representación política de las mujeres*. IV. *Las mujeres y la erosión democrática: las estrategias y consecuencias*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En años recientes, el panorama político global ha sido testigo de una paradoja intrigante: mientras que la representación de las mujeres en la política ha experimentado incrementos notables en diversas regiones, estos avances han coincidido con una tendencia preocupante hacia el retroceso democrático y la restricción de derechos. Esta yuxtaposición plantea preguntas críticas sobre la naturaleza de la representación política, la resiliencia de las instituciones democráticas y el papel de las dinámicas de género en la configuración de los resultados políticos. Una perspectiva de género es imperativa para comprender completamente estos desarrollos, ya que revela las interacciones complejas entre las políticas de igualdad de género, la representación política y la salud de la democracia misma.

Diversos procesos de desdemocratización ocurridos alrededor del mundo desde la crisis económica de 2007-2008 han sido acompañados de la pérdida de los derechos por parte de las mujeres. Así fue en los casos de Estados Unidos, Turquía (Aksoy, 2018), Hungría (Ilonszki y Vajda, 2019), Polonia (Hall, 2019; Korolczuk, 2020), Croacia (Roggeband y Krizsan, 2019), Rusia

* Profesora de carrera de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

(Darakchi, 2019) y Brasil (Brandão y Da Silva, 2019). En la mayoría de los casos esas restricciones han sido vinculadas con la llegada al poder de las fuerzas populistas, que tienden a empelar un discurso ultraconservador y adoptar las políticas públicas a favor de la natalidad y la familia que refuerzan el rol tradicional de las mujeres. Kantola y Lombardo (2019) inclusive sostienen que cuando la igualdad de género está bajo ataque, la democracia misma está bajo ataque.

En América Latina, estos fenómenos están acompañados por el surgimiento y fortalecimiento de fuerzas religiosas, en particular de las iglesias evangélicas, pentecostales y neopentecostales (Pérez, 2017; Corrêa y Parker, 2020). La literatura observa la creciente fuerza política de estas asociaciones religiosas y de los partidos políticos vinculados o financiados por éstas, quienes promueven un discurso y una agenda conservadores que pone en riesgo los avances alcanzados en la construcción de la igualdad de género (Zaremborg, 2020; Biroli y Caminotti, 2020; Karstanje *et al.*, 2019; Chávez y Guerrero, 2007; Leiva, 2015; Jaime, 2016, pp. 23-24; Jaime y Valdivia, 2020; Rousseau, 2020).

El retroceso democrático, un fenómeno caracterizado por la erosión de las instituciones y prácticas que constituyen una democracia funcional, ha surgido como un desafío significativo en todo el mundo, incluidos los países con tradiciones democráticas establecidas. Este proceso no es meramente político, sino profundamente entrelazado con las actitudes sociales hacia el género y la igualdad. A medida que las mujeres logran una mayor representación en las esferas políticas, la reacción contra los avances en igualdad de género gana ímpetu, manifestándose en políticas y retórica que amenazan con revertir décadas de progreso. Esta situación presenta una paradoja: la expectativa de que un aumento en la representación femenina llevaría naturalmente a resultados más democráticos y equitativos no se ha materializado uniformemente. En cambio, en algunos contextos, ha coincidido con una regresión en los principios democráticos y la protección de derechos.

Este trabajo busca explorar y diseccionar las paradojas existentes en la intersección entre la representación política —tanto descriptiva como sustantiva— y la supervivencia de las democracias desde una perspectiva de género. Comprender las dinámicas de la representación política y el retroceso democrático requiere situar al género como un eje crítico de investigación, particularmente examinando cómo la llegada al poder de fuerzas antidemocráticas puede estar vinculada con un retroceso en la representación sustantiva de las mujeres (es decir, en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres, especialmente en ámbitos como la salud, lo econó-

mico, social y familiar) y cómo este fenómeno se relaciona con su representación descriptiva (la creciente presencia de mujeres en cargos legislativos).

Para ello, este capítulo se estructura de la manera siguiente. En el segundo apartado se aborda el marco teórico explicativo de las relaciones entre el fenómeno de erosión democrática y su impacto en la representación política de las mujeres. En el apartado tercero, se describen las paradojas relativas a la representación y los retrocesos en las políticas de igualdad de género en los países de América Latina: más mujeres no necesariamente implica más democracia ni más derechos para ellas. En el apartado cuatro se exploran las estrategias que los movimientos de mujeres han adoptado frente a los procesos de erosión democrática y en defensa de sus derechos. Finalmente, en el apartado quinto, se concluye acerca de las tendencias regionales y globales de erosión democrática y su relación con la representación y los derechos de las mujeres.

II. EROSIÓN DEMOCRÁTICA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN PERSPECTIVA DE GÉNERO

Para analizar las complejidades de la representación política con perspectiva de género y el retroceso democrático, es esencial establecer un marco teórico fundacional que integre estos conceptos clave. El retroceso democrático se refiere al proceso por el cual las instituciones, prácticas y normas democráticas se deterioran, llevando a una regresión de los principios de gobernanza democrática (Bermeo, 2016). Este fenómeno ha sido observado globalmente, con grados variados de severidad y manifestaciones, desafiando la suposición de que la democracia, una vez alcanzada, es irreversible.

La representación política, en este contexto, concierne a los mecanismos a través de los cuales los individuos y grupos dentro de una sociedad tienen sus intereses, necesidades y derechos articulados y atendidos dentro del sistema político. El concepto es multifacético, abarcando tanto la representación descriptiva, que se enfoca en el reflejo de las características demográficas del electorado en los cuerpos políticos, como la representación sustantiva, que enfatiza la defensa y promulgación de políticas que reflejan las preferencias e intereses del electorado (Pitkin, 1967).

Integrar una perspectiva de género al análisis de representación implica reconocer y analizar cómo el género influye en los procesos políticos, los resultados y la misma estructura de las instituciones políticas. Requiere reconocer que el género no es meramente una característica demográfica, sino un factor central en la configuración de las dinámicas de poder y oportu-

tunidades y prioridades políticas. La perspectiva de género ilumina cómo el retroceso democrático puede afectar desproporcionadamente a las mujeres y a las minorías de género y cómo su representación política (o la falta de ella) puede influir en la trayectoria de la democracia misma.

1. *La representación legislativa de las mujeres
y la erosión de la democracia*

El Poder Legislativo desempeña un papel fundamental en la configuración de las democracias contemporáneas y la protección de los derechos de las mujeres, situándose en una posición única que puede tanto promover como socavar los principios democráticos y la igualdad de género. La dualidad de este impacto legislativo refleja la complejidad inherente a las dinámicas políticas y sociales que caracterizan la gobernanza democrática y la política de género. Por un lado, el poder legislativo tiene la capacidad de fortalecer los cimientos de la democracia y promover la igualdad de género a través de la promulgación de leyes progresistas y el mantenimiento de un equilibrio de poderes saludable. Por otro lado, puede contribuir al retroceso democrático y a la erosión de los derechos de las mujeres mediante acciones que limitan las libertades fundamentales y legitiman políticas iliberales.

La promulgación de leyes restrictivas que limitan libertades fundamentales como la libertad de expresión, de reunión y de prensa, es un ejemplo claro de cómo las legislaturas pueden precipitar el retroceso democrático. Estas leyes, que a menudo afectan desproporcionadamente a grupos marginados, incluidas las mujeres, limitando su participación política y sus capacidades de defensa, son una manifestación de cómo el Poder Legislativo puede socavar directamente los principios democráticos. Además, el debilitamiento de los controles y equilibrios, signo distintivo del retroceso democrático, se facilita cuando las legislaturas ceden sus autoridades de supervisión y regulación, permitiendo al Ejecutivo adquirir un poder desproporcionado. Este desequilibrio de poder puede llevar a políticas que ignoran o socavan los intereses y derechos de las mujeres, contribuyendo así a la erosión de la democracia.

Por otra parte, las legislaturas tienen el potencial de resistir el retroceso democrático y apoyar los derechos de las mujeres a través de la promoción activa de la igualdad de género. Esto puede lograrse mediante la promulgación de leyes que aborden la brecha salarial de género, la violencia doméstica y aseguren la igualdad de participación política. La adopción de tales medidas legislativas no sólo contrarresta las tendencias autoritarias,

sino que también establece un entorno más propicio para la protección y el avance de los derechos de las mujeres. Además, al mantener una supervisión rigurosa del ejecutivo y asegurar la transparencia y rendición de cuentas del gobierno, las legislaturas pueden sostener y fortalecer las normas democráticas.

La participación de las legislaturas en tratados internacionales y la colaboración con organizaciones globales dedicadas a la democracia y los derechos de las mujeres también pueden ser cruciales para reforzar los marcos legales domésticos. Esta alineación con estándares internacionales no sólo ayuda a fortalecer la democracia, también la igualdad de género, demostrando cómo el Poder Legislativo puede actuar como un agente de cambio positivo.

En el contexto de las vulnerabilidades democráticas y las dinámicas de retroceso, es esencial reconocer el papel del populismo y la polarización. Como Luo y Przeworski (2019) señalan, la democracia se vuelve vulnerable cuando los ciudadanos, debido al atractivo de los incumbentes o la oposición a ellos, pasan por alto los pasos hacia el retroceso. Este marco es crucial para entender el papel del Poder Legislativo, ya que puede actuar como un cheque en tales tendencias o convertirse en un vehículo para habilitarlas, dependiendo de las dinámicas políticas en juego.

Bermeo (2016) destaca formas contemporáneas de retroceso, como el agrandamiento ejecutivo y la manipulación electoral estratégica, que a menudo son legitimadas a través de las mismas instituciones destinadas a promover la democracia. El Poder Legislativo puede desempeñar un papel crítico en resistir o facilitar tales estrategias, erosionando las normas y prácticas democráticas. Además, las brechas de productividad y la captura de élites pueden llevar a la captura del Estado para la búsqueda de rentas, facilitando el retroceso, lo que implica al Poder Legislativo en la medida en que puede volverse cómplice en promulgar políticas que favorecen los intereses de élite sobre los principios democráticos.

Krizsan y Roggeband (2018) abordan específicamente la intersección del retroceso democrático con las políticas de igualdad de género, proponiendo que el retroceso en las políticas de género, facilitado por acciones estatales hostiles y actitudes públicas, plantea desafíos únicos para la literatura sobre género y política. Las acciones o inacciones del Poder Legislativo frente a tal retroceso son cruciales para resistir o exacerbar la erosión de los derechos de las mujeres.

La política étnica y las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, como Rovny (2023) y Geró *et al.* (2022) exploran, también juegan un papel importante en la resistencia al retroceso democrático y la promoción de los

derechos de las mujeres. Curato y Fossati (2020) discuten cómo los líderes autoritarios emplean nuevas tácticas para socavar las instituciones democráticas y movilizar consenso para sus agendas, subrayando el papel crítico del Poder Legislativo en resistir o sucumbir a tales innovaciones.

Este análisis evidencia que el Poder Legislativo ocupa un lugar central en la lucha contra el retroceso democrático y la erosión de los derechos de las mujeres. Las legislaturas tienen el poder de influir significativamente en la dirección de la democracia, ya sea facilitando la consolidación del Poder Ejecutivo y la adopción de políticas iliberales, o resistiendo estas tendencias a través de la promoción de la igualdad de género y el fortalecimiento de las normas democráticas. La literatura destaca la importancia crítica de comprender estas dinámicas complejas para desarrollar estrategias efectivas que protejan y promuevan tanto la democracia como los derechos de las mujeres, en un esfuerzo por mantener el equilibrio y la salud de las sociedades democráticas frente a los desafíos contemporáneos.

2. Erosión de la democracia y su impacto sobre la igualdad de género

En América Latina, la intersección entre las políticas de igualdad de género y el retroceso democrático ha comenzado a ser explorada por un cuerpo creciente de literatura, proporcionando valiosas perspectivas sobre cómo estos procesos interactúan y afectan la representación y los derechos de las mujeres. Un marco conceptual ofrecido por Krizsan y Roggeband (2018) destaca cómo la oposición a la igualdad de género emerge como un componente crítico de las tendencias de desdemocratización, no sólo en Europa, también en las Américas. Este análisis pone de relieve la emergencia de desafíos significativos para las políticas de igualdad de género frente al retroceso democrático, sugiriendo la necesidad de un diálogo más profundo entre la literatura sobre género y política y la investigación principal sobre democratización.

La literatura también señala cómo el retroceso en las políticas de género y las nuevas formas de compromiso feminista con Estados y públicos hostiles requieren una reevaluación de las teorías existentes sobre el cambio en la política de género, especialmente en contextos previamente caracterizados por normas democráticas progresistas. Este enfoque en el cambio y la resistencia dentro de las políticas de género subraya la importancia de considerar las implicaciones del retroceso democrático para la igualdad de género y la representación.

Los liderazgos y gobiernos populistas presentan un panorama mixto en cuanto a los derechos de las mujeres, con algunos estudios destacando desafíos y otros señalando resultados positivos inesperados. La investigación revela una interacción compleja entre las ideologías populistas, las políticas de género y la representación política de las mujeres (Kantola y Lombardo, 2019).

Contrario a la expectativa, la evidencia de Europa Central y del Este sugiere que los partidos populistas de centroderecha han promovido efectivamente la nominación de mujeres para cargos, un fenómeno que desafía las narrativas simples sobre el impacto negativo del populismo en la igualdad de género. Esta situación se atribuye a la estructura centralizada de estos partidos y el apoyo leal de sus seguidores, independientemente del género de los candidatos (Ilonszki y Vajda, 2019; Darakchi, 2019).

Los ataques populistas patriarcales contra los derechos internacionales de las mujeres, como describen los trabajos de Sanders y Jenkins (2022), socavan los marcos de derechos humanos que apoyan la igualdad y la salud de mujeres y niñas, utilizando estrategias que incluyen controlar el lenguaje y alterar significados para debilitar las normas y organizaciones que respaldan la igualdad de género.

Además, la relación entre el populismo de derecha y la política feminista, explorada a través del caso de Ley y Justicia (PiS) en Polonia, revela cómo incluso partidos con posturas conservadoras y antifeministas pueden representar los intereses de las mujeres conservadoras y abogar por una forma de feminismo conservador. Esta dualidad en sus afirmaciones y políticas desafía las narrativas simples sobre el impacto del populismo en la igualdad de género (Hall, 2019; Korolczuk, 2020).

Integrar los conceptos de “retroceso democrático”, “representación política” y “perspectiva de género”, provee un marco comprensivo para analizar las dinámicas complejas en juego, preparando el escenario para una exploración más profunda de cómo la representación política con perspectiva de género y la salud democrática se intersectan. Este fundamento teórico ofrece perspectivas sobre los desafíos y oportunidades para avanzar la igualdad de género dentro del contexto de la gobernanza democrática contemporánea.

El análisis del impacto del retroceso democrático y los liderazgos populistas sobre la igualdad de género en América Latina revela un panorama complejo y multifacético. Aunque algunos estudios indican desafíos significativos para los derechos de las mujeres, otros señalan resultados positivos inesperados, destacando la importancia de estrategias estratégicas que promueven la representación política de las mujeres. La interacción entre el

populismo, las políticas de género y la representación política de las mujeres subraya la necesidad de un enfoque matizado, que considere tanto los riesgos como las oportunidades para la igualdad de género en un contexto de cambios políticos globales y tendencias de retroceso democrático.

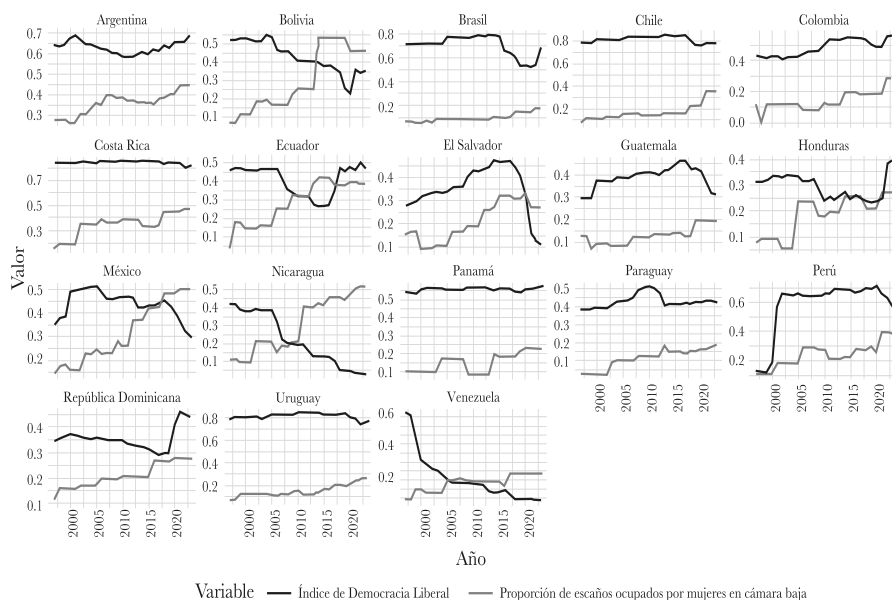
III. RETROCESO EN LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: LAS PARADOJAS EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

1. *Más mujeres, menos democracia*

En América Latina, la trayectoria hacia la igualdad de género y la consolidación de los derechos de las mujeres ha sido marcada tanto por avances significativos como por desafíos emergentes. Esta región, históricamente activa en su lucha por la igualdad de género, ha experimentado un período de progresos notables, particularmente durante la era de la “marea rosa”, donde se fortalecieron las políticas de igualdad de género a través de legislaciones progresistas y el establecimiento de marcos institucionales dedicados a la promoción de los derechos de las mujeres, en particular de su representación política. Sin embargo, el panorama actual revela tendencias preocupantes de retroceso, impulsadas por un resurgimiento de movimientos conservadores y neoconservadores que buscan revertir estos logros, especialmente en lo que respecta a los derechos sexuales y reproductivos, la educación sexual integral y el reconocimiento del género.

Estas tendencias evidencian que el incremento de la representación política de las mujeres en los Congresos nacionales no necesariamente se relaciona con los procesos de consolidación o profundización de las democracias de la región. Si bien se observa una tendencia general hacia un aumento en la proporción de escaños ocupados por mujeres en la mayoría de los países, logrados a partir de la implementación de las cuotas de género y/o paridad de género (Freidenberg y Gilas, 2022), las trayectorias del Índice de Democracia Liberal (V-dem 2024) presentan una diversidad considerable.

GRÁFICO. DEMOCRACIA LIBERAL Y REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA



FUENTE: elaboración propia con base en Coppedge *et al.* (2024) e IPU Parline (2024).

Por un lado, países como Uruguay, Costa Rica y Chile muestran niveles consistentemente altos en el Índice de Democracia Liberal (V-dem, 2024), junto con un incremento sostenido en la representación de mujeres en el Poder Legislativo. Esto sugiere una correspondencia positiva entre la fortaleza de las instituciones democráticas y la promoción de la participación política de las mujeres en estos casos, en línea con lo planteado por Htun y Weldon (2018) sobre la importancia de un Estado de derecho sólido para la adopción de políticas de igualdad de género, y con lo evidenciado por Freidenberg y Gilas (2022) respecto de las rutas de adopción de las cuotas de género en la región.

En contraste, los casos de Nicaragua y Venezuela ilustran de manera clara la paradoja de aumentos notables en la representación descriptiva de las mujeres en contextos de severo retroceso democrático. En ambos países, la proporción de mujeres en la legislatura ha crecido significativamente en años recientes, coincidiendo con un marcado deterioro en el Índice de Democracia Liberal. En Nicaragua, la proporción de mujeres en la Asamblea Nacional saltó de 18.5% en 2007 a 44.6% en 2016 (IPU, 2023), coincidiendo

do con la consolidación del régimen autoritario de Daniel Ortega. De manera similar, en Venezuela, el porcentaje de diputadas aumentó de 18% en 2005 a 22% en 2015 (IPU, 2023), mientras el país experimentaba un marcado deterioro en sus instituciones democráticas bajo el gobierno de Hugo Chávez y luego de Nicolás Maduro.

Esto coincide con las tendencias señaladas por la literatura respecto de cómo los sistemas autoritarios utilizan el reconocimiento de los derechos de las mujeres para legitimar su existencia al interior y al exterior. Por ejemplo, las autocracias basadas en partidos tienden a ampliar los derechos de las mujeres como una herramienta para fortalecer su gobierno, al construir apoyo entre las mujeres sin necesariamente liberalizarse políticamente en otras áreas (Donno y Kreft, 2018; Htun, 2003). Al demostrar progreso en igualdad de género, las autocracias pueden alegar la adhesión a normas internacionales, reduciendo así la presión internacional (Donno, Fox y Kaasik, 2021) y fortaleciendo al régimen (Noh, 2023).

El caso de Bolivia también es llamativo, ya que muestra un patrón de declive democrático más gradual, pero sostenido, al tiempo que mantiene niveles relativamente altos de representación femenina. Bolivia logró una de las tasas más altas de mujeres en su legislatura (53.1% en 2020) (IPU, 2023) bajo el gobierno de Evo Morales, quien promovió activamente la participación política indígena y femenina. No obstante, su proyecto de “democracia intercultural” ha sido criticado por rasgos autoritarios y la cooptación de organizaciones sociales. Esto podría indicar que, en algunos casos, los liderazgos populistas son capaces de cooptar o instrumentalizar la participación política de las mujeres sin necesariamente promover una agenda transformadora de igualdad de género, como sugieren Biroli y Caminotti (2020).

Otros países, como Colombia y Perú, muestran una combinación de mejoras graduales en la representación de mujeres junto con niveles moderados y relativamente estables de democracia liberal. Esto sugiere que, en algunos contextos, es posible lograr avances en la participación política de las mujeres sin necesariamente experimentar cambios drásticos en la calidad general de la democracia.

El caso de México siguió inicialmente la misma ruta, logrando el incremento en la representación descriptiva de las mujeres, aunque sin mejorar la calidad de la democracia. Sin embargo, en los últimos años, a pesar de la integración paritaria de los congresos federal y subnacionales, el país ha registrado una importante caída en la medición de la democracia e, inclusive, empezó a ser calificado por varios estudios como régimen híbrido (The Economist, 2023; V-dem, 2024; IDEA International, 2023). Mientras la representación de mujeres en la Cámara de Diputados creció de 23.2% en 2006

a 48.2% en 2018, y 50% en 2021 (IPU, 2023), el país ha experimentado un declive gradual en su puntaje de democracia liberal de V-Dem, de 0.58 en 2006 a 0.48 en 2021 (V-Dem, 2023). La creciente influencia de grupos conservadores y religiosos, a la par con el surgimiento de liderazgos populistas y fuertemente masculinizados, ha obstaculizado avances en derechos de las mujeres y ha afectado la calidad de la democracia en el país.

Estos casos resaltan la importancia de analizar la relación entre democracia y representación de mujeres de manera contextual, tomando en cuenta las trayectorias históricas, las dinámicas políticas y los arreglos institucionales específicos de cada país (Piscopo, 2015) y sugieren que la relación entre representación de mujeres y calidad democrática está mediada por factores contextuales complejos. Los aumentos numéricos no se traducen automáticamente en una profundización democrática si las mujeres electas enfrentan un contexto institucional adverso, un espacio cívico restringido y fuerzas conservadoras que resisten la agenda de igualdad sustantiva. Lograr una representación transformadora requiere no sólo más mujeres en el poder, sino condiciones habilitantes para que puedan avanzar políticas feministas y fortalecer el Estado de derecho. Futuros estudios deberían indagar más en las variables que explican esta “paradoja de representación” a través de un análisis comparativo sistemático y enfrentarse a interrogantes sobre la capacidad de estas mujeres para promover una agenda sustantiva de igualdad de género en entornos políticos cada vez más autoritarios y hostiles a los derechos humanos.

Frente a este escenario, es crucial que los movimientos feministas y otros actores progresistas desarrollen estrategias innovadoras que articulen la lucha por la participación política de las mujeres con la defensa más amplia de las instituciones y valores democráticos (Zaremborg, Tabbush y Friedman, 2021). Solo así será posible avanzar hacia una representación verdaderamente transformadora que promueva la igualdad sustantiva de género en la región, incluso en contextos de retroceso democrático.

2. Menos democracia, menos derechos para las mujeres

En términos del argumento central del artículo, el panorama comparativo mostrado en el apartado anterior refuerza la necesidad de examinar críticamente los avances en la representación descriptiva de las mujeres a la luz de los desafíos más amplios de la democracia y el Estado de derecho en América Latina. El aumento numérico de mujeres en cargos de elección popular es un logro valioso, pero su impacto sustantivo en la promoción de

la igualdad de género puede verse limitado o incluso cooptado en contextos de erosión democrática (Krizsan y Roggeband, 2018).

Uno de los desafíos más importantes que hoy enfrentan las democracias y las mujeres en la región es el surgimiento de los gobiernos populistas. Algunos estudios apuntan a que los gobiernos populistas resultan en detrimento de los derechos de las mujeres, pues reproducen las estructuras patriarcales, promueven el ethos de la masculinidad hegemónica y restringen sus actividades públicas a una extensión de los roles tradicionales de género (Abi-Hassan, 2017). Estos procesos son más evidentes en los populismos de derecha, que tienden a ser más abiertamente contrarios a los derechos de las mujeres (Kantola y Lombardo, 2019).

Así ha ocurrido en El Salvador, donde el presidente Nayib Bukele frenó las iniciativas de reformas que pretendían introducir el aborto terapéutico,¹ el matrimonio entre personas del mismo sexo y la eutanasia (Vera, 2021). Durante su gestión, Bukele eliminó “todo uso o todo rastro de la ideología de género” de las escuelas públicas (El País, 2024).

Javier Milei en Argentina ha expresado su oposición a las políticas basadas en el género, argumentando que promueven una “ideología de género” y socavan los valores familiares tradicionales, ha negado la existencia de la brecha salarial, criticado la asignación de recursos gubernamentales a programas específicos de género, sugiriendo que estos fondos podrían utilizarse mejor en otros ámbitos y ha señalado su postura contraria a la legalización del aborto que, a su juicio, debería resolverse en un referéndum (Statesman, 2023).

Durante sus primeros meses de gobierno, su partido envió al Congreso —integrado con 42.4% de mujeres— una iniciativa para derogar la ley de interrupción voluntaria del embarazo aprobada por el Congreso argentino a finales de 2020 en respuesta a las demandas del movimiento feminista (Centenera, 2024). El propio presidente degradó el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad a subsecretaría (con un nuevo nombre de Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género) y prohibió el lenguaje inclusivo y “todo lo referente a la perspectiva de género” en la administración pública (El País, 2024). Asimismo, la políticas y apoyos sociales en su gobierno tendrán, sin duda, consecuencias profundamente negativas para las mujeres.

¹ El Salvador cuenta con una de las legislaciones más restrictivas en la región. Desde 1998, cuando El Salvador modificó su Código Penal para eliminar todas las excepciones a la prohibición del aborto, incluso en casos de violación, incesto, malformación fetal o riesgo para la vida de la madre, el aborto está totalmente prohibido y penalizado.

En México, el Congreso paritario no ha sido capaz de adoptar la legislación relativa a la legalización del aborto ni al establecimiento de un sistema nacional de cuidados, ante la resistencia del presidente Andrés Manuel López Obrador y su partido Morena. Durante su sexenio, la legislatura federal, integrada en la mitad por mujeres, ha aceptado la eliminación de los fondos para las estancias infantiles, escuelas de tiempo completo y refugios para las mujeres víctimas de violencia, así como la disminución del presupuesto para la atención de las enfermedades como cáncer de mama, y de las instituciones relevantes para la igualdad de género, incluyendo al Instituto Nacional de las Mujeres y a la Comisión Ejecutiva de Atención Víctimas (Rodríguez, 2022).

En los tres países, además, se ha observado un incremento en la violencia contra las mujeres, en particular en los feminicidios: 57% en El Salvador (Barrera y Labrador, 2024), 33% en Argentina (en tan sólo un año) (Barber, 2024) y 37% en México (Mendoza, 2022), aunque en este país se observa un ligero descenso entre 2023 y 2024.

La reacción neoconservadora contra las políticas de igualdad de género, como señalan Caminotti y Tabbusch (2021), refleja un cambio significativo en el enfoque de la oposición a la igualdad de género. Esta oposición ha expandido su alcance más allá de las cuestiones de sexualidad y reproducción para abarcar una gama más amplia de áreas políticas, extendiendo la resistencia organizada a dominios de política previamente no disputados. Este fenómeno no sólo representa una característica distintiva del retroceso de género contemporáneo en América Latina, sino que subraya la fragilidad de los logros en igualdad de género frente a las fluctuaciones políticas y culturales.

Los ejemplos de los retrocesos originados por las fuerzas conservadoras incluyen a Argentina, Brasil y Costa Rica. En Argentina, a pesar del progreso en términos de derechos LGBTQ+ y derechos de las mujeres (por ejemplo, la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo en 2010 y la despenalización del aborto en 2020), ha habido un rechazo conservador contra estos avances. Grupos conservadores y religiosos han organizado protestas y campañas a gran escala contra los derechos al aborto, enmarcando a menudo su oposición en términos de defensa de la vida y los valores familiares tradicionales (Encarnación, 2018).

Brasil ha presenciado un importante retroceso conservador bajo la presidencia de Jair Bolsonaro. Bolsonaro y su administración se han opuesto abiertamente a los derechos LGBTQ+, las iniciativas de igualdad de género y la educación sexual integral, alineándose con grupos conservado-

res y evangélicos que comparten estas visiones. Por ejemplo, Bolsonaro ha expresado su oposición a lo que llama “ideología de género” en las escuelas, reflejando un movimiento conservador más amplio contra los derechos LGBTQ+ y las iniciativas feministas en el país (Ferreira, 2021). La elección presidencial de 2018 en Costa Rica vio un aumento significativo en el apoyo a Fabricio Alvarado, un cantante evangélico convertido en político, que hizo campaña fuertemente contra el matrimonio entre personas del mismo sexo. El ascenso de Alvarado se atribuyó en gran medida a una reacción contra un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que recomendaba la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo, destacando cómo los derechos LGBTQ+ se han convertido en un tema polarizador en la región (Wilson y Gianella-Malca, 2019).

Paralelamente, la evolución de las leyes de cuotas y el activismo por la igualdad de género en la región han representado estrategias cruciales en la promoción de la representación política de las mujeres y en el avance de políticas de género inclusivas. Piscopo (2015) destaca cómo las leyes de cuotas han fomentado la integración de las mujeres en los sectores público y privado, sirviendo como un mecanismo efectivo para abordar las disparidades de género en la representación política y más allá. Sin embargo, los desafíos persisten en la implementación efectiva de estas leyes y en garantizar que la representación política de las mujeres se traduzca en políticas de género efectivas que aborden las necesidades y derechos de las mujeres y las niñas en toda su diversidad.

Asimismo, ante la influencia de liderazgos populistas y sus alianzas con sectores evangélicos, que desempeñan un papel crucial en modelar las políticas públicas y las actitudes sociales hacia la igualdad de género. Por ello, ahora el activismo feminista contemporáneo en América Latina se enfrenta más a la defensa de los derechos de las mujeres existentes contra su erosión, en contraposición a las luchas anteriores dirigidas principalmente a ganar nuevos derechos. Este cambio en el enfoque del movimiento feminista refleja la intensificación de las organizaciones y movimientos contra la igualdad de género, que han logrado impactar negativamente en las instituciones estatales y multilaterales, así como en los partidos políticos y coaliciones gubernamentales (Zaremborg, Tabbush y Friedman, 2021).

América Latina se encuentra en una encrucijada crítica en lo que respecta a la igualdad de género y los derechos de las mujeres. A pesar de los avances significativos logrados, existen tendencias preocupantes de retroceso impulsadas por movimientos conservadores y neoconservadores, liderazgos populistas y alianzas con sectores evangélicos que amenazan con revertir los logros en materia de derechos sexuales y reproductivos, educación

sexual integral y reconocimiento del género. La lucha por la igualdad de género en América Latina requiere no sólo la defensa de los derechos existentes, sino también estrategias innovadoras y resilientes para avanzar en la agenda de igualdad de género frente a estos desafíos emergentes.

IV. LAS MUJERES Y LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA: LAS ESTRATEGIAS Y CONSECUENCIAS

Las mujeres enfrentan desafíos significativos para avanzar en sus derechos y lograr la igualdad de género bajo regímenes autocráticos y ante la erosión democrática. Sin embargo, la literatura también destaca varias estrategias que las mujeres pueden emplear para navegar estos difíciles entornos políticos y presionar por un cambio significativo.

Una estrategia clave es aprovechar la presión y las normas internacionales para animar a los regímenes autocráticos a adoptar reformas de igualdad de género, incluso si inicialmente sólo es para aparentar. Como señalan Bjarnegård y Donno (2024, p. 212-213): “La investigación sobre la adopción de reformas de género en autocracias... enfatiza el doble papel de la presión internacional... y los movimientos de mujeres...”. Aunque estas reformas pueden comenzar siendo meramente cosméticas, pueden crear aperturas para un cambio más sustancial con el tiempo a medida que los movimientos de mujeres y actores internacionales presionan por su implementación.

Esto apunta a una segunda estrategia clave: construir y sostener movimientos de mujeres fuertes e independientes que puedan presionar a los regímenes desde abajo. Los partidos gobernantes a menudo buscan cooptar los movimientos de mujeres, como al crear alas oficiales de mujeres, por lo que los movimientos de mujeres deben trabajar para mantener su autonomía y construir un amplio apoyo de base (Tripp, 2023).

Una tercera estrategia es centrarse en ganancias incrementales y ventanas de oportunidad, como las transiciones posconflicto. Los movimientos de mujeres pueden ir en búsqueda de incluir disposiciones de igualdad de género en este tipo de situaciones extremas. Sin embargo, los autores argumentan que también es importante mirar más allá de estos momentos excepcionales a la política “ordinaria” de los regímenes autoritarios (Bjarnegård y Donno, 2024).

Finalmente, las mujeres deben enfrentar el desafío de la implementación, incluso después de que se adopten reformas de igualdad de género. Bjarnegård y Donno (2024) señalan que algunas reformas, como las cuotas de género, a menudo están diseñadas para limitar la posibilidad de una

implementación efectiva. Además, las autocracias o las democracias erosionadas usualmente sufren de un débil Estado de derecho y una sociedad civil constreñida, lo que inhibe la presión ascendente para la implementación, especialmente para políticas relacionadas con la violencia contra las mujeres y el derecho de familia que “requiere una gama de actores privados —empresas, sociedad civil y mujeres individuales— para cumplir con las regulaciones, presentar quejas e interactuar con el sistema legal” (Bjarnegård y Donno, 2024, p. 231).

En conclusión, aunque los obstáculos son formidables, las mujeres no están indefensas frente a la autocracia y la erosión democrática, al combinar estrategias políticas astutas que aprovechan el apoyo internacional, construyen movimientos domésticos, aprovechan ventanas de oportunidad y navegan creativamente los desafíos de la implementación; las mujeres pueden hacer, y de hecho lo hacen, progresos graduales. Como Bjarnegård y Donno (2024, 232) señalan al concluir que “Si las normas sociales cambian, la defensa de las mujeres se vuelve más asertiva o los grupos internacionales se activan, lo que anteriormente era sólo para aparentar puede gradualmente tener más fuerza”.

V. CONCLUSIONES

La erosión de la democracia representa una amenaza significativa para los derechos de las mujeres y la igualdad de género. A medida que las instituciones y normas democráticas se debilitan, las mujeres a menudo se encuentran en primera línea de resistencia contra el autoritarismo creciente, mientras que también se ven desproporcionadamente afectadas por la eliminación de derechos y protecciones duramente ganados.

Una manera clave en la que la erosión democrática perjudica a las mujeres es reduciendo el espacio cívico en el que operan los movimientos y organizaciones de mujeres. Como argumenta Weldon, “Los movimientos feministas fuertes y autónomos son la clave para el cambio de políticas sobre la violencia contra las mujeres” (Weldon, 2002, p. 5). Sin embargo, en muchos países que experimentan un retroceso democrático, como Hungría, Turquía y Polonia, los gobiernos han atacado a organizaciones de mujeres con campañas de desprestigio, restricciones de financiamiento y prohibiciones directas (Roggeband y Krizsán, 2018). Esto no sólo priva a las mujeres de servicios de apoyo vitales, sino que también las despoja de una plataforma para la acción colectiva y la defensa.

La erosión democrática también implica a menudo una reafirmación de las normas patriarcales y un retroceso contra los derechos de las mujeres, frecuentemente enmarcado en el lenguaje de “valores tradicionales”. Por ejemplo, en Rusia, la despenalización de algunas formas de violencia doméstica en 2017 se justificó como una defensa de los “valores familiares” (Lazarev, 2021). Del mismo modo, en Brasil, el presidente Jair Bolsonaro ha atacado la “ideología de género” y ha nombrado a un pastor evangélico para dirigir el Ministerio de Mujeres, Familia y Derechos Humanos (Biroli, 2020). Como señala Noh, incluso cuando los autócratas adoptan políticas de género progresistas, a menudo son medidas de arriba hacia abajo que carecen de legitimidad de base, haciéndolas vulnerables a la reversión (Noh, 2023).

El análisis comparativo de casos en América Latina revela patrones complejos en la intersección entre representación de mujeres y erosión democrática. Mientras en algunos contextos el aumento de legisladoras ha coincidido con un marcado deterioro institucional, en otros, esta relación es más matizada y mediada por factores como la fortaleza de los movimientos feministas, la influencia de fuerzas conservadoras y la apertura del sistema político a una agenda de igualdad sustantiva. Estos hallazgos subrayan la importancia de mirar más allá de los números para evaluar la calidad de la representación en clave de género, atendiendo a las condiciones habilitantes para que las mujeres electas puedan avanzar políticas transformadoras y fortalecer el Estado de derecho. Futuras investigaciones deberían profundizar en las variables que explican estos patrones divergentes, para informar estrategias más efectivas de promoción de la paridad en tiempos de retrocesos democráticos.

A pesar de todas esas dificultades, es importante reconocer la agencia de las mujeres en resistir la erosión democrática, incluso en circunstancias extremadamente difíciles. En muchos países, las mujeres han estado al frente de los movimientos prodemocracia, en la actualidad y en el pasado (Molyneux, 2001; Tripp, 2022). Los movimientos de mujeres también han adaptado sus estrategias para eludir restricciones en sus actividades, por ejemplo, forjando alianzas transnacionales, utilizando las redes sociales para organizarse y enmarcando sus demandas en términos de luchas más amplias por la justicia (Roggeband y Krizsán, 2018).

Además, investigaciones sugieren que la inclusión política de las mujeres puede contrarrestar la erosión democrática. Como argumentan Donno, Fox y Kaasik (2021), los incentivos internacionales para la igualdad de género pueden restringir el poder autoritario al empoderar a activistas y reformadores dentro del gobierno. En otras palabras, al crear espacio para

la participación y liderazgo de las mujeres, los programas de asistencia a la democracia pueden ayudar a fomentar normas de inclusión y responsabilidad que se extienden más allá del ámbito de la igualdad de género.

En conclusión, aunque la erosión democrática plantea desafíos severos para los derechos de las mujeres, ellas están lejos de ser víctimas pasivas. Alrededor del mundo, las mujeres están liderando la defensa de los valores y las instituciones democráticas, a menudo con un gran riesgo personal. Los responsables de políticas y los activistas por igual deben apoyar estos esfuerzos, proporcionando recursos, protecciones y plataformas para las voces de las mujeres. En última instancia, la lucha por los derechos de las mujeres es inseparable de la lucha más amplia por la democracia y los derechos humanos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABI-HASSAN, S. (2017). Populism and Gender. En Rovira Kaltwasser, C. *et al* (eds.). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford University Press, pp. 426-445.
- AKSOY, H. A. (2018). Understanding democratic reversal from a gender perspective: The curious case of Turkey. *Politics and Governance*, 6(3), pp. 101-111.
- ARAT, Y. (2021). Democratic backsliding and the instrumentalization of women's rights in Turkey. *Politics & Gender*, 18, pp. 911-941.
- BARBER, H. (2024, 4 de febrero). Milei quiere dismantelar la “ley Micaela” sobre violencia de género mientras aumentan los feminicidios en Argentina. *elDiario.es*. https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/milei-quiere-desmantelar-ley-micaela-violencia-genero-aumentan-feminicidios-argentina_1_10884982.html
- BARRERA, C. y LABRADOR, G. (2024, 9 de marzo). 8M: la única marcha que le planta cara al retroceso democrático. *El Faro*. https://elfaro.net/es/202403/ef_foto/27273/8m-la-unica-marcha-que-le-planta-cara-al-retroceso-democratico
- BERMEO, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27, pp. 5-19.
- BIROLI, F. (2020, 12 de junio). Why aren't women's rights being promoted in Bolsonaro's Brazil? *FES Brasil*. <https://fes-brasil.org/why-arent-womens-rights-being-promoted-in-bolsonaros-brazil/>
- BIROLI, F. y CAMINOTTI, M. (2020). The conservative backlash against Gender in Latin America. *Politics & Gender*, 16(1). DOI: 10.1017/S1743923X20000045

- BJARNEGÅRD, E. y DONNO, D. (2024). Window-dressing or window of opportunity? Assessing the advancement of gender equality in autocracies. *Politics & Gender*, 20(1), pp. 229–234. DOI: [10.1017/S1743923X22000496](https://doi.org/10.1017/S1743923X22000496)
- BRANDÃO, E. R. y DA SILVA CABRAL, C. (2019). Sexual and reproductive rights under attack: The advance of political and moral conservatism in Brazil. *Sexual and Reproductive Health Matters*, 27(2), pp. 76-86.
- CAMINOTTI, M. y TABBUSCH, C. (2021). El embate neoconservador a las políticas de igualdad de género tras el fin del “giro a la izquierda” en América Latina. *Población & Sociedad*, 28(2), pp. 29-50. <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2021-280203>
- CENTENERA, M. (2024, 8 de febrero). El partido de Milei presenta en el Congreso un proyecto para penalizar el aborto en Argentina. *El País*. <https://elpais.com/argentina/2024-02-08/milei-presenta-en-el-congreso-un-proyecto-para-derogar-el-aborto-legal-en-argentina.html>
- CHÁVEZ, S. y GUERRERO, R. (2007). *Un derecho negado, una responsabilidad eludida: comportamiento del Estado peruano frente al aborto terapéutico*. Promsex.
- COPPEDGE, M. et al. (2024). V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v14. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. <https://doi.org/10.23696/mcwt-fr58>
- CORRÊA, S. y PARKER, R. (2020). *Prefacio a políticas antigénero en América Latina: Costa Rica. Ideología de género la herramienta retórica del conservadurismo religioso en la contienda política y cultural. Una descripción del caso costarricense, de Arguedas Ramírez*. Asociación Brasileña Interdisciplinar de SIDA/Observatorio de la Sexualidad y la Política.
- CURATO, N. y FOSSATI, D. (2020). Authoritarian innovations: Crafting support for a less democratic Southeast Asia. *Democratization*, 27(5), pp. 1006-1020.
- DARAKCHI, S. (2019). The western feminists want to make us gay: Nationalism, heteronormativity and violence against women in Bulgaria in times of anti-gender campaigns. *Sexuality & Culture*, 23(4), pp. 1208-1229.
- DONNO, D. y KREFT, A. K. (2018). Authoritarian institutions and women's rights. *Comparative Political Studies*, 52, pp. 720-753.
- DONNO, D.; FOX, S. y KAASIK, J. (2021). International incentives for women's rights in dictatorships. *Comparative Political Studies*, 55, pp. 451-492.
- EL PAÍS. (2024, 1 de marzo). Desterrar la perspectiva de género: Milei y Bukele encabezan la última cruzada de la ultraderecha latinoamericana. *El País*. <https://elpais.com/america/2024-03-04/desterrar-la-perspectiva-de-genero-milei-y-bukele-encabezan-la-ultima-cruzada-de-la-ultraderecha-latinoamericana.html>

- ENCARNACIÓN, O. G. (2018). A Latin American puzzle: Gay rights landscapes in Argentina and Brazil. *Human Rights Quarterly*, 40(1), pp. 194-218.
- FERREIRA, G. (2021). "Once you say the word gender, people become afraid": The consequences of the gender backlash in education in Brasil. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 10(4), pp. 223-238. <https://doi.org/10.5204/IJC7SD.2074>
- FREIDENBERG, F. y GILAS, K. (eds.) (2022). *La construcción de democracias paritarias en América Latina: régimen electoral de género, actores críticos y representación política de las mujeres (1990-2022)*. INE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GAWEDA, B. (2022). Europeanization, democratization, and backsliding: Trajectories and framings of gender equality institutions in Poland. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 28, pp. 629-655.
- GERÓ, M. et al. (2022). From exclusion to co-optation: Political opportunity structures and civil society responses in de-democratising Hungary. *Politics and Governance*, 10(1).
- GINSBURG, T. y HUQ, A. (2018). *How to Save a Constitutional Democracy*. University of Chicago Press.
- HALL, B. (2019). Gendering resistance to right-wing populism: Black protest and a new wave of feminist activism in Poland? *American Behavioral Scientist*, 63(10), pp. 1497-1515. DOI: 10.1177/0002764219831731
- HTUN, M. (2003). *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Cambridge University Press.
- HTUN, M. y WELDON, S. L. (2012). The civic origins of progressive policy change: Combating violence against women in global perspective, 1975-2005. *American Political Science Review*, 106(3), pp. 548-569.
- HTUN, M. y WELDON, S. L. (2018). *The Logics of Gender Justice: State Action on Women's Rights Around the World*. Cambridge University Press.
- INTERNATIONAL IDEA. (2023). The Global State of Democracy 2023: The New Checks and Balances. <https://www.idea.int/gsd/gsd>
- ILONSKI, G. y VAJDA, A. (2019). Women's substantive representation in decline: The case of democratic failure in Hungary. *Politics & Gender*, 15(2), pp. 240-261. DOI: 10.1017/S1743923X19000072
- INTER-PARLIAMENTARY UNION-PARLINE (IPU). (2024). Monthly ranking of women in national parliaments. <https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2024>
- JAIME, M. (2016). *Entre la autonomía y el control: discursos de las políticas sexuales en torno a la despenalización del aborto en el Perú*. Flora Tristán.

- JAIME, M. y VALDIVIA, F. (2020). Prólogo. En JAIME, M. y VALDIVIA, F. (eds.). *Política sexual y religiones desde Latinoamérica: debates sobre el aborto en torno a la gubernamentalidad y la subjetividad*. CMP Flora Tristán-Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- JEE, H.; LUEDERS, H. y MYRICK, R. (2019). Towards a unified concept of democratic backsliding. *SSRN Electronic Journal*. <https://papers.ssrn.com/abstract=3374080>
- KANTOLA, J. y LOMBARDO, E. (2019). Populism and feminist politics: The cases of Finland and Spain. *European Journal of Political Research*, 58, pp. 1108–1128. DOI: 10.1111/1475-6765.12333
- KARSTANJE, M. *et al.* (2019). *De la clandestinidad al Congreso*. Redaas.
- KOROLCZUK, E. (2020, 2 de noviembre). The policing of women's bodies underlines the loss of democracy in Poland. *Social Europe* (blog). <https://socialeurope.eu/the-policing-of-womens-bodies-underlines-the-loss-of-democracy-in-poland>
- KOSTADINOVA, T. y MIKULSKA, A. (2017). The puzzling success of populist parties in promoting women to office. *Slavic Review*, 76(3), pp. 632-649.
- KRIZSAN, A. y ROGEBAND, C. (2018). Towards a conceptual framework for struggles over democracy in backsliding states: Gender equality policy in central Eastern Europe. *Politics and Governance*, 6(3), pp. 90-100.
- KROOK, M. L. y TRUE, J. (2012). Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. *European Journal of International Relations*, 18(1), pp. 103-127.
- LAZAREV, I. (2021). The Politics of “traditional Values” in Russia: Defending or eroding democracy? *Demokratizatsiya*, 29(2), pp. 257–282.
- LEIVA, Z. (2015). Políticas públicas de salud sexual y reproductiva en el Perú: el ingreso de la reglamentación del aborto terapéutico en la agenda política gubernamental. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 7(12), pp. 97-117.
- LÜHRMANN, A. y LINDBERG, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), pp. 1095-1113.
- LUO, Z. y PRZEWORSKI, A. (2019). Democracy and its vulnerabilities: Dynamics of democratic backsliding. *Quarterly Journal of Political Science*, 14(4), pp. 347-376.
- MENDOZA, F. (2022, 22 de noviembre). La violencia feminicida no cesa en México. *Eme Equis*. <https://m-x.com.mx/al-dia/la-violencia-feminicida-no-cesa-en-mexico/#:~:text=En%20los%20%C3%BAltimos%20cuatro%20a%C3%B1os,Un%20incremento%20de%2037%25>

- MELANDER, E. (2005). Gender equality and intrastate armed conflict. *International Studies Quarterly*, 49(4), pp. 695-714.
- MOLYNEUX, M. (2001). *Women's Movements in International Perspective: Latin America and beyond*. Palgrave.
- NOH, Y. (2023). Public opinion and women's rights in autocracies. *Politics & Gender*, 20(1), pp. 241-245. <https://doi.org/10.1017/s1743923x22000514>
- PÉREZ GUADALUPE, J. L. (2017). *Entre Dios y el César: El impacto político de los evangélicos en el Perú y América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung-Instituto de Estudios Social Cristianos.
- PISCOPO, J. M. (2015). States as gender equality activists: The evolution of quota laws in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 57(3), pp. 27-49.
- PITKIN, H. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- RODRÍGUEZ, E. D. (2022, 8 de marzo). Memorial de agravios. AMLO, un gobierno que da la espalda a las mujeres. *Eme Equis*. <https://m-x.com.mx/investigaciones/memorial-de-agravios-amlo-un-gobierno-que-da-la-espalda-a-las-mujeres/>
- ROGGE BAND, C. y KRIZSAN, A. (2018). Reversing gender policy progress: Patterns of backsliding in Central and Eastern European new democracies. *European Journal of Politics and Gender*, 1(3), pp. 367-385.
- ROGGE BAND, C. M. y KRIZSÁN, A. (2019, 25-26 de septiembre). *Democratic backsliding and backlash against women's rights: Understanding the current challenges for feminist politics*. Presentación para UN Women Background paper for Expert Group Meeting. Sixty-fourth session of the Commission on the Status of Women (CSW 64) "Beijing +25: Current context, emerging issues and prospects for gender equality and women's rights".
- ROGGE BAND, C. y KRIZSÁN, A. (2018). Reversing gender policy progress: Patterns of backsliding in central and eastern european new democracies. *European Journal of Politics and Gender*, 1(3), pp. 367-385.
- ROUSSEAU, S. (2020). Antigender activism in Peru and its impact on State policy. *Politics & Gender*, 16(1), pp. 25-32.
- ROVNY, J. (2023). Antidote to backsliding: Ethnic politics and democratic resilience. *American Political Science Review*, 117(1), pp. 1410-1428.
- SANDERS, R. y JENKINS, L. D. (2022). Control, alt, delete: Patriarchal populist attacks on international women's rights. *Global Constitutionalism*, 11(3), pp. 401-429. DOI: 10.1017/S2045381721000198
- STATESMAN. (2023, 20 de noviembre). Argentinian president Javier Milei's atance: Anti-abortion, anti-socialism and more. *Statesman*. <https://www.>

thestatesman.com/world/argentinian-president-javier-mileis-stance-anti-abortion-anti-socialism-and-more-1503242413.html.

- TIMONEDA, J. C. (2021). Wealth wars: How productivity gaps explain democratic erosion in advanced economies. *European Political Science Review*, 13(4), pp. 506-527.
- TRIPP, A. M. (2023). How african autocracies instrumentalize women leaders. *Politics & Gender*, 20(1), pp. 217-222. DOI: [10.1017/S1743923X22000484](https://doi.org/10.1017/S1743923X22000484)
- TRIPP, A. M. (2022). The revenge of the patriarchs: Why autocrats fear women. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-02-08/women-rights-revenge-patriarchs>
- TROJANOWSKA, B. K. (2021). Women's rights facing hypermasculinist leadership: The case of the Philippines under Duterte. *Politics & Gender*, 17(4), pp. 673-692.
- VAROL, O. O. (2015). Stealth Authoritarianism. *Iowa Law Review*, 100(4), pp. 1673-1742.
- V-DEM. (2023). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg. <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>
- VERA, A. (2021, 18 de septiembre). Bukele bloquea el aborto, el matrimonio entre personas del mismo sexo y la eutanasia en las reformas constitucionales. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/internacional/2021/09/18/61453442fc6c839d278b4600.html>
- WÄNGNERUD, L. (2000). Testing the politics of presence: Women's representation in the swedish riksdag. *Scandinavian Political Studies*, 23(1), pp. 67-91.
- WELDON, S. L. (2002). *Protest, Policy and the Problem of Violence Against Women: A Cross-National Comparison*. University of Pittsburgh.
- WILSON, B. y GIANELLA-MALCA, C. (2019). Overcoming the limits of legal opportunity structures: LGBT rights' divergent paths in Costa Rica and Colombia. *Latin American Politics and Society*, 61(2), pp. 138-163. <https://doi.org/10.1017/lap.2018.76>
- ZAREMBERG, G. (2020). Feminism and conservatism in México. *Politics & Gender*, 16(1), pp. 19-25. DOI: [10.1017/S1743923X20000094](https://doi.org/10.1017/S1743923X20000094)
- ZAREMBERG, G. (2024). ¿Redes flexibles? un análisis de elites político-religiosas conservadoras anti-género en México. *Acta Sociológica*, (92), pp. 91-126. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/87728>
- ZAREMBERG, G.; TABBUSH, C. y FRIEDMAN, E. (2021). Feminism(s) and anti-gender backlash: lessons from Latin America. *International Feminist Journal of Politics*, 23(4), pp. 527-534.

COVID-19 Y LA MARGINALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LA GOBERNANZA SANITARIA

Adela Beatriz SANTOS DOMÍNGUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El rol de los parlamentos en la gobernanza sanitaria*. III. *Efectos de la pandemia en democracia*. IV. *La función del parlamento en la gestión de crisis*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La irrupción de la pandemia de COVID-19 ha representado un desafío sin precedentes para la estructura y dinámicas de las sociedades a nivel global, incidiendo de manera significativa en diversos aspectos de la vida cotidiana, económica y política. En particular, la respuesta de los gobiernos ante esta crisis sanitaria planteó retos significativos para su respectivo poder legislativo, evidenciando su papel crucial en la gobernanza sanitaria y en la defensa de los principios democráticos. Este capítulo examina cómo el rol de los parlamentos fue moldeado por el contexto de emergencia, analizando las medidas de emergencia adoptadas y sus consecuencias a largo plazo para la democracia y el bienestar colectivo.

En este sentido, la gobernanza sanitaria en el contexto de la pandemia no sólo puso a prueba la efectividad de los sistemas de salud y sus actores, también reveló dinámicas de erosión democrática en diversos países. La capacidad de los sistemas políticos para responder eficazmente a la crisis estuvo directamente vinculada con el nivel de consolidación democrática, donde los parlamentos fuertes desempeñaron un rol clave para evitar la concentración de poder en manos del Ejecutivo. Este análisis también explora cómo el nivel democrático de los países influyó en la marginalización o en el empoderamiento de sus legislaturas, destacando el impacto de un congreso robusto en la efectividad y transparencia de la respuesta sanitaria.

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.

A pesar de la importancia crítica de la intersección entre la gobernanza sanitaria y las estructuras de un Estado fuerte —caracterizado por un Estado de derecho consolidado y una representación legislativa efectiva—,¹ persiste una notable deficiencia en la literatura académica que articule de manera exhaustiva estas variables. Tal brecha ha sido identificada desde 2009 por distinguidos académicos en el campo, como Siddiqi, Masud, Nishitar, Peters, Sabri, Bili y Jama.² Este vacío en la investigación ha sido recientemente reafirmado en el contexto postpandémico por la especialista en salud global, Surie Moon (2021),³ lo que destaca la persistente y acuciante necesidad de abordar esta temática desde una perspectiva comparativa y contextual.

Este estudio, por tanto, se enfoca en evaluar cómo la solidez de las estructuras estatales, especialmente en su función legislativa, impacta en la gobernanza en salud. La pandemia ha magnificado esta necesidad de análisis, revelando cómo la debilidad de ciertos parlamentos ha restringido la

¹ En contraposición, de acuerdo con William Newbrander, Ronald Waldman y Megan Shepherd-Banigan (2011), un Estado frágil carece de legitimidad y efectividad en la prestación de servicios básicos y seguridad a sus ciudadanos. La legitimidad se refiere a la capacidad del gobierno de trabajar en interés del público y demostrar equidad hacia todos los grupos, mientras que la efectividad se refiere a su habilidad para mantener el orden, proporcionar bienes y servicios públicos, así como garantizar la seguridad. Estos elementos están interrelacionados: la falta de capacidad o voluntad gubernamental para atender las necesidades básicas hace que las personas se sientan traicionadas por la ineficacia gubernamental (Newbrander *et al.*, 2011, p. 40).

² El artículo “Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance”, señala que si bien existen varios marcos de evaluación de gobernanza en general, ninguno de ellos se ajusta completamente a la evaluación de la gobernanza del sistema de salud. Por tanto, los autores desarrollaron un marco específico para evaluar la gobernanza del sistema de salud en países en desarrollo. Este marco se basa en principios clave como la visión estratégica, la participación, el Estado de derecho, la transparencia, la eficacia y eficiencia, la rendición de cuentas, la inteligencia y la información, y la ética en la atención médica y la investigación. Este marco permite identificar áreas de mejora en la gobernanza del sistema de salud y orientar intervenciones para su fortalecimiento (Siddiqi *et al.*, 2009).

³ La doctora Surie Moon destaca en el episodio 1 de la temporada 2 del podcast *Democracy in Question?* (2021) que explorar las intersecciones entre la salud y la democracia es un tema muy relevante y poco explorado. Esta conexión es crucial, especialmente en tiempos de crisis como la pandemia de COVID-19. La conversación entre Shalini Randeria y Surie Moon se centra en cómo la democracia puede influir en cuestiones de salud pública, como el acceso equitativo a las vacunas y la toma de decisiones en situaciones de emergencia sanitaria. Además, se aborda la importancia de considerar los aspectos democráticos en la gobernanza global de la salud y cómo las decisiones políticas pueden impactar en la respuesta a crisis sanitarias a nivel mundial. Podcast disponible en: <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/democracy-question-season-2>.

capacidad de respuesta del Estado y limitado su adaptabilidad frente a desafíos sanitarios globales. La investigación parte de la premisa de que una gobernanza sanitaria efectiva depende de un Estado fuerte, con instituciones sólidas y una activa participación en la toma de decisiones.

La pandemia afectó negativamente la función legislativa en varios países, restringiendo su capacidad de supervisión y fiscalización debido a medidas de emergencia que propiciaron la centralización del poder en el Ejecutivo. Esta disminución de la participación legislativa ha tenido repercusiones adversas para la democracia y la gestión de la crisis sanitaria. En consecuencia, este estudio argumenta que es esencial fortalecer el papel del Poder Legislativo para asegurar una respuesta democrática y eficaz a las emergencias sanitarias, preservando así los principios del Estado de derecho.

El análisis se estructura en tres partes fundamentales: la primera define el papel del Poder Legislativo en la gobernanza sanitaria, destacando sus funciones de supervisión y legislación en situaciones de crisis; la segunda evalúa el impacto de las medidas de emergencia sobre el funcionamiento democrático y el rol legislativo, considerando la legalidad y proporcionalidad de estas medidas y sus efectos en la transparencia y el Estado de derecho; finalmente, la tercera sección reflexiona sobre las implicaciones a largo plazo de la marginalización legislativa, abordando los desafíos y riesgos para la estabilidad democrática y la salud pública.

La metodología empleada involucra un análisis comparativo y correlacional, combinado a través de la revisión de la literatura, la base de datos *The Pandemic Backsliding Project*, por V-Dem,⁴ y la vinculación con estudios de caso. Este enfoque permite una comprensión más amplia y profunda del problema. A pesar de las limitaciones inherentes en la selección del país, marcos temporales específicos y generalización en estudios correlacionales, esta investigación tiene como objetivo proporcionar conocimientos valiosos sobre la interacción entre el gobierno sanitario y la fortaleza institucional democrática durante tiempos de crisis.

En este contexto, la correlación entre una gobernanza sanitaria efectiva y la fortaleza de las instituciones democráticas —especialmente el Poder

⁴ El *The Pandemic Backsliding Project* (PanDem), Versión 6.1, es un repositorio de datos que analiza las respuestas estatales a la pandemia de COVID-19 y cómo estas afectan la democracia y los derechos humanos. Cubre el periodo de marzo de 2020 a junio de 2021, proporcionando una base empírica para entender la aplicación y efectos de las medidas de emergencia implementadas por diversos países. Este proyecto investiga cómo las disposiciones de emergencia, que permiten a los Estados limitar temporalmente libertades personales y controles institucionales, son utilizadas durante crisis como la del COVID-19 (PanDem, 2021).

Legislativo— resulta esencial. La pandemia de COVID-19 ha servido como catalizador para reevaluar la importancia de un enfoque de gobernanza que no se limite a las respuestas inmediatas del Ejecutivo, sino que también integre la participación activa y representativa del Legislativo, garantizando así la deliberación, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de la salud pública.

II. EL ROL DE LOS PARLAMENTOS EN LA GOBERNANZA SANITARIA

La conceptualización de la gobernanza de la salud pública, propuesta por Bennett, Gostin, Magnusson y Dean Martin (2009), resalta la influencia de diversos factores —informativos, ambientales, urbanísticos y socioeconómicos— sobre la salud y el bienestar poblacionales. Esta visión ampliada requiere un enfoque holístico en la gobernanza sanitaria, que trascienda los límites tradicionales del sistema de salud e incorpore una política de “salud en todas las políticas” (Bennett *et al.*, 2009, p. 207). En este contexto, el rol del Estado, y especialmente del parlamento, se evidencia como fundamental. Como principal órgano de representación y legislación, el parlamento debe garantizar que las políticas en diferentes sectores gubernamentales consideren sus impactos en la salud y el bienestar público.

Además, Bennett y colaboradores afirman que la fortaleza del Estado y la efectividad de la gobernanza sanitaria se vinculan estrechamente con la capacidad gubernamental de ejecutar eficientemente sus funciones regulatorias en salud pública. Este enfoque resalta el papel crucial de un parlamento eficaz, que trasciende la actividad legislativa para abarcar también la supervisión, representación y fiscalización, asegurando así una gobernanza sanitaria, transparente y responsable.

En un contexto democrático, el parlamento cumple funciones esenciales que superan la legislación, incluyendo la supervisión, representación y fiscalización (Pedroza de la Llave, 1997, pp. 215–244). Carl Schmitt y Hans Kelsen enfatizan la relevancia del parlamento como soporte de la democracia representativa, donde la diversidad y representatividad son fundamentales para la legitimidad y la transparencia democrática (Kelsen, 1992, p. 50; Schmitt, 1992, p. 294). Estos análisis teóricos subrayan la importancia de un parlamento robusto y eficiente en la consolidación democrática y, consecuentemente, en la gobernanza sanitaria.

Por el contrario, en contextos de erosión democrática, el debilitamiento institucional del parlamento se vuelve más evidente, restringiendo su capa-

cidad para actuar como contrapeso frente al Ejecutivo. Este fenómeno resulta en una mayor acumulación de poder en manos del Ejecutivo durante emergencias, reduciendo la efectividad parlamentaria en la supervisión y limitando la deliberación democrática en la respuesta sanitaria.

A pesar de la ausencia de un marco teórico consolidado que vincule de manera directa el Estado de derecho, la representación y la democracia —específicamente a través del parlamento— con la gobernanza sanitaria, este apartado intenta probar una serie de premisas interrelacionadas para establecer un entendimiento teórico de la relevancia del parlamento en la gobernanza sanitaria. Aspiramos a demostrar cómo estos elementos, en conjunto, impactan en la efectividad de la gobernanza sanitaria.

La hipótesis central sostiene que la eficacia de la gobernanza sanitaria es un reflejo de la fortaleza de un Estado, la cual se manifiesta a través de un parlamento robusto y un Estado de derecho consolidado. En la primera premisa se analiza la relación entre una democracia saludable y un parlamento fuerte, enfatizando que la representación y participación ciudadanas efectivas son indicativas de la salud democrática. En la segunda se examina cómo un parlamento robusto, a través de su legislación y supervisión eficaces, contribuye a un Estado de derecho firme, lo que a su vez fortalece la relación entre parlamento y Estado de derecho. La tercera premisa une un Estado de derecho sólido con una gobernanza sanitaria efectiva, argumentando que políticas públicas bien implementadas, incluidas las de salud, dependen de un marco legal claro y una rendición de cuentas institucional.

La conclusión última obtenida a partir de esta serie de premisas es que hay un fuerte vínculo entre la salud y elementos como la democracia. Un parlamento fortalecido se identifica como un componente crucial de un Estado democrático, el cual, a su vez, es esencial para un sólido Estado de derecho, necesario para una gobernanza efectiva del sector sanitario. Esta conexión resalta la relación intrincada entre las estructuras políticas y los resultados en materia de salud pública, enfatizando el papel vital de las instituciones democráticas en dar forma a los sistemas sanitarios.

1. Premisa 1: democracia y un parlamento fuerte

Para abordar integralmente la cadena de premisas y explicar los hallazgos, es crucial contextualizar cómo cada elemento de esta cadena contribuye al entendimiento general de la interacción entre la democracia, la efectividad parlamentaria, el Estado de derecho y la gobernanza sanitaria. En este sentido, los hallazgos relativos a la primera premisa han demostrado

una correlación positiva y significativa entre la efectividad parlamentaria y la democracia, proporcionando una base sólida para explorar las premisas subsiguientes.

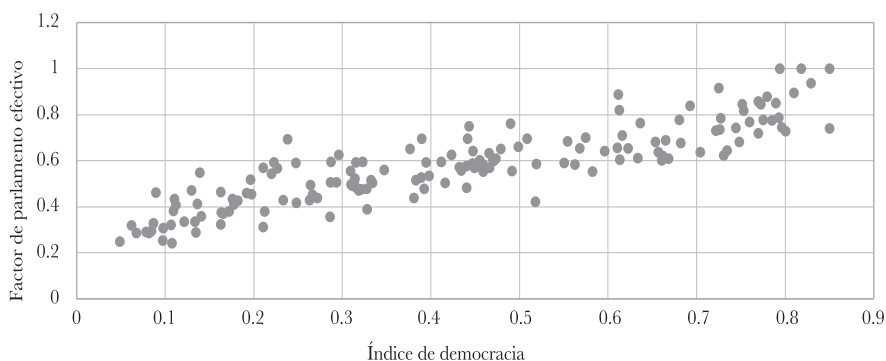
Mediante el empleo del factor “parlamento efectivo” (PE), derivado de los índices globales del estado de la democracia (GSoD), de IDEA,⁵ y del índice de democracia (ID), de V-DEM,⁶ ambos del año 2021, esta investigación ha evaluado con precisión la influencia que ejercen los parlamentos en la estructura y el funcionamiento de los regímenes democráticos. Estos índices, reconocidos a nivel internacional, ofrecen una medición comprensiva de la capacidad de los parlamentos para cumplir efectivamente con sus roles legislativos, de supervisión y representación, así como una valoración detallada de varios aspectos fundamentales de la democracia.

Los resultados obtenidos demuestran una correlación robusta y significativa entre el factor de PE y el índice de democracia, con un coeficiente de correlación de 0.875. Este alto coeficiente sugiere una fuerte interdependencia entre el PE y los niveles de democracia, lo cual es corroborado por un *R-squared* de 0.766. Este último indica que aproximadamente 76.6% de la variabilidad en la calidad de la democracia puede ser explicada por las variaciones en PE. Además, el coeficiente de 1.203169248 para el PE ilustra que un incremento unitario en esta variable se asocia con un aumento promedio de 1.203 unidades en el índice de democracia. La significancia estadística de este coeficiente, evidenciada por un valor P prácticamente nulo (9.23096E-51), refuerza la solidez de esta asociación.

⁵ El factor parlamento efectivo utilizado en este estudio es parte de los índices globales del estado de la democracia (GSoD) de IDEA. Representa la capacidad de la legislatura para supervisar y controlar las acciones del Ejecutivo. Este factor integra tres indicadores específicos de la encuesta de expertos de V-Dem, que evalúan directamente la efectividad del parlamento, así como indicadores adicionales sobre la supervisión ejecutiva y las restricciones al Poder Ejecutivo provenientes del modelo *Polity*. La combinación de estos indicadores proporciona una medida comprensiva de la eficacia parlamentaria en el contexto de la supervisión ejecutiva. Para nuestro análisis, hemos aplicado el factor correspondiente al año 2021, siguiendo el modelo de medición de teoría de respuesta al ítem, lo que asegura una evaluación precisa de la capacidad de supervisión del parlamento en el contexto actual (International IDEA, 2022).

⁶ El índice de democracia utilizado para los análisis en este estudio se basa en los promedios de los índices del año 2021 de democracia electoral (v2x_polyarchy), democracia liberal (v2x_libdem), democracia participativa (v2x_partipdem), democracia deliberativa (v2x_delibdem) y democracia egalitaria (v2x_egaldem). Estos índices son parte de los V-Dem High-Level Democracy Indices, que agrupan indicadores macro-nivel que describen características de la democracia en el nivel más alto (más abstracto). Para una descripción detallada de todos los índices, índices de componentes y índices de nivel inferior, consulte el Apéndice A de la documentación de V-Dem (Gerring *et al.*, 2023).

GRÁFICA 1. PARLAMENTO EFECTIVO Y DEMOCRACIA, 2021



FUENTE: elaboración propia con base en el factor de parlamento efectivo de IDEA y el promedio de índices de democracia de V-Dem, 2021.

Estos hallazgos enfatizan la relación intrínseca y significativa entre un parlamento efectivo y una democracia robusta. Revelan que los parlamentos, al ejercer sus funciones legislativas, de supervisión y representación de manera efectiva, no solo son indicativos de una democracia saludable, además, son fundamentales para su fortalecimiento y profundización. Por tanto, el parlamento efectivo emerge no sólo como un reflejo de la calidad democrática, sino como un factor crítico para el desarrollo y la sustentabilidad de prácticas democráticas saludables.

2. Premisa 2: *influencia de un parlamento fuerte en el Estado de derecho*

Este apartado se enfoca en la segunda premisa de nuestra cadena de argumentación, explorando la influencia directa que ejerce un parlamento fuerte sobre el Estado de derecho. Este análisis se fundamenta en la utilización del factor de parlamento efectivo y datos correspondientes al Estado de derecho, proporcionando así una evaluación meticulosa de cómo las funciones legislativas y de supervisión impactan en la solidez y la coherencia del marco legal de un país.

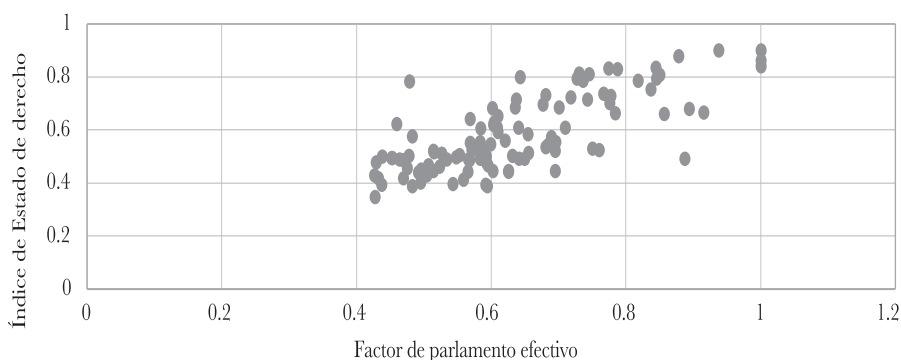
A través del uso del factor de PE empleado anteriormente, este análisis mide el grado de influencia parlamentaria en la política y la gobernanza estatal. Paralelamente, se correlaciona con el Estado de derecho (índice del *World Justice Project*)⁷ como un indicador clave de la justicia, la coherencia

⁷ En este estudio se utilizó el índice de estado de derecho del *World Justice Project* (WJP), correspondiente al año 2021. Este Índice evalúa 142 países y jurisdicciones a nivel mundial,

legal y la aplicación equitativa de las leyes, elementos esenciales para una democracia saludable y una gobernanza efectiva.

Los resultados obtenidos indican una correlación significativa y robusta entre la efectividad parlamentaria y el Estado de derecho, con un coeficiente de correlación de 0.773, lo que sugiere una fuerte interdependencia positiva entre ambas variables. Este vínculo se ve reforzado por un *R-squared* de 0.597, demostrando que aproximadamente 59.76% de la variabilidad en el Estado de derecho puede ser explicada por las variaciones en la efectividad parlamentaria. Adicionalmente, el coeficiente de 0.696 para la efectividad parlamentaria indica que un incremento unitario en esta variable se asocia con un aumento significativo en la calidad del Estado de derecho, evidenciado por un valor P extremadamente bajo (1.79038E-25), lo que confirma la fortaleza de esta asociación.

GRÁFICA 2. CORRELACIÓN ESTADO DE DERECHO
Y PARLAMENTO EFECTIVO, 2021



FUENTE: elaboración propia con base en el factor de parlamento efectivo de IDEA y el índice de estado de derecho del WJP, 2021.

Estos hallazgos corroboran la premisa de que un parlamento fuerte, que ejerce de manera efectiva sus funciones legislativas y de supervisión, contribuye sustancialmente al fortalecimiento del Estado de derecho. La capacidad de los parlamentos para influir positivamente en la coherencia y justicia del marco legal subraya su rol indispensable en la consolidación de

proporcionando puntuaciones y clasificaciones para ocho factores y 44 subfactores que abarcan diversas dimensiones del Estado de derecho, como las restricciones al poder gubernamental, la ausencia de corrupción, el gobierno abierto, los derechos fundamentales, el orden y la seguridad, la aplicación de la normativa, la justicia civil y la justicia penal, elementos fundamentales de un Estado fuerte (WJP, 2021).

sistemas legales sólidos y coherentes, fundamentales para el mantenimiento de la justicia y la igualdad ante la ley.

La influencia significativa del parlamento en el Estado de derecho no sólo demuestra cómo las instituciones legislativas efectivas son cruciales para la aplicación justa y equitativa de las leyes, sino que resalta el papel fundamental que juegan en la promoción y el fortalecimiento de la gobernanza democrática y legal. Por tanto, la efectividad parlamentaria emerge no sólo como un reflejo de la fuerza institucional, también como un factor crítico para el desarrollo y la sostenibilidad de prácticas legales y democráticas saludables.

3. Premisa 3: Estado de derecho y gobernanza sanitaria

En el análisis de la implementación de políticas de salud pública en países en desarrollo, Amanda Glassman y Kent Buse ilustran cómo los factores políticos influyen en la definición de prioridades, la asignación de servicios y la distribución presupuestaria en el sector de la salud (Glassman y Buse, 2008, pp. 163–170). A pesar de que su discusión se enfoca en actores políticos, grupos de interés y la movilización de la voluntad política, se desprende una implicación indirecta, pero significativa, sobre el papel de las instituciones democráticas en la configuración de las políticas de salud.

Este contexto invita a una profundización en cómo las estructuras democráticas y el Estado de derecho afectan la gobernanza de la salud. En este sentido, los parlamentos, como pilares de las democracias representativas, desempeñan roles fundamentales en la negociación, aprobación e implementación de reformas sanitarias. La interacción entre los parlamentos y otros actores políticos, dentro de marcos legales y regulatorios definidos por el Estado de derecho, resulta esencial para el desarrollo de políticas de salud sostenibles, equitativas y efectivas.

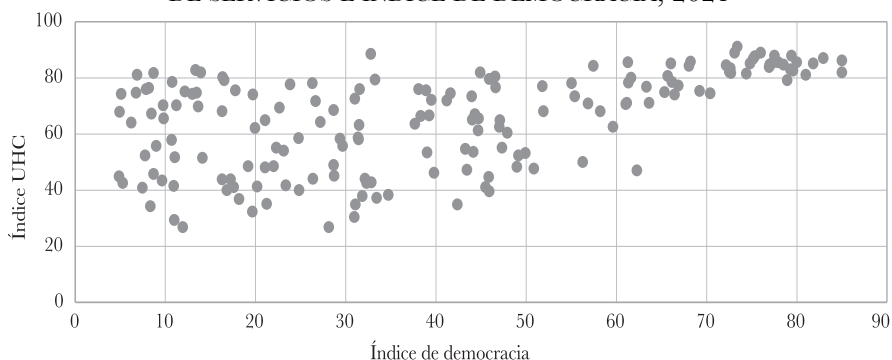
Acorde con esta perspectiva, el trabajo de Sameen Siddiqi *et al.* (2009) resalta la relevancia de una gobernanza eficaz, identificada como un determinante clave para el avance social y el desarrollo. El marco propuesto por estos autores para evaluar la gobernanza del sistema de salud reconoce la necesidad de una aproximación holística que abarque la participación estatal, civil y privada, así como la interacción entre distintos niveles de gobierno y la gobernanza global para mejorar los resultados de salud.

Avanzando sobre esta contribución, el presente estudio propone explorar la interrelación entre el Estado de derecho, la efectividad parlamentaria y la gobernanza sanitaria. Basándonos en un análisis de correlación entre

el índice de democracia empleado anteriormente y el Índice de Cobertura Universal de Salud (UHC),⁸ examinamos cómo las prácticas democráticas influyen en las políticas y resultados sanitarios de un país. Los resultados indican una relación moderadamente fuerte entre la democracia y el UHC, sugiriendo que un mayor nivel democrático se asocia con una mejora en la cobertura y calidad de la atención sanitaria.

Los hallazgos preliminares indican una correlación moderadamente fuerte (coeficiente de correlación múltiple de 0.529756988) entre el nivel de democracia de un país y su UHC, sugiriendo que aproximadamente 28.06% de la variabilidad en la cobertura y calidad de la atención sanitaria puede ser explicada por las variaciones en la democracia. Este vínculo sugiere que una mayor calidad democrática está asociada con mejoras en la cobertura y accesibilidad de los servicios de salud. La significancia estadística de estos resultados (con un valor crítico de F de 9.30739E-14) enfatiza la importancia crítica de las estructuras democráticas y de gobernanza en la promoción de sistemas de salud eficaces y accesibles.

GRÁFICA 3. CORRELACIÓN DEL ÍNDICE DE COBERTURA DE SERVICIOS E ÍNDICE DE DEMOCRACIA, 2021

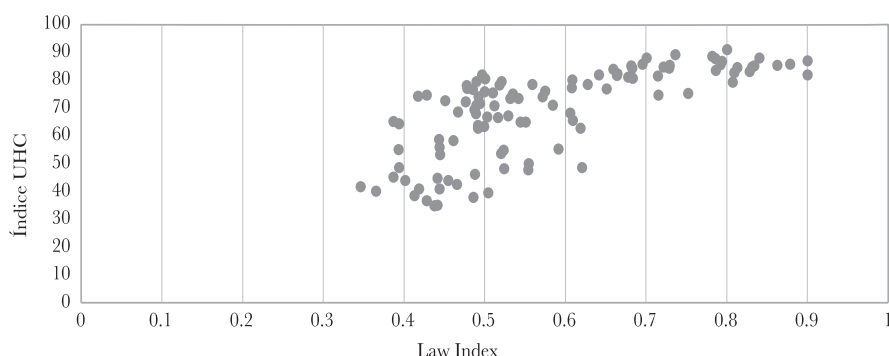


FUENTE: elaboración propia con base en el índice UHC de la OMS y el promedio de índices de democracia de V-Dem, 2021.

⁸ Para este estudio utilizamos el año 2021 como referencia. El UHC Index mide la cobertura de servicios de salud esenciales, que incluyen intervenciones trazadoras en salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, enfermedades infecciosas, enfermedades no transmisibles y capacidad y acceso al servicio, entre la población general y la más desfavorecida. Se expresa en una escala sin unidades de 0 a 100, calculado como la media geométrica de 14 indicadores trazadores de cobertura de servicios de salud. Estos indicadores se organizan en cuatro componentes: salud reproductiva, materna, neonatal e infantil; enfermedades infecciosas; enfermedades no transmisibles; y capacidad y acceso al servicio. Véanse los metadatos de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2023).

Profundizando en la relación entre la efectividad parlamentaria y el Estado de derecho con la salud pública, realizamos un segundo análisis que vinculó directamente el índice del Estado de derecho con el UHC. Este análisis produjo una correlación aún más robusta, indicando que un sólido Estado de derecho, reflejado en la aplicación coherente y justa de las leyes, contribuye significativamente a la efectividad de las políticas y sistemas de salud pública. Aquí, el coeficiente de correlación múltiple fue de 0.678496608, demostrando que el Estado de derecho explica aproximadamente 46.04% de la variabilidad en la cobertura universal de salud. La significativa correlación positiva entre el Estado de derecho y la cobertura universal de salud valida la hipótesis de que un Estado de derecho sólido es fundamental para una gobernanza sanitaria efectiva.

GRÁFICA 4. CORRELACIÓN DEL ÍNDICE DE COBERTURA DE SERVICIOS Y EL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO, 2021



FUENTE: elaboración propia, con base en el índice de cobertura de servicios (UHC) y el índice de Estado de derecho de WPJ, 2021.

Al destacar la relevancia de las instituciones democráticas y el Estado de derecho en la promoción de la salud pública, este análisis abre caminos para futuras investigaciones que podrían explorar en mayor profundidad cómo las políticas democráticas y la gobernanza afectan específicamente los diversos aspectos de la salud y el bienestar de las sociedades.

Este análisis amplía el marco propuesto por Siddiqui *et al.*, destacando cómo la fortaleza de las instituciones democráticas y el Estado de derecho pueden influir directamente en la efectividad de la gobernanza del sistema de salud. Al incorporar la dimensión de la democracia y el Estado de derecho en el análisis de la gobernanza sanitaria, este estudio no sólo extiende el trabajo

de Siddiqi *et al.*, sino que subraya la interdependencia entre una gobernanza efectiva y la realización de objetivos sanitarios. Este enfoque integrador resalta la necesidad de políticas que fortalezcan simultáneamente la democracia y la cobertura de salud universal, ofreciendo una perspectiva más amplia para comprender y mejorar la gobernanza sanitaria en el contexto del desarrollo global.

4. Premisa 4: Parlamento y gobernanza sanitaria global

El Manual para Parlamentarios No. 35 de la Unión Interparlamentaria, titulado “El camino hacia la cobertura sanitaria universal” identifica al parlamento como eje central de la democracia representativa, subrayando su papel crucial en la conformación de la gobernanza sanitaria. Este documento detalla cómo los parlamentos promulgan normativas que no sólo limitan acciones perjudiciales para la salud pública, sino que también autorizan la implementación de proyectos beneficiosos para la salud, ejerciendo funciones reguladoras y de supervisión sobre el Poder Ejecutivo. Esta supervisión resulta fundamental para la adecuada implementación de políticas sanitarias y la promoción de la transparencia en su gestión. Además, su naturaleza representativa permite que el parlamento refleje las necesidades y expectativas sanitarias de la ciudadanía, asegurando que las decisiones en materia de salud pública sean inclusivas y contribuyan efectivamente al bienestar general (UIP, 2022b).⁹

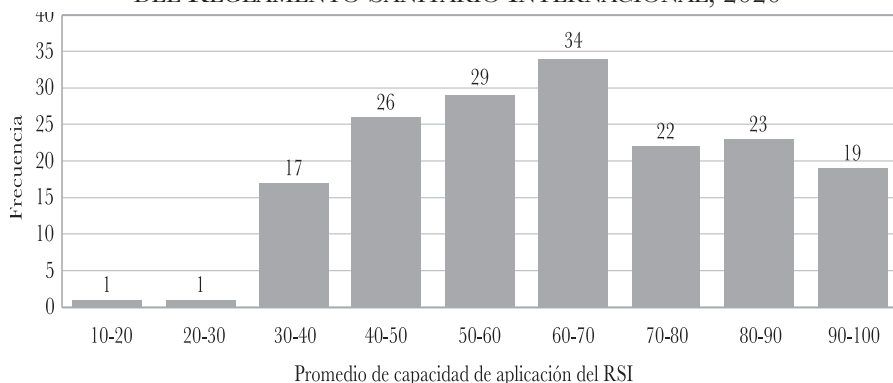
Dado este amplio espectro de responsabilidades a nivel nacional, la relevancia del parlamento se extiende a la esfera de la gobernanza global, donde su función legislativa cobra una importancia vital. Harold Hongju Koh resalta la armonización legal como un pilar clave de la internalización, junto con sus dimensiones social y política (Koh, 2013). Desde esta perspectiva, el papel del parlamento es esencial para integrar instrumentos jurídicos internacionales en el corpus jurídico nacional, como el Reglamento Sanitario Internacional. Este proceso es imperativo para asegurar que las políticas de salud estén alineadas con los estándares y compromisos internacionales, una necesidad que adquiere especial relevancia en situaciones de salud pública global.

La pandemia de COVID-19 expuso desafíos significativos para la gobernanza sanitaria mundial, resaltando la importancia crítica de la preparación de los Estados para enfrentar emergencias de salud pública interna-

⁹ Estos aspectos, resaltados en la resolución de la 74a. Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/74/304. UN. General Assembly 74th session, 2020), subrayan la importancia de la participación parlamentaria en fomentar una gobernanza sanitaria efectiva.

cionales. A pesar de la existencia del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) desde 2005, diseñado para coordinar acciones y mejorar la capacidad de respuesta a nivel global, la implementación efectiva en los Estados miembros ha sido desigual. Según los informes anuales de autoevaluación sobre la aplicación del RSI, para el año 2020, cuando inició la pandemia, el promedio global de las capacidades requeridas (15 en total) era de apenas 64.82, indicando que, de los 172 países evaluados, solo 64 superaban el umbral de 70 puntos en su capacidad de respuesta¹⁰ (OMS, 2022). Esta disparidad plantea interrogantes sobre la preparación real del mundo ante pandemias.

GRÁFICA 5. FRECUENCIA DE CAPACIDADES DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SANITARIO INTERNACIONAL, 2020



FUENTE: elaboración propia, con base en e-SPAR, 2020.

Este déficit refleja una debilidad inherente en la gobernanza internacional de la salud, la cual se sustenta en gran medida en la voluntad y capacidad de los Estados para implementar y seguir las directrices internacionales. La efectividad del RSI no solo depende de la firma y ratificación por parte de los ejecutivos nacionales, sino de la transposición de sus disposiciones a marcos normativos y sistemas financieros robustos a nivel nacional. En par-

¹⁰ Utilizamos las puntuaciones del informe e-SPAR de 2020 para evaluar la preparación al inicio de la pandemia. El e-SPAR, propuesto por la OMS, es una plataforma *web* que asiste a los Estados parte en el cumplimiento de sus obligaciones de informar anualmente sobre la implementación de las capacidades requeridas por el Reglamento Sanitario Internacional (RSI). Esta herramienta fomenta la transparencia y la rendición de cuentas en seguridad de la salud pública mundial. La herramienta de autoevaluación SPAR incluye 35 indicadores para las 15 capacidades del RSI, esenciales para detectar, evaluar, informar y responder a riesgos de salud pública de importancia nacional e internacional (OMS, 2022).

ricular, las capacidades relacionadas con la legislación y el financiamiento, así como con el marco nacional para emergencias sanitarias (capacidades 1 y 8, respectivamente), han mostrado un rendimiento subóptimo, con promedios de 66.27 y 66.51.

Este hecho subraya la necesidad de un enfoque más integrado y comprometido para fortalecer la preparación y respuesta ante pandemias, lo que implica una transformación significativa en los procesos de internacionalización de las normas de salud, más allá de la mera adopción formal de acuerdos internacionales. La superación de estos desafíos requiere una acción coordinada y sostenida tanto a nivel nacional como internacional, enfocada en cerrar las brechas identificadas y en reforzar los sistemas de salud pública para enfrentar futuras crisis sanitarias de manera más eficaz.

La efectividad de la respuesta estatal ante emergencias de salud pública, especialmente en el contexto de acuerdos internacionales que impactan la salud global, requiere de un Estado de derecho sólido. Este fundamento legal no sólo proporciona legitimidad y sustento a las decisiones ejecutivas, también garantiza la alineación de estas acciones con los principios y obligaciones internacionales. En este marco, el rol del parlamento adquiere una importancia crucial.

El involucramiento activo del parlamento asegura que las medidas adoptadas por el Ejecutivo sean objeto de un escrutinio democrático, lo que favorece la transparencia y la rendición de cuentas. Además, permite que las estrategias y políticas implementadas en respuesta a compromisos internacionales, como los derivados del Reglamento Sanitario Internacional, sean discutidas, adaptadas y respaldadas por una base legal robusta. Esto implica la creación o modificación de legislaciones que no solo cumplan con los estándares internacionales, sino que también consideren las particularidades y necesidades nacionales.

Un parlamento proactivo y comprometido con la salud global contribuye significativamente a la construcción de un marco de gobernanza sanitaria que sea eficiente, equitativo y sostenible. Al asegurar que las medidas de salud pública sean debidamente consideradas, financiadas e implementadas, el parlamento juega un papel vital en la promoción de la salud como un bien público global. Este enfoque colaborativo y de múltiples niveles fortalece la capacidad de los Estados para responder de manera efectiva a las emergencias sanitarias, salvaguardando el bienestar de la población y contribuyendo a la seguridad sanitaria internacional.

Reflexionando sobre el papel de los Estados en la salud global, el Índice Mundial de Seguridad Sanitaria (GHS Index)¹¹ ofrece una perspectiva

¹¹ En este estudio se utilizó el índice de seguridad sanitaria global (GHS Index) de 2021, el cual es la primera evaluación y comparación exhaustiva de la seguridad sanitaria y las ca-

reveladora. Este índice mide las capacidades de 195 países para enfrentar epidemias y pandemias, evaluando seis categorías y treinta y cuatro indicadores, abarcando desde la prevención y detección hasta la respuesta rápida y el sistema de salud, así como el cumplimiento de normas internacionales y el entorno de riesgo (Nuclear Threat Initiative, 2022a).

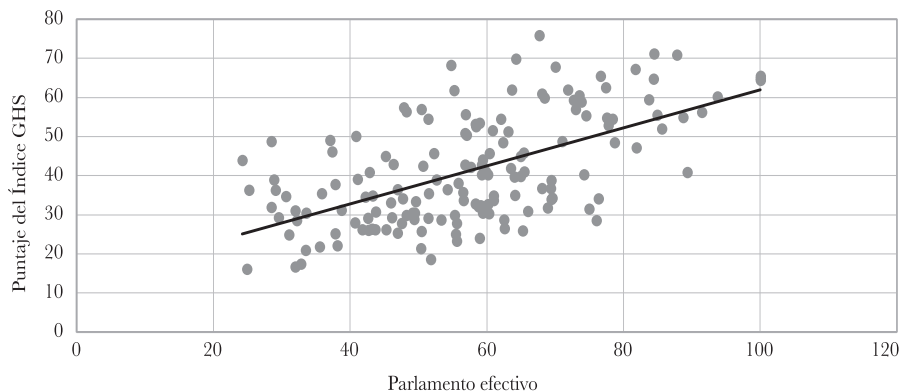
Los resultados del análisis del índice GHS son claros y preocupantes: ningún país estaba completamente preparado para manejar epidemias o pandemias. El puntaje promedio general del índice GHS entre los 195 países evaluados fue de solo 40.2 sobre un total posible de 100 en 2019, previo al inicio de la pandemia. Dentro del grupo de los 60 países de altos ingresos, el puntaje promedio es ligeramente mayor, alcanzando los 51.9. No obstante, es alarmante que 116 países de ingresos altos y medios registren puntajes inferiores a 50 (Nuclear Threat Initiative, 2022b, pp. 1–7). Esta realidad apunta a una preparación internacional insuficiente, con muchos países que no demuestran las habilidades y capacidades necesarias de seguridad sanitaria para prevenir, detectar y responder a brotes de enfermedades infecciosas significativas.

El papel de los parlamentos se torna fundamental en este contexto, no solo en la legislación y supervisión, sino como catalizadores de la armonización legal y las reformas necesarias para fortalecer los sistemas de salud. Al correlacionar el índice de efectividad parlamentaria 2021 con el GHS Index del mismo año, se observa una relación significativa. El coeficiente de correlación múltiple es de 0.57209208, indicando una correlación moderada entre la efectividad del parlamento y las capacidades de seguridad sanitaria de un país. Esto se refleja en el coeficiente de determinación (R^2) de 0.32728935, lo que implica que aproximadamente 32.73% de la variabilidad en la seguridad sanitaria global puede ser explicada por la efectividad parlamentaria.

El análisis de regresión muestra un valor F significativo (73.9515291) con un valor crítico de F extremadamente bajo (9.1658E-15), indicando que la relación entre estas variables es estadísticamente significativa. Además, el coeficiente para la variable independiente (efectividad del parlamento) es de 0.47956969, lo que sugiere que un aumento en la efectividad parlamentaria está asociado con un incremento en el puntaje del GHS Index.

pacidades relacionadas entre los 195 países que conforman los Estados parte del Reglamento Sanitario Internacional (2005). Este índice tiene como objetivo impulsar cambios medibles en la seguridad sanitaria nacional y mejorar la capacidad internacional para abordar uno de los riesgos más omnipresentes del mundo: brotes de enfermedades infecciosas que pueden conducir a epidemias y pandemias internacionales (Nuclear Threat Initiative, 2022a).

GRÁFICA 6. CORRELACIÓN ENTRE EL FACTOR PARLAMENTO EFECTIVO Y EL ÍNDICE DE COBERTURA DE SERVICIOS, 2021



FUENTE: elaboración propia, con base en índice de cobertura de servicios de OMS y el factor de parlamento efectivo, 2021.

Este hallazgo subraya la importancia de la función legislativa y de supervisión de los parlamentos en la mejora de la seguridad sanitaria global. La capacidad de los parlamentos para promulgar y hacer cumplir leyes, asignar recursos adecuados al sector salud y asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales, son factores clave que pueden influir en la preparación y respuesta de un país ante crisis sanitarias.

La interpretación de estos resultados refuerza la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas y promover la gobernanza sanitaria eficaz como pilares fundamentales para mejorar la preparación global ante pandemias. En este sentido, el papel de los parlamentos es crucial, no solo en la implementación de políticas sanitarias internas, sino en la contribución a un marco de salud pública global más robusto y coordinado. Esto implica un compromiso continuo con la mejora de las capacidades de seguridad sanitaria, en línea con los estándares y recomendaciones internacionales, para proteger la salud global como un bien público esencial.

III. EFECTOS DE LA PANDEMIA EN DEMOCRACIA

Este apartado introductorio examina la relación entre la pandemia de COVID-19 y la erosión democrática, con un enfoque en las limitaciones legislativas implementadas como respuesta a la crisis sanitaria y cómo estas han profundizado el fenómeno de concentración de poder en el Ejecutivo. La

pandemia justificó en muchos países la adopción de restricciones significativas sobre las funciones legislativas, argumentadas bajo criterios de eficiencia y protección de la salud pública. Sin embargo, estas restricciones conllevaron una notable alteración en el equilibrio de poderes, debilitando al Legislativo como contrapeso y facilitando la acumulación de competencias en manos del Ejecutivo.

Aunque planteadas inicialmente como medidas temporales, muchas de estas restricciones se prolongaron en el tiempo, configurando una “nueva normalidad” que ha institucionalizado la centralización del poder en el Ejecutivo. Este estudio evalúa cómo las limitaciones legislativas (variable *leglimit* del *Pandemic Backsliding Project*) impuestas en 2020 impactaron la variación del índice de democracia liberal (*v2x_libdem* de V-Dem) entre 2019 y 2021, revelando patrones de erosión democrática en contextos de diferente calidad democrática.

El análisis clasifica los países en tres niveles de democracia —alta (*libdem* > 0.7), media (0.4 - 0.7) y baja (< 0.4)— para explorar cómo cada categoría respondió a la crisis mediante la adopción de medidas restrictivas sobre el Poder Legislativo. Los datos reflejan una tendencia preocupante hacia la erosión democrática, particularmente en los sistemas más frágiles, donde la emergencia sanitaria ha comprometido el equilibrio de poderes de manera profunda y sostenida.

En términos generales, se observa una disminución del índice de democracia liberal en 115 de los 179 países analizados entre 2019 y 2021. De estos, solo 65 ya presentaban una reducción en el índice antes de la pandemia, lo cual sugiere que en muchos casos la emergencia sanitaria actuó como catalizador de una erosión democrática incipiente o preexistente. Por su parte, las limitaciones legislativas se clasificaron en seis categorías, desde “Sin limitaciones” hasta “Completamente disuelto”, lo que permite observar cómo la calidad democrática influye en la probabilidad y en la intensidad de las restricciones impuestas.

Este análisis subraya que, mientras las democracias consolidadas exhiben mecanismos de resiliencia para preservar el equilibrio de poderes en tiempos de crisis, las democracias frágiles tienden a adoptar medidas que no solo limitan la función legislativa, sino que generan precedentes que podrían institucionalizarse, planteando un riesgo significativo para la estabilidad democrática a largo plazo.

1. *Democracias altas: resiliencia y limitación controlada*

En las democracias clasificadas como altas, una mayoría de 16 países no impuso restricciones significativas al Poder Legislativo. Estos resultados sugieren una mayor capacidad institucional para mantener el equilibrio de poderes, aun en contextos de crisis. Sólo en casos aislados se permitió al Ejecutivo gobernar por decreto en ciertas áreas o en muchas cuestiones, lo cual denota que, aunque la centralización temporal fue una respuesta posible, la institucionalidad democrática en estos contextos parece contar con mecanismos sólidos de autocontrol y supervisión para evitar un uso desmedido del poder.

2. *Democracias medias: diversidad en la respuesta institucional*

Las democracias medias exhibieron una respuesta institucional diversa frente a la pandemia. Según los datos disponibles, trece países de este grupo no impusieron restricciones al Legislativo, mientras que de los que adoptaron limitaciones leves, la mayor proporción (once) permitieron al Ejecutivo gobernar por decreto en varias cuestiones, configurando un escenario de concentración intermedia del poder, aunque sin alcanzar los niveles de restricción más severos. Además, dos países de este grupo (Sri Lanka y Macedonia del Norte) suspendieron las labores parlamentarias durante 2 trimestres consecutivos en 2020, reflejando un debilitamiento sustancial de los mecanismos de supervisión durante un periodo prolongado. Estos datos evidencian que las democracias con un nivel intermedio presentan una heterogeneidad significativa en sus mecanismos de respuesta, y podrían ser particularmente susceptibles a dinámicas de erosión democrática en contextos de emergencia.

3. *Bajos niveles de democracia: centralización del poder y erosión democrática*

Los países con un bajo nivel democrático evidencian una tendencia marcada hacia la consolidación del Poder Ejecutivo en contextos de emergencia. De los países clasificados en esta categoría, quince permitieron al Ejecutivo gobernar en ciertas áreas por decreto, once extendieron esta prerrogativa a múltiples esferas de gobernanza, y cuatro carecían de una legislatura activa antes de la pandemia. Además, aunque 21 países en esta

categoría no impusieron restricciones adicionales, esto podría interpretarse como una señal de que el Poder Legislativo ya operaba con limitaciones preexistentes o una subordinación al Ejecutivo. La combinación de estas circunstancias sugiere que las democracias de baja calidad fueron las más propensas a experimentar un retroceso institucional durante la pandemia, facilitando la consolidación de estructuras autoritarias bajo la justificación de la emergencia sanitaria.

En este sentido, la variabilidad en la respuesta institucional frente a la pandemia sugiere que el nivel de democracia influye de manera significativa en la capacidad de un sistema para mantener el equilibrio de poderes durante situaciones de emergencia. En democracias consolidadas, la resiliencia institucional permitió que el Legislativo preservara, en gran medida, su función supervisora, actuando como contrapeso a las decisiones ejecutivas y limitando la erosión de derechos y libertades. Sin embargo, en democracias medias, y particularmente en las bajas, la pandemia exacerbó tendencias autoritarias preexistentes, generando un contexto donde la concentración de poder en el Ejecutivo no sólo fue más común, sino que se prolongó más allá del marco de necesidad inmediata.

Este primer análisis revela un patrón preocupante: en democracias frágiles, la crisis de COVID-19 se convirtió en una oportunidad para expandir el Poder Ejecutivo de forma sostenida, socavando la capacidad de supervisión legislativa y debilitando la institucionalidad democrática. La centralización del poder en el Ejecutivo, especialmente en países con legislaturas disueltas o limitadas, sugiere un proceso de erosión democrática que, si bien puede haberse originado en la pandemia, podría extenderse si no se reestablece el balance de poderes.

4. COVID-19: medidas de emergencia y su impacto en el Poder Legislativo

La gestión de la pandemia de COVID-19 ha subrayado la necesidad de una sinergia y coordinación sin precedentes entre distintos niveles de gobierno, evidenciando la esencialidad de respuestas coordinadas, la solvencia fiscal y la digitalización para afrontar la crisis. En este contexto, los parlamentos han jugado un papel crucial, adaptándose tanto tecnológicamente como normativamente para facilitar la aprobación eficiente de legislación de emergencia y paquetes de apoyo, reflejando su importancia en la arquitectura de la gobernanza global.

No obstante, la transición de los parlamentos a modalidades de trabajo híbridas o completamente remotas, si bien resalta su capacidad de resiliencia,

cia, conlleva desafíos significativos que deben manejarse con cautela para salvaguardar los fundamentos de la gobernanza democrática. Puente (2023) señala que es vital que los cambios en reglamentos y operaciones, en cualquiera de sus contextos, preserven la integridad de los procesos democráticos, asegurando que no se restrinja la capacidad de debate ni la igualdad de oportunidades para que todos los miembros expresen sus puntos de vista (Puente, 2023, pp. 315–332).

Una preocupación significativa es si la adaptabilidad parlamentaria, impulsada por circunstancias excepcionales, ha terminado por legitimar excesivamente al Ejecutivo, particularmente en contextos donde no se declaró formalmente un estado de emergencia. Esta situación plantea el riesgo de que las medidas adoptadas para asegurar la continuidad parlamentaria hayan favorecido indebidamente la aprobación de legislaciones o presupuestos impulsados por el Ejecutivo, socavando la función esencial de supervisión del Legislativo, particularmente en contextos en los que no se invocó el estado de emergencia, pues si bien, permite el amplio margen de acción del Ejecutivo, también está regulado y permite revertirlo.

En el *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico*, la Unión Interparlamentaria destaca la “resiliencia y adaptabilidad” de los parlamentos ante la crisis, señalando que una considerable cantidad adoptó tecnologías para mantener la continuidad de sus funciones (UIP, 2022a). Sin embargo, la necesidad de adaptarse a la crisis llevó a algunos países a reformar sus marcos legales, incluyendo modificaciones constitucionales, para facilitar prácticas como las sesiones y votaciones virtuales, subrayando un compromiso con la funcionalidad legislativa en tiempos de crisis, según María Belén Abdala, Gerardo Scherlis y Carolina Tchantian (Abdala *et al.*, 2020).

A pesar de estas adaptaciones, de acuerdo con los datos proporcionados por el *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), se observa una tendencia decreciente en el factor de parlamento efectivo a nivel global durante los años 2020, 2021 y 2022 —de 0.539 a 0.522 y a 0.516, respectivamente— (IDEA, 2022). Esta disminución se registra de manera uniforme a través de diversas regiones geográficas, manifestándose en, al menos, uno de los años señalados. Esta evidencia sugiere que, pese a la capacidad de los parlamentos para adaptarse y continuar con sus operaciones ante la crisis sanitaria global, subsisten desafíos significativos que limitan su habilidad para desempeñar de manera eficaz sus funciones.

La persistencia de desafíos para un desempeño efectivo de los parlamentos, a pesar de las adaptaciones implementadas, resalta la necesidad crítica de fortalecer sus facultades. Este fortalecimiento aseguraría que dichas instituciones desempeñen un rol proactivo y central en la gobernanza

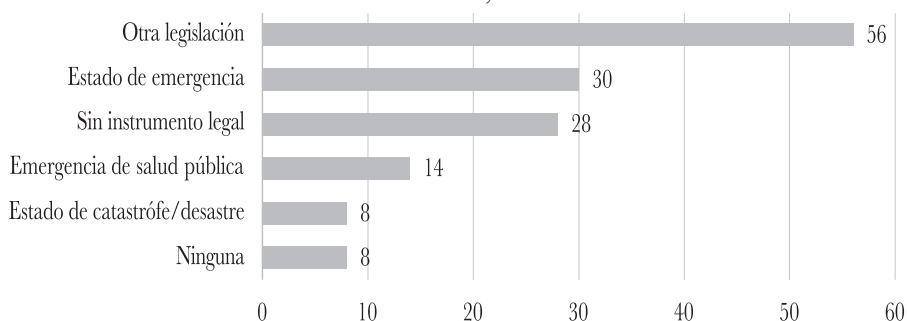
sanitaria, no sólo en tiempos de crisis, sino también en la gestión diaria. Por ende, la efectividad parlamentaria se convierte en un elemento indispensable para garantizar una gobernanza sanitaria resiliente y efectiva. Este análisis subraya la importancia vital de contar con parlamentos robustos y empoderados en todos los contextos.

En los párrafos siguientes se examinan las medidas de emergencia adoptadas por diversos gobiernos y su consecuente impacto en el Poder Legislativo. Esta revisión permitirá comprender mejor cómo las acciones gubernamentales en tiempos de crisis repercuten en la autonomía y la capacidad de los parlamentos para cumplir con sus funciones esenciales en la gobernanza de la salud pública.

5. *Respuesta del Estado a la pandemia: instrumentos legales*

El estudio del *Pandemic Backsliding Project* (PanDem), versión 6.1, abarca el análisis de las respuestas gubernamentales frente a la pandemia de COVID-19 desde marzo de 2020 hasta junio de 2021, examinando a 144 países. Este proyecto evalúa meticulosamente cómo las decisiones estatales ante la crisis inciden en las dinámicas democráticas tanto a corto como a largo plazo, proporcionando una visión panorámica de las políticas adoptadas en respuesta a la emergencia sanitaria.

GRÁFICA 7. INSTRUMENTO LEGAL DE MEDIDAS
DE EMERGENCIA, 2020-2021



FUENTE: elaboración propia, con base en la base de datos de *Pandemic Backsliding Project* (PanDem), 2021.

En el análisis de los instrumentos legales empleados durante los cinco trimestres evaluados entre 2020 y 2021 se identificó como predominante

la implementación de legislaciones alternativas, las cuales no se encuadran dentro de los marcos jurídicos convencionales, tales como el *estado de emergencia, salud o de desastre*. Cincuenta y seis naciones, entre ellas Austria, Dinamarca, Suiza, Turquía, Reino Unido y Polonia, se decantaron por este enfoque, señalando una preferencia hacia políticas legislativas diseñadas para atender las necesidades específicas nacionales, muchas de las cuales fueron desarrolladas en respuesta directa a la situación pandémica, o se basaron en leyes de salud preexistentes u otras normativas pertinentes.

La instauración de un *estado de emergencia* se situó como la segunda estrategia más común, siendo empleada por treinta países, entre ellos, Israel, Tailandia, Estados Unidos, Venezuela e Italia. En contraste, veintiocho naciones, entre las que se encuentran Afganistán, Myanmar, Iraq, Vietnam y Kuwait, se abstuvieron de implementar un marco legal específico para la gestión de la crisis. Esta estrategia resalta un patrón distintivo, especialmente observado en países con diferentes grados de estabilidad política y desarrollo económico. La omisión de un marco legal concreto en la respuesta a la pandemia por parte de estas naciones revela diversos retos: sin una estructura legal bien definida, las acciones y decisiones tomadas durante la crisis pueden enfrentar cuestionamientos respecto a su legalidad y legitimidad, lo que subraya la complejidad de la gobernanza en contextos de incertidumbre y la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública.

La adopción de declaraciones de “emergencia de salud pública y estado de catástrofe/desastre” fue notablemente menos frecuente, observándose únicamente en catorce países la primera (incluyendo Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), y la segunda en ocho naciones (tales como Chile, Jamaica, Sudáfrica y Zimbabue). Este patrón sugiere una posible carencia de especificidad en los marcos legales de algunos países respecto a estas categorías o una percepción de no necesidad de ajustar las respuestas estatales a circunstancias tan particulares como las presentadas por la pandemia. La falta de preparación previa para crisis sanitarias de esta magnitud se hace evidente en aquellos países que no contaban con disposiciones específicas para emergencias de salud, aunque algunos, como Senegal, tomaron medidas para subsanar esta deficiencia.

En Senegal, la respuesta gubernamental a la pandemia sirve como caso ilustrativo de adaptación legislativa y cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Bajo el liderazgo del presidente Macky Sall, y haciendo uso de las facultades otorgadas por la Constitución y las leyes vigentes, se declaró el estado de emergencia en marzo de 2020. Esta ac-

ción inicial fue seguida por una intervención del Parlamento, que modificó la legislación pertinente para proporcionar una respuesta más dirigida y específica a la crisis sanitaria. La promulgación de una ley en enero de 2021, que actualizó las regulaciones sobre el estado de emergencia e incorporó la categoría de “estado de desastre o crisis sanitaria”, marcó un hito importante, pues permitió la adopción de medidas como los toques de queda, reflejando un proceso dinámico de adaptación legal y colaboración interinstitucional en el manejo de la emergencia de salud pública (PanDem, 2021).¹²

Además, se identificó que ocho países no implementaron medidas de respuesta asociadas a un instrumento legal específico, como es el caso de Canadá, China y Nicaragua. Este aspecto podría ser resultado de una variedad de factores, desde una percepción atenuada del riesgo, hasta situaciones sobre la capacidad operativa gubernamental para responder a la crisis. La diversidad de estrategias subraya la importancia de la adaptabilidad y la contextualización en el ámbito de la gobernanza sanitaria durante emergencias de salud pública.

En última instancia, la persistencia de las medidas legales es un aspecto crucial para considerar. La categoría de “otra legislación” emergió como la más duradera, seguida por la implementación del estado de emergencia. La uniformidad en la aplicación de medidas legales en noventa y un países indica la existencia de una estrategia coherente y bien articulada o la efectividad de las intervenciones desde el comienzo de la crisis sanitaria. En contraposición, cuarenta y nueve países exhibieron una notable adaptabilidad al alternar entre dos distintas estrategias legales, lo que demuestra una capacidad de respuesta ante las variaciones y retos planteados por la dinámica de la pandemia. Es particularmente significativo el enfoque de tres naciones: Burkina Faso,¹³

¹² Véanse comentarios en la pregunta “emlaw” para Senegal en el *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

¹³ En Burkina Faso, el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo surge inicialmente por la adopción de medidas sin una base legal clara ni aprobación de la Asamblea Nacional en respuesta a la COVID-19. La alerta de estado de salud emitida por el gobierno no siguió el procedimiento establecido, como la emisión a través de un decreto o la definición de un plazo concreto. Las medidas adoptadas, como el toque de queda, se criticaron por su falta de fundamento legal y por exceder las disposiciones permitidas por el Código de Salud Pública. El Ejecutivo, posteriormente, solicitó autorización al Legislativo para legislar por ordenanza, recibiendo finalmente aprobación para una ley habilitante, lo que resuelve temporalmente el conflicto. Sin embargo, la legalidad de las medidas posteriores al periodo autorizado permanece sin clarificar. Véanse los comentarios en la pregunta “emlaw” para Burkina Faso en el *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

El Salvador,¹⁴ y Moldavia,¹⁵ que implementaron hasta tres diferentes marcos legales como resultado de las tensiones existentes entre los poderes del Estado y los desafíos para mantener el equilibrio entre la respuesta efectiva a la crisis.

6. *Aprobación parlamentaria*

Las variables del *Pandemic Backsliding Project* (PanDem), también incluyen un indicador para analizar la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante la gestión de la pandemia de COVID-19. Se observa una tendencia general hacia una relación constructiva en la implementación de instrumentos legales a nivel nacional. De los sesenta y nueve países analizados que requerían la aprobación parlamentaria para adoptar medidas legales primarias frente al COVID-19, sesenta y dos obtuvieron dicha ratificación de forma efectiva. Sin embargo, en siete casos se presentaron situaciones excepcionales, evidenciando distintos grados de fricción y autonomía entre los poderes del Estado.

En Haití y Sudán, la ausencia de una legislatura al inicio de la crisis sanitaria condujo a la adopción de medidas mediante decretos presidenciales.¹⁶ En Kenia, el Ejecutivo implementó inicialmente medidas sin la aprobación del Parlamento, y aunque posteriormente se introdujeron regulaciones legales, este segundo se abstuvo de aprobar varias de ellas, lo que

¹⁴ En El Salvador, el conflicto se intensifica con la sucesiva declaración de estados de emergencia por parte del Ejecutivo sin la aprobación del Legislativo, lo que lleva a una confrontación directa entre ambos poderes. El Tribunal Supremo interviene declarando inconstitucionales los decretos ejecutivos por limitar derechos constitucionales sin la debida aprobación legislativa. A pesar de los intentos de ambas partes por establecer medidas, la falta de acuerdo conduce a una situación de incertidumbre legal y administrativa, exacerbando la tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo y culminando en la implementación de medidas sin un claro fundamento legal tras el levantamiento del estado de emergencia. Véanse los comentarios en la pregunta “emlaw” para El Salvador en el *Pandemic Backsliding Project* (PanDem, 2021).

¹⁵ En Moldavia, el Parlamento declara inicialmente el estado de emergencia con base constitucional, pero el conflicto surge en el cambio de enfoque legal para la gestión de la crisis sanitaria. Al pasar de un estado de emergencia a una emergencia de salud pública, el país se enfrenta a desafíos en la claridad y aplicación de la legislación. La alteración entre diferentes marcos legales refleja las tensiones entre la necesidad de una respuesta ágil a la pandemia y el respeto por los procedimientos legales y constitucionales establecidos. Véanse los comentarios en la pregunta “emlaw” para Moldavia en *Pandemic Backsliding Project* (PanDem, 2021).

¹⁶ Véanse los comentarios en la pregunta “emlegapp” para Haití y Sudán en *Pandemic Backsliding Project* (PanDem, 2021).

debilitó su rol de supervisión y participación pública.¹⁷ En Lesoto, la situación se complicó debido a discrepancias en las referencias sobre la extensión del estado de emergencia, operando bajo un marco legal que permitía al Ejecutivo extender el estado de desastre sin aprobación parlamentaria¹⁸ (PanDem, 2021).

La situación en Malí se vio afectada por la inestabilidad política, con medidas adoptadas provisionalmente por el Ejecutivo sin confirmación de su ratificación por el nuevo parlamento.¹⁹ En Gambia, la utilización de órdenes ejecutivas tras la falta de aprobación parlamentaria para extender el estado de emergencia ilustra un desplazamiento del equilibrio de poderes.²⁰ Finalmente, en Venezuela, la falta de reconocimiento de la autoridad presidencial por parte de la Asamblea Nacional llevó a un *impasse* institucional, donde las extensiones del estado de emergencia se realizaron sin su aprobación, pero fueron validadas por el Tribunal Supremo²¹ (PanDem, 2021).

Estas divergencias subrayan la importancia crítica de la cooperación interinstitucional y el respeto por los principios constitucionales en la gestión de emergencias sanitarias. La efectividad de la respuesta a una crisis no sólo se mide por la inmediatez y alcance de las medidas adoptadas, también por la capacidad de los Estados para mantener la integridad del orden democrático y el Estado de derecho. La pandemia ha demostrado ser tanto un catalizador para la colaboración como un revelador de vulnerabilidades institucionales, resaltando la necesidad imperante de fortalecer los mecanismos de gobernanza, asegurar la participación legislativa y garantizar la supervisión y rendición de cuentas en situaciones de emergencia.

7. La importancia de un marco jurídico definido

Los datos analizados revelan que la diversidad en las respuestas legales de los países frente a la pandemia de COVID-19 manifiesta variados enfo-

¹⁷ Véanse los comentarios en la pregunta “emlegapp” para Kenia (V-Dem, 2023) en *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

¹⁸ Véanse los comentarios en la pregunta “emlegapp” para Lesoto en *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

¹⁹ Véanse los comentarios en la pregunta “emlegapp” para Malí en *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

²⁰ Véanse los comentarios en la pregunta “emlegapp” para Gambia en *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

²¹ Véase comentarios en la pregunta “emlegapp” para Venezuela en *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

ques y grados de preparación en el manejo de emergencias sanitarias. No obstante, más allá de la respuesta inmediata a la crisis, el elemento determinante de la resiliencia nacional ante situaciones adversas es la robustez del marco jurídico preexistente.

Un marco jurídico bien definido y robusto se convierte en un instrumento crucial, especialmente en tiempos de emergencia. Si este marco contempla de manera clara los procedimientos y límites para la declaración de un estado de emergencia, los poderes otorgados al Ejecutivo y las restricciones impuestas a derechos y libertades, entonces, incluso en situaciones extremas, el actuar del gobierno estará sujeto a un sistema de pesos y contrapesos (Greene, 2019, pp. 17–39). Esto garantiza que cualquier medida extraordinaria, aunque necesaria, no derive en abusos de poder ni en una erosión de las bases democráticas.

En contraste, cuando no existe un marco jurídico bien delineado o cuando las medidas de emergencia se implementan sin una declaración formal de estado de emergencia, nos encontramos ante un terreno propicio para la autocratización. La falta de claridad y límites puede conducir a una aplicación arbitraria de restricciones, trascendiendo el ámbito de lo necesario y razonable. Este escenario no sólo plantea un riesgo inmediato para los derechos y libertades individuales, también amenaza con dejar secuelas a largo plazo en la estructura democrática de un país.

Las respuestas estatales, carentes de un “instrumento legal” específico en al menos 28 países, denotan un enfoque menos estructurado, posiblemente reflejando una administración más descentralizada o una confianza en el marco jurídico ordinario preexistente. Aunque esta táctica puede brindar flexibilidad y facilitar una adaptación a las particularidades locales, también puede resultar en respuestas desarticuladas y en la falta de una estrategia nacional coherente. Dicha situación subraya la importancia de la coordinación y la comunicación efectivas entre los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, la ausencia de respuesta estatal, ya sea por una percepción de riesgo bajo o por limitaciones en la capacidad de respuesta, puede tener consecuencias graves, dejando a la nación vulnerable a los impactos de la crisis. No obstante, esta situación también puede reflejar una elección deliberada de priorizar otros factores, como la economía o la preservación de las libertades civiles, sobre medidas gubernamentales directas. Esta decisión subraya la complejidad de equilibrar la protección de la salud pública con la preservación de otros valores fundamentales en la sociedad. En este punto, la intervención parlamentaria es crucial para llenar estos vacíos, proporcio-

nando un foro para el debate, la deliberación y el consenso sobre la mejor manera de navegar por la crisis, asegurando que las medidas adoptadas sean las más adecuadas para las necesidades y circunstancias específicas del país.

8. *Impacto de las respuestas gubernamentales en la democracia*

Para intentar entender el impacto de las respuestas gubernamentales a la pandemia de COVID-19 en la democracia, se recurrió al índice de libertad democrática de V-Dem de 2022.²² Se seleccionaron tres categorías específicas de países basándose en sus tipos de respuesta legal: *a)* los que declararon un estado de emergencia; *b)* los que no hicieron referencia a ningún instrumento legal específico, *c)* y los que no implementaron una respuesta estatal formalizada. Esta clasificación se fundamenta en la noción de que la vaguedad en la regulación de las respuestas a la pandemia puede tener implicaciones significativas en la estructura democrática de un país.

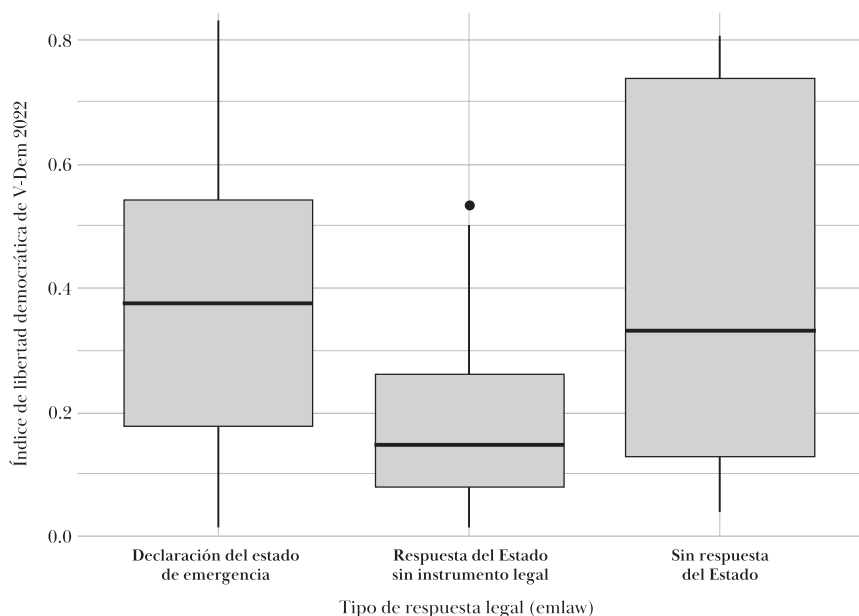
El índice postpandémico de V-Dem permite la evaluación de los efectos acumulativos de las políticas de emergencia sobre las estructuras democráticas, contrastándolo con el índice de 2019 como referencia prepandémica. Se aplicó un análisis de varianza (ANOVA) para comparar el índice de libertad democrática entre los grupos definidos según su tipo de respuesta legal. Los resultados indicaron diferencias estadísticamente significativas entre los grupos, y se utilizó la prueba *post-hoc*, de *Tukey HSD*, para identificar entre qué pares de categorías se encontraban estas diferencias significativas.

La correlación entre las respuestas gubernamentales y la libertad democrática, evaluada mediante el índice de V-Dem, revela variaciones notables en los niveles de libertad democrática, según el enfoque legal adoptado por los diferentes países. Los análisis sugieren que los países que abordaron la crisis sin un marco legal definido presentaron índices más bajos de libertad democrática en comparación con aquellos que declararon un estado de emergencia. Sin embargo, no se detectaron diferencias significativas entre los países que implementaron un estado de emergencia y aquellos sin una respuesta formal a nivel de Estado.

²² El índice de democracia liberal (*v2x_libdem*), gestionado por Jan Teorell, evalúa hasta qué punto se alcanza el ideal de la democracia liberal, enfatizando la protección de derechos individuales y minoritarios contra abusos de poder. Considera libertades civiles, Estado de derecho, judicatura independiente y controles al Poder Ejecutivo, integrando también el nivel de democracia electoral. Se mide en una escala de 0 a 1 y se calcula con la fórmula $v2x_libdem = .25 \times v2x_polyarchy^{1.5}$ (Gerring *et al.*, 2023, p. 45).

La representación gráfica de los datos mediante un gráfico de cajas facilita la visualización y comparación de la distribución de los índices de libertad democrática de V-Dem para cada categoría de respuesta legal, proporcionando una perspectiva clara de las variaciones entre los diferentes enfoques gubernamentales.

GRÁFICA 8. ÍNDICE DE LIBERTAD DEMOCRÁTICA DE V-DEM, 2022, POR TIPO DE RESPUESTA LEGAL



FUENTE: elaboración propia, con base en V-Dem 2021 y PanDem 2021.

Países como Afganistán, Myanmar/Birmania, Burundi, entre otros, que optaron por no establecer un marco legal específico para la respuesta a la pandemia, podrían reflejar un enfoque gubernamental más autoritario o menos regulado por procesos legislativos. Esta tendencia puede tener implicaciones directas en la participación democrática y los derechos civiles, especialmente en contextos de conflictos político-históricos, transiciones democráticas o estabilidad política precaria. En particular, la decisión de responder a una crisis sanitaria sin un marco legal definido puede agravar tendencias autoritarias preexistentes, lo que suscita preocupaciones sobre la fortaleza de las instituciones democráticas y señala problemas en la capacidad institucional para generar respuestas legales adecuadas a emergencias.

Finalmente, los resultados subrayan la importancia de la acción legislativa y la preservación de los principios democráticos, incluso durante crisis sanitarias. Los hallazgos reflejan una diversidad de enfoques en cuanto a la centralización del poder y la adhesión a normativas legales en el manejo de la pandemia. En particular, la recurrencia de estados de emergencia o la ausencia de marcos legales específicos podría indicar una acumulación de autoridad en el Ejecutivo y una marginalización del rol legislativo en el desarrollo de políticas públicas, alterando el equilibrio institucional y afectando la integridad del proceso democrático y, por ende, afectando los niveles de gobernanza sanitaria.

9. *Sobre las implicaciones de la limitación al Poder Legislativo*

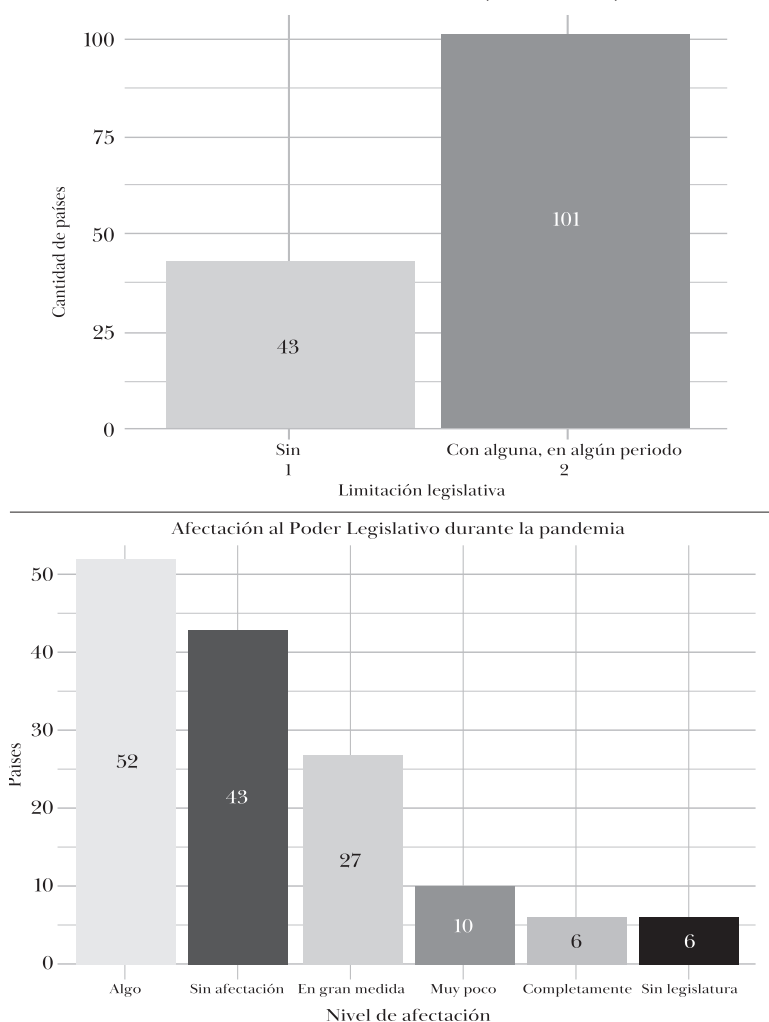
La investigación llevada a cabo por Palina Kolvani, Martin Lundstedt, Amanda Edgell y Jean Lachapelle, identificaron una tendencia alarmante durante la pandemia de COVID-19: una marcada centralización del Poder Ejecutivo en detrimento de las funciones legislativas, observada en 27% de los países estudiados (Kolvani *et al.*, 2021, p. 3). Esta concentración de poder en el Ejecutivo plantea un desafío significativo para la preservación de la integridad institucional democrática, ya que facilita la toma de decisiones unilaterales sin el adecuado control y balance de poderes.

Complementando estos hallazgos, la presente investigación evalúa el impacto de las medidas de emergencia sobre la autonomía del Poder Legislativo, empleando el indicador *Legislature limitations* (leglimit) del *Pandemic Backsliding Project* (PanDem).²³ Dicho indicador, que se mide en una escala de 0 a 5 —donde 0 representa ausencia de limitaciones y 5 denota una restricción total o la inexistencia de un cuerpo legislativo—, facilita un análisis profundo sobre cómo las disposiciones de emergencia han influido en las capacidades legislativas de supervisión y formulación de leyes. Este análisis se correlaciona con el factor de parlamento efectivo empleado anteriormente y el índice democracia liberal de V-Dem, empleado también anteriormente, permitiendo una comprensión más detallada de las dinámicas entre los poderes del Estado en el contexto de la crisis sanitaria global.

²³ Esta variable mide el impacto de las medidas de emergencia relacionadas con la COVID-19 en el papel legislativo del órgano nacional. El análisis se centra en la capacidad de jure y de facto del Legislativo para introducir y aprobar legislación en todas las áreas políticas durante el periodo en cuestión. La escala va de 0 a 5, donde 0 significa que no hay impacto en las funciones legislativas y 5 indica que el legislativo ha sido disuelto o suspendido (PanDem, 2021).

De los 144 países observados, 43 no registraron ninguna limitación en ningún periodo, mientras que 101 registraron al menos una limitación en un trimestre. Asimismo, estos fueron clasificados, según un promedio de limitación legislativa (Leglimit_PROM), en una escala original de 0 a 5, donde 0 indicaba ausencia de restricciones y 5 la ausencia de legislatura.

**GRÁFICA 9. LIMITACIONES LEGISLATIVAS
EN UNO O MÁS PERIODOS (2020-2021)**



FUENTE: elaboración propia, con base en variable LegLimit, PanDem, 2021.

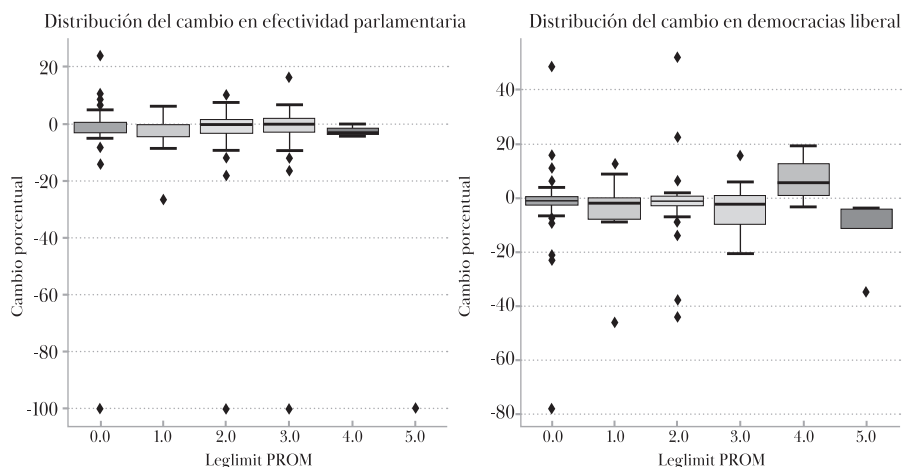
Para evaluar el impacto de diversas restricciones legislativas sobre el factor de PE y el índice de democracia liberal, analizamos las medidas adoptadas durante 2020 y 2021 en distintos países. Calculamos el cambio porcentual anual en cada índice por país y luego promediamos estos cambios dentro de cada nivel de limitación legislativa. Esta metodología nos permitió descubrir tendencias dominantes y analizar cómo diferentes niveles de restricciones legislativas impactaron en la estructura gubernamental y los fundamentos democráticos en contextos nacionales variados. Este análisis pone de relieve la importancia de los cambios porcentuales, derivados de comparativas anuales de cada índice, para obtener una visión detallada y comprensiva del impacto general de dichas restricciones legislativas. Los resultados del análisis revelan tendencias claras y preocupantes:

- Los grupos con restricciones mínimas (0 y 1) evidenciaron cambios más moderados en los índices de efectividad parlamentaria y democracia liberal. En el grupo 0 (sin limitaciones legislativas), se observó una disminución en la efectividad parlamentaria de -1.85%, y en la democracia liberal de -2.05%. Esto indica que incluso en ausencia de restricciones explícitas, hay una erosión moderada de estas métricas. En contraste, el grupo 1 experimentó una disminución más acentuada en la efectividad parlamentaria (-2.54%) y en la democracia liberal (-4.54%). Esta observación sugiere que una menor interferencia en las funciones legislativas podría estar asociada con una mayor estabilidad en estos índices, reflejando la importancia de mantener la autonomía y la plena funcionalidad del órgano legislativo para la preservación de la estabilidad democrática.
- En contraste, los grupos con restricciones intermedias (2 y 3) mostraron variaciones más significativas. El grupo 2 registró una disminución en la efectividad parlamentaria de -2.75% y en la democracia liberal de -1.51%. Este patrón sugiere que, aunque las restricciones fueron intermedias, todavía hubo un impacto negativo perceptible en la efectividad de los parlamentos y en los estándares de la democracia liberal. El grupo 3, en particular, experimentó una disminución notable tanto en la efectividad parlamentaria (-4.46%) como en la democracia liberal (-3.96%), reflejando cómo las restricciones moderadas pueden exacerbarse en sus impactos negativos sobre los fundamentos democráticos y la funcionalidad legislativa. Aunque el impacto no es tan severo como en los grupos con restricciones más altas, los resultados reflejan la importancia de evaluar

cómo incluso restricciones moderadas pueden influir en la dinámica parlamentaria y en la integridad de los procesos democráticos.

- Los grupos con las restricciones más extremas (4 y 5) reflejaron los cambios más dramáticos. El grupo 4, que enfrentó restricciones severas, mostró un aumento inusual en la democracia liberal (+7.56%), lo cual puede requerir un análisis más detallado para comprender las dinámicas específicas. Finalmente, el grupo 5 mostró la reducción más considerable en la democracia liberal (-11.48%), evidenciando el severo impacto que estas medidas restrictivas pueden tener en los principios democráticos y la gobernanza efectiva.

GRÁFICA 10. GRÁFICOS DE DISTRIBUCIÓN DEL CAMBIO PORCENTUAL ENTRE LIMITACIÓN LEGISLATIVA Y EL FACTOR DE PARLAMENTO EFECTIVO, Y EL ÍNDICE DE DEMOCRACIA LIBERAL 2020-2021



FUENTE: elaboración propia, con base en variable LegLimit de PanDem 2021, factor de Parlamento Efectivo de IDEA y el índice de democracia liberal de V-Dem, 2020-2021.

Este análisis resalta la relación significativa entre las restricciones legislativas impuestas y los cambios en los indicadores clave de la gobernanza democrática: representación política, efectividad parlamentaria y principios de la democracia liberal. Los hallazgos enfatizan la vital importancia de mantener la integridad y autonomía de las instituciones legislativas para asegurar una gobernanza responsable y la salud de la democracia, particularmente en contextos de crisis.

Además, el estudio revela que las restricciones legislativas han tenido un impacto considerable en la disminución de la efectividad parlamentaria y en el retroceso de la democracia liberal, lo cual subraya la necesidad imperativa de preservar la separación de poderes y el equilibrio institucional. No obstante, es importante destacar que este estudio se fundamenta en un enfoque cuantitativo y se circunscribe al periodo 2020-2021. Por tanto, se advierte que los resultados podrían no ser extensibles a otros contextos o periodos temporales. Se recomienda abordar la interpretación de los datos con cautela, tomando en cuenta las particularidades y el entorno único de cada nación estudiada.

IV. LA FUNCIÓN DEL PARLAMENTO EN LA GESTIÓN DE CRISIS

La función del parlamento no se limita únicamente a la armonización normativa, también desempeña un rol crítico en la gestión y respuesta durante emergencias de salud pública. Esta capacidad de adaptación legislativa es fundamental para mantener la gobernabilidad, el Estado de derecho y la buena gobernanza durante crisis sanitarias. Weinberg y Grogan (2020) destacan varias responsabilidades esenciales de las legislaturas en este contexto, tales como la promoción de la transparencia, la legalidad, la proporcionalidad y la supervisión efectiva de las medidas de emergencia; la continuidad de las funciones legislativas; la incorporación del conocimiento experto externo; y la revisión y reforma legislativa basada en el análisis de prácticas óptimas nacionales e internacionales (Weinberg y Grogan, 2020).

En el estudio de las dinámicas políticas durante periodos de crisis, diversas investigaciones han resaltado un patrón recurrente: la tendencia hacia la centralización del poder en el Ejecutivo, en detrimento del Legislativo. Teóricos como Acemoglu y Robinson,²⁴ así como Adam

²⁴ En "A theory of political transitions", los autores desarrollan un modelo para comprender las transiciones políticas, enfocándose en cómo las crisis económicas pueden influir en la estructura de poder y gobernanza. El artículo postula que durante periodos de crisis económica, las élites pueden percibir un aumento en el riesgo de revolución o descontento popular, lo que podría amenazar su posición. En respuesta, pueden optar por restringir el poder del parlamento y centralizar la autoridad para proteger sus intereses, conduciendo a un debilitamiento de las instituciones democráticas. Este proceso refleja una tendencia hacia la consolidación del poder en manos de unas pocas élites durante tiempos de inestabilidad económica, lo que resulta en la disminución del papel y la influencia del parlamento en la gobernanza del país (Acemoglu y Robinson, 2001).

Przeworski *et al.*,²⁵ han observado que, en contextos de crisis económicas, el Poder Ejecutivo tiende a fortalecerse, aprovechando la necesidad de respuestas rápidas y decisivas. Esta tendencia ha sido evidenciada en diversos momentos históricos, como durante la “Guerra contra el terror”, donde, según Owens y Pelizzo,²⁶ el Ejecutivo adquirió mayor poder en relación con las legislaturas, justificándolo en la necesidad de abordar con prontitud los desafíos emergentes.

Sin embargo, la crisis sanitaria global desatada por la pandemia de COVID-19 llevó esta dinámica a un extremo previamente inimaginado. A diferencia de las crisis anteriores, donde la deliberación parlamentaria podía percibirse como un lujo temporal, las medidas de distanciamiento social impuestas para contener el virus impidieron la congregación y, por tanto, la función deliberativa de los parlamentos.

Esto planteó un desafío singular: en democracias consolidadas, se buscó adaptar la operatividad parlamentaria mediante el uso de tecnologías de comunicación para sostener la capacidad de supervisión y legislación. Sin embargo, como veremos en las siguientes páginas, en sistemas democráticos menos robustos, la reacción y adaptación fueron más lentas, y en algunos casos, los esfuerzos por preservar el equilibrio de poderes fueron mínimos o inexistentes.

Este contexto se complica aún más en situaciones de crisis sanitaria, como la pandemia de COVID-19, durante la cual, en aras de la seguridad

²⁵ En *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*, Przeworski y colaboradores analizan la interacción entre democracia, instituciones políticas y desarrollo económico. Específicamente, el texto aborda cómo en tiempos de crisis económica, la estabilidad y eficacia de las instituciones democráticas, como el parlamento, pueden verse comprometidas. Los autores sugieren que durante períodos de inestabilidad económica, puede haber una tendencia a la disminución del poder y la influencia del parlamento dentro del sistema político. Esto se debe a la percepción de que medidas rápidas y decisivas, que a menudo requieren una concentración de poder, son necesarias para abordar la crisis, lo que puede llevar a una erosión de la democracia y una reducción de la capacidad del parlamento para supervisar y guiar el proceso político (Przeworski *et al.*, 2000).

²⁶ En *The War on Terror and the Growth of Executive Power?: A Comparative Analysis*, Owens y Pelizzo exploran el impacto de la “guerra contra el terror” en la distribución del poder gubernamental, con un enfoque particular en la expansión del Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo. Los autores discuten cómo, en tiempos de crisis, particularmente bajo la justificación de la seguridad nacional y la respuesta al terrorismo, ha habido una tendencia hacia la centralización del poder en el Ejecutivo. Esta centralización a menudo conduce a una disminución en la capacidad y autoridad del parlamento para ejercer su función de supervisión y legislativa. El análisis proporciona un marco comparativo para entender cómo diferentes sistemas políticos han reaccionado ante las crisis y las implicaciones que esto tiene para el equilibrio de poderes y la gobernanza democrática (Owens y Pelizzo, 2010).

pública, se limitó la presencialidad y, por ende, la capacidad de deliberación dentro de los parlamentos. Esta limitación de la actividad parlamentaria esboza un desafío particular, ya que, como detallaremos en las siguientes páginas, en respuesta a la urgencia sanitaria, los ejecutivos de diversas naciones adoptaron medidas extraordinarias, incluyendo la declaración de estados de emergencia que ampliaron su margen de maniobra al margen de la supervisión legislativa tradicional.

Además, la premisa de que la gestión de la crisis sanitaria —centrada en la salud, el presupuesto y los recursos hospitalarios— se circunscribe primordialmente al ámbito ejecutivo, puede haber relegado el rol crítico del Poder Legislativo a un margen periférico. Este fenómeno resalta la complejidad inherente a la conservación de un equilibrio de poderes en cualquier escenario, particularmente bajo condiciones extremadamente adversas, pero, sobre todo, de la importancia de la participación activa del parlamento.

La falta de un balance efectivo entre los poderes estatales y la ausencia de instituciones fortalecidas predisponen a que la influencia de las ideologías, valores y características personales de los líderes políticos impacte de manera significativa la dinámica de interacción del Estado con el ámbito internacional. Esta dinámica puede restringir de manera considerable la capacidad de respuesta ante emergencias internacionales a decisiones unilaterales, afectando tanto el contexto nacional como el global.

Ejemplificando esta problemática, en naciones como Venezuela, Brasil, Nicaragua y Estados Unidos, donde los mandatarios subestimaron la severidad de la pandemia y decidieron no acatar las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se evidenció una disminución en la eficacia de las medidas implementadas. Lucas González (2022) documenta cómo un liderazgo desproporcionado del Ejecutivo, combinado con la estructura federalista (y los consiguientes grados de autonomía subnacional), puede obstruir la toma de decisiones críticas, teniendo efectos en la protección de la vida humana. El autor resalta el caso de Brasil, donde gobernadores locales, ante la negación del Ejecutivo sobre la gravedad de la COVID-19, ejercieron su autonomía para adoptar medidas coherentes con recomendaciones internacionales, generando así un escenario de conflicto y confusión entre la ciudadanía respecto a qué directrices seguir, incrementando el riesgo para la salud pública y registrando un alto número de muertes (González, 2022, pp. 283–293).

La disgregación en los procesos de toma de decisiones, observada tanto en el ámbito subnacional como en la interacción entre los distintos poderes del Estado, constituye una falencia institucional crítica que compromete la eficacia del sistema de gobernanza. Esta carencia, evidenciada durante la crisis

sanitaria global, no sólo representa una amenaza para la estabilidad y funcionalidad del Estado, también eleva el riesgo para la seguridad y bienestar de la población a nivel mundial. La gestión de la salud pública, caracterizada por su naturaleza transfronteriza y su imperativo de neutralidad política, requiere imperativamente de un enfoque coordinado y cohesivo que supere las barreras ideológicas y las fisuras partidistas. La capacidad de articular respuestas integradas y armónicas ante emergencias de salud pública es fundamental para preservar la integridad de las estructuras sociales y políticas, así como para garantizar la protección efectiva de la salud colectiva a escala global.

En este sentido, la función del parlamento, en su calidad de entidad legitimadora e integradora, desempeña un papel esencial en la estructura de gobernanza de los Estados, particularmente en lo que respecta a la respuesta a emergencias. La investigación conducida por Lucas González (2022) explora cómo el federalismo y la coordinación intergubernamental influyeron en la capacidad de los Estados latinoamericanos para responder al desafío derivado de la pandemia de COVID-19. De manera complementaria, Armin von Bogdandy, Jesús María Casal y Mariela Morales Antoniazzi (2022) ofrecen un análisis crítico de las medidas adoptadas por los Estados en respuesta a la pandemia, enfocándose en la preservación de los derechos fundamentales y la protección de la integridad de las instituciones democráticas en la región.

Sin embargo, una interpretación desde la perspectiva de la salud global —considerando la adherencia o desviación de los Estados a las directrices internacionales promulgadas por la OMS, contribuyendo con ello a la salud global— revela una dimensión adicional en los estudios mencionados: tanto el análisis de González como el realizado por Von Bogdandy y sus colegas ofrecen *insights* profundos sobre el papel crucial que juegan los parlamentos en la promoción de la salud global. Estos estudios subrayan que la gestión efectiva de la salud pública trasciende el ámbito de las instituciones sanitarias, incidiendo directamente en la esfera de la gobernanza política y la estructura constitucional de los Estados, evidenciando la interconexión entre la salud global, el Estado de derecho y el sistema político.

El análisis del rol parlamentario en la gestión de crisis subraya una dualidad funcional crucial. En primer lugar, el parlamento actúa como un contrapeso al Poder Ejecutivo, previniendo la concentración excesiva de autoridad y, por otra, funciona como un agente de cohesión dentro del marco de respuesta estatal ante emergencias. Este principio resalta la necesidad de considerar el papel vital de las legislaturas en la formulación de respuestas coordinadas y coherentes a emergencias de salud pública, fundamentales

para la preservación de la integridad de las estructuras sociales y políticas, así como para asegurar la coordinación efectiva del Estado.

Un estudio de Schetsova y colaboradores (2021) pone de relieve la importante influencia de las asambleas legislativas en contextos federales sobre la gestión de las políticas de crisis. La investigación descubrió que las legislaturas podían influir decisivamente en la coordinación y la eficacia de la respuesta a la pandemia debido a su capacidad para mediar en la relación entre los gobiernos federal y regionales e influir en la asignación de responsabilidades y recursos para combatir la crisis sanitaria (Shvetsova *et al.*, 2021, pp. 1–11). Sin embargo, Lucas González (2022) sostiene que no es el sistema político en sí el que tiene este efecto, sino el grado de cooperación entre los poderes del Estado, independientemente del sistema político.

González cita el caso de Uruguay, un Estado unitario con una colaboración eficaz entre el Parlamento y el Ejecutivo, lo que facilitó una respuesta ágil y eficaz a la pandemia. Esta colaboración se tradujo en un mejor cumplimiento de los protocolos sanitarios, una reducción de la mortalidad y una mejor planificación gubernamental. Sin embargo, el caso de Argentina demuestra que, durante los periodos de cooperación, la gestión de la pandemia estuvo bien controlada, pero cuando surgieron conflictos, la situación se deterioró (González, 2022, pp. 293- 300).²⁷

Las lecciones de Uruguay y Argentina, respaldadas por las conclusiones de Schetsova y colaboradores (2021), ponen de relieve la universalidad del principio de que un poder legislativo fuerte y proactivo es esencial para una gestión eficaz de las crisis, independientemente del marco constitucional. Sin embargo, en los sistemas federales, el papel de las asambleas legislativas puede adquirir una importancia adicional, influyendo en cómo se distribuyen y coordinan las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Esto pone de relieve la importancia de adaptar las estrategias legislativas a la estructura específica de un país para optimizar la respuesta a la emergencia de salud pública, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos fundamentales y el mantenimiento del equilibrio de poderes.

En segundo lugar, en su función como mecanismo de balance y supervisión, se subraya la importancia de que el parlamento posea una fortale-

²⁷ En Argentina, la elevada cooperación inicial entre el gobierno nacional, la comunidad científica, los gobernadores y las organizaciones sociales condujo a altos niveles de apoyo y cumplimiento de las restricciones y a un aumento gradual de los casos y las muertes sin que se produjera un colapso del sistema sanitario. Sin embargo, cuando el presidente recortó el IFE y los planes de ayuda social, los gobernadores expresaron su preocupación, lo que llevó a conflictos entre el gobierno nacional y la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y otras provincias controladas por la oposición (González, 2022, pp. 293-297).

za institucional y una capacidad de decisión efectiva. Este aspecto se hace particularmente patente en situaciones como la experimentada en Brasil, donde la acción legislativa intentó modular la conducta del Ejecutivo a través de la promulgación de leyes que mandaban el uso obligatorio de mascarillas y su provisión por parte de entidades tanto públicas como privadas. A pesar del apoyo de diversos gobernadores a estas medidas, estas enfrentaron el veto, ya sea en parte o en su totalidad, por parte del presidente Bolsonaro (González, 2022, pp. 288–290). Similarmente, en Venezuela se presentó una situación donde el Estado de derecho se vio comprometido al emplearse el artículo 27 por decreto presidencial sin la ratificación de la Asamblea Nacional, contraviniendo la exigencia constitucional de dicha aprobación (Von Bogdandy *et al.*, 2022, pp. 125–126).

Estos casos ilustran con claridad la necesidad imperiosa de parlamentos que no sólo tengan la autoridad para legislar en respuesta a emergencias, sino que también posean la capacidad para asegurar la observancia de procedimientos constitucionales y legales. De este modo, se fortalece el Estado de derecho y se promueve una gobernabilidad democrática efectiva, evidenciando la relevancia de un parlamento robusto y activo en la preservación del equilibrio de poderes y, por tanto, en la gobernanza sanitaria. Es crucial que esta labor de vigilancia no obstruya ni ralentice indebidamente las respuestas necesarias ante emergencias, pero debe asegurar la legitimidad y adecuación de las medidas adoptadas. Al mantener una postura crítica constructiva, el parlamento evita la percepción de arbitrariedad en las decisiones ejecutivas y sostiene la relevancia y autoridad de las instituciones democráticas. La oposición sistemática o la aceptación incondicional por parte del parlamento pueden ser igualmente perjudiciales; el equilibrio reside en una deliberación informada y oportuna que, sin impedir la acción necesaria, garantice que las decisiones ejecutivas sean transparentes, justificadas y, sobre todo, sometidas al escrutinio democrático.

La investigación de Von Bogdandy y colaboradores sobre Colombia y México ilustra las consecuencias de una supervisión parlamentaria deficiente. En Colombia, la ausencia de debate para modificar o revocar las medidas implementadas por el presidente a través de decretos legislativos, excepto para aumentar el alcance de las transferencias directas de efectivo; y en México, sin participar efectivamente en la respuesta jurídica a la pandemia con un periodo de inactividad debido al período extraordinario en pleno periodo de crisis, son ejemplos de cómo la falta de acción legislativa crítica puede minar la credibilidad de la institución parlamentaria y, por ende, deslegitimar las decisiones políticas (Von Bogdandy *et al.*, 2022, pp. 131–133). Estas situaciones no sólo provocan una crisis de credibilidad

dentro del ámbito nacional, sino que disminuyen la contribución de estos países a la gobernanza global, destacando la importancia de un parlamento activo y responsable en el fortalecimiento de la democracia y la gobernanza efectiva.

La función del parlamento en la gestión de crisis sanitarias, como la provocada por la pandemia de COVID-19, trasciende ampliamente la mera armonización normativa. Actúa como un pilar fundamental para mantener la gobernabilidad, el Estado de derecho y la buena gobernanza. Al ejercer su capacidad de adaptación legislativa, el parlamento asegura la legalidad y proporcionalidad de las medidas de emergencia, contribuyendo así a una gestión de crisis más equilibrada y democrática. Esto es particularmente relevante en situaciones donde las acciones del Ejecutivo, bajo el pretexto de respuestas rápidas, podrían sobrepasar los límites establecidos por la ley y la Constitución. Las iniciativas legislativas para limitar los poderes de emergencia de los gobernadores y los funcionarios de salud, así como las demandas legales contra acciones ejecutivas percibidas como excesivas, son ejemplos de cómo el parlamento ejerce esta supervisión crítica.

Por tanto, se confirma la importancia de un enfoque parlamentario que combine el apoyo a la gestión ejecutiva de la crisis con una fiscalización diligente y constructiva. Este equilibrio es crucial para asegurar que, incluso en situaciones de emergencia, las acciones gubernamentales se mantengan dentro del marco del Estado de derecho. Al hacerlo, el parlamento fomenta la confianza pública y la legitimidad de las políticas implementadas, contribuyendo positivamente a la estabilidad y gobernanza democrática tanto a nivel nacional como internacional. En última instancia, un parlamento fuerte y activo no sólo desempeña un papel de contrapeso esencial frente al Ejecutivo, también garantiza que las respuestas a las emergencias de salud pública sean inclusivas, justas y respetuosas de los derechos fundamentales, reforzando así la estructura democrática del Estado.

Por último, resulta fundamental reflexionar sobre las consecuencias duraderas de la marginalización legislativa y su impacto en la estabilidad democrática. La exclusión sistemática del Poder Legislativo durante la pandemia, especialmente en países donde se prolongaron las medidas de emergencia sin contrapesos efectivos, plantea un riesgo estructural para la calidad de la democracia en el mediano y largo plazo. La normalización de la concentración del poder en el Ejecutivo no sólo debilita los principios del Estado de derecho, sino que erosiona la capacidad de rendición de cuentas y vulnera la función representativa del parlamento como órgano garante de los derechos ciudadanos.

En contextos donde el Legislativo ha sido relegado, los precedentes establecidos durante la pandemia pueden crear una “nueva normalidad” en la cual el Poder Ejecutivo se siente facultado para actuar sin supervisión, incluso fuera de situaciones de emergencia. Esto configura una amenaza para la institucionalidad democrática, ya que un parlamento debilitado no sólo pierde su capacidad de control y fiscalización, también su legitimidad como representante de la voluntad popular. En última instancia, esta tendencia hacia la centralización y el debilitamiento de los órganos legislativos puede perpetuar un ciclo de erosión democrática, afectando la resiliencia de las instituciones frente a futuras crisis y limitando la posibilidad de un retorno pleno al equilibrio de poderes.

Es imperativo, entonces, que los legisladores y actores democráticos reconozcan estos riesgos y trabajen para restablecer y proteger la función legislativa como pilar de la democracia. Sólo un parlamento fuerte, capaz de actuar como contrapeso, puede garantizar que la gobernanza en tiempos de crisis se realice de forma transparente, con responsabilidad y respeto a los derechos fundamentales, preservando así los principios esenciales de la democracia.

V. CONCLUSIONES

La pandemia de COVID-19 ha precipitado una notable centralización del poder en manos del Ejecutivo en múltiples contextos nacionales, generando una dislocación sustancial en la función legislativa y alterando el equilibrio de poderes de forma alarmante. Esta situación ha limitado severamente la capacidad de los parlamentos para cumplir con sus roles constitucionales de supervisión, legislación y fiscalización, socavando los cimientos de la democracia representativa y, con ello, los principios de transparencia, rendición de cuentas y separación de poderes.

La emergencia sanitaria global ha subrayado los desafíos críticos que enfrenta la democracia en tiempos de crisis. A través del análisis de las limitaciones legislativas impuestas en diversos países, resulta evidente que las medidas de emergencia, justificadas bajo la premisa de eficiencia y protección de la salud pública, han facilitado una acumulación de competencias en el Poder Ejecutivo. En muchos casos, estas restricciones no se han revertido de manera inmediata, prolongando un estado de excepción que plantea riesgos sustantivos para la estabilidad democrática en el largo plazo.

Es imperativo reconocer que el debilitamiento del Legislativo durante la pandemia constituye un riesgo estructural, pues establece precedentes de

gobernanza que pueden ser replicados en futuras crisis. En contextos donde el Legislativo fue relegado o donde las decisiones ejecutivas no fueron sometidas a una fiscalización rigurosa, se abre la puerta a la consolidación de prácticas de concentración del poder que, al ser institucionalizadas, erosionan el sistema de controles y contrapesos. La marginalización del parlamento en estos escenarios amenaza con normalizar la subordinación del Poder Legislativo y consolidar una estructura de gobernanza en la que el Ejecutivo actúa sin la supervisión crítica de los actores representativos, lo que debilita la calidad democrática de manera profunda.

La experiencia de países como Uruguay, Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia y México destaca la relevancia de contar con parlamentos fortalecidos, que no sólo posean la autoridad legal para legislar en tiempos de emergencia, sino la capacidad efectiva para monitorear y evaluar las políticas ejecutivas. En contextos donde la función legislativa se mantuvo activa y vigilante, los parlamentos actuaron como un contrapeso necesario, asegurando que las respuestas a la pandemia respetaran los procedimientos constitucionales y protegieran los derechos ciudadanos. Por el contrario, en sistemas donde el parlamento fue subordinado al Ejecutivo, se observó una debilitación de los mecanismos de rendición de cuentas, con implicaciones negativas para la transparencia y la legitimidad de las decisiones de emergencia.

Para una respuesta democrática y eficaz ante emergencias sanitarias, es esencial fortalecer la institucionalidad legislativa, asegurando que el parlamento pueda ejercer sus prerrogativas de control y balance incluso en circunstancias excepcionales. La preservación de una supervisión parlamentaria activa y robusta permite que la toma de decisiones ejecutiva sea transparente y que las medidas adoptadas se justifiquen de manera pública y legítima. Además, una gobernanza sanitaria efectiva exige una colaboración estrecha entre todos los niveles de gobierno y los diferentes poderes del Estado. En este sentido, los mecanismos de cooperación y diálogo interinstitucional deben ser reforzados para garantizar que las medidas de emergencia no comprometan la estructura democrática del sistema.

Un parlamento fuerte y autónomo no sólo facilita la gestión de la crisis desde un enfoque de apoyo, sino que actúa como un garante de los derechos fundamentales, asegurando que las acciones ejecutivas se sometan a una fiscalización rigurosa. Este contrapeso resulta esencial para evitar el abuso de poder y la erosión de derechos bajo el pretexto de la emergencia sanitaria. En última instancia, un parlamento proactivo y comprometido contribuye a una gobernanza sanitaria equitativa y eficaz, promoviendo respuestas a las crisis de salud pública que sean inclusivas, justas y alineadas con los principios democráticos.

Estos hallazgos subrayan la importancia de reconfigurar y fortalecer el rol del parlamento en la gobernanza sanitaria. La crisis de la COVID-19 ofrece no sólo desafíos, sino oportunidades valiosas para estudios especializados. Resulta pertinente profundizar en el análisis comparado de los mecanismos legislativos adoptados en diferentes contextos, el impacto de las medidas de emergencia en la función de control parlamentario y la evolución de las prácticas de supervisión legislativa en situaciones de crisis. Este contexto permite además explorar la efectividad de modelos de gobernanza que integran la flexibilidad de la respuesta ejecutiva con la solidez de la fiscalización legislativa, así como el rol de las alianzas interinstitucionales en la gestión de emergencias de salud pública.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2001). A theory of Political Transitions. *American Economic Review*, 91(4), pp. 938–963.
- BENNETT, B. *et al.* (2009). Health governance: Law, regulation and policy. *Public Health*, 123(3), pp. 207–212. <https://doi.org/10.1016/j.PUHE.2009.02.005>
- GERRING, J. *et al.* (2023). *Codebook v13*. V-Dem. <https://v-dem.net/about/funders>
- GLASSMAN, A. y BUSE, K. (2008). Politics and public health policy reform. *International Encyclopedia of Public Health*, pp. 163–170. <https://doi.org/10.1016/B978-012373960-5.00226-4>
- GONZÁLEZ, L. (2022). Presidentes, gobernadores y la pandemia del COVID-19 en América Latina: ¿el federalismo incidió en el colapso sanitario? En VON BOGDANDY, A. y MALAMUD, A. (eds.). *La democracia ante la pandemia. Transformaciones interamericanas*. Katz Editores.
- GREENE, A. (2019). Typologizing the UK's emergency powers: Law, politics and the “ideal” normal. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/SSRN.3450151>
- IDEA. (2022). Global State of Democracy Indices, 2021. The Global State of Democracy Initiative. <https://www.idea.int/democracytracker/gsoi-indices>
- INTERNATIONAL IDEA. (2022). About the GSoD Indices. The Global State of Democracy Initiative. <https://www.idea.int/democracytracker/about-the-gsoi-indices>
- KELSEN, H. (1992). *Esencia y valor de la democracia*. Colofón.
- KOH, H. H. (2013). ¿Por qué las naciones obedecen al derecho internacional? *THEMIS. Revista de Derecho*, 63, pp. 11-50. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5110705&info=resumen&idioma=SPA>

- KOLVANI, P. *et al.* (2021). Pandemic backsliding: A year of violations and advances in response to Covid-19. *Policy Brief-V-Dem*, 32.
- NEWBRANDER, W.; WALDMAN, R. y SHEPHERD-BANIGAN, M. (2011). Rebuilding and strengthening health systems and providing basic health services in fragile states. *Disasters*, 35(4), pp. 639–660. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2011.01235.X>
- NUCLEAR THREAT INITIATIVE. (2022a). GHS Index. About. <https://ghsindex.org/about/>
- NUCLEAR THREAT INITIATIVE. (2022b). Global Health Security Index. Database—GHS 2021. <https://ghsindex.org/#l-section--exploreindexsect>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). (2022). e-SPAR. *Database. Segunda edición de la herramienta de presentación de informes anuales de autoevaluación de los Estados Parte*. <https://extranet.who.int/e-spar#capacity-score>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). (2023). SDG Target 3.8 | Achieve Universal Health Coverage (UHC). <https://www.who.int/data/gho/data/major-themes/universal-health-coverage-major>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2020). Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union. Documento A/RES/74/304. UN General Assembly 74th session. <https://digitallibrary.un.org/record/3883115>
- OWENS, J. E., y PELIZZO, R. (2010). Introduction: The war on terror and the growth of executive power? A comparative analysis. En Owens, J. E., y PELIZZO, R. (eds.). *The War on Terror and the Growth of Executive Power? A Comparative Analysis*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203849668>
- PANDEMIC BACKSLIDING PROJECT (PanDem). (2021). Dataset V6.1. V-Dem. <https://www.v-dem.net/pandem.html>
- PEDROZA DE LA LLAVE, S. T. (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PRZEWORSKI, A. *et al.* (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804946>
- PUENTE Martínez, K. (2023). El Poder Legislativo mexicano en tiempos de pandemia: innovaciones y nuevos constreñimientos institucionales. En LÓPEZ LEYVA, M. A. y MONTES DE OCA BARRERA, L. (coords.). *La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades. Tomo 8 “Democracia en tiempos difíciles”*, UNAM, Coordinación de Humanidades-Instituto de Investigaciones Sociales.

- RANDERIA, S. (2021). COVID-19: How can we democratize access to vaccines? Transcription Democracy in Question? (podcast), temporada 2, episodio 1.
- SCHERLIS, G.; ABDALA, M. B. y TCHINTIAN, C. (2020). *Congresos y partidos en América Latina: el antes y después de la pandemia* (informe). CIPPEC-NDI-Red Innovación. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/10/INF-IP-Congresos-y-partidos-en-AL-Abdala-Scherlis-y-Tchintian-agosto-2...-2.pdf>
- SCHMITT, C. (1992). *Teoría de la Constitución*. Alianza Universidad.
- SHVETSOVA, O. *et al.* (2021). Federal institutions and strategic policy responses to COVID-19 Pandemic. *Frontiers in Political Science*, 3. <https://doi.org/10.3389/FPOS.2021.631363/BIBTEX>
- SIDDIQI, S. *et al.* (2009). Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance. *Health Policy*, 90(1), pp. 13–25. <https://doi.org/10.1016/j.HEALTHPOL.2008.08.005>
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (UIP). (2022a). *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico. Los parlamentos después de la pandemia*, ONU.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (UIP). (2022b). *The path towards universal health coverage* (Handbook for Parliamentarians No. 35). ONU.
- V-DEM. (2023). The V-Dem Dataset. Version 13. <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>
- VON BOGDANDY, A.; CASAL, J. M. y ANTONIAZZI, M. M. (2022). La resistencia del Estado democrático de derecho en América Latina frente a la pandemia de Covid-19. Un enfoque desde el ius commune. En Von BOGDANDY, A. y MALAMUD A. (eds.). *La democracia ante la pandemia. Transformaciones interamericanas*. Katz Editores.
- WEINBERG, N. y GROGAN, J. (2020). Effective Pandemic Management Requires the Rule of Law and Good Governance. *Verfassungsblog*. <https://doi.org/10.17176/20201104-115527-0>
- WORLD JUSTICE PROJECT (WJP). (2021). Rule of Law Index, 2021. World Justice Project – Global Insights. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021/>

EL PARLAMENTO EUROPEO Y LAS REGRESIONES ILIBERALES EN EUROPA

Carlos Eduardo BALLESTEROS PÉREZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La especificidad del Parlamento Europeo en el proceso político de Europa*. III. *El ascenso y normalización de la nueva derecha*. IV. *El Parlamento Europeo y la extrema derecha hasta 2023*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

El Parlamento Europeo (PE) tiene un lugar especial en el análisis de los sistemas de representación popular, toda vez que está constituido como la primera y, hasta el momento, la única asamblea legislativa directamente elegida a escala supranacional. La conformación específica de este parlamento deriva del proceso de construcción de lo que hoy conocemos como la Unión Europea (UE) y refleja, por tanto, la problemática que corresponde a un proyecto definido para superar los límites del Estado-nación. Tras una historia estrechamente acoplada a los grandes cambios mundiales, la UE se encuentra hoy ante una situación particularmente compleja en la que vuelve a plantearse la necesidad de instrumentar soluciones avanzadas y reactivar el potencial de la *polis* europea en materia de gobernanza. En este contexto, el PE es el espacio en donde se plantean de manera directa las cuestiones relativas a la legitimidad democrática de la UE, el significado político del ascenso de la extrema derecha y las posibilidades de preservar tanto la dinámica posnacional de la Europa contemporánea, como su consistencia en términos de democracia y apego a los derechos humanos.

El objetivo de este capítulo es observar la condición presente del PE en el marco de la política europea, lo que implica analizar la especificidad de

* Profesor titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

sus procesos parlamentarios, su evolución respecto a la problemática del déficit democrático y destacar el riesgo que representa el ascenso de la extrema derecha y las tendencias populistas en el ámbito de representación ciudadana del que se ha dotado a la UE. La dimensión parlamentaria de la UE tiene un papel importante en la configuración de la política europea porque no sólo señala la orientación de las tendencias electorales a escala regional, sino que influye decisivamente en el avance o el estancamiento del proceso de integración. El PE ocupa un lugar estratégico en el proceso político europeo, por lo que es necesario entender su interacción con un entorno democrático donde ganan presencia los partidos populistas, nacionalistas y euroescépticos.

A fin de contar con una perspectiva adecuada sobre el PE en la coyuntura política actual de Europa, el capítulo analiza, en primer lugar, las particularidades del proceso legislativo en la UE, junto con las cuestiones referentes al déficit de legitimidad democrática, para, en un segundo plano, atender a las explicaciones sobre el ascenso y la normalización de la nueva derecha y, en un tercer momento, advertir sobre el efecto de la participación de los partidos populistas de derecha en el PE, principalmente en lo tocante a las decisiones en materia de migración, para finalmente destacar los riesgos que se presentan en una nueva época de la política europea, de cara a las elecciones de 2024.

El argumento principal del capítulo es que los efectos de la comunicación política de la nueva derecha ya han alterado la disposición de los gobiernos, los partidos del centro democrático y del electorado respecto a temas sensibles, como la migración, lo que puede generar tendencias regresivas y bloqueos en un momento en que tanto el proyecto europeo de integración como las democracias que lo componen atraviesan por una etapa crítica. En tales condiciones, se plantea la necesidad de reactivar la capacidad de respuesta con la que cuentan la UE, los gobiernos y los partidos democráticos. Explorar la condición actual del PE en un entorno complejo, su problemática y los riesgos políticos que se presentan es una oportunidad para considerar el alcance de la crisis de las democracias y de las funciones legislativas en un contexto favorable a las tendencias iliberales.

II. LA ESPECIFICIDAD DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL PROCESO POLÍTICO DE EUROPA

Si bien es muy difícil no estar de acuerdo con Hegel en la idea de que la modernidad política se despliega de manera catastrófica y que no puede al-

canzar un estado de reconciliación interna, también es cierto que la voluntad legisladora general (el Poder Legislativo) es el recurso civilizatorio que propicia la libertad, la autonomía pública y la pervivencia de la idea democrática como voluntad general (Jiménez, 1998). El ámbito parlamentario concentra la capacidad, históricamente adquirida, de alcanzar, a través de un proceso de argumentación y deliberación, el ejercicio racional de la soberanía mediante la producción de normas. En el caso del PE, su actividad asimila también la herencia kantiana al conformar un tipo de voluntad general supraestatal y dotarse de una forma institucional que se apoya en una perspectiva universalista.

Evidentemente, la acción del PE, como la de otros parlamentos, transcurre en una situación política concreta y la normatividad que alcanza a generar es la del derecho efectivamente existente, es decir, la del derecho a la altura de su tiempo y de su circunstancia, ambas definidas por la evolución de la *polis* posmoderna, que es la UE y la interacción de las democracias europeas. Los elementos fáctico-políticos tienen una importancia particular para el PE en su calidad de asamblea supranacional que procesa temas de interés común para los países de la UE. De allí que sea importante la comprensión de las prioridades que se asumen a escala de la Unión, así como la diversidad de intereses nacionales.

Para partir de la coyuntura, cabe considerar que la UE en los últimos tiempos ha debido salir al paso de grandes crisis como el Brexit, la pandemia por COVID-19, el esfuerzo de recuperación económica, la guerra en Ucrania y sus efectos en materia energética y económica, etcétera. Como organización supranacional que ha sido sometida a fuertes presiones, la UE ha mostrado capacidad de respuesta y resiliencia, al tiempo que enfrenta los retos externos e internos de la oleada reaccionaria que padece el mundo. Ante situaciones difíciles, se ha hecho patente la capacidad de innovación y generación de acuerdos en un marco institucional que, sin embargo, es ya insuficiente frente a los retos que aparecen en el horizonte.

La UE es una organización híbrida que conjunta procesos intergubernamentales y supranacionales. Su esquema político integra las categorías de originalidad y complejidad, dado el carácter heterodoxo de su sistema institucional y normativo. El sistema comunitario que ha evolucionado hasta alcanzar la forma de una unión de Estados y sociedades democráticas se sustenta en una combinación del modelo estatal federal y el modelo organizativo internacional. De la fusión de ambas lógicas ha surgido la posibilidad de desarrollar un modelo organizativo que permite la integración de pueblos y Estados mediante una progresiva federalización de funciones (Ballesteros, 2012).

Los tratados que han estructurado a la UE regulan relaciones interestatales, pero se distinguen por el hecho de que los principales destinatarios de sus consecuencias normativas son las personas físicas y jurídicas. De este modo, la UE trasciende el plano de las organizaciones y del derecho internacional, toda vez que incorpora una dimensión jurídico-política apoyada en el derecho constitucional, sin que ello implique el establecimiento de una estructura estatal. Entre las claves principales de la composición jurídico-política de la UE se encuentra la disposición de los Estados miembros a ceder soberanía en función del objetivo común de mantener la paz y generar prosperidad. Se conforma así un espacio donde se desarrollan intereses distintos y superiores a los nacionales, mismo que es gestionado por las instituciones comunitarias.

La UE es mucho más que una organización internacional, pero menos que una federación. Su proyecto no persigue el objetivo de establecer un Estado federal, aun cuando sus dinámicas y los problemas que enfrenta la empujan en ese sentido. Una distinción importante es que, a diferencia de las federaciones que cuentan con una clara separación de poderes y una precisa atribución de competencias entre los actores institucionales, la UE se caracteriza por el hecho de que el poder se dispersa a través de las instituciones (Egenhofer *et al.*, 2011). La perspectiva clásica de separación y equilibrio de poderes definida por Montesquieu no corresponde a un proceso político, como el de la UE, en el que la representación dual de intereses de los pueblos y los gobiernos es un propósito básico, aun si no se alcanza a concretar adecuadamente en términos funcionales. En la UE se desarrolla una interacción compleja de las instituciones, particularmente en los procesos legislativos. La composición híbrida, intergubernamental y supranacional de la Unión, y su modelo de toma de decisiones, determina así la posición y el papel del PE.

En el proceso legislativo intervienen la Comisión, los Estados miembros a través del Consejo de la Unión Europea y el PE. Se precisa de un amplio proceso de acuerdos y formación de consensos entre las tres instancias para diseñar, adoptar, instrumentar y aplicar la legislación. Un hecho distintivo, y de gran importancia política es que el PE no tiene derecho de iniciativa, este derecho lo tiene la Comisión que es lo más cercano a un poder Ejecutivo europeo, aunque sí tiene también una función legislativa. La Comisión establece consultas muy cercanas con los Estados miembros, y es ahí donde aplica el procedimiento legislativo ordinario, junto con el PE, para redactar una iniciativa. También, aunque no tiene voto, la Comisión participa en el proceso de deliberación en el Consejo, y aunque el PE sólo interviene una vez que el Consejo toma una decisión, se toman en cuenta los planteamien-

tos que surgen de los representantes europeos. Al final, la legislación es el resultado conjunto de las tres instancias, aunque es adoptada mediante el proceso de codecisión del Consejo y el PE. Corresponde a los Estados miembros la aplicación de las normas acordadas. La Comisión y el PE tienen todavía capacidad de intervención política una vez que se adopta una norma porque la primera puede enmendar elementos secundarios de una legislación a través de actos delegados, mientras que al segundo puede vetar esas modificaciones y también influir en la atribución de presupuesto para la instrumentación de las normas europeas (Nugent, 2010).

La operación política de la UE es de alta complejidad, ya que refleja la ambigüedad de la resistencia a la federalización por parte de los Estados miembros y la necesidad funcional, pero también política, de proseguir el proyecto supranacional para mantener el mercado único y la gobernanza regional. Para los Estados miembros de la UE, la cesión de soberanía ha sido un proceso difícil, e inevitable, como lo demuestra la instauración y sostenimiento del Euro. A cambio, los 27 países integrados a la Unión han logrado establecer las condiciones de estabilidad y funcionalidad regional que han propiciado el desarrollo económico, con todo y las crisis que han debido enfrentar. Entender cabalmente el sistema político de la UE requiere de conocimientos especializados, toda vez que el debate académico y la discusión teórica son sumamente amplios (Cini y Pérez-Solórzano, 2016). Cada una de las instituciones principales de la UE, la Comisión, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, el PE, la Corte de Justicia de la Unión Europea, así como el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común y el Banco Central Europeo han sido estudiados profusamente. Cada institución tiene características particulares y una cultura política propia, pero para los objetivos de este capítulo el análisis se restringe a la posición del PE en ese entramado institucional.

El PE es la única institución de la UE elegida directamente, en cumplimiento del principio de democracia que está en los fundamentos del proceso de integración europea. Desde su creación, en 1952, el PE se ha transformado significativamente hasta alcanzar su forma actual como cuerpo legislativo, foro de discusión y espacio de acuerdo con influencia en prácticamente todas las áreas de actividad de la UE. El poder del PE depende, sin embargo, de la sinergia alcanzada por el triángulo institucional Comisión-Consejo-Parlamento, debido a que bajo el procedimiento legislativo ordinario, que es el más usual, el PE, desde el Tratado de Lisboa de 2009, funge como colegislador, junto con el Consejo de la Unión Europea, mejor conocido como el Consejo de Ministros, o simplemente el Consejo (Vavřík, 2017).

En pocos trazos, la evolución del PE parte de la Asamblea Consultiva integrada a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, sustituida en 1958 por la Comunidad Económica Europea (CEE), en la que se conforma el PE en 1962, con delegados de los parlamentos nacionales. El gran giro político del PE se dio en 1979 con la primera elección directa de representantes, planteada para dar legitimidad a la CEE (Kaiser, 2022).

Aun cuando no cuenta con el derecho de iniciativa, el PE posee amplios poderes en el plano estrictamente legislativo porque colegisla con el Consejo en la mayoría de las áreas de actividad de la UE. Además, cuenta con la capacidad de conceder su consentimiento a los acuerdos internacionales adoptados por la UE; decide en términos iguales con el Consejo en lo referente al presupuesto de la Unión; tiene el poder de escrutinio y control del Ejecutivo —en este caso la Comisión—; le corresponden también poderes constitucionales; da su consentimiento para el ingreso y la salida de los países a la UE; y es un espacio de debate y compromiso que influye decisivamente en la agenda de la *polis* europea.

Las acciones legislativas de la UE han seguido la trayectoria de la integración hasta alcanzar a definir una dimensión propia en función de sus características supranacionales. Los actos legislativos de la UE no se definen como leyes, que es una categoría que corresponde más bien a los Estados, sino como regulaciones, directivas, decisiones, recomendaciones y opiniones. Las primeras tres son vinculantes y se ordenan de acuerdo con su generalidad o particularidad. Las regulaciones se dirigen a todos los Estados miembros y personas dentro de la UE y no requieren el desarrollo de legislación nacional para su aplicación. Las directivas se dirigen a un número específico de Estados miembros, definen objetivos y establecen su transposición a las leyes nacionales en un plazo preciso. Las decisiones se dirigen a Estados miembros, en particular, empresas e individuos, lo que aporta a la UE un instrumento con influencia directa. Los actos legislativos son adoptados bajo el esquema bicameral PE-Consejo, a iniciativa de la Comisión. A esta última le corresponden también un conjunto de actos no legislativos y complementarios del proceso de construcción normativa (Egenhofer *et al.*, 2011 p. 38).

La especificidad de la acción legislativa de la UE y de la posición del PE se entiende mejor al tomar en cuenta que el rasgo principal de la toma de decisiones en la adopción de normas es la producción de consensos, lo que requiere de grandes coaliciones. En la UE y el PE, a diferencia de los Estados, no se sigue la lógica gobierno-oposición porque las mayorías no son estables, sino que se conforman caso por caso. Debido a que el poder está disperso entre las instituciones, es necesario la constante construcción

de confianza y cooperación entre los actores; por ejemplo, es importante la existencia de procesos de conciliación entre el Consejo y el PE, pero, por lo general, prima el acuerdo y el consenso, lo que ha aportado estabilidad y coherencia a la acción legislativa.

El Tratado de Lisboa que da sustento jurídico a la UE, tras el fracaso de la Constitución Europea de 2004, asimiló como una de sus orientaciones principales enfrentar el problema del déficit democrático de la Unión. La cuestión que se ha venido planteando desde tiempo atrás continúa abierta, aunque se han introducido medidas importantes, destacadamente el fortalecimiento del PE y de la dimensión parlamentaria de la UE (Hix, 2008). Tras el Tratado de Lisboa, los poderes ampliados del parlamento se extienden a la vinculación de los resultados de las elecciones parlamentarias europeas con la elección del presidente de la Comisión Europea. Le corresponde al PE elegir al titular del Ejecutivo europeo, quien formará parte de la formación política que obtenga la mayoría de votos en las elecciones parlamentarias. El peso político del PE se ha ido incrementando, al igual que el de los parlamentos nacionales que cuentan con mayores capacidades de escrutinio en lo tocante al principio de subsidiaridad para evitar la invasión de competencias por parte de la UE y, también, entre otras atribuciones, la posibilidad de bloquear el paso del principio de unanimidad al de mayoría calificada en los procesos de decisión comunitarios.

Para atender al principio de democracia, la UE no sólo ha fortalecido la dimensión parlamentaria, sino que ha abierto espacio a los instrumentos de democracia directa, con la Iniciativa Ciudadana Europea, que posibilita la realización de propuestas legislativas a la Comisión cuando se reúnen las firmas de un millón de ciudadanos de un cuarto de los países miembros. Asimismo, se ha establecido que la Carta de Derechos Fundamentales es legalmente vinculante, lo que afirma la posición de los ciudadanos de la Unión. Frente a las críticas que se han hecho a la UE por privilegiar las decisiones tecnocráticas y centrarse en los aspectos económicos de la integración —en el espacio político supranacional, destacadamente en el PE—, se ha dado pie a iniciativas que procuran dar consistencia a los principios democráticos de la Unión codificados en los tratados. El propósito general es asegurar que todos los ciudadanos tengan derecho a participar en la vida democrática de la UE y que las decisiones sean tomadas de la manera más cercana a los ciudadanos. Las orientaciones han sido planteadas con claridad, pero pueden seguir siendo consideradas como un ambicioso proyecto político (Longo, 2019).

De hecho, pese a las reformas para hacer frente al problema del déficit democrático de la UE, la cuestión sigue sin resolverse y el debate continúa

tanto en términos académicos, como políticos. Las posiciones básicas son, por una parte, que la UE carece de legitimidad democrática debido a que las decisiones principales se toman a escala intergubernamental, lo que anula las posibilidades de los ciudadanos europeos para influir en las políticas de las instituciones comunitarias (Follesdal y Hix, 2006); por otra parte, autores como Andrew Moravcsik (2002) y Giandomenico Majone (2000) argumentan que la cuestión de la legitimidad democrática no puede plantearse en los mismos términos para los Estados y la para la UE, ya que ésta tiene un carácter más regulativo que político, y su fundamentación democrática parte del propio hecho de que está conformada por Estados democráticos. En consecuencia, las decisiones adoptadas en el Consejo de la Unión Europea están legitimadas indirectamente al provenir de gobiernos electos por los ciudadanos. Además, la UE cuenta con una asamblea parlamentaria elegida, lo que la hace responsable ante los ciudadanos europeos, de acuerdo con su propia conformación política. El problema no tiene una solución simple porque no existe un *demos* europeo y, tampoco, como lo señala Habermas, una esfera pública europea (Habermas, 2012). La situación actual es la de una transición compleja hacia un sistema más federalizado que requiere de acuerdos de alto nivel, pero que se ve frenado por la emergencia de regresiones nacionalistas, parte de una etapa de confusión política.

Precisamente, es la cuestión del déficit democrático la que sitúa al PE y a las elecciones europeas en un punto clave del proceso político europeo. La percepción de un cambio de época, ensombrecido por el ascenso de la extrema derecha, está en el centro de las preocupaciones de quienes observan graves riesgos para la democracia y la integración de Europa. Las elecciones europeas tienen particularidades que las convierten en un referente político tanto a escala nacional como supranacional. Durante largo tiempo fueron un indicio de la estabilidad del centro democrático conformado después de la Segunda Guerra Mundial, pero en los últimos años refleja los cambios y la recomposición de fuerzas en el escenario político europeo.

Las elecciones europeas se distinguen por el hecho de que procuran asegurar una representación ciudadana para la atención de los asuntos supranacionales, lo que conforma una asamblea con poderes limitados, respecto a los parlamentos de los Estados. Desde 1979, las elecciones se realizan cada cinco años y en ella son electos 705 miembros del Parlamento Europeo (MPE), de acuerdo con las modificaciones introducidas después la salida del Reino Unido de la UE. Para la conformación del PE se aplica el principio de proporcionalidad decreciente, a fin de que los Estados miembros con menor población cuenten con una representación adecuada. Los MPE de los Estados miembros de mayor tamaño representan a más ciudadanos que

los de los Estados menos poblados. En las elecciones europeas, los votantes eligen a los MPE a partir de listas nacionales, conformadas por los partidos políticos de cada país. De tal forma, las elecciones europeas se insertan en los procesos políticos nacionales, lo que introduce un elemento de distorsión frente al propósito de integrar una representación supranacional. Además, en el PE la representación no está organizada por nacionalidades, sino por grupos formados a partir de la afinidad ideológica. El parlamento decide por mayoría, pero cada votación es el resultado de un consenso a partir de la formación de coaliciones para aprobar, rechazar o enmendar una legislación. Las segundas lecturas requieren de mayoría absoluta, lo que es un incentivo para el acuerdo.

El PE es una asamblea legislativa peculiar por su conformación y funcionalidad política, así como por el sistema de votación del que deriva su legitimidad. Un problema notable en el plano electoral es que no existe una regla uniforme para la elección del PE. Los representantes son elegidos de listas nacionales, de acuerdo con las leyes y normas de cada país miembro, lo que pone la elección en manos de los partidos nacionales. Dada la diversidad de sistemas electorales, las elecciones al PE se convierten en 27 elecciones nacionales que opacan el interés transnacional de los comicios (Grabbe y Lehne, 2019). La idea de listas transnacionales ha sido planteada en varias ocasiones, pero las iniciativas no han obtenido el respaldo necesario.

Las elecciones europeas han sido categorizadas como elecciones de segundo orden (Boomgaarden *et al.*, 2016) porque aun cuando concitan un menor interés que las nacionales, los partidos tienden a concentrarse en temas de interés directo para los votantes e instrumentalizan los comicios europeos en función de sus estrategias políticas para mantener u obtener el control de los gobiernos nacionales. Los partidos tienen un menor interés en los temas europeos al carecer de incentivos directos y, al mismo tiempo, los votantes encuentran en las elecciones para el PE un espacio para la protesta contra los gobiernos sin pagar un costo político. En esas elecciones, la oposición tiende a ganar presencia y, sobre todo, los partidos extremistas. La paradoja es que los partidos euroescépticos son los que han ido obteniendo un mejor desempeño electoral.

A fin de generar un mayor interés por las elecciones europeas, se estableció la figura del *Spitzenkandidaten* (candidato líder), que adelanta la propuesta de los partidos sobre quien sería designado presidente de la Comisión Europea, de acuerdo con los resultados de los comicios. La idea es dotar de transparencia al nombramiento de una de las figuras políticas principales de la UE, pero la iniciativa no generó ningún cambio sustantivo en las actitudes de los votantes, ni en 2014, ni en 2019. Además, la elección de Ursula von

der Leyen por parte del Consejo Europeo no respetó el procedimiento, lo que ha restado credibilidad a esta forma de vincular las elecciones europeas con el nombramiento del presidente de la Comisión.

Como elecciones de segundo orden, un problema adicional es la escasa conexión entre los MPE y el electorado (Russak, 2019). Los votantes cuentan con muy poca información sobre lo que acontece y se discute en el PE, además de que la reelección de representantes depende más de su posición en los partidos nacionales que de su comunicación con los ciudadanos. La ausencia de una opinión pública europea es uno de los rasgos principales del déficit democrático de la UE.

No obstante, las crisis que han marcado los últimos años hacen evidente la importancia de la UE y de las decisiones que se toman a escala regional. El Brexit, la pandemia por COVID-19, la invasión rusa a Ucrania y, de manera destacada, el ascenso de la ultraderecha, son factores que explican la mayor atención de los ciudadanos a los temas comunes de Europa. En las elecciones europeas de 2019 la tasa de participación fue de 50.62%, 8 puntos más que en las elecciones de 2014, un resultado en el que influyó el temor a las consecuencias de un avance mayor de las fuerzas de ultraderecha. Este escenario se repite en vista de las elecciones de 2024, pero ahora en condiciones más favorables para las posiciones xenofóbicas, nacionalistas y antieuropeas.

El ascenso de la ultraderecha es un fenómeno que inquieta a la conciencia política europea porque revela la vulnerabilidad de las democracias frente a liderazgos populistas y el resentimiento conservador de los votantes. La sensación de amenaza se hace presente en un contexto que se identifica con etapas oscuras del pasado y que resalta mucho más por la confluencia de tendencias antidemocráticas y autoritarias en Europa y fuera de Europa. Dado que es un fenómeno complejo es conveniente destacar aspectos clave de la situación que enfrenta no sólo el PE, sino el conjunto del sistema político europeo.

III. EL ASCENSO Y NORMALIZACIÓN DE LA NUEVA DERECHA

En contra de lo que se pensaba hace poco tiempo, las extremas derechas han pasado a ser parte del panorama político de Europa. No sólo tienen un lugar en los parlamentos de casi todos los países europeos, sino que han tomado posiciones gubernamentales en varios de ellos y han asumido el poder en países fundadores de la UE, como Italia. Hasta la reciente derrota del partido Paz y Justicia en Polonia, los partidos de extrema derecha habían dominado el grupo de Visegrad, integrado además por República Checa, Eslovaquia y Hungría.

Tan sólo en 2023 fue notable el éxito electoral del Partido de los Finlandeses, de los Demócratas de Suecia y del Partido por la Libertad, encabezado por Geert Wilders, en los Países Bajos, lo que les ha dado una posición principal en la conformación y la orientación de los gobiernos. Cabe también tomar en cuenta el retorno al poder, por cuarta ocasión, del político nacionalista eslovaco Robert Fico. La ultraderecha es ya una fuerza política con una influencia notable, como lo prueban el papel que ha desempeñado en la UE la autocracia electoral que gobierna Hungría desde 2010, y la pervivencia del gobierno de Giorgia Meloni en Italia, junto con las perspectivas favorables con las que cuentan los partidos Agrupación Nacional, en Francia, y Alternativa para Alemania (AfD), en la principal potencia económica de Europa.

El avance electoral de las extremas derechas europeas tiene posibilidades de extenderse en sinergia con la persistencia del trumpismo en Estados Unidos, la acción de las autocracias y el nuevo marco geopolítico. Sin embargo, la expansión del populismo y la ultraderecha no es ineluctable. Pese a los pronósticos, en España, la estrategia del PSOE en las elecciones generales de 2023 logró el repliegue de Vox; en Polonia, en el mismo año, una plataforma plural y europeísta encabezada por Donald Tusk logró desplazar del poder al Partido Paz y Justicia (PiS) tras ocho años en el poder. La posición política de la ultraderecha es inestable, su crecimiento genera resistencias por parte de los sectores que valoran el orden democrático, y sus planteamientos extremistas chocan con los avances alcanzados en materia del estado de bienestar y de inclusión. Aun así, la presencia de la ultraderecha ha pasado de ser un fenómeno marginal a un factor de poder que ha modificado el equilibrio de fuerzas, característico de las democracias europeas de la posguerra.

Sobre el ascenso de la extrema derecha se ha desarrollado un importante esfuerzo analítico porque es un síntoma de los desajustes sociales y los problemas no resueltos por los gobiernos y la UE en una etapa que encierra múltiples crisis. El retorno de ideas y actitudes que parecían borrados por la historia provoca desconcierto, pero corresponde a una situación social y política donde confluyen procesos de distinta naturaleza. La ola nacional-populista ha sido impulsada por el aumento de las desigualdades, el estancamiento de la movilidad social, la desconfianza en las capacidades de las instituciones y las democracias para responder a las demandas ciudadanas, el desgaste de los partidos tradicionales, la creación de un clima cultural marcado por la incertidumbre, el temor a los cambios y una sensación de amenaza que se asocia al efecto de la pandemia por COVID-19, las guerras y, también, a las oleadas migratorias. Este ambiente ha favorecido la recep-

ción del discurso de la extrema derecha por parte de sectores del electorado que creen encontrar una salida a las presiones e inseguridades propias de una coyuntura particularmente difícil.

A medida que el ascenso de la extrema derecha ha ido adquiriendo influencia política, las aproximaciones analíticas en torno a este fenómeno han ido ganando precisión y profundidad. La cuestión se ha observado desde diferentes ángulos, lo que permite destacar algunos de los enfoques que revelan aspectos de carácter sustantivo de una problemática muy amplia. En términos muy selectivos, cabe tomar en cuenta la interpretación de Arjun Appadurai (2017) sobre la fatiga democrática que propicia el retorno de la intolerancia, el autoritarismo y la xenofobia, que han sido parte de la historia europea. Explicar ese proceso requiere de muchos elementos, pero los análisis tienden a concentrarse en las cuestiones relacionadas con el desplazamiento de la economía europea en el marco de la globalización y en la modificación de las pautas político-culturales (Ballesteros, 2022).

Sobre el primer plano, Dustin Voss (2018) correlaciona el análisis de los datos electorales con factores político-económicos, lo que le permite plantear que el ascenso del populismo de derecha es un tema de subrepresentación política. Para Voss, existe una progresiva alienación de sectores de votantes que pasan a ser receptivos a las posiciones populistas. Detrás de ese fenómeno se encuentra el problema de la dualización del mercado de trabajo entre trabajadores protegidos (*insiders*) y marginalizados (*outsiders*). El abandono de partidos socialdemócratas y de los sindicatos, pero también de los gobiernos, haría comprensible el acercamiento de los trabajadores marginalizados, y no representados, a los partidos que se presentan como contrarios al *establishment* y que logran manipular políticamente una situación de malestar social. Los partidos de extrema derecha, como AfD, no sólo ganan apoyo debido a la fragmentación del mercado laboral, sino también al intervenir en la generación de un clima político-cultural de temor e incertidumbre, utilizando el tema de la migración. De este modo obtiene el reconocimiento de los perdedores de la globalización y de sectores de la clase media que resienten una pérdida de estatus.

Sobre la modificación de las pautas político-culturales cabe tomar en cuenta el extenso estudio de Pippa Norris y Ronald Inglehart (2019), donde se destaca la importancia del cambio de valores y la modificación de estructuras que permiten entender la reacción populista-autoritaria. De acuerdo con esta interpretación, apoyada en datos empíricos, el auge de los valores populistas autoritarios tiene como trasfondo la revolución silenciosa de carácter liberal que inicia en los años sesenta del siglo pasado. Los grandes cambios asociados a la globalización, las crisis económicas y las nuevas di-

námicas sociales, incluidas las migraciones, habrían derivado en una brecha generacional, donde la generación de entreguerras, los menos educados, la clase obrera, los hombres blancos, los más cercanos a valores religiosos y la población rural, se sienten dejados atrás. De tal modo, la respuesta política de estos sectores es respaldar a los partidos que ensalzan los valores tradicionales, prometen restaurar la soberanía nacional, restringir la inmigración, la diversidad cultural, defendieron los valores morales y religiosos, además de poner en manos del pueblo el destino de la nación. El respaldo a los partidos populistas y de la extrema derecha sería una reacción defensiva y un reflejo autoritario por parte de sectores conservadores amenazados por los cambios sociales, económicos y culturales que no pueden asimilar.

Sobre la base de múltiples observaciones en los últimos años, el interés de los análisis se ha orientado más hacia las dinámicas de los partidos de extrema derecha en el sistema político europeo. El punto más destacado es que la extrema derecha se ha afirmado en función del apoyo de las derechas tradicionales. El historiador Steven Forti, autor del libro *Extrema derecha 2.0. Qué es y cómo combatirla* (2021), y participante del proyecto Análisis y Respuestas a Discursos Extremistas (ARENA), plantea en una entrevista que, en Europa, salvo en el caso de Hungría y Polonia, las nuevas derechas llegan al poder con el apoyo de los partidos de derecha ya consolidados (Stefanoni, 2023). Ha sido el pragmatismo de esos partidos lo que ha normalizado a los extremistas, lo que ha debilitado o eliminado los cordones democráticos. El proceso de normalización y legitimación inicia en 1994, cuando Silvio Berlusconi lleva al gobierno a los neofascistas de Movimiento Social Italiano y los etnorregionalistas de la Liga del Norte. Un notable paso adelante para la extrema derecha ha sido el triunfo electoral de Giorgia Meloni en 2022, quien ahora junto con Manfred Weber, presidente del Partido Popular Europeo, intentan desarrollar una operación para cambiar los equilibrios en la UE a partir de las elecciones parlamentarias europeas de 2024.

Estos señalamientos coinciden con la posición de Natasha Strobl, quien en su libro *La nueva derecha y el conservadurismo radicalizado* (2023) plantea que los partidos conservadores clásicos han pasado de ser parte del consenso político, construido junto con los socialdemócratas, a adoptar discursos, retóricas y postulados de la extrema derecha. Strobl advierte sobre un giro importante hacia el conservadurismo radicalizado, en el cual los bloques más conservadores de los partidos de derecha tradicional se encuentran con las posiciones de la extrema derecha. Al romperse el equilibrio histórico del conservadurismo se da paso a una radicalidad sociocultural y a una lógica de antagonismos que usufructúa tanto la derecha tradicional como la extrema derecha. Un problema que considerar es la radicalización de

capas sociales de votantes que migran del conservadurismo clásico a posiciones extremistas. Este es un proceso que aparece en momentos críticos y de desintegración social. Su efecto se localiza en diferentes estratos, pero, en general, se identifica con la aceptación de actitudes autoritarias e iliberales. Como antecedente de la deriva conservadora actual, Strobl toma en cuenta la impronta que dejó la *Nouvelle droite*, impulsada por Alain de Benoist en la década de 1970. Esta corriente centró su interés en el campo de la cultura, asimilando los conceptos de “hegemonía” y “bloque histórico”, de Antonio Gramsci. Su estrategia, en pocas palabras, era ganar la batalla cultural, utilizando el lenguaje para destruir la discursividad democrática. De alguna manera la extrema derecha contemporánea asimila esa estrategia y la convierte en posiciones de disconformidad con el *establishment* y el sistema político definido por normas. La extrema derecha, en alianza con los partidos conservadores radicalizados, pugna por marcar un corte abrupto con el liberalismo, apoyado en la movilización de partidos que están al servicio de liderazgos carismáticos.

Cabe pensar que el conservadurismo radicalizado adquiere su definición política actual en lo que Forti denomina “extrema derecha 2.0”. Más allá de terminologías y discusiones infinitas sobre el populismo, el fascismo y el neofascismo, lo que puede advertirse es que la extrema derecha se ha modernizado y ha proliferado en múltiples expresiones, coincidiendo, incluso, con la extrema izquierda en temas específicos. La extrema derecha actual ha aprendido bien el manejo de las nuevas tecnologías, como se observó en la campaña por el *Leave*, que derivó en el Brexit. Cuenta con diversas estrategias de polarización y marca la agenda al centrarse en cuestiones identitarias, nacionalistas, xenofóbicas y antielitistas. Se ha conformado un grupo de partidos con una gran diversidad interna, pero con rasgos comunes. Estos partidos gobiernan, establecen alianzas y movilizan a un electorado que quiere dejar atrás la condición posdemocrática, criticada por Colin Crouch (2014). Sea en su vertiente social-identitaria o neoliberal autoritaria, sea más o menos antisemita o islamófoba es una corriente iliberal, oportunista y una amenaza para la democracia. Tomando estos rasgos en cuenta, quizá pueda entenderse mejor su actuación en el ámbito posnacional del PE.

IV. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LA EXTREMA DERECHA HASTA 2023

En tiempos de crisis social e incertidumbre generalizada, los partidos de extrema derecha han encontrado los medios para que su discurso identitario,

caracterizado por narrativas simples, la denigración de los oponentes y la hipérbole retórica, sea la base para el desarrollo de ambiciosos proyectos políticos (Bronk y Jacobi, 2022). En el avance estratégico de estos partidos en las elecciones europeas han tenido un papel importante porque les permiten aparecer como una fuerza transnacional. Además, el PE, la institución más representativa de la democracia europea, es el espacio perfecto para comunicar su rechazo a la intervención de la UE en los asuntos nacionales. Los MPE de los partidos populistas y de la extrema derecha son electos para defender posiciones soberanistas, por lo cual fungen como el caballo de Troya de una operación dispuesta estratégicamente para impedir el progreso de la integración europea.

Como lo plantea Catherine Guisan (2022), la paradoja de las elecciones europeas es que han contribuido a llevar al poder a políticos populistas euroescépticos y a dar voz dentro del PE a quienes apoyan a los gobiernos derechistas e iliberales, como el de Víctor Orban. Esta paradoja remite a problemas importantes como el reconocimiento de los partidos antisistémicos que atentan contra la democracia, las reglas electorales para la conformación del PE, la representatividad y funcionalidad del propio PE y la posibilidad de frenar el ascenso de los partidos populistas.

La historia de la relación entre el PE y los partidos populistas y de extrema derecha se sintetiza en una presencia marginal, menor a 5% de los curules del PE entre 1979 y 1989, seguida de un repunte hacia 10% en 1994, una baja hacia 8% en 1999, y un marcado ascenso entre 2009 y 2019, pasando de 18 a 30%. Cabe señalar que la mayoría de los partidos populistas que han participado en las elecciones europeas son de extrema derecha. En las elecciones de 2019 participaron 21 partidos de extrema derecha y sólo cinco se identificaron como de extrema izquierda, y en este sector político se incluyen también seis partidos con estrategias no posicionales (*valence parties*), es decir, fuera del espectro derecha-izquierda (Manucci, 2021).

Las elecciones quinquenales del PE son un indicador de las tendencias políticas europeas. Las de 2019 estuvieron marcadas por el temor de que la extrema derecha incrementara su presencia y poder hasta adquirir una posición decisiva. Al final, los partidos populistas sólo alcanzaron 30% de los 751 escaños, de los cuales a la extrema derecha le corresponden 20%. Aun así, el temor de una oleada euroescéptica mayor se ha transferido a las elecciones de 2024.

En términos políticos, la elección europea de 2019 hizo patente la retracción de los que fueran los bloques dominantes, el Partido Popular (PPE) y el Partido Socialdemócrata (SDE), y el notable avance de los partidos liberales, ecologistas y de la extrema derecha. La alianza tradicional de los

partidos más grandes perdió el control de la mayoría y, a cambio, el PE ganó una manifiesta pluralidad. En ese contexto, la presencia de la extrema derecha se relativiza, aunque no deja de tener significado por el hecho de que ha logrado instrumentalizar favorablemente el sistema proporcional electoral por el que son elegidos los MPE y la posibilidad de formar grupos políticos por afiliación partidista, y no por nacionalidad. El funcionamiento electoral del PE ha fortalecido políticamente a los partidos de extrema derecha y su operación interna les ha permitido coordinarse, mantener su espacio y desarrollar carreras parlamentarias.

Pese a lo anterior, los partidos de extrema derecha han sido puestos al margen por las demás formaciones políticas debido a que mantienen posiciones que contradicen los valores democráticos europeos. La política de cordón sanitario se ha aplicado para dejar a la extrema derecha fuera de los comités y con un limitado margen de acción. Esta política puede ejercerse frente a una minoría manifiesta, pero cuando esa minoría deja de serlo y tiene posibilidades de establecer alianzas con un bloque mayor, en este caso el PPE, la situación cambia por completo. Si bien se mantiene el cordón sanitario, la discusión de hoy es como procesar el ascenso de la extrema derecha para hacer frente a la polarización entre europeístas y antieuropeístas. Catherine Guisan (2022) propone tomar la idea planteada por Chantal Mouffe (2018), de pasar de la política del antagonismo, basada en la relación amigo-enemigo, a un modelo agonístico de democracia, sustentado en un consenso conflictual sobre procedimientos e instituciones. No obstante, para la UE, una organización basada en la producción de consensos, puede que no sea fácil incorporar la dimensión conflictual que aparece con la extrema derecha, pero también con otras formaciones que cuestionan la forma en la que ha estado operando la política europea.

Con la pérdida del centro político en el PE se ha dado paso a una etapa de fragmentación que es favorable en términos de pluralidad y representatividad, pero que puede chocar con la lógica funcionalista y consensual de la UE. De tal modo que los planteamientos más lúcidos apuntan hacia una necesaria reconsideración de la capacidad de procesamiento político de problemas, como la irrupción de la extrema derecha nacionalista por parte de la democracia posnacional europea. El reto iliberal puede ser una oportunidad para revisar cuestiones como el déficit democrático de la UE, la consistencia democrática de los Estados miembros y de los partidos y la propia conformación y capacidades del PE. Es recurrente el planteamiento de la necesidad de concretar las propuestas de integrar listas transnacionales en las elecciones europeas y dotar al PE del derecho de iniciativa, entre otros temas pendientes. El espacio de reforma de la UE es muy amplio,

como lo advierten las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa que terminó sus trabajos en 2022. Entre las conclusiones principales de la Conferencia está la reforma de los tratados a través de una Convención Europea, lo que es un proyecto muy ambicioso, a la vez que la única oportunidad de mantener la evolución positiva de la UE.

Por lo pronto, la extrema derecha ha utilizado al PE como caja de resonancia para sus planteamientos soberanistas, como ocurrió durante el proceso del Brexit. Irónicamente, la salida del Reino Unido de la UE, con su alto costo para la sociedad británica, frenó las posiciones más antieuropeístas de la extrema derecha. Además, en contra de lo que se pensaba, el ascenso electoral de estos partidos no condujo a la formación de un bloque. En la legislatura iniciada en 2019, las formaciones de extrema derecha se agruparon en el Partido Identidad y Democracia (PID), en el que Lega Nord y Agrupación Nacional (AN) tienen la mayoría de MPE, y la Alianza de los Conservadores y Reformistas Europeos (ECR), con el PiS y Hermanos de Italia, como referentes principales. En el PE, la extrema derecha no se ha consolidado como bloque debido a sus divisiones internas vinculadas a su ideología nativista que privilegia los intereses nacionales inmediatos. Asimismo, hay una marcada división entre las posiciones de los partidos occidentales y los del Este respecto a cuestiones presupuestales y en su relación con las grandes autocracias externas. Los partidos occidentales tienen una orientación más neoliberal, mientras los del Este se declaran a favor del fortalecimiento del Estado, la obtención de mayores transferencias de recursos de la UE y el proteccionismo. Sobre las relaciones con Rusia y China, en Occidente, partidos como AN han buscado el apoyo de Vladimir Putin, pero recelan sobre la influencia económica alcanzada por la potencia asiática. En contraste, salvo por las posiciones asumidas por Víctor Orbán, los partidos del Este tienen una posición nacionalista y defensiva frente a Rusia (Diermeir, Frohwein y Nau, 2020).

Hasta el momento, la extrema derecha ha tenido un papel marginal en el PE, sobre todo por la aplicación del cordón sanitario por los otros grupos políticos. La acción del PE no ha sido detenida por estos partidos en ninguno de los temas importantes, sin embargo, como lo hace notar el estudio de Joahanna Kantola y Cherry Miller (2021), su presencia ha generado tensiones, ha obligado a modificar reglas parlamentarias y ha creado una atmósfera de inquietud, que influye en la percepción de la situación política europea por parte de los MPE. La aplicación del cordón sanitario, como institución informal, es problemática porque permite presentarse a los partidos de extrema derecha como víctimas de una exclusión.

La cuestión central es el rápido ascenso de los partidos de extrema derecha y la perspectiva de que se conviertan en una fuerza determinante. De

hecho, adelantándose a lo que se perfila en el futuro inmediato, los gobiernos, los partidos tradicionales y los acuerdos a escala del propio proceso legislativo del PE ya han reaccionado a la presión nacionalista y xenófoba de la extrema derecha: el nuevo Pacto de Migración y Asilo alcanzado por la UE en diciembre de 2023 después de tres años de negociaciones entre la Comisión, el Consejo y el PE. El pacto, aun por ratificarse, define una nueva arquitectura de gestión de las llegadas de migrantes que limita el acceso a quienes quieren acceder al espacio de la UE. Los críticos del pacto señalan que hace más drásticas las políticas de disuasión y contención que han cerrado las puertas a los solicitantes de asilo. Entre los riesgos que encuentran quienes plantean la revisión del pacto es el dismantelamiento de los principios clave de los derechos humanos y de la legislación sobre refugiados.

Los acuerdos europeos sobre migración coinciden con el endurecimiento que se registra en las legislaciones y las políticas de los países miembros de la UE y en el Reino Unido. La nueva ley de inmigración francesa fue calificada por Marine Le Pen como una victoria ideológica de Reagrupamiento Nacional, aunque este partido se había opuesto a su aprobación. La ley fue revisada por el Tribunal Constitucional y sus artículos inconstitucionales fueron derogados, pero generó una crisis política para el gobierno de Emmanuel Macron. Alemania endureció también su política migratoria en un contexto de debilitamiento del gobierno socialdemócrata y ascenso de AfD.

La extrema derecha ha cambiado a la política europea, en alianza con la derecha tradicional, tanto a escala nacional como supranacional, apoyada en un discurso soberanista, xenofóbico, de resabios racistas, antiglobalista, antieuropeo y antielitista. Las simplificaciones que plantea como solución a problemas complejos han resultado ser tan efectivas en términos propagandísticos, como las utilizadas por el fascismo y el nazismo en otros tiempos. Europa atraviesa por una difícil etapa política que, por lo pronto, parece inextricable; sin embargo, esa situación encierra también posibilidades de desvío hacia otras configuraciones políticas, siempre y cuando las democracias activen su potencial de respuesta. En esas condiciones, la dimensión parlamentaria es fundamental tanto a escala de las naciones, como en el proceso supranacional que corresponde a la *polis* europea.

V. CONCLUSIONES

El 16 de enero de 2024, tras el triunfo de Donald Trump en las elecciones primarias de Iowa, se celebró en Estrasburgo, sede del PE, un debate sobre el ascenso del neofascismo en Europa. Al inicio de un año electoral que

será decisivo, los partidos de centro izquierda, los liberales y otras fuerzas democráticas expresaron en ese debate sus preocupaciones por el cambio de tendencia que indican los triunfos electorales de la extrema derecha en 2023 y los datos que arrojan las encuestas respecto a 2024. El punto central de los planteamientos fue exigir al PPE que defina sus posiciones frente a la extrema derecha a la que han abierto la puerta en varios países. Manfred Weber, presidente del PPE, ha manifestado que su formación es proeuropea, pro Estado de derecho y pro Ucrania, lo que excluye a los nacionalistas, pero en el PE se mantiene el temor de que la extrema derecha logre no sólo una minoría de bloqueo, sino integrar una alianza con los populares y dar un giro político a la trayectoria parlamentaria de la UE.

A diferencia de las elecciones de 2019, la posibilidad de un triunfo decisivo de la extrema derecha en 2024 es mucho mayor. Las proyecciones de *Europe Elects* muestran que, a fines de 2023, el PPE, como fuerza principal, tendrá un avance relativo, SD se mantiene estable y el grupo ultraderechista ID, de Marine le Pen, pasa a ser la tercera fuerza debido a la caída de los liberales. El grupo ultraderechista ECR se sitúa en quinto lugar, por arriba de los Verdes. La ultraderecha tiene su mayor peso político en Francia, Austria, Países Bajos, Italia, y cuenta con una sólida posición en Eslovaquia y Hungría.

Si las proyecciones se confirman, Europa entraría en una nueva fase política, la que apuntaría hacia una regresión respecto del esquema liberal de la posguerra. Será del mayor interés la definición política de Francia, donde AN ganó las elecciones europeas de 2019 y se mantiene como la probable ganadora en 2024. Igualmente, en Alemania las perspectivas de AfD son muy favorables, con todo y el rechazo social que ha provocado sus relaciones con grupos neonazis.

De confirmarse el cambio derivado del ascenso electoral de la extrema derecha, en el PE podría producirse una situación de estancamiento político que frenaría el programa de reafirmación y rearticulación de la UE en un momento sumamente crítico. Las consecuencias serían muy negativas e influirían en la evolución política de los Estados miembros de esa organización.

Desactivar el reto que representa la regresión iliberal requiere de una comprensión cabal del momento histórico por el que atraviesan las sociedades democráticas y su articulación con el entorno global. Implica, también, el desarrollo de políticas para incidir en los factores sociales que propician el giro del electorado hacia posiciones de ultraderecha. La crisis política de las democracias occidentales es prácticamente un cuestionamiento general de acoplamiento de los sistemas sociales modernos. La crisis política de Europa

tiene como distinción el engarce complejo, pero perfectible, de las interacciones entre las dinámicas intergubernamentales y las posnacionales.

Como se ha observado en este capítulo, el PE es una pieza importante en el proceso político europeo como factor de gobernanza, hoy sometido a las presiones de la ola nacionalista e iliberal. El PE se encuentra en una encrucijada que obliga a las fuerzas democráticas a tomar decisiones largamente postergadas sobre la reafirmación de la dimensión parlamentaria europea.

Surgen preguntas importantes: ¿cómo hacer para que las elecciones europeas dejen de ser elecciones de segundo orden?, ¿cómo articular adecuadamente la dimensión democrática europea?, ¿son consistentes las demandas de integrar listas electorales transnacionales y otorgar derecho de iniciativa al PE con la dinámica intergubernamental y supranacional de la UE?, ¿es posible volver a subsumir los impulsos nacionalistas a un proyecto europeo de carácter superior?

La revisión y eventual replanteamiento de la acción del PE puede ser parte de una nueva etapa de la UE en un momento definitorio. De la capacidad de cambio e innovación política de Europa depende el futuro de un conjunto de naciones democráticas que se verían a la deriva sin la plataforma de deliberación, acuerdo y generación de compromisos que distingue a la UE en medio de las tormentas del siglo XXI.

VI. REFERENCIAS

- APPADURAI, A. (2017). Democracy fatigue. En GEISELBERGER, H. (ed.). *The Great Regression*. Polity Press.
- BALLESTEROS, C. (2022). Europa y la Era Regresiva. Fracturas, resistencias y modificaciones. En BALLESTEROS, C. (coord.). *Las regiones internacionales en el siglo XXI. Europa*. México, UNAM, pp. 23-48
- BALLESTEROS, C. (2012). La Unión Europea 2008-2011: ausencia de gobierno y gobernanza débil, problemas de legitimación de un proyecto inacabado. En PIÑÓN, R. M. *Economía y gobernanza globales: La Unión Europea inmersa en la crisis*. UNAM.
- BOOMGARDEN, H.; JOHANN, D. y KRITZINGER, S. (2016). Voting at national vs european elections: An individual level test of the second order paradigm for the 2014 European Parliament elections. *Politics and Governance*, 4(1), pp. 130-144. <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/472>

- BRONK, R. y JACOBI, W. (2020). The epistemic of populism and the politics of uncertainty. LSE “Europe in Question” Discussion Paper Series núm. 152/2020. <https://eprints.lse.ac.uk/103492/1/LEQSpaper152.pdf>
- CINI, M. y PÉREZ-SOLÓRZANO, N. (2016) *European Union Politics*. Oxford University Press.
- CROUCH, C. (2014). *Posdemocracia*. Taurus.
- DIERMEIR, M.; FROHWEIN, H. y NAU, A. (2020). One for one and none for all. The radical right in the European Parliament. LSE “Europe in Question” Discussion Paper Series núm. 167/2020. <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper167.pdf>
- EGENHOFER, C.; KURPAS, S. y VAN SCHAIK, L. (2011) *The Ever-Changing Union. An Introduction to the History, Institutions and Decision-Making Processes of the European Union*. Center for European Policy Studies.
- FOLLESDAL, A. y HIX, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44(3), pp. 533-62. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682094
- FORTI, S. (2021) *Extrema derecha 2.0. Qué es cómo combatirla*. Siglo XXI.
- GRABBE, H. y LEHNE, S. (2019). European Parliament elections will change the EU political dynamics. *Carnegie Europe* (sitio web). <https://carnegieeurope.eu/2018/12/11/2019-european-parliament-elections-will-change-eu-s-political-dynamics-pub-77922>
- GUISAN, C. (2022). Right wing populism and the European Parliament agonist politics. *Populism*, 5(1), pp. 48-71. https://brill.com/view/journals/popu/5/1/article-p48_3.xml
- HABERMAS, J. (2012). *La Constitución de Europa*. Trotta.
- HIX, S. (2008) *What's Wrong with the European Union and How to Fix it*. Polity Press.
- JIMÉNEZ REDONDO, M. (1998). Introducción. En HABERMAS, J. *Facticidad y Validez*. Trotta.
- KAISER, W. (2022). The European Parliament at 70: Origins and long-term trajectories. European Parliamentary Research Service PE738.204-November 2022. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATA/2022/738204/EPRS_ATA\(2022\)738204_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATA/2022/738204/EPRS_ATA(2022)738204_EN.pdf)
- KANTOLA, J. y MILLER, C. (2021). Party politics and radical right populism in the European Parliament: Analyzing political groups as democratic actors. *Journal of Common Market Studies*, 59(4), pp. 782-801. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/jcms.13181>
- LONGO, E. (2019). The european citizen initiative: Too much democracy for the EU polity? *German Law Journal* 2019, 20(2), pp. 181-200. <https://>

www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/european-citizens-initiative-too-much-democracy-for-eu-polity/02346D1C2C5A740B58BB020BD2B70C5E

- MAJONE, G. (2000). The credibility crisis of community regulation. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), pp 273-302.
- MANNUCI, L. (2021). Forty years of populism in the European Parliament. *População e Sociedade CEPESE*, 35, pp. 25-42. https://www.cepese.pt/portal/pt/populacao-e-sociedade/numero-atual-1/populacao-e-sociedade-n-o-35/forty-years-of-populism-in-the-european-parliament/pdf-forty-years-of-populism-in-the-european-parliament/@@display-file/file/Revista%2035_Artigo%202.pdf
- MORAVKSIC, A. (2002). In defense of the democratic deficit: Reassessing the legitimacy of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 4, pp. 603-634.
- MOUFFE, C. (2018) *For a Left Populism*. Verso.
- NORRIS, P. e INGLEHART, R. (2019) *Cultural Backlash. Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge University Press.
- NUGENT, N. (2010). *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Macmillan.
- RUSSAK, S. (2019). EU parliamentary democracy: How representative? Policy Contribution. *Center for European Policy Studies*. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-parliamentary-democracy/>
- STEFANONI, P. (2023). ¿Qué pasa con las extremas derechas en Europa? Entrevista a Steven Forti, *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/Extrema-derecha-forti/>
- STROBL, N. (2022). *La nueva derecha. Un análisis del conservadurismo radicalizado*. Katz.
- VAVRÍK, P. (2017). Contribution of the European Parliament to multilevel governance. European Parliamentary Research Service PE 599.350-Marzo 2017. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/599350/EPRS_STU\(2017\)599350_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/599350/EPRS_STU(2017)599350_EN.pdf)
- VOSS, D. (2018). The political economy of european populism: Labor market dualization and protest voting in Germany and Spain. LSE “Europe in Question” Discussion Paper Series núm. 132/18 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3144649

Libro completo en <https://tinyurl.com/4zzx2a3t>
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
<https://www.juridicas.unam.mx/>
Acervo de la BJV: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>
DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.9786075874043e.2025.c8>

SEGUNDA SECCIÓN
EL CONGRESO MEXICANO EN CONTEXTOS
DE AUTOCRATIZACIÓN

¿EROSIÓN DEMOCRÁTICA EN EL CONGRESO MEXICANO? EL COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO DE LOS GRUPOS DE OPOSICIÓN FRENTE A LOS ATAQUES DEL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR

Edwin ATILANO ROBLES*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Erosión democrática*. III. *Erosión democrática en México: agrandamiento del Ejecutivo y manipulación estratégica de las elecciones*. IV. *Comportamiento legislativo de grupos parlamentarios opositores en la Cámara de Diputados*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía y referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La erosión democrática se ha convertido en un asunto central en la literatura de la ciencia política (Bermeo, 2016; Mechkova, Luhrmann y Lindberg, 2017; Waldner y Lust, 2018; Pérez-Liñán, Schmidt y Vairo, 2019; Haggard y Kaufman, 2021; Luo y Przeworski, 2021; Little y Meng, 2024), reflejando una creciente preocupación por la estabilidad y la integridad de las democracias a nivel mundial. Este fenómeno trasciende las fronteras geográficas y los contextos políticos específicos, manifestándose como una tendencia global que pone en riesgo la esencia y la funcionalidad de las instituciones democráticas (Nord *et al.*, 2024). En este sentido, el análisis de la erosión democrática se vuelve crucial para entender las dinámicas y los desafíos que enfrentan las democracias en la actualidad, ofreciendo un marco para interpretar las transformaciones y las amenazas que estas estructuras políticas experimentan en diferentes regiones del mundo.

En el contexto mexicano, la erosión democrática adquiere contornos particulares, especialmente al observar las interacciones entre el gobierno y

* Profesor asociado de tiempo completo en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM.

la oposición dentro del Congreso. La administración del presidente López Obrador ha sido objeto de escrutinio por parte de especialistas, quienes han señalado diversas acciones y políticas que podrían interpretarse como intentos de socavar los principios democráticos del país (Meyenberg y Peschard, 2021; Ibarra del Cueto, 2023). Por tanto, este capítulo se enfoca en esclarecer cómo estos desafíos se manifiestan en el ámbito legislativo, examinando el comportamiento de los grupos de oposición en respuesta a lo que perciben como estrategias gubernamentales que amenazan la integridad democrática de México.

El análisis se enmarca en una revisión teórica que delinea los procesos y características de la erosión democrática, distinguiéndola de otros tipos de regresiones autoritarias. Se destaca la importancia de identificar las particularidades de la erosión democrática en distintos contextos, lo que permite una comprensión más profunda de cómo estas dinámicas afectan a las instituciones y prácticas democráticas. Al aplicar estos conceptos al caso mexicano, el capítulo busca señalar las formas específicas en que la erosión se manifiesta en el país, considerando la interacción entre el Poder Ejecutivo y los grupos legislativos opositores como un escenario clave para este análisis.

Dentro de este escenario, se examinan diversas situaciones en las cuales la oposición ha confrontado al gobierno, reaccionando ante iniciativas de reforma legal y constitucional que consideran contrarias a sus ideales políticos. Este enfoque permite evaluar cómo los grupos de oposición han intentado ejercer su papel de contrapeso frente a acciones gubernamentales percibidas como autoritarias o lesivas para la democracia. Al detallar estas interacciones, el texto revela las tensiones, los desafíos y las estrategias políticas que caracterizan el funcionamiento del Congreso mexicano en un contexto de preocupaciones por la erosión democrática.

El capítulo está organizado de la siguiente forma. En primer lugar, analizo los conceptos relacionados con la erosión democrática. Señalo cuáles son las tendencias que han sido identificadas en la literatura y cómo se han modificado los patrones de erosión con el paso de los años. Posteriormente, en una segunda sección, me concentro en dos tendencias específicas: el agrandamiento del Ejecutivo y la manipulación estratégica de las elecciones para entender el proceso de erosión democrática en el caso mexicano. En la misma sección presento diferentes ejemplos de cómo el gobierno del presidente López Obrador ha tenido acciones que pueden entenderse como parte de una hegemonía del Ejecutivo que busca ampliar su esfera de influencia más allá de las atribuciones constitucionales.

Por último, presento una sección en la que se analiza el comportamiento legislativo de los grupos parlamentarios de oposición frente a las iniciati-

vas enviadas por el titular del Ejecutivo federal. Para realizar este análisis, se estudiaron 53 iniciativas de reforma que fueron enviadas por el presidente López Obrador y votadas en el Pleno de la Cámara de Diputados. La evidencia señala que existen dos tendencias relevantes. La primera de ellas es la del éxito legislativo de la agenda del presidente, en virtud de que logró que se aprobaran 51 de 53 iniciativas. No obstante, la segunda dinámica muestra que los grupos parlamentarios de oposición no se muestran tan dispuestos a cooperar con el titular del Ejecutivo, ya que hay bajos niveles de votación en favor de las iniciativas del presidente.

II. EROSIÓN DEMOCRÁTICA

Podría argumentarse con relativa facilidad que los regímenes democráticos son un estándar al que los países tendrían que aspirar a nivel global (Downs, 1957; Dahl, 1971; Przeworski *et al.*, 2000; Iversen y Soskice, 2006; Przeworski, 2010; 2016). Es usual que las personas que buscan ser electas para un puesto de representación popular afirmen que es necesario fortalecer la democracia en un país determinado. Eso implica que, en el debate público, la democracia se ha convertido en una bandera a la que es necesario defender. Sin embargo, en años recientes, los niveles de democracia han sufrido caídas significativas a nivel mundial.

Si partimos del supuesto de que la democracia es una aspiración para una gran cantidad de países a nivel mundial, podría intuirse que los gobiernos democráticos son preponderantes sobre las diversas formas de autoritarismos. No obstante, la evidencia señala en la dirección contraria. En el reporte 2024 del proyecto de Variedades de Democracia (V-Dem) puede observarse que las tendencias a nivel mundial tienden hacia un proceso de autocratización (Nord *et al.*, 2024). Por ejemplo, para finales de 2023 se calcula que existen 91 países democráticos y 88 autoritarismos. Esta ha sido una tendencia de autocratización en los últimos años (Lührmann *et al.*, 2020; Alizada *et al.*, 2021; Boese *et al.*, 2022; Papada *et al.*, 2023).

Las cifras anteriores podrían sugerir que el mundo es mayoritariamente democrático que autoritario, pero si observamos con un poco más de detenimiento, esa conclusión podría cambiar. Para ilustrar esta afirmación podemos incorporar un criterio poblacional. El mismo reporte 2024 de V-Dem sugiere que 71% de la población vive en 2024 en alguna forma de régimen autoritario, esto representa un aproximado de 5,700 millones de personas. En contraste, sólo 29% de la población vive gobernada bajo alguna forma de democracia, lo que implica aproximadamente 2,300 millones (Nord *et al.*, 2024).

Las tendencias muestran un debilitamiento sistemático de los regímenes democráticos a nivel mundial, específicamente en dos elementos fundamentales para el funcionamiento de una democracia: la libertad de expresión y las elecciones limpias. En consecuencia, la literatura ha denominado este proceso de debilitamiento de las instituciones como erosión democrática. Bermeo (2016) sugiere que este concepto es utilizado con regularidad, pero analizado con poca frecuencia. Por tanto, es relevante introducir una discusión sobre el proceso de erosión democrática para entender la forma en la que México también se circunscribe en esta tendencia global.

Podemos entender en un nivel elemental a la erosión democrática como un debilitamiento o eliminación de las instituciones que dan soporte a un régimen democrático que es guiada por el Estado (Bermeo, 2016; Pérez-Liñán, Schmidt y Vairo, 2019). Esta definición sugiere que el debilitamiento de las instituciones de la democracia se produce desde el interior. Específicamente, la erosión democrática es apuntalada por los propios titulares de los poderes ejecutivos que fueron electos a través de elecciones libres y justas. En consecuencia, los procesos de erosión democrática se encuentran, de alguna forma, legitimados por las propias reglas de acceso y conservación del poder a través de elecciones libres, justas, auténticas y periódicas. En este sentido, los procesos de erosión no ocurren a través de quiebres abruptos del orden constitucional-democrático. Bermeo (2016) detecta tres tendencias de ruptura que han decrecido y tres dinámicas de erosión que han incrementado, por tanto, en los siguientes párrafos describiré estas tendencias.

En primer lugar, es cada vez menos común observar con regularidad golpes de Estado, en donde un grupo de la coalición gobernante, usualmente con participación militar, intenta derrocar al gobernante en turno para posicionar a su grupo en el poder por una vía no democrática. Asimismo, es cada vez menos frecuente observar autogolpes, en donde el titular del Ejecutivo suspendía el orden constitucional-democrático, tal como ocurrió en Perú en 1992 con Alberto Fujimori (Ellner, 2004), en Bielorrusia en 1995 con Aleksandr Lukashenko (White, 2003), o en Haití en 1999 con René Préval (Joseph, 2018), por señalar algunos casos. Igualmente, a últimas fechas ya no es tan usual observar fraudes electorales como el que fue documentado en México en 1988. Ese tipo de manipulación electoral tendía a ocurrir el propio día de la elección.

En cambio, las dinámicas de erosión democrática más recientes tienden a presentarse a través de variedades más lentas y sistemáticas de debilitamiento institucional. Por ejemplo, Bermeo (2016) sugiere que a la par del decrecimiento de los golpes de Estado tradicionales, se observa lo que se ha denominado como “golpes promisorios” (*promissory coups*). Este proceso de

erosión democrática ocurre al derrocar a un líder electo democráticamente, pero se realiza “la promesa” de restaurar el orden constitucional-democrático de la forma más rápida posible.

La segunda dinámica de erosión democrática que se ha detectado en la literatura corresponde al agrandamiento del Poder Ejecutivo (*Executive Aggrandizement*). Esta es la forma de debilitamiento democrático más común a nivel mundial en años recientes. Su agrandamiento consiste en debilitar a los pesos y contrapesos establecidos en la democracia. Por ejemplo, los titulares del Poder Ejecutivo tratan de controlar a los congresos o a las cortes, al igual que a cualquier tipo de organismo estatal que represente un contrapeso.

Por último, la tercera dinámica de erosión democrática corresponde a la manipulación estratégica de las elecciones (*manipulating elections strategically*). Este tercer escenario ocurre con frecuencia de la mano al agrandamiento del Ejecutivo y consiste en realizar acciones que orienten los resultados electorales en favor del partido del titular del Ejecutivo; este tipo de erosión ocurre, por ejemplo, a través de cambios en las reglas electorales que tienden a favorecerlo. Este tipo de manipulación es más sutil, ya que no ocurre a través de la manipulación de los resultados electorales, sino que trata de “inclinarse” el tablero en favor del gobierno en turno.

Queda de manifiesto que los patrones de erosión democrática identificados en la literatura son diferentes a esos quiebres democráticos que ocurrieron, por ejemplo, en el siglo XX. En consecuencia, los estudios sobre erosión de la democracia en casos particulares podrían concentrarse en el análisis de cuál o cuáles de las tendencias de erosión se observan en un contexto determinado. Por tal motivo, en la siguiente sección, analizo los posibles patrones de erosión democrática en el contexto mexicano, específicamente en relación con la retórica beligerante que ha mostrado el presidente López Obrador cuando los grupos opositores ponen frenos a propuestas que éste ha presentado en el Congreso de la Unión.

III. EROSIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO: AGRANDAMIENTO DEL EJECUTIVO Y MANIPULACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS ELECCIONES

A partir de los patrones identificados en la sección anterior, sostengo que es posible entender al gobierno del presidente López Obrador en la lógica del agrandamiento del Ejecutivo y de la manipulación estratégica de las elecciones. Esto es así porque el presidente López Obrador ha mostrado lo que la literatura denomina como “hegemonía del Ejecutivo” (Pérez-Liñán, Schmidt y Vairo, 2019). Este concepto no hace referencia a las atribuciones

constitucionales de los titulares de los poderes ejecutivos, sino a la capacidad que tienen de ejercer control político de otras instituciones, especialmente de los poderes legislativos y judiciales.

Por tanto, es posible ejemplificar la forma en la que el presidente López Obrador ha ejercido esta hegemonía a través de los dos patrones señalados. En otras palabras, es posible identificar al menos tres escenarios en los que el titular del Ejecutivo mexicano ha tratado de expandir su poder más allá de la esfera de las atribuciones que le otorga la Constitución. En este sentido, el caso de los señalamientos de traición a la patria, así como el de las iniciativas de reforma electoral y el del nombramiento de la ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Lenia Batres Guadarrama, pueden dar cuenta, tanto del agrandamiento del Ejecutivo, como de los intentos de manipular estratégicamente los procesos electorales.

1. *Señalamientos de traición a la patria*

El 17 de abril de 2022, el presidente López Obrador escribió en la red social Twitter (ahora X) la siguiente expresión: “Ya lo dije en mi informe del martes: pase lo que pase ya estamos blindados contra la traición. Mañana lo vuelvo a explicar”. Esta afirmación hace referencia al proceso de discusión de reforma a los artículos 4o., 25, 27 y 28 de la Constitución, en donde se buscaba dar preponderancia a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), entre otros puntos relevantes, en materia de energía eléctrica. Esta iniciativa de reforma fue presentada por el propio López Obrador y apoyada por todos los grupos parlamentarios de la coalición gobernante (Morena, PT y Partido Verde Ecologista de México). No obstante, al ser reforma constitucional, requería del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes en ambas cámaras del Congreso, lo cual no ocurrió en la Cámara de Diputados.

La iniciativa de reforma eléctrica fue rechazada con 275 votos a favor y 223 en contra, por lo que no alcanzó el umbral requerido para ser aprobada. Esta situación causó molestia al presidente López Obrador y a su coalición gobernante, ya que se desató un debate público en donde se catalogaba a las y los diputados que votaron contra la iniciativa como traidores a la patria. Dicha polémica llevó incluso al presidente del partido en el gobierno, Mario Delgado Carrillo, a presentar una denuncia por traición a la patria contra las y los diputados que votaron contra la iniciativa en la Fiscalía General de la República (Martín, 2022).

El delito de traición a la patria está tipificado en los artículos 123 y 124 del Código Penal Federal, en ellos se establece que las sanciones pueden ir de cinco a 40 años de prisión en caso de violar alguno de los numerales del artículo 123, o bien, de cinco a 20 años de prisión en caso de violar lo establecido en el artículo 124. Esas son las penas que buscaba Morena, partido del presidente López Obrador, para las y los diputados que ejercieron sus atribuciones constitucionales, pero votaron en contra de la agenda de un grupo político en particular. Este es un escenario en el que se puede observar un intento de agrandamiento del Ejecutivo.

A través de la intimidación, López Obrador y su partido, buscaron generar acciones legales contra representantes populares que votaron en contra de una iniciativa de reforma. ¿Eso es traición a la patria?, probablemente no. Las atribuciones constitucionales de las y los diputados permiten que difieran de una agenda de un grupo político en particular, lo cual puede resultar una obviedad en un régimen democrático. No obstante, en el contexto del gobierno del presidente López Obrador, se intentó estructurar una agenda de gobierno como la única opción patriótica, lo cual puede entenderse como un agrandamiento del Ejecutivo.

2. *Iniciativas de reforma electoral*

El 6 de diciembre de 2022, la Cámara de Diputados discutió la iniciativa de reforma constitucional enviada por el presidente. Dicha reforma proponía que el Instituto Nacional Electoral (INE) fuera reemplazado por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) y que las autoridades de este segundo instituto fueran electas a través del voto popular.¹ En la misma reforma se buscaba realizar un recorte al financiamiento de los partidos políticos y reducir el número de diputaciones federales. La propuesta fue rechazada por 269 votos a favor y 225 en contra, por lo que no alcanzó las dos terceras partes de una votación para aprobar una reforma constitucional.

Esta iniciativa de reforma puede entenderse en el marco de la manipulación estratégica de las elecciones a partir de las modificaciones a la estructura de la autoridad administrativa electoral. El presidente López obrador propuso en esta iniciativa que las personas integrantes del Consejo General

¹ Comisiones Unidas de Reforma Político-Electoral, de Puntos Constitucionales y de Gobernación y Población, 2022. Dictamen conjunto de diversas iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 35, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115, 116 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia “política-electoral”.

del INEC serían propuestas en tres listas de 20 integrantes cada una. Cada uno de los poderes de la Unión propondría una lista. Es importante destacar que, en el proyecto de decreto que se rechazó en la Cámara de Diputados, no existía ninguna restricción en términos de que las o los consejeros electorales tendrían que ser electos por lista. En otras palabras, todas las personas electas como potenciales integrantes del Consejo General del INEC podrían haber formado parte de una sola lista.

Sostengo que esto puede entenderse como un intento de manipulación estratégica de las elecciones porque se vulnera, a partir del diseño institucional, con la autonomía de la autoridad electoral. En primer lugar, el someter a voto popular a las personas integrantes del Consejo General del INEC habría ocasionado que se realizaran campañas electorales. En consecuencia, tendría que existir un acercamiento directo entre las personas candidatas y los partidos políticos, ya que éstos últimos son los únicos que tienen la infraestructura para poder dar a conocer a una persona que busca ser electa en un cargo con un alcance nacional, tal como habrían sido este tipo de procesos electorales.

En este sentido, al existir acercamientos directos con los partidos políticos para un proceso electoral, las personas que fueran propuestas o apoyadas por el presidente López Obrador, así como su partido político, habrían tenido mayores posibilidades de ganar. Esto porque, al menos para el contexto de las elecciones ocurridas entre 2018 y 2021, Morena contaba con mayor respaldo en las urnas. Por tanto, se habría vulnerado directamente la autonomía del árbitro y la equidad en la contienda, puesto que el presidente habría podido colocar, a través del voto popular, a personas con una tendencia progobierno. En consecuencia, de haber sido aprobada esta reforma, se habría manipulado el resultado electoral de forma estratégica a través de la captura del árbitro electoral.

3. Nombramiento de la ministra Lenia Batres Guadarrama

El 7 de noviembre de 2023, el ministro de la SCJN Arturo Zaldívar presentó una carta en donde renunciaba a su cargo. Independientemente de las razones que impulsaron al ahora exministro Zaldívar a renunciar y, de forma inmediata, sumarse al equipo de la candidata oficialista, Claudia Sheinbaum. Este hecho puede entenderse en el marco del agrandamiento del Ejecutivo porque la renuncia anticipada de un ministro de la SCJN permitió que el presidente haya propuesto a un perfil adicional cuando no le correspondía

hacerlo. En consecuencia, también se observa un intento de aumentar la hegemonía del Ejecutivo a través de la SCJN.

El nombramiento de las personas ministras de la SCJN ocurre a partir de una terna que el titular del Ejecutivo remite al Senado de la República. Para que una persona sea nombrada ministra se necesita el respaldo de una mayoría calificada. Asimismo, el artículo 96 constitucional establece que, en caso de que el Senado de la República rechaza en dos ocasiones las ternas enviadas por el titular del Ejecutivo, será este último el que designe directamente a la persona que ocupará el cargo de ministro de entre quienes se encontraban en la última terna. Este supuesto ocurrió con el nombramiento de Lenia Batres Guadarrama como ministra de la SCJN.

Las dos ternas que envió López Obrador fueron rechazadas al no alcanzar mayoría calificada, por lo que él se decantó por el perfil de Lenia Batres Guadarrama. Este nombramiento fue duramente criticado porque la ahora ministra Batres es fundadora de Morena, partido del presidente López Obrador. La cercanía de la ministra Batres con el movimiento político del presidente es evidente y muestra un claro intento de posicionar personas militantes en la SCJN. Sostengo que este es otro ejemplo de agrandamiento del Ejecutivo porque el ministro Zaldívar renunció no sólo para unirse a la campaña de la candidata oficialista, sino porque permitió que el presidente López Obrador nombrara a una ministra militante.

Queda de manifiesto que México no es ajeno a las dinámicas de erosión de la democracia durante el gobierno del presidente López Obrador. No obstante, surge una pregunta adicional frente a este fenómeno: ¿cómo ha reaccionado la oposición legislativa frente a los constantes ataques a la democracia? En consecuencia, en el siguiente apartado exploro cómo ha sido el comportamiento legislativo de los grupos opositores en la Cámara de Diputados frente a las iniciativas enviadas por el presidente López Obrador.

IV. COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO DE GRUPOS PARLAMENTARIOS OPOSITORES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El comportamiento de la dinámica entre oposición y gobierno en el marco de la arena legislativa ha sido previamente abordado en la literatura (Baron y Ferejohn, 1989; Casar y Zamudio, 1999; Brunner, 2013; Tsebelis y Hahm, 2014; Bárcena, 2017; Atilano, 2022).

El comportamiento legislativo en México ha sido ampliamente estudiado, destacándose que factores como la competitividad electoral y las redes políticas influyen en la trayectoria y eficacia de los legisladores. Por ejemplo,

investigaciones sugieren que una mayor competitividad electoral impulsa a los partidos a promover candidaturas de diputaciones mejor calificadas, aunque este impulso no se traduce en una mayor responsividad legislativa (Kerevel y Juárez, 2017). Asimismo, se ha observado que los legisladores con mayor experiencia o que han liderado comisiones relevantes en el Congreso tienen mayores probabilidades de ser reelegidos por sus partidos para buscar la reelección (Vázquez-Ferrel y Vázquez, 2024).

Sin embargo, en cuanto a la efectividad legislativa, la centralidad en redes de influencia juega un rol crucial. Los legisladores con mayores conexiones tienden a ser más efectivos en su desempeño, gracias a su capacidad de movilizar apoyos dentro de las redes legislativas (Delgadillo y Cortez Salinas, 2023). Curiosamente, este patrón no se aplica de igual forma a los legisladores de la coalición presidencial, quienes, a pesar de su alineación con el Ejecutivo, suelen mostrar menor efectividad legislativa (Bárcena Juárez y Kerevel, 2022). Esta paradoja sugiere que, mientras los legisladores de oposición aprovechan su independencia para negociar y consolidar apoyos estratégicos, los legisladores oficialistas pueden enfrentar limitaciones en su autonomía, afectando su eficacia en el proceso legislativo.

No obstante, el contexto del gobierno morenista presenta una dinámica que no ha sido estudiada todavía. Por tanto, se realizó un análisis de 53 iniciativas enviadas por el presidente López Obrador y que fueron votadas en el Pleno de la Cámara de Diputados hasta abril de 2023. Esto corresponde al total de las iniciativas enviadas a la LXIV legislatura y a lo que se logró capturar de la LXV legislatura. De este total de piezas legislativas, se observó que se votaron siete reformas constitucionales y 46 legales. Asimismo, del total de iniciativas votadas por el Pleno de la Cámara de Diputados en el periodo de estudio, únicamente dos iniciativas fueron rechazadas. Las iniciativas rechazadas fueron ambas modificaciones constitucionales, la primera en materia energética y la segunda en materia electoral. No obstante, la tasa de éxito del presidente es de 96.22%, ya que logró que se aprobaran 51 de 53 iniciativas. El desagregado de esta información puede observarse en la siguiente tabla.

TABLA 1. RESULTADO DE LAS INICIATIVAS ENVIADAS
POR EL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR (2018-2023)

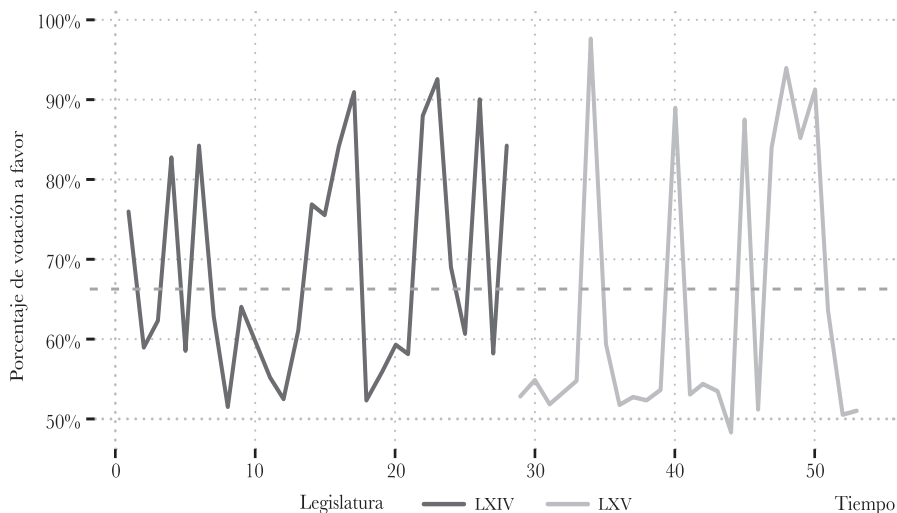
<i>Legislatura</i>	<i>Tipo de iniciativa</i>	<i>Número de iniciativas</i>	<i>Resultado de la votación</i>
LXIV	Constitucional	5	Aprobadas
LXIV	Legal	23	Aprobadas
LXV	Constitucional	2	Rechazadas
LXV	Legal	23	Aprobadas

FUENTE: elaboración propia.

Ahora bien, en lo que corresponde a las votaciones individuales de cada iniciativa enviada por el presidente, se observa que, en promedio, las propuestas del titular del Ejecutivo obtienen un porcentaje de votación de 66.5%² respecto al total de las y los diputados. Esto implica que, a pesar de lo que pueda observarse en el debate público, López Obrador ha logrado implementar una gran cantidad de iniciativas que conforman su agenda legislativa. El comportamiento del porcentaje obtenido por cada iniciativa se presenta en la siguiente figura. La línea horizontal entrecortada es la referencia del promedio del porcentaje de votación obtenido.

² Para hacer los cálculos de este porcentaje, el denominador utilizado fue el total de miembros de la Cámara de Diputados, por lo que el valor de referencia corresponde a 500 y no al total de miembros presentes en cada votación. Esto es así para poder realizar una comparación entre el porcentaje de cada iniciativa en lo individual, de otra forma, los porcentajes no serían equiparables, ya que significarían diferentes cálculos al utilizar denominadores específicos.

FIGURA 1. PORCENTAJE DE VOTACIÓN TOTAL EN FAVOR DE LAS INICIATIVAS ENVIADAS POR EL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR (2018-2023)



FUENTE: elaboración propia.

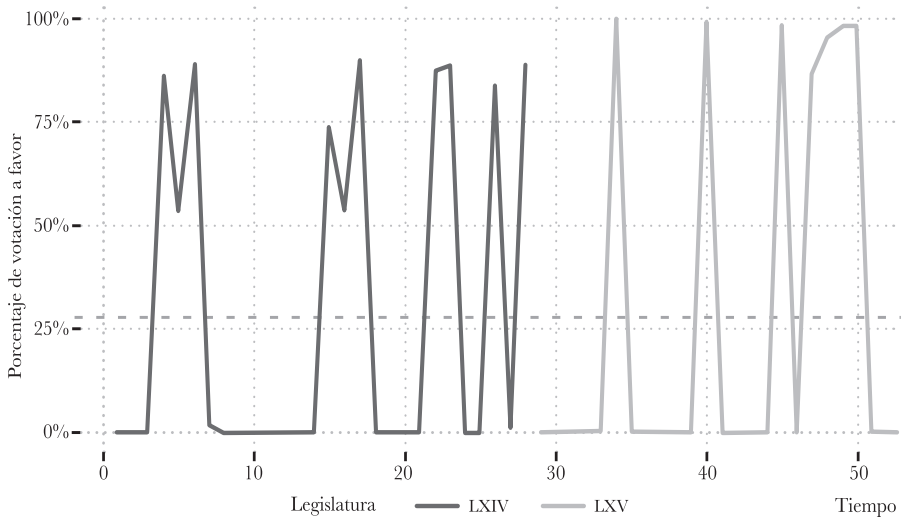
Así, la información del párrafo anterior hace referencia al porcentaje de votación total, por lo que se incluye a todas las fuerzas políticas con representación en la Cámara de Diputados. En consecuencia, se incluye a la coalición legislativa que apoya al presidente López Obrador. Por lo que para poder hacer un análisis del comportamiento de los grupos legislativos de oposición, a continuación, se replica la figura 1, pero con los porcentajes de votación³ en favor de los cuatro grupos parlamentarios de oposición (PAN, PRI, PRD y MC). De esta forma, podrá observarse el comportamiento de la oposición frente a la agenda legislativa del presidente.

En la figura 2 se presenta el comportamiento del PAN. Esta fuerza política votó completamente en contra de las iniciativas del gobierno morenista en 34 de 53 ocasiones. Esto implica que, en esas 34 ocasiones ninguno de sus miembros dio un sólo voto en favor. Por tanto, al realizar un cálculo del promedio del porcentaje de votos que brindó el PAN a las iniciativas de López Obrador, se observa una cifra de 27.7%. Este valor es una referencia

³ Para hacer el cálculo de estos porcentajes se utilizó como valor de referencia el total de miembros del grupo parlamentario y no el total de miembros presentes por cada una de las fuerzas políticas. Las razones son equiparables a las expresadas en la nota previa.

que permite inferir que el PAN apoya menos de 3 de cada 10 iniciativas que fueron enviadas por el titular del ejecutivo federal.

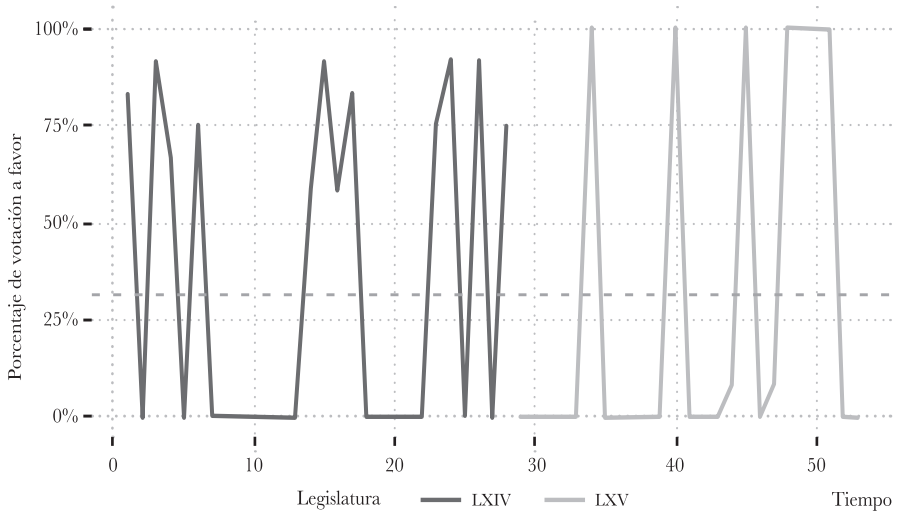
FIGURA 2. PORCENTAJE DE VOTACIÓN DEL PAN EN FAVOR DE LAS INICIATIVAS ENVIADAS POR EL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR (2018-2023)



FUENTE: elaboración propia.

El comportamiento del PRI se presenta en la figura 3. Esta fuerza política votó completamente en contra de las iniciativas del gobierno morenista en 26 de 53 ocasiones. Esto implica que, en esas 26 ocasiones ninguno de sus miembros dio un solo voto en favor. Por tanto, comparado con el PAN, el PRI tiende a acompañar más las votaciones de iniciativas del presidente López Obrador. No obstante, se observa un comportamiento dividido del partido en ciertas votaciones, ya que en ocho ocasiones se observaron votaciones con menos de 20% del total de los miembros del grupo parlamentario. Esto sugiere que en el PRI un porcentaje pequeño de diputadas o diputados podrían favorecer al partido en el gobierno cuando la mayoría del grupo parlamentario votó en contra. Así, al realizar un cálculo del promedio del porcentaje de votos que brindó el PRI a las iniciativas del presidente, se obtuvo 30%, lo cual es ligeramente superior a lo que se observó con el PAN.

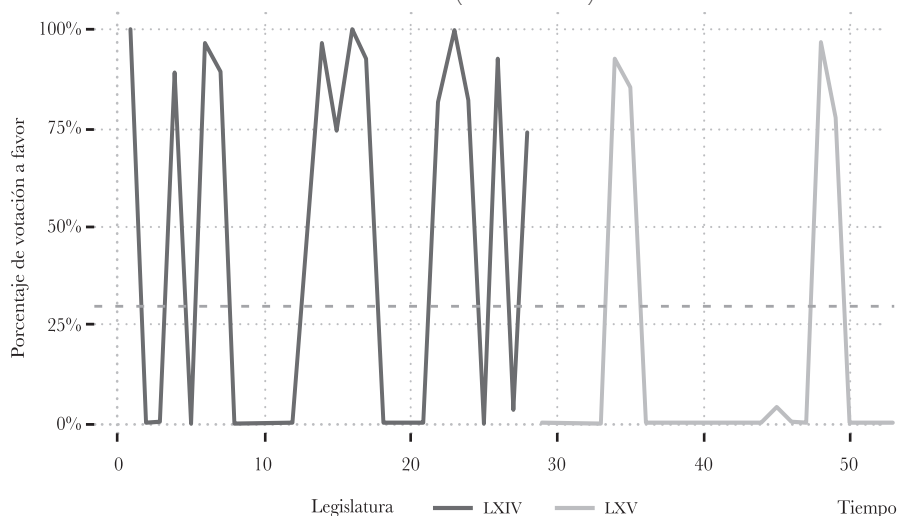
FIGURA 4. PORCENTAJE DE VOTACIÓN DEL PRD EN FAVOR DE LAS INICIATIVAS ENVIADAS POR EL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR (2018-2023)



FUENTE: elaboración propia.

Para finalizar, en la figura 5 se presenta el comportamiento de la fracción parlamentaria de MC. En este sentido, se observa que esta fuerza política votó completamente en contra de las iniciativas enviadas por el presidente López Obrador en 33 de 53 ocasiones. En consecuencia, después del PAN, MC es el partido que más vota contra las iniciativas presidenciales en el periodo de estudio. Al igual que el PRD, únicamente en dos ocasiones se observó una división en la votación, ya que menos de 20% de los miembros de la fracción parlamentaria votaron en favor de una iniciativa presidencial cuando la mayoría del grupo votó en dirección contraria. Al realizar el cálculo del promedio del porcentaje de apoyo a las iniciativas del presidente, se obtiene un valor de 29.7%.

FIGURA 5. PORCENTAJE DE VOTACIÓN DE MC EN FAVOR DE LAS INICIATIVAS ENVIADAS POR EL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR (2018-2023)



V. CONCLUSIONES

La erosión democrática en México, particularmente en el contexto del Congreso, revela tendencias preocupantes que reflejan desafíos significativos para la estabilidad democrática del país. El análisis de las acciones del gobierno del presidente López Obrador, así como las respuestas y estrategias de los grupos parlamentarios de oposición, proporciona una imagen clara de los mecanismos a través de los cuales la democracia puede estar siendo socavada. Este fenómeno, caracterizado por el agrandamiento del Poder Ejecutivo y la manipulación estratégica en el ámbito electoral, plantea serias interrogantes sobre la salud y la robustez de las instituciones democráticas mexicanas.

El agrandamiento del Poder Ejecutivo es una manifestación palpable de la erosión democrática que se puede identificarse en el contexto actual de México. Sus iniciativas legislativas y sus políticas, muchas veces sin un adecuado proceso de deliberación y sin considerar las perspectivas divergentes, ejemplifican un desequilibrio en la distribución del poder que amenaza el principio de separación de poderes. Este fenómeno no sólo debilita el marco institucional democrático, sino que compromete la capacidad del Congreso para actuar como un verdadero contrapeso, una función esencial en cualquier democracia que se precie de tal.

Por otro lado, la manipulación estratégica de las elecciones se destaca como otro vector crítico a través del cual la erosión democrática se puede manifestar en México. Intentos de cambios legislativos que favorecen al partido en el poder, así como intentos de controlar o influir en los organismos electorales o en la SCJN, son indicativos de un intento de socavar la equidad y la transparencia del proceso electoral y en los contrapesos al Ejecutivo. Estas acciones no sólo ponen en peligro la integridad de las elecciones, también erosionan la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático, un pilar fundamental para la estabilidad y legitimidad del gobierno.

En cuanto a la oposición, su papel es fundamental en la preservación de la democracia, actuando como un contrapeso necesario al Poder Ejecutivo. Sin embargo, los grupos parlamentarios de oposición se enfrentan a desafíos significativos para mantener su influencia y efectividad frente a una mayoría gubernamental sólida. Aunque han presentado resistencia y han cuestionado iniciativas gubernamentales, la eficacia de estas acciones es limitada, lo que subraya la necesidad de fortalecer la capacidad de la oposición para desempeñar su papel en el marco democrático.

La conclusión de este análisis destaca la necesidad de mantener un compromiso firme con los principios democráticos en México. La sociedad

civil, los partidos políticos y las instituciones deben colaborar en la promoción de la transparencia, la pluralidad y el respeto por el Estado de derecho para contrarrestar las tendencias erosivas observadas. El fortalecimiento de las instituciones democráticas, la protección de la independencia judicial y la promoción de una cultura política participativa y crítica, son fundamentales para asegurar el futuro democrático de México. En última instancia, el destino de la democracia mexicana dependerá de la voluntad colectiva de sus ciudadanos y líderes para defenderla, preservarla y nutrirla, asegurando así que México continúe avanzando como una sociedad que valora y protege sus principios democráticos fundamentales.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- ALIZADA, N. *et al.* (2021). *Democracy Report 2021: Autocratization Turns Viral*. University of Gothenburg-V-Dem Institute.
- ATILANO Robles, E. (2022). Cooperación legislativa entre oposición y gobierno en México. Un análisis de series de tiempo. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 30(59), pp. 1–30.
- BÁRCENA Juárez, S. A. (2017). Involucramiento legislativo sin reelección: la productividad de los diputados federales en México, 1985-2015. *Política y gobierno*, 24(1), pp. 45–79.
- BARON, D. P. y Ferejohn, J. A. (1989). Bargaining in legislatures. *The American Political Science Review*, 83(4), pp. 1181–1206. <https://doi.org/10.2307/1961664>
- BERMEO, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 5–19.
- BOESE, V. A. *et al.* (2022). *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?* Varieties of Democracy Institute (V-Dem).
- BRUNNER, M. (2013). *Parliaments and Legislative Activity. Motivations for Bill Introduction*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- CASAR, M. A. y Zamudio Vega, M. A. (1999). Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México. *Política y gobierno*, VI(1), pp. 83–128.
- DAHL, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper.
- ELLNER, S. (2004). Hugo Chávez y Alberto Fujimori: análisis comparativo de dos variantes de populismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10(1), pp. 13–37.

- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (2021). The anatomy of democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 32(4), pp. 27–41.
- IBARRA del Cueto, J. F. (2023). Plebiscitarianism and State capacity erosion in Mexico. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), pp. 301–322. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000115>
- IVERSEN, T. y SOSKICE, D. (2006). Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others. *American Political Science Review*, 100(2), pp. 165–181.
- JOSEPH, R. (2018). *Negotiation and Democratic Stability in Haiti: Analyzing the Second Presidential Terms of Jean-Bertrand Aristide and René Préval*. University of Massachusetts Lowell. <https://www.proquest.com/docview/2090062169/abstract/C842EDBDEC3F4EEAPQ/1>
- LITTLE, A. T. y MENG, A. (2024). Measuring democratic backsliding. *PS: Political Science & Politics*, 57(2). <https://doi.org/10.1017/S104909652300063X>
- LÜHRMANN, A. et al. (2020). *Democracy report 2020: Autocratization surges—resistance grows. Democratization*.
- LUO, Z. y PRZEWORSKI, A. (2021). *Democracy and Its Vulnerabilities: Dynamics of Democratic Backsliding*. Rochester. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3469373>
- MARTÍN CULLELL, J. (2022, 31 de mayo). Morena denuncia por “traición a la patria” a los diputados que votaron contra la reforma eléctrica. *El País*.
- MECHKOVA, V.; LUHRMANN, A. y LINDBERG, S. I. (2017). How much democratic backsliding? *Journal of Democracy*, 28(4), pp. 162–169.
- MEYENBERG, Y. y PESCHARD, J. (2021). La democracia en riesgo. La erosión de la apertura informativa. *Estudios Políticos*, (52), pp. 13–25.
- NORD, M. et al. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg.
- PAPADA, E. et al. (2023). *Democracy report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*. University of Gothenburg.
- PÉREZ-LIÑÁN, A.; SCHMIDT, N. y VAIRO, D. (2019). Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016. *Democratization*, 26(4), pp. 606–625. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1566321>
- PRZEWORSKI, A. (2010) *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778490>
- PRZEWORSKI, A. (2016). Democracy: A never-ending quest. *Annual Review of Political Science*, 19(1), pp. 1–12. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-021113-122919>
- PRZEWORSKI, A. et al. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press.

- TSEBELIS, G. y HAHM, H. (2014). Suspending vetoes: How the euro countries achieved unanimity in the fiscal compact. *Journal of European Public Policy*, 21(10), pp. 1388–1411. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.929167>
- WALDNER, D. y LUST, E. (2018). Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21, pp. 93–113.
- WHITE, S. (2003). The presidential election in Belarus, September 2001. *Electoral Studies*, 22(1), pp. 173–178. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(02\)00023-9](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(02)00023-9)

PATROCINIO DE INICIATIVAS EN MÉXICO: ENTRE LA DEMOCRACIA Y LA AUTOCRATIZACIÓN

Berenice Stephany ECHEVERRÍA-LANDA *

Yael Xanat RIVERA-CARDIEL **

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Revisión conceptual y teórica sobre democracia y autocratización*. III. *Revisión teórica sobre promoción de iniciativas legislativas*. IV. *Apuntes sobre el caso mexicano*. V. *Datos y estrategia metodológica*. VI. *Análisis de los datos*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Recientemente ha sido tema de discusión académica el deterioro de la democracia en diversos países alrededor del mundo. Este interés tiene sustento en el crecimiento de países con tendencias autocratizantes¹ (Lührmann y Lindberg, 2019; Hellmeier *et al.*, 2021). La reversión, erosión democrática y autocratización son componentes de un proceso gradual que implica la merma de las reglas, instituciones y normas democráticas, mermas que son el resultado de las acciones de líderes al frente del gobierno que, irónicamente, suelen llegar al poder por la vía democrática. En particular, la autocratización es un proceso mediante el cual se “incrementan las conductas monopólicas del poder, convirtiéndolo en arbitrario y represivo” (Cassani, y Tomini, 2020, pp. 277). Al ser procesos inversos a la democratización hay tres aspectos clave del

* Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

** Doctorante del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹ Hellmeier *et al.* (2021) analizan el estado de la democracia en 2020 y sostienen que, aunque el mundo sigue siendo más democrático que en décadas como 1970, hay una tendencia de autocratización que afectó 34% de la población mundial distribuida en 25 países. Asimismo, Lührmann y Lindberg (2019), dos años antes, apuntaban que un gradual declive en los atributos del régimen democrático ya era característico de un proceso de autocratización contemporáneo al que llamaron una “tercera ola de autocratización”.

régimen democrático que se van debilitando, a saber: los derechos y libertades civiles de la ciudadanía; la estructura de contrapesos al Poder Ejecutivo y la rendición de cuentas horizontal, y la cuestión electoral, dificultando la realización de elecciones libres y justas.

De acuerdo con la literatura, se sabe que en procesos de reversión democrática o autocratización, el Poder Legislativo tiene un papel importante. Haggard y Kaufman (2021) señalan que los poderes Ejecutivos con tendencias autocratizantes no son capaces de hacer grandes cambios en las leyes e instituciones si no cuentan con una “legislatura complaciente”. El control de la legislatura por parte del Ejecutivo es crucial en un proceso de deterioro de los contrapesos y de la rendición de cuentas horizontal que, eventualmente, conduce a lo que estos autores llaman el “colapso de la división de poderes”. Uno de los primeros pasos en este proceso es el control de las mayorías legislativas, cuya actuación será la de aprobar leyes propuestas por el Ejecutivo sin mayores cambios, o iniciar reformas constitucionales o leyes secundarias que busquen cambiar los contrapesos de poder, afectar la contienda electoral y reducir derechos y libertades civiles. Asimismo, bajo estos contextos, se espera que las legislaturas dejen a un lado o reduzcan su rol de vigilancia hacia el Poder Ejecutivo, contribuyendo al aumento del poder discrecional de este último.

El caso mexicano cumple con algunas de estas características,² ya que el Ejecutivo cuenta con el control de las mayorías legislativas. La Legislatura LXIV, iniciada en 2018, año del arribo de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia, fue la primera después de más de 20 años en la que el partido del presidente y sus partidos aliados ganaron la mayoría en ambas Cámaras. En la Cámara de Diputados, a diferencia del inicio de los dos períodos presidenciales anteriores, López Obrador inició su gobierno con 252 diputaciones sólo de su propio partido, lo que representa la mayoría absoluta de la Cámara y, 330 diputados sumando a los partidos que lo postularon en coalición, faltando solo tres diputaciones para alcanzar la mayoría calificada³ y poder aprobar reformas de rango constitucional sin necesidad de la oposición. La legislatura LXV, es decir, la segunda comprendida dentro del sexenio del presidente López Obrador, también contó una mayoría del

² Ataques a la prensa por parte del Ejecutivo, al Poder Judicial y a organismos constitucionales autónomos, tales como el Instituto Nacional Electoral o el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública.

³ Recordemos que la mayoría absoluta se puede definir como “la mitad más uno” lo que en la Cámara de Diputados representa 251 escaños; por su parte, la mayoría calificada son 2/3 de ella, es decir, al ser 500 representantes quienes la conforman, la mayoría calificada se conforma por 333 legisladores.

oficialismo, pero que sólo alcanzó la mayoría absoluta con 278 diputaciones iniciales para toda la coalición.

Dado el control de las mayorías legislativas se esperaría una alta actividad legislativa presidencial y un alto porcentaje de aprobación por parte del Congreso. Sin embargo, el número de iniciativas presentadas por el presidente y su porcentaje de aprobación no superan las presentadas por sus antecesores. Al margen de estos datos se debe mencionar que ello no implica que entre las propuestas de reforma por parte del Ejecutivo no se tengan rasgos propios de las tendencias autocratizantes antes señaladas. Como se verá en la discusión final del presente capítulo, el presidente guardó un paquete de iniciativas para el final de su sexenio, que impactan los aspectos ya mencionados que se suelen afectar en los procesos de autocratización.

El papel de las legislaturas en los procesos de autocratización o reversión democrática no se limita a aprobar todas las iniciativas propuestas por el Ejecutivo, y abandonar el rol de contrapeso y vigilancia al mismo; también podrían impactar el patrocinio o inicio de la legislación, esto en concordancia con la condición de complacencia del Legislativo hacia el Ejecutivo. Esta relación entre los procesos de autocratización y el patrocinio de iniciativas no ha sido explorada en la literatura especializada, al menos hasta donde tenemos conocimiento (las autoras). Por ello, en el presente capítulo nos centramos en el papel del Poder Legislativo en estos procesos de autocratización. El objetivo de esta investigación es descriptivo y busca conocer si el proceso de autocratización ha afectado a la presentación o patrocinio de iniciativas legislativas por parte de las personas legisladoras.

Dentro de la literatura se han estudiado los determinantes explicativos sobre el patrocinio de iniciativas legislativas, y se ha encontrado que los factores institucionales, de contexto y algunas características de los legisladores juegan un papel importante en cuanto al número de iniciativas que presentan y de qué tipo.⁴ Para el caso de México, existen investigaciones (Bárcena, 2017; Briones, 2012; González, 2011) en las cuales se ha mostrado que variables como el género, la experiencia política y legislativa previa, la pertenencia al partido mayoritario y a “cargos de jerarquía congresional”, son factores explicativos de la actividad legislativa en términos de la cantidad de

⁴ Existen diversas clasificaciones sobre las iniciativas legislativas que toman en cuenta diferentes variables en la clasificación, por ejemplo, el nivel de agregación de la población a la que se dirigen, el efecto de la iniciativa o la importancia en términos de la ley a la cual reforman. Un buen estado del arte al respecto se encuentra en el artículo de Bárcena Juárez, S. A. (2018). “¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIV(235).

iniciativas presentadas, incluso el tipo de iniciativas presentadas.⁵ Adicionalmente, se ha demostrado que los procesos de transición a la democracia en México favorecieron el emprendimiento legislativo a través de la presentación de iniciativas (Bárcena, 2017).

A la luz de lo arriba expuesto, se podría pensar que los procesos de autocratización cambiarían tales dinámicas de los legisladores en la presentación de iniciativas y en el contenido de las mismas. Por ejemplo, si el proceso democratizador en México favoreció una mayor actividad de los legisladores de oposición en cuanto a presentación de iniciativas (Bárcena, 2017), entonces podría esperarse que la tendencia cambie hacia una mayor actividad de los legisladores pertenecientes al partido o coalición gobernante y una menor actividad de aquellos de oposición. Igualmente, se podría esperar una mayor cantidad de iniciativas propuestas en los rubros más afectados por los procesos de autocratización, asumiendo que México atraviesa por uno.

Para probar lo anterior, se utilizarán datos de tres legislaturas (los números LX, LXII y LXIV),⁶ cada una correspondiente al inicio de los últimos tres sexenios, únicamente en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México. En principio, se hará un análisis estadístico descriptivo de la cantidad de iniciativas presentadas por los legisladores en dichas legislaturas, particularmente respecto a temas electorales, derechos civiles y pesos y contrapesos. Posteriormente, se probarán modelos de regresión multinomial en donde la variable a explicar será categórica, formada por los tres temas arriba mencionados y la categoría “otros”, en donde se engloban otros temas de legislación que no son parte de esta investigación. Las variables explicativas serán las probadas en la literatura como factores de esta actividad legislativa, para conocer si alguna tendencia ya probada ha cambiado en el reciente contexto.

El aporte del presente capítulo sería precisamente conocer si en el nivel agregado cambian algunas de las tendencias legislativas ya mencionadas en contextos de autocratización. Para estos fines, la estructura del trabajo es la siguiente: la primera parte se compone de una revisión teórica sobre democracia y autocratización; la segunda, particularmente tocará el comportamiento legislativo en cuanto a la promoción de iniciativas legislativas; en un tercer apartado, se presentan algunos apuntes sobre el caso mexicano; la

⁵ Luis González Tule (2011) y Sergio Bárcena (2018) han propuesto una clasificación de las iniciativas legislativas para evaluar, respectivamente, el enfoque de la representación de los legisladores a través de la presentación de iniciativas y la trascendencia de las mismas.

⁶ Para probar los modelos se utilizarán únicamente los datos de las legislaturas LXII y LXIV.

cuarta sección se ha destinado a la metodología utilizada para esta investigación; en la quinta sección se presenta el análisis de los datos; y en la sexta sección se presenta una discusión final.

II. REVISIÓN CONCEPTUAL Y TEÓRICA SOBRE DEMOCRACIA Y AUTOCRATIZACIÓN

1. *Democracia*

Antes de considerar los procesos de reversión democrática, erosión y autocratización es importante definir qué se entenderá por democracia. La democracia es un régimen político que se caracteriza por la presencia de diversos atributos, así como las reglas e instituciones que permiten y hacen sostenible la presencia de los mismos. El concepto “poliarquía”, de Dahl (1971), proporciona un listado básico de atributos para que un régimen sea considerado democrático. Este listado comprende la existencia de libertades como las de asociación, de expresión, de voto, la posibilidad de elegibilidad para el servicio público y de competir por el voto mediante la presencia de elecciones libres e imparciales con una oferta política diversa. Otro de los atributos para la democracia presentes desde la teoría clásica es la división del poder soberano en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, así como la vigilancia y control entre las mismas, a través de lo que se conoce como *accountability* horizontal.⁷

Por otro lado, la presencia de instituciones es indispensable para la democracia porque son una garantía para la igualdad y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y, sobre todo, para que el ejercicio del poder no se lleve a cabo de manera discrecional. Dentro de estas instituciones están las legislaturas, ya que dan estructura, legitimidad y estabilidad al régimen democrático (Judge y Leston-Bandeira, 2021). En principio, y partiendo de que en su sentido etimológico, la democracia es el gobierno del pueblo, las legislaturas son una rama del poder soberano, que se conforma por representantes del pueblo, esto conlleva a que sean un vínculo entre la voluntad popular y la toma de decisiones, contribuyendo a la legitimidad de dichas decisiones y del régimen en su conjunto. Por otro lado, con la legislación se da estructura jurídica al Estado y por medio de las leyes se establecen los derechos y libertades propios de la democracia. Finalmente, la función de

⁷ El *accountability* horizontal se refiere a la rendición de cuentas y vigilancia entre poderes o agencias estatales. Mientras que el vertical se refiere a una rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

supervisión o control al Ejecutivo que desempeñan las legislaturas también es esencial para la democracia.

La función de control se entiende como las actividades del Legislativo para fiscalizar al Ejecutivo y que éste rinda cuentas para evitar abusos de poder (Pellizo y Stapenhurst, 2013; Moscoso, 2015). El ejercicio de estas funciones no sólo evita el abuso de poder por parte de los poderes ejecutivos o sus agencias, sino que da certeza sobre el cumplimiento de una rendición de cuentas entre poderes.

En general, estas características de las legislaturas contribuyen a fortalecer a la democracia, de la cual podemos concluir que es un régimen político basado en los tres pilares que Haggard y Kaufman (2021) señalan, a saber: la presencia de elecciones libres y justas, protección a los derechos y libertades, y existencia de controles y contrapesos horizontales hacia el poder discrecional del Ejecutivo. Son precisamente estos tres pilares los principales afectados en los procesos de reversión democrática y autocratización.

2. *Autocratización*

En décadas recientes se ha hablado de fenómenos como la reversión democrática, la erosión democrática y la autocratización. Kneuer (2021) define a la erosión democrática como una ruta hacia una “muerte lenta”⁸ de la democracia, desarrollada a través de cinco secuenciaciones,⁹ donde el factor determinante es la presencia de un agente erosionador que lleva a cabo acciones intencionales y sistemáticas para ir mermando a la democracia y sus instituciones. Haggard y Kaufman (2021) señalan que la reversión es un proceso por el cual los líderes o gobernantes electos van debilitando los controles al Poder Ejecutivo, restringen las libertades políticas y van mermando la integridad del sistema electoral. Además, apuntan la diferencia entre el retroceso democrático y la reversión hacia el autoritarismo. En el primer caso, a pesar de la erosión a las instituciones democráticas, el régimen per-

⁸ Ese término fue originalmente referido por Guillermo O'Donnell como una erosión gradual de algunos elementos esenciales para las democracias, como las libertades civiles, la garantía de los derechos y otros procesos importantes o “vitales” para las democracias (O'Donnell, citado en Kneuer, 2021, p. 2).

⁹ Estas cinco secuenciaciones, según Kneuer (2021), son la movilización y la legitimación de un cambio de proyecto político por parte del agente erosionador; las elecciones como un elemento de respaldo legal, legitimación y punto de partida; la reconfiguración de los balances de poder, mediante la neutralización de las instancias de control; el aseguramiento de la persistencia en el poder del agente erosionador, y la limitación a las libertades civiles.

manece con ciertas “ataduras” a la democracia, mientras que, en la reversión hacia el autoritarismo, el régimen cambia. Esto último es más cercano a lo que Cassani y Tomini (2020, p. 1) entienden por autocratización como el “cambio de régimen hacia la autocracia”.

Más allá de las diferencias y particularidades de las nociones de erosión, reversión democrática y autocratización, existen elementos que les son comunes dentro de la literatura. Uno de ellos es la presencia de líderes fuertes y con rasgos autocráticos¹⁰ al frente del Ejecutivo que buscan agrandar su poder (Bermeo, 2016). A diferencia de como sucedía en décadas anteriores, cuando la toma del poder autocrático se solía dar por golpes de Estado, autogolpes o fraudes electorales, Bermeo (2016) señala que una de las formas más comunes de retroceso democrático ocurre cuando los ejecutivos electos debilitan sus controles, uno por uno, mediante una serie de cambios institucionales que obstaculizan el poder de la oposición para desafiar las preferencias del Ejecutivo.

Entre los cambios institucionales que se adoptan están principalmente los cambios a la Constitución y a las leyes para debilitar o eliminar progresivamente los tres pilares de la democracia referidos por Haggard y Kaufman (2021): las elecciones, los derechos y libertades, y los contrapesos.

Respecto al ataque a las elecciones libres y justas, los líderes autocráticos buscan interferir con la integridad de la autoridad y el proceso electoral mismo, pueden recurrir a la desinformación en las campañas, al ataque al pluralismo y a los opositores, incluso a prácticas de fraude.

Respecto a los derechos civiles, uno de los más atacados por las tendencias autocratizantes es el de la libertad de expresión. Por ejemplo, en Hungría, el gobierno de Fidesz lideró una intervención política en el mercado de los medios privados de comunicación (Holesch y Kyriazi, 2021). Igualmente, en Turquía, el gobierno de Erdoğan y el Partido de la Justicia y el Desarrollo se hicieron del control de los medios de comunicación usando acusaciones de difamación, evasión fiscal e incluso terrorismo a los periodistas y medios de comunicación más críticos (Gandhi, 2018). Además de la libertad de expresión, otros derechos como el de reunión y asociación se pueden ver afectados. Además, es importante resaltar a este respecto que los grupos más vulnerables de la sociedad suelen ser los más afectados por estas medidas, ya que son grupos que pueden tener menos acceso a la justicia en caso de violaciones a sus derechos.

¹⁰ De acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia Española, un autócrata es un líder que ejerce por sí solo el poder político de un Estado.

Cuando se trata de controles horizontales, las otras ramas en las que se divide el poder están entre los principales blancos de ataque de los Ejecutivos con tendencias autocratizantes o, por el contrario, estas ramas del poder son aliadas para las tendencias iliberales de los liderazgos autócratas (Gandhi, 2018; Haggard y Kaufman, 2021).

En cuanto al Poder Judicial, los ataques frontales, reformas constitucionales y la colocación de personas leales al Ejecutivo dentro del primero son formas en las que los gobiernos autocráticos van erosionando al contrapeso que representa esta rama del poder. Dentro de la literatura hay múltiples ejemplos de cómo en procesos de autocratización los Ejecutivos arremeten contra el Poder Judicial. Berlusconi atacaba a los jueces que daban fallos en su contra, clasificándolos de comunistas (Levitsky y Zilbatt, 2018); en Hungría, una de las primeras medidas en el gobierno de Fidesz fue limitar la jurisdicción de la Corte Constitucional y colocar personal afín a su gobierno (Holesch y Kyriazi, 2021).

El control sobre el Poder Legislativo sigue un proceso distinto a lo que sucede con el Judicial y suele acompañarse del respaldo y legitimidad de las urnas. Una de las formas del Ejecutivo para hacerse de mayor poder frente al Legislativo es lo que Haggard y Kaufman (2021) llaman el “asalto frontal”, fórmula seguida por Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, que consiste en convocar a Asambleas Constituyentes para refundar al Estado, una vez en el poder, estas Asambleas Constituyentes se conforman de parlamentarios afines al poder y aprueban nuevas normas al margen de las legislaturas existentes.

La otra vía de control del Legislativo se presenta cuando el partido del jefe del Ejecutivo gana la mayoría legislativa por sí mismo, o en coalición, y dicho efecto de control se refuerza por dos factores: cuando el líder del Ejecutivo también lidera al partido mayoritario y, cuando se está ante un sistema de partidos fragmentado o poco institucionalizado.¹¹ Esta vía de control sobre el Legislativo tiene detrás de sí un par de mecanismos importantes, uno de ellos es una fuerte deslegitimación y pérdida de apoyo de los otros partidos. Un segundo factor es la polarización política¹² que contribuye a

¹¹ La institucionalización del sistema de partidos cuenta con los siguientes atributos, de acuerdo con Mainwaring y Scully (1995, p. 64): la estabilidad en la competencia entre partidos; partidos con arraigo y raíces estables en la sociedad; aceptación de los partidos y las elecciones como instituciones legítimas que permiten decidir quién gobierna, y la existencia de organizaciones partidarias con reglas y estructuras estables. La carencia de uno o más de estos atributos disminuye el carácter institucional del sistema de partidos.

¹² Entendida como el proceso a través del cual tanto el público como las élites políticas se van dividiendo respecto a las posturas en torno a la política pública, la ideología y, en última instancia, en las filiaciones partidistas (McCarty, citado en Haggard y Kaufman, 2020, p. 14).

que el sistema de partidos vaya fragmentándose y alejándose del centro, para que, entonces, sea el partido del líder autócrata, a la sombra de su figura personalista, el que capitalice políticamente esa condición.

3. *El rol del Legislativo en procesos de autocratización*

En la literatura sobre legislaturas, la representación, la legitimidad, la legislación y, el control y vigilancia al Poder Ejecutivo, se destacan entre las funciones que se le reconocen como propias al Poder Legislativo (Moscoso, 2015; Judge y Leston Bandeira, 2021). Estas funciones han contribuido al desarrollo democrático, pero la literatura sobre los procesos de reversión democrática también muestra que igualmente contribuyen a la erosión democrática y autocratización; por ello, como señalan Haggard y Kaufman (2021, p. 7), si el control del Poder Legislativo no es una condición suficiente para la concentración del Poder Ejecutivo, sí es una condición necesaria para ello y el rol complaciente de las legislaturas se cristaliza en tres aspectos fundamentalmente: no cumplir con las funciones de control y vigilancia hacia el Ejecutivo, aprobar nombramientos designados por el Ejecutivo y desde luego, la transformación del marco institucional.

La renuncia al cumplimiento de la función de control en procesos de autocratización se traduce en una falta de fiscalización al Ejecutivo.¹³ Asimismo, la falta de control se refleja al aprobar nombramientos de servidores fieles al régimen en puestos clave para el equilibrio democrático.¹⁴ Finalmente, la renuncia a esta función por parte del Legislativo, propia de los procesos de erosión democrática y autocratización conduce, entre otras cosas, al aumento de la corrupción (Pellizo y Stapnehurst, 2013) y el abuso y el agrandamiento de Poder el Ejecutivo (Bermeo, 2016; Haggard y Kaufman, 2021).

La función legislativa quizá es la más significativa para los procesos de autocratización, en principio, porque éstos requieren de una transformación institucional, incluso en el orden constitucional, de tal suerte que las legislaturas contribuyen a los procesos de expansión del poder autocratizante a través de revisiones y reformas a la Constitución, la aprobación de legislación propuesta por el Ejecutivo sin mayores cambios y a través de legisla-

¹³ Por ejemplo, en una falta de audiencias con los funcionarios de las agencias del Ejecutivo para que rindan cuentas.

¹⁴ Por ejemplo, nombramientos del Poder Judicial o de organismos con autonomía constitucional.

ción regular. Con ello, reducen o afectan derechos y libertades civiles, modifican el marco jurídico para la actuación del Poder Judicial, de agencias del Ejecutivo, de organismos autónomos, de instituciones de vigilancia al poder y de los organismos electorales. Por ejemplo, en Polonia, el gobierno atacó al Poder Judicial, pasando leyes a través del control que ejercía el presidente sobre el partido mayoritario en la legislatura (Gandhi, 2018).

Lo anterior demuestra que el rol del Legislativo en los procesos de autocratización es más el de complicidad y complacencia que termina por conducir a lo que Haggard y Kaufman (2021) llaman “colapso de la división de poderes”, porque la frontera entre estas ramas del poder se desdibuja.

III. REVISIÓN TEÓRICA SOBRE PROMOCIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Como se ha revisado dentro de la literatura sobre reversión democrática y autocratización, el Poder Legislativo juega un rol fundamental en estos procesos mediante diversos mecanismos, entre los que se incluye la “legislación regular” (Haggard y Kaufman, 2021). Sin embargo, no se repara en cómo es que cambian algunas características del proceso de legislación, en particular, la proposición o lo que también llamamos patrocinio de iniciativas legislativas.

Proponer iniciativas es una de las actividades definitorias de las asambleas legislativas, ya que, a través de éstas, se da orden y estructura a las sociedades, y comunidades políticas como el Estado, estableciendo las bases para operar las políticas públicas que buscan atender y solucionar diversos problemas públicos y, en procesos de autocratización, esta actividad puede ser clave en para allanar el camino de lo que Bermeo (2016) llama el agrandamiento del Ejecutivo.

En la literatura conocida como *bill sponsorship* (Lazarus, 2013; Woon, 2009; Schiller, 1995), que en adelante llamaremos patrocinio o presentación de iniciativas legislativas, el estudio de esta actividad se aborda desde los determinantes que favorecen el “emprendimiento de los legisladores” (Bárcena, 2018) para presentar iniciativas y para saber el tipo y temáticas de iniciativas que se proponen. Entre dichos determinantes se identifican factores como los institucionales, de contexto y las características personales de las personas legisladoras.

En cuanto a los factores institucionales, las reglas bajo las cuales se elige a los representantes legislativos determinan, en buena medida, la orientación de sus acciones hacia los actores de quienes depende su nominación

o su elección, lo que provoca que la cantidad y el tipo de iniciativas legislativas que proponen cambien y se orienten hacia ciertos actores o grupos. Esto se justifica cuando se entiende que detrás de la literatura sobre el comportamiento legislativo se encuentran influencias teóricas como aquella de la teoría principal-agente (Braun y Guston, 2003). Dentro de los supuestos de los que parte esta teoría, se asume a los actores como racionales orientados a fines. Entre estos actores existe una relación en la cual una de las partes, conocida como el principal, delega la realización de determinadas acciones o la toma de decisiones a un agente, bajo el supuesto de que éste último cuenta con las herramientas necesarias para llevar a cabo tales tareas.

En la teoría principal-agente, las instituciones, que aquí entenderemos como “las reglas del juego” (North, 1998), tienen un rol esencial para orientar las acciones y decisiones derivadas de esta relación. En este caso, los principales de los legisladores pueden ser los electores de su distrito o localidad, los líderes de su partido, los presidentes o los gobernadores. Esto es así porque dichas reglas determinan de quién depende la trayectoria de los legisladores en sus carreras políticas. Por ello, en contextos de autocratización, en donde el Legislativo está en manos del bloque o partido del que el Ejecutivo es parte, y que incluso controla, se esperaría que éste y los demás liderazgos de quienes dependa el avance de los legisladores en sus carreras, asuman el rol de principales, y los legisladores se comporten como meros agentes del proyecto político de su principal, favoreciendo que se inicie legislación acorde a proyectos autocratizantes en donde se vayan erosionando a los atributos y las instituciones democráticas.

En términos contextuales, los cambios en el sistema político son factores importantes para las actividades de los legisladores como es iniciar legislación; por ejemplo, se sabe que, en procesos de democratización, las legislaturas van adquiriendo más fuerza dentro del sistema político gracias a la pluralidad en su composición y a la necesidad de diálogo y negociación que esto supone. El Poder Legislativo gana preponderancia por su papel fundamental de vigilancia y contrapeso. Por ello, como lo demostró Bárcena Juárez (2017) en un estudio sobre México, en contextos de democratización se espera una mayor actividad de los legisladores como iniciadores de legislación, sobre todo si pertenecen a la oposición. Contrastantemente, en contextos de autocratización, la actividad legislativa de la oposición puede disminuir, en principio porque son minoría y porque, por otro lado, las personas legisladoras pueden asumir un rol de agentes legitimadores del poder autocratizante.

Las características personales de los legisladores, como otro factor de influencia identificado para la presentación de iniciativas, también pueden considerarse como elementos que ayudan a los legisladores a tener autonomía respecto a quienes serían sus principales y a proponer más o menos legislación. Ocupar posiciones de liderazgo en los órganos de las cámaras legislativas, ser parte del partido en el gobierno o ser parte de la oposición, son características de los legisladores que pueden contribuir a su involucramiento en la actividad legislativa (Schiller, 1995), lo mismo sucede con la trayectoria política.

Respecto al caso de México, en distintos trabajos se demostró que la edad, el género, la ideología partidista, la pertenencia al partido mayoritario y a comisiones legislativas, son factores explicativos de la actividad legislativa en términos de presentación de iniciativas (Briones, 2012; Bárcena, 2017). Por su parte, los trabajos de González Tule (2011; 2015) muestran que las reglas del sistema electoral que favorecen el poder y control partidista sobre los legisladores, además de su experiencia previa, determinan el contenido de las iniciativas legislativas que presentan.

En cuanto a los estudios sobre tipo de iniciativas que se presentan, dentro de la literatura se han propuesto diversos criterios de clasificación (Blondel, 1970; Di Palma, 1976; Taylor-Robinson y Díaz, 1999; Adler y Wilkerson, 2005; Bárcena Juárez, 2018). Por ejemplo, en la década de 1970, Blondel (1970) proponía una clasificación de la legislación por su importancia basándose en la cantidad de personas afectadas, o por los recursos movilizadas, así como por sus efectos o relevancia. Di Palma (1976) hacía referencia a iniciativas que podrían abordar temas muy específicos, afectando a grupos minoritarios o con alcances mayores, a lo que González Tule (2011) se refiere como nivel de sectorización.

Taylor-Robinson y Díaz (1999) proponen una clasificación en función de los alcances o nivel de la legislación, por ejemplo, nacional, regional o local, y también en función al efecto benéfico, privativo, mixto o neutro con una categoría extra, como no categorizable. Para el caso mexicano, González Tule (2011) recupera estos criterios de clasificación, de modo que cuando una iniciativa amplía o genera nuevos derechos tiene un efecto benéfico, cuando la iniciativa establece sanciones, prohibiciones, impone penas o restringe derechos, tendrá un efecto privativo, el efecto será mixto cuando en una propuesta de legislación o reforma se establezcan tanto derechos como sanciones o prohibiciones. Finalmente, el efecto será neutro cuando la iniciativa legislativa propuesta no cambie el equilibrio entre derechos y beneficios para ningún grupo o sector de la sociedad.

Asumiendo que el país se encuentra en un proceso de erosión a la democracia y amenazas autocratizantes, en esta investigación utilizaremos esta propuesta de clasificación de iniciativas propuesta por Taylor-Robinson y Díaz (1999) y recuperada por Gonzalez Tule (2011), porque consideramos que clasificar las iniciativas propuestas por su efecto puede ser un indicativo de la presencia de tendencias en la legislación que estén mermando ciertos derechos civiles o las facultades de ciertas instituciones democráticas. En ese sentido, esperaríamos que la legislación propuesta por legisladores pertenecientes a la coalición de gobierno tenga mayores efectos privativos que benéficos en los temas de derechos civiles, pesos y contrapesos y en materia electoral.

IV. APUNTES SOBRE EL CASO MEXICANO

México tuvo un proceso de transición a la democracia que, como señalan Cadena Roa y López Leyva (2011, p. 417), fue “una transformación progresiva y pacífica que llevó a establecer una democracia electoral predominante” en el país. José Woldenberg (2012) sostiene que el proceso de transición presentaría una serie de reformas que fueron abriendo espacios a diferentes voces del espectro político, particularmente en el sistema de partidos y culminó en 1997 cuando por primera vez el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Posteriormente, en el año 2000 tras la alternancia presidencial, algunos autores determinaron esa fase de la democracia mexicana como una fase de consolidación (Cadena y López, 2011).

En cuanto al rol del Poder Legislativo en estos periodos, se sabe que fue adquiriendo un papel más visible en el sistema político pues, entre otras cosas, el pluralismo político del Congreso y los gobiernos sin mayoría obligaron a los partidos políticos, legisladores, incluso al Ejecutivo, a negociar entre sí, con el fin de llegar a acuerdos para tomar decisiones políticas, incluida la legislación. Por ejemplo, en el trabajo de Bárcena Juárez (2017), el autor observa en el periodo democratizador un incremento importante en la actividad legislativa de presentación de iniciativas, en especial en relación con el emprendimiento individual de las y los legisladores. También encuentra que en el marco de gobiernos divididos, la pertenencia a partidos de oposición aumentaba la propensión a iniciar legislación en lo individual.

El contexto actual de México es distinto, la evidencia empírica ha llevado a algunos autores a afirmar que México está “en la base de la amenaza a la democracia más significativa en los últimos años” (Leyva y Monsiváis, 2024, p. 26). Aguilar Rivera (2022) recupera el índice de la democracia

de *The Economist* de 2021 en donde a México se le clasificó como régimen híbrido, lo que representa una baja en su categoría con respecto a su clasificación anterior que era democracia imperfecta. Entre las variables que el autor menciona como indicadores de la autocratización están “los esfuerzos del presidente... por concentrar el poder en el Ejecutivo” (Aguilar, 2022, p. 357), los ataques al Instituto Nacional Electoral, a la prensa y a las voces críticas al gobierno.

En adición a estos argumentos y siguiendo lo dicho por Haggard y Kaufman (2021), la actual relación observada entre los poderes Ejecutivo y Legislativo parece cumplir con ciertos rasgos de reversión democrática. En 2018, el partido del presidente ganó la mayoría en las dos cámaras del Congreso y, en la Cámara de Diputados, por sí solo su partido ganó 50.4% de las curules, mientras que con sus aliados políticos alcanzaría 66% de los espacios, una mayoría suficiente para hacer cambios constitucionales.¹⁵ El Poder Legislativo y el sistema de partidos que había sido relativamente competitivo y plural ha tendido a la polarización, en donde el partido del presidente junto con tres partidos aliados se ubica en la coalición oficialista y los otros tres partidos en un bloque opositor.¹⁶ Esto genera las condiciones propicias para la complicidad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a la que se refieren Haggard y Kaufman (2021) por medio de la cual desde la legislatura se inician reformas que merman los contrapesos al Ejecutivo, las instituciones democráticas y los derechos y libertades civiles.

Con base en lo anterior y considerando que la literatura sobre el comportamiento legislativo en cuanto a promoción de iniciativas se ha concentrado más en sistemas democráticos o de democratización, cabe preguntarse por los cambios en los patrones de presentación de iniciativas legislativas en contextos de autocratización, en especial por la presentación de iniciativas en los temas más afectados por estos procesos: los derechos y libertades civiles, los pesos y contrapesos y el tema electoral. En ese sentido, lo que aquí se busca responder es: ¿ha cambiado la tendencia en la distribución de iniciativas presentadas en los temas de derechos civiles, pesos y contrapesos, y electoral en las primeras tres legislaturas de los últimos tres sexenios?, ¿han cambiado los factores que impulsan a los legisladores a presentar iniciativas legislativas en los temas mencionados?

En dicho caso, asumiendo que México se encuentra en un periodo de autocratización, primeramente, debe existir un cambio en el patrón de dis-

¹⁵ Porcentajes calculados con datos referentes a la composición de la Cámara de Diputados, extraídos del Sistema de Información Legislativa (SIL).

¹⁶ Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.

tribución de iniciativas, particularmente en temas de derechos civiles, pesos y contrapesos, así como reformas de carácter electoral y, en segundo lugar, se esperaría encontrar que este cambio sería enfocado a la privación más que en incremento de libertades. Siguiendo la literatura sobre patrocinio de iniciativas y su clasificación, se utilizará la propuesta de Taylor-Robinson y Díaz (1999) y González Tule (2011) de una clasificación de iniciativas que comprende su efecto, ya sea benéfico, privativo, mixto o neutro.

V. DATOS Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Los datos presentados a continuación corresponden a tres legislaturas: LX (2006-2009), LXII (2012-2015) y LXIV (2018-2021), y se obtuvieron del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL).

La variable dependiente se refiere al contenido temático de las iniciativas legislativas, y se construyó a partir de la clasificación temática del mismo Sistema de Información Legislativa. Esta clasificación tiene 30 temas que tienden a traslaparse entre sí. Para la construcción de la variable respuesta, primero se seleccionaron los temas afines a las categorías de derechos civiles, pesos y contrapesos, y electoral, posteriormente, se eliminaron los traslapes.

TABLA 1. MAPEO DE TEMAS DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA A LA CATEGORÍA “DERECHOS CIVILES”, “PESOS Y CONTRAPESOS”, “ELECTORAL” Y “OTROS”

<i>Temas en el SIL</i>	<i>Temas de análisis</i>
Seguridad pública y justicia	Derechos civiles
Comunicaciones y transportes	Derechos civiles
Poder Legislativo	Pesos y contrapesos
Transparencia y rendición de cuentas	Pesos y contrapesos
Derechos humanos	Derechos civiles
Migración	Derechos civiles
Federalismo	Pesos y contrapesos
Poder Ejecutivo	Pesos y contrapesos
Electoral	Electoral
Poder judicial	Pesos y contrapesos

<i>Temas en el SIL</i>	<i>Temas de análisis</i>
Seguridad nacional	Pesos y contrapesos
Gobernación	Pesos y contrapesos
Otros	Otros

FUENTE: elaboración propia, con datos del SIL.

Las variables independientes también se extrajeron del Sistema de Información Legislativa y de la propia Cámara de Diputados respecto al tipo de elección, el sexo del legislador, su experiencia previa tanto legislativa como en la administración pública (local o federal) y si ocupan algún cargo como presidente o secretario de comisiones legislativas, igualmente si forman, o formaron, parte de los órganos de gobierno de la Cámara, como la Junta de Coordinación Política (Jucopo) o la Mesa Directiva, todas estas variables tienen un valor dicotómico; es decir, 0 cuando la condición está ausente, y 1 si está presente. Asimismo, todo se midió en las diferentes legislaturas, ya que el periodo legislativo es la variable que indica el periodo de tendencia a la autocratización o periodo democrático. Otra variable por considerar es la variable dicotómica gobierno-oposición, en la cual 0 indica gobierno y 1, oposición. Para construirla se juntaron los partidos que apoyaron la candidatura presidencial en los distintos periodos en la categoría de gobierno y el resto en la categoría oposición.

Herramientas de análisis

Para probar la primera hipótesis sobre la frecuencia de presentación de los temas, se usaron datos de las tres legislaturas y se realizaron tablas de contingencia para cada uno de los temas, con una prueba de hipótesis de “Chi cuadrado” para probar la independencia respecto a la variable periodo legislativo. También se probaron tres modelos de regresión multinomial sólo para las legislaturas LXII y LXIV, ya que por cuestiones de tiempo sólo se recabaron los datos necesarios para dicho ejercicio en esas dos legislaturas. Los modelos que corrieron fueron tres, todos con la variable sobre los temas con las categorías de la tabla 1 como variable respuesta. El primer modelo es un modelo base con las variables, sexo, tipo de elección y gobierno-oposición como variables predictoras, en el segundo modelo se incorporan variable de la experiencia legislativa y en el tercer modelo se incorporan las variables de pertenencia a los órganos de gobierno de la Cámara y cargos en comisiones.

Para la segunda hipótesis se tomó una muestra aleatoria de 30 iniciativas por tema para cada legislatura y se clasificaron por sus efectos como benéficas, privativas, mixtas o neutras.

VI. ANÁLISIS DE LOS DATOS

Uno de los principales objetivos de este trabajo es conocer el cambio en la distribución de iniciativas presentadas en tres temas principalmente: derechos civiles, pesos y contrapesos, y electoral. Esto se debe a que son estos tres temas los que se ven más afectados en los procesos de autocratización. En ese sentido, el primer paso fue hacer tablas de doble entrada con los temas y las legislaturas para conocer si se presentaron cambios al respecto en los distintos periodos de estudio. En la tabla 2 se muestra cómo se distribuyen los temas de estas categorías y de la de “otros” en las tres legislaturas. En principio, se observa como hubo un aumento generalizado en el número de iniciativas presentadas a partir de la legislatura LXIV que es la legislatura que se considera dentro del periodo de autocratización. Asimismo, si se calculan las proporciones de los temas se puede ver que en las legislaturas LX y LXII, que corresponden al primer periodo legislativo de Calderón y Peña Nieto, el tema de “derechos civiles” se aproximó a 22% y 25%, respectivamente; mientras que en la LXIV este tema representó 32% del total. Lo que sugiere que sí aumentó la tendencia a legislar en esa materia en el último sexenio.

En cuanto a los “pesos y contrapesos”, mientras en las primeras legislaturas de Calderón y Peña Nieto, este rubro ocupó 23% y 25%, respectivamente; en el primer periodo legislativo del sexenio de López Obrador, este rubro bajó su proporción a 18% del total de iniciativas presentadas. En el tema electoral, durante los tres periodos legislativos se mantuvo entre 2% y el 5%, siendo el menor porcentaje en la última legislatura. Finalmente, el resultado de la prueba Chi cuadrado, indica que sí existe una asociación estadísticamente significativa entre el periodo legislativo y la frecuencia con la que se legislan dichos temas.

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS
PRESENTADAS POR TEMA EN CADA LEGISLATURA.
CONTENIDO TEMÁTICO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

<i>Legislatura</i>	<i>Otros</i>	<i>Derechos civiles</i>	<i>Pesos y contrapesos</i>	<i>Electoral</i>	<i>Total</i>
LX	462	238	228	30	958
LXII	410	196	222	50	878
LXIV	1149	780	452	55	2436
Resultado de Chi-cuadrado: X-squared= 69.342, df=6, p-value=5.577 e-13.					

FUENTE: elaboración propia, con datos del SIL.

Por otro lado, se decidió incorporar la variable dicotómica partido-oposición y se generó una tabla por cada uno de los temas de interés (tablas 3, 4 y 5). Como se aprecia en cada una de las tablas, fueron los legisladores de los actuales partidos de la coalición de gobierno quienes presentaron más iniciativas en todos los temas, lo que representa un cambio en la tendencia reportada en textos como el de Bárcena (2015). Además, comparando las tablas, se aprecia que en la última legislatura es notoria la prioridad de los legisladores de los partidos en el gobierno por iniciar legislación sobre derechos civiles, más que en cualquiera de los otros dos rubros, siendo el menor tema de interés de los legisladores la materia electoral. En la tabla 4 se ve que los legisladores de oposición proponían más legislación en las categorías temáticas de pesos y contrapesos, tendencia que cambió en la última legislatura del análisis.

TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DE LAS INICIATIVAS
SOBRE EL TEMA DE DERECHOS CIVILES EN CADA
LEGISLATURA. DISTRIBUCIÓN POR PRESENTADORES
EN PARTIDOS DE GOBIERNO O PARTIDOS DE OPOSICIÓN

<i>Legislatura</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Oposición</i>
LX	55	183
LXII	56	140
LXIV	585	195
Resultado de Chi-cuadrado: X-squared= 279.76, df=2, p-value= <2.2 e-16.		

FUENTE: elaboración propia, con datos del SIL.

TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DE LAS INICIATIVAS SOBRE EL TEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS EN CADA LEGISLATURA. DISTRIBUCIÓN POR PRESENTADORES EN PARTIDOS DE GOBIERNO O PARTIDOS DE OPOSICIÓN

<i>Legislatura</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Oposición</i>
LX	34	194
LXII	62	160
LXIV	303	149
Resultado de Chi-cuadrado: X-squared= 198.66, df=2, p-value= <2.2 e-16.		

FUENTE: elaboración propia, con datos del SIL.

En las tablas 3 y 4 se puede ver que la prueba de Chi cuadrado resulta significativa en cuanto a la relación entre las iniciativas presentadas por los legisladores de gobierno frente a los de oposición y su respectivo periodo legislativo; lo anterior para los tres rubros temáticos de interés. Lo expuesto en las tablas prueba el cambio en las tendencias de presentación de iniciativas en esos temas.

TABLA 5. DISTRIBUCIÓN DE LAS INICIATIVAS SOBRE EL TEMA ELECTORAL EN CADA LEGISLATURA

<i>Legislatura</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Oposición</i>
LX	8	22
LXII	3	47
LXIV	35	20
Resultado de Chi-cuadrado: X-squared= 39.673, df=NA, p-value= 0.0004998.		

FUENTE: elaboración propia, con datos del SIL.

Para probar si algo ha cambiado en cuanto a las variables asociadas a la presentación de iniciativas se probaron tres diferentes modelos de regresión como se indica en el apartado metodológico, los resultados se muestran en las tablas 6 y 7.

En la tabla 6 se muestran los tres modelos para la legislatura LXII. La categoría “referencia” en la variable dependiente es la categoría “otros”, esto quiere decir que los coeficientes representan el cambio de presentar

iniciativas en otros temas a presentar iniciativas en los temas de nuestra variable de interés. Para las variables explicativas, que son indicadoras en su mayoría, la categoría “referencia” es la que tiene el valor de cero, por ejemplo, en la variable sexo, donde hombre = 0 y mujer = 1, la categoría “referencia” es entonces “hombre”.

En el primer modelo se muestra que las variables “sexo” del legislador y ser parte de la oposición tienen coeficientes significativos en los tres temas. La variable “sexo” tiene un coeficiente positivo en derechos civiles y negativo en pesos y contrapesos, lo que sugiere que ser mujer aumenta la probabilidad de presentar iniciativas en el primer tema, pero las disminuye en el caso del segundo. Ser de oposición tiene una relación positiva con la presentación de iniciativas de pesos y contrapesos y en materia electoral, mientras que el tipo de elección presenta un coeficiente negativo en la categoría de pesos y contrapesos, en este caso indica que, como uno (1) representa ser de mayoría relativa, disminuye las probabilidades de presentar iniciativas en materia de pesos y contrapesos. En el segundo modelo, la tendencia del sexo del legislador se mantiene y se observa relación positiva de la experiencia legislativa previa en lo local en los derechos civiles, contrario a lo que ocurre con la experiencia a nivel federal.

La experiencia legislativa, así como la experiencia en la administración pública presentan coeficientes significativos en la categoría de pesos y contrapesos. Finalmente, en el modelo tres, donde se incorporan las variables en relación con ser parte de los órganos de gobierno de la Cámara o tener cargos en comisiones sugiere que puede impactar negativamente las probabilidades de legislar sobre derechos civiles en relación con legislar sobre otros temas fuera de las categorías de interés, dado que “otros” temas es la categoría de referencia. Esto puede deberse a que los legisladores tienden a presentar más iniciativas relacionadas a sus comisiones. Por otra parte, la tendencia de la variable experiencia en administración pública federal disminuye las probabilidades de iniciar en materia de derechos civiles con respecto a iniciar en la categoría “otros” temas.

En la tabla 7 se muestran los resultados para los mismos modelos en la legislatura LXIV, la tendencia del sexo del legislador se mantiene en los temas de pesos y contrapesos, y electoral, pero pierde significación estadística en derechos civiles. Por otro lado, el tipo de elección cambia de signo en la categoría de pesos y contrapesos. En el segundo modelo únicamente las variables de experiencia previa como senador y/o como diputado local presentan coeficientes significativos, a diferencia de lo que sucedía en la legislatura LXII. Finalmente, en el tercer modelo, únicamente formar parte

de la Junta de Coordinación Política presenta un coeficiente significativo de signo positivo en la categoría temática electoral.

Estos resultados sustentan la hipótesis de un cambio en el patrón y sugieren que en la legislatura LXIV, ser de oposición disminuye las probabilidades de presentar iniciativas sobre derechos civiles en relación con la categoría “otros” temas y, en el mismo sentido, el efecto de la oposición se diluye en la presentación de iniciativas sobre pesos y contrapesos; cuando en períodos anteriores ser de oposición aumentaba la probabilidad de legislar en la materia. Las variables sobre la experiencia previa de los legisladores también ven disminuido su efecto en la legislatura LXIV, lo que, sin lugar a duda, representa un cambio en el patrón de iniciación legislativa que se observaba en periodos previos.

TABLA 6. RESULTADOS DE LOS MODELOS DE REGRESIÓN
PARA LA LEGISLATURA LXII CON LAS INICIATIVAS SOBRE TEMAS
DE DERECHOS CIVILES, PESOS Y CONTRAPESOS, Y ELECTORALES
COMO VARIABLE RESPUESTA

<i>Variable</i>	<i>Modelo 1. LXII</i>	<i>Modelo 2. LXII</i>	<i>Modelo 3. LXII</i>
Otros temas	Categoría referencia	Categoría referencia	Categoría referencia
Derechos civiles			
Sexo	.80466772***	.88470934***	1.3267305***
Oposición	0.25106721	0.24875516	.42119003*
Tipo de elección	0.21230357	0.0716562	0.30998435
Fue senador		0.27827289	-0.19819461
Fue diputado federal		-.66525061*	-0.09766355
Fue diputado local		.44495561**	.56204226**
AP local		0.2327108	.46866914*
AP federal		-.69289027***	-1.1321934***
Jucopo			0.13045215
Mesa Directiva			0.50689229
Presidente comisión			-2.2769767***
Secretario comisión			-2.164883***
Cons	-1.2868646***	-1.2322973***	0.52197383
Pesos y contrapesos			
Sexo	-.61122985***	-.72645209***	-.65704178***
Oposición	.30200311*	.36427202*	0.3119546

<i>Variable</i>	<i>Modelo 1. LXII</i>	<i>Modelo 2. LXII</i>	<i>Modelo 3. LXII</i>
Tipo de elección	-.66539262***	-.62429799***	-.51121289**
Fue senador		.96625385*	.99293938*
Fue diputado federal		-0.52770922	-0.32008573
Fue diputado local		.30782137*	0.26387853
AP local		.7636945***	.90135558***
AP federal		.66614506***	.53128539**
Jucopo			-0.24935248
Mesa Directiva			-0.07727624
Presidente comisión			-0.50184837
Secretario comisión			0.35182139
Cons	0.04483233	-.88217856***	-1.2146776**
Electoral			
Sexo	0.26064687	0.10788986	0.20268406
Oposición	2.5985476***	2.6081828***	2.8558961***
Tipo de elección	-0.23037146	-0.08783118	-0.03238607
Fue senador		-0.43128171	-0.51943001
Fue diputado federal		-0.22633068	-0.16895369
Fue diputado local		.66954129*	.74272748*
AP local		1.1877318***	1.1806358**
AP federal		-0.15505464	-0.20629321
Jucopo			1.3824918
Mesa Directiva			-0.11859424
Presidente comisión			-0.19481416
Secretario comisión			-0.99842788
Cons	-4.4658642***	-5.231999***	-4.570377***
Legend: *=p<0.05; **=p<0.01; ***=p<0.001			

FUENTE: elaboración propia, con datos del SIL.

TABLA 7. RESULTADOS DE LOS MODELOS DE REGRESIÓN
PARA LA LEGISLATURA LXIV CON LAS INICIATIVAS SOBRE TEMAS
DE DERECHOS CIVILES, PESOS Y CONTRAPESOS, Y ELECTORALES
COMO VARIABLE RESPUESTA

<i>Variable</i>	<i>Modelo 1. LXIV</i>	<i>Modelo 2. LXIV</i>	<i>Modelo 3. LXIV</i>
Otros temas	Categoría referencia	Categoría referencia	Categoría referencia
Derechos civiles			
Sexo	0.06182081	0.0621205	0.04535564
Oposición	-.38203707***	-.25729475**	-.36226122***
Tipo de elección	0.05864816	0.13991586	0.11074423
Fue senador		.45866078**	.51647395**
Fue diputado federal		-0.11751079	-0.173714
Fue diputado local		.42997913***	.50415087***
AP local		0.03822777	0.06551939
AP federal		-0.13760804	-0.08236057
Jucopo			-0.25953085
Mesa Directiva			0.2557796
Presidente comisión			-0.12402621
Secretario comisión			-0.17708782
Cons	-0.11007567	-.27464608***	-0.07566708
Pesos y contrapesos			
Sexo	-.55825166***	-.64168999***	-.69411643***
Oposición	0.090623	-0.01763228	-0.02316359
Tipo de elección	.34867978***	.23495292*	.24115708*
Fue senador		-1.3078322***	-1.1559334***
Fue diputado federal		.35219075*	.41965531*
Fue diputado local		-0.07600726	-0.05771716
AP local		0.18316693	.19344181*
AP federal		.26730436*	.26228771*
Jucopo			-0.32138534
Mesa Directiva			-0.14287441
Presidente comisión			0.09755023
Secretario comisión			-0.00907747

<i>Variable</i>	<i>Modelo 1. LXIV</i>	<i>Modelo 2. LXIV</i>	<i>Modelo 3. LXIV</i>
Cons	-.70682254***	-.63578081***	-.59962174***
Electoral			
Sexo	-.73431283**	-.84115935***	-.6275954*
Oposición	0.29647555	0.53166013	.89391947**
Tipo de elección	-0.06896583	-0.17962131	-0.06505796
Fue senador		0.66728534	0.08610941
Fue diputado federal		-0.22668355	0.18152213
Fue diputado local		0.30912955	-0.10438963
AP local		0.40053262	0.36019256
AP federal		-0.37306278	-0.3858829
Jucopo			1.0536611**
Mesa Directiva			-13.267428
Presidente comisión			0.39257298
Secretario comisión			0.81750512
Cons	-2.7540261***	-2.917437***	-3.9498079***
Legend: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001			

FUENTE: elaboración propia, con datos del SIL.

En cuanto al análisis más cualitativo de los datos, se seleccionó una muestra aleatoria de 30 iniciativas de cada tema por legislatura (LXII y LXIV), 180 en total. Esto con el propósito de clasificarlas por su efecto, bajo el supuesto de que las tendencias autocratizantes en el legislativo se manifiesten en un efecto privativo más que benéfico en las iniciativas presentadas en los temas de interés. En ese sentido se esperaría ver un aumento en un efecto privativo en las iniciativas presentadas por los partidos en el gobierno en la legislatura LXIV con respecto a la legislatura LXII. En las tablas 8 y 9 se muestran los resultados de dicha clasificación para las legislaturas LXII y LXIV respectivamente.

TABLA 8. EFECTO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS PROPUESTAS
EN CADA TEMA POR LEGISLADORES DE PARTIDOS EN EL GOBIERNO
Y EN LA OPOSICIÓN EN LA LEGISLATURA LXII

<i>Tema</i>		<i>Benéfico</i>	<i>Mixto</i>	<i>Neutro</i>	<i>Privativo</i>
Derechos civiles	Gobierno	6	1	1	3
Derechos civiles	Oposición	13	3	0	3
Derechos civiles	Total	19	4	1	6
Electoral	Gobierno	2	1	0	1
Electoral	Oposición	12	10	2	3
Electoral	Total	14	10	3	3
Pesos y contrapesos	Gobierno	4	0	2	1
Pesos y contrapesos	Oposición	15	3	4	0
Pesos y contrapesos	Total	19	3	6	1

FUENTE: elaboración propia, con datos del SIL.

TABLA 9. EFECTO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS PROPUESTAS
EN CADA TEMA POR LEGISLADORES DE PARTIDOS EN EL GOBIERNO
Y EN LA OPOSICIÓN EN LA LEGISLATURA LXIV

<i>Tema</i>		<i>Benéfico</i>	<i>Mixto</i>	<i>Neutro</i>	<i>Privativo</i>
Derechos Civiles	Gobierno	14	1	1	7
Derechos Civiles	Oposición	5	0	0	1
Derechos Civiles	Total	19	1	1	8
Electoral	Gobierno	7	7	1	5
Electoral	Oposición	8	5	0	3
Electoral	Total	15	12	1	8
Pesos y contrapesos	Gobierno	10	4	7	0
Pesos y contrapesos	Oposición	8	0	0	1

<i>Tema</i>		<i>Benéfico</i>	<i>Mixto</i>	<i>Neutro</i>	<i>Privativo</i>
Pesos y contrapesos	Total	18	4	7	1

FUENTE: elaboración propia, con datos del SIL

Sobre derechos civiles, se observa cómo en la legislatura LXII es la oposición quien más inicia legislación con efecto benéfico al respecto, tendencia que cambia en la legislatura LXIV, lo que contraviene el efecto esperado del periodo legislativo que se considera como ejemplo del periodo autocratizante. En cuanto al tema electoral, la oposición inició más legislación con efecto benéfico en la LXII, y lo mismo sucede en la LXIV, donde también se ve que el gobierno inició más legislación con efecto privativo en ese rubro, lo que parece ir en el sentido de lo esperado en esta investigación. En el tema de pesos y contrapesos, en la legislatura LXII se observaba que la oposición inició legislación con efecto benéfico, pero la tendencia cambia en la legislatura LXIV.

Los resultados en dos de los tres rubros contravienen lo esperado en el presente trabajo, sin embargo, por un lado, se debe considerar que este resultado puede deberse a que proporcionalmente fueron los legisladores de los partidos de la coalición gobernante quienes más iniciaron legislación en esos rubros. Por otro lado, la tendencia observada de efecto benéfico puede deberse a que las y los legisladores de la coalición oficialista siguen una agenda legislativa acorde a sus plataformas partidistas que por ser de izquierda siguen una agenda más social y de derechos. En ese sentido, se podría decir que la agenda de legislación oficialista no sigue esencialmente tendencias autocratizantes, lo cual no sugiere que estas tendencias no existan, sólo que no están presentes en la legislación propuesta desde el Legislativo en un nivel agregado, por lo que estaría pendiente revisar la agenda legislativa del Poder Ejecutivo. Asimismo, los datos invitan a hacer análisis cualitativos más robustos sobre la clasificación de las iniciativas por su efecto y correlacionarlas con la etiqueta partidaria de quienes las proponen.

VII. CONCLUSIONES

A lo largo del texto se ha expuesto cómo en los procesos de autocratización el Poder Legislativo juega un papel de cierta complicidad y complacencia para con el Ejecutivo, en principio porque éste último cuenta con una mayoría legislativa. De acuerdo con la literatura, este rol de complacencia se ve en

tres aspectos, principalmente: la disminución o renuncia a la vigilancia hacia el Ejecutivo, la aprobación de nombramientos y la legislación. En el presente trabajo decidimos enfocarnos en el último aspecto referido.

En el aspecto legislativo, el rol de las legislaturas en los procesos de autocratización puede ir desde la aprobación a la legislación propuesta por el Ejecutivo sin mayores cambios e incluso sin seguir el debido procedimiento y, por otro lado, enmendar la Constitución o proponer legislación ordinaria que contribuya a la erosión de los atributos e instituciones democráticas principalmente en los tres temas identificados como pilares de la democracia (Haggard y Kaufman, 2021): derechos civiles, pesos y contrapesos y la materia electoral.

Si bien se ha mostrado que, en efecto, existen tendencias autocratizantes muy visibles en este periodo presidencial, incluido el hecho de la mayoría legislativa afín al jefe del Ejecutivo y su liderazgo dentro del partido mayoritario, es preciso apuntar ciertos aspectos. El primero de ellos es que dadas las tendencias autocratizantes del presidente y el control de las mayorías legislativas, se esperaría una alta actividad legislativa presidencial y un alto porcentaje de aprobación por parte del Congreso. Sin embargo, el número de iniciativas presentadas y el porcentaje de aprobación de las iniciativas propuestas por el presidente no superan las presentadas por sus antecesores. Por ejemplo, al momento del cierre de la escritura de este capítulo, en 2024, de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, López Obrador había presentado 100 iniciativas legislativas al Congreso y su porcentaje de aprobación era de 63%, mientras que Peña Nieto presentó 124 iniciativas con una aprobación de 79.84%, y Calderón tuvo 77.50% de aprobación de 132 iniciativas legislativas mandadas al Congreso.¹⁷

El segundo aspecto es el resultado del análisis realizado en el presente trabajo, y es que, al nivel agregado en el que se trabajó no se pudieron detectar tendencias claramente autocratizantes que diferenciaron a las iniciativas de ley presentadas en la primera legislatura del presente sexenio respecto a las legislaturas iniciales de los periodos presidenciales anteriores que, se asumen, fueron parte de una democracia con menos amenazas que la actual; sin embargo, se pudo detectar que la coalición gobernante inició menos legislación en el tema de los pesos y contrapesos, sobre todo en el

¹⁷ Es preciso tomar en cuenta que en el proceso legislativo mexicano la aprobación de las iniciativas de ley pasa por la revisión de dos cámaras, por lo que, aunque en este argumento no se menciona, el papel del Senado en la aprobación de las iniciativas presidenciales juega un papel determinante.

tema de derechos civiles, pudiendo deberse al corte ideológico de la coalición y al sello populista de la misma.

Asimismo, se encontró que, en general, la actividad legislativa de presentar iniciativas se concentra en el oficialismo, apoyando hipótesis de diversas investigaciones como la presentada por Alemán y Clerici (2022) en donde, tras realizar una evaluación de la relación entre la centralidad de las redes legislativas y la productividad individual de los legisladores por medio de un modelo lineal generalizado con distribución binomial, concluyen que si bien factores como la afiliación partidista, la experiencia y el género son variables que influyen en la producción legislativa en la Cámara de Diputados de Argentina, encontraron que las redes sociales¹⁸ entre los legisladores y pertenecer al partido oficialista también incrementaba su productividad. Hecho que se puede observar en el presente caso de estudio, en donde aquellos legisladores que forman parte del oficialismo (Morena), por ende tienen una red con mayor centralidad al ser integrantes del partido político que domina la Cámara de Diputados y del cual forma parte el presidente, existe una mayor presentación de iniciativas, las cuales, además, se encuentran alineadas al discurso presidencial, perpetuando el discurso oficialista.

En este sentido, los hallazgos de este estudio apoyarían la hipótesis de Kerevel y Bárcena (2017), en donde señalan que los diputados tienden a ocuparse en mayor medida de las demandas de las élites partidistas que de las necesidades de sus electores, ya que, en el contexto mexicano, tienen un mayor peso para continuar con sus carreras políticas. Por lo anterior, y teniendo en cuenta que en el presente caso de estudio existe el regreso de un partido hegemónico liderado por el presidente, las iniciativas presentadas por el Ejecutivo pudieran prosperar más en el proceso legislativo, contrario de aquellas presentadas por diputados en su individualidad; esto último resulta importante de subrayar, pues las iniciativas presidenciales sí requerirían de la formación de coaliciones para poder posicionarse y avanzar en la agenda legislativa, dependiendo su éxito en parte por los compromisos adquiridos con otros partidos de la misma línea ideológica (Kerevel y Bárcena, 2022).

A su vez, y tal como fue señalado con anterioridad, de las iniciativas analizadas, no se encontraron datos que permitan concluir con total certeza el paso a un periodo autocratizador, lo cual puede indicar que, en este contexto, el país todavía se encuentra sumergido dentro de la democratización,

¹⁸ Se entiende como redes sociales del legislador a las conexiones que entre ellos se generan tras la labor parlamentaria, siendo las de más alto valor aquellas que se encuentran más cercanas a las élites partidistas o líderes de bancada.

ya que, tal como lo señala Bárcena (2017), se aumenta el involucramiento de los legisladores en el proceso legislativo, aumentando la cantidad de iniciativas presentadas. No obstante, se debe recordar que en este mismo estudio son claras las variables que deben presentarse para que los legisladores sean “agentes activos promotores”, en lugar de simples “agentes pasivos”, mismas que dan un contexto competitivo, mayores incentivos para la creación de leyes, mayor competitividad electoral, descentralización del poder y un entorno dinámico; por lo que concluir que México no se encuentra desarrollando un periodo autocratizador únicamente estudiando los temas de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo e impulsadas por el oficialismo, sería dejar fuera estas variables que indicarían que los diputados puedan sufrir, o hayan sufrido, una regresión a agentes pasivos que únicamente se encargan de generar mayorías para aprobar las iniciativas presentadas por el Ejecutivo.

Un tercer aspecto por resaltar es que más allá de las limitaciones de los hallazgos del presente trabajo se debe decir que durante el presente sexenio sí se han presentado propuestas de legislación que tienen el potencial de vulnerar a la democracia, sobre todo hacia el final del sexenio. El 5 de febrero de 2024, el Ejecutivo¹⁹ envió al Legislativo 18 iniciativas de reformas constitucionales y 2 de leyes secundarias con tendencias privativas más claras en materia electoral y de pesos y contrapesos. Dentro del Anexo 11 del paquete de iniciativas²⁰ enviadas por el presidente de la República se tiene la correspondiente a la materia electoral. Dentro de este Anexo se contempla la desaparición del Instituto Nacional Electoral como organismo autónomo encargado, entre otras cosas, de la organización y celebración de elecciones, pasando sus funciones a una nueva dependencia gubernamental.

Lo anterior supone una regresión al período autoritario presidencialista en donde la Comisión Federal Electoral, con muy baja confianza ciudadana al no aportar transparencia, se encargaba de las elecciones. Ahora bien, respecto al Anexo 15, correspondiente a la materia judicial, a grandes rasgos, se propone que los cargos de ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistradas y magistrados de circuito, jueces y juezas de distrito y magistradas y magistrados del Tribunal Electoral del Poder

¹⁹ Atendiendo al derecho que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al Presidente de la República en su artículo 71, fracción I, la facultad de iniciar leyes o decretos.

²⁰ El texto completo puede consultarse dentro de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/>, realizando la búsqueda de la fecha de presentación, siendo el 5 de febrero de 2024, en el menú izquierdo dentro de la opción “Anteriores”

Judicial de la Federación, sean designados por método de elección popular a través de elecciones periódicas; tal como sucede con legisladores, gobernadores y presidencia. Esto supondría un riesgo para la independencia del Poder Judicial al politizar los métodos de elección, subordinándolo a los intereses partidistas, mermando la carrera judicial.

También es posible encontrar dentro del Anexo 18 una reforma para la simplificación orgánica de la administración pública, en otras palabras, la eliminación de organismos constitucionales autónomos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, siendo una grave “regresión de los derechos humanos de las personas y al esquema de pesos y contrapesos democráticos” (Fundar, 2024).

Finalmente, si bien la presente investigación no arroja resultados concluyentes respecto a que la legislación presentada por las y los legisladores de la coalición gobernante siga un patrón esencialmente autocratizador, los resultados sí muestran ciertos cambios en las tendencias de iniciar legislación que se habían presentado en legislaturas anteriores. Por otro lado, como se ha expuesto, hay legislación iniciada desde el Ejecutivo que sí presenta rasgos autocratizantes. En conclusión, como una primera aproximación, este trabajo nos invita a continuar con esta investigación con el fin de encontrar tendencias más claras y contundentes en la presentación de iniciativas legislativas, el contenido de las mismas y los perfiles que las proponen.

VIII. REFERENCIAS

- ADLER, E. S. y WILKERSON, J. (2005). The scope and urgency of legislation: Reconsidering bill success in the house of representatives. Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D. C.
- AGUILAR RIVERA, J. A. (2022). Dinámicas de la autocratización: México 2021. *Revista de Ciencia Política*, 42(2), pp. 355–382.
- BÁRCENA JUÁREZ, S. A. (2015). *Legislar en democracia. Comportamiento de los diputados federales en la transición legislativa de México (1988-2006)*. UNAM.
- BÁRCENA JUÁREZ, S. A. (2017). Involucramiento legislativo sin reelección. La productividad de los diputados federales en México, 1985- 2015. *Política y Gobierno*, XXIV(1), pp. 45–79.
- BÁRCENA JUÁREZ, S. A. (2018). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIV(235), pp. 395–426.

- BERMEO, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 5-19.
- BLONDEL, J. (1970). Legislative behavior: Some steps towards a cross-national measurement. *Government and Opposition*, 5(1), pp. 67-85.
- BRAUN, D. y GUSTON, D. H. (2003). Principal-agent theory and research policy: An introduction. *Science and Public Policy*, 30(5), pp. 302-308.
- BRIONES MARTÍNEZ, B. (2012). *Análisis y determinantes de la productividad legislativa en México (2009-2012)*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Serie Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo. Cuadernos de Trabajo de la UACJ, (11).
- CADENA-ROA, J. y LEYVA, M. A. L. (2011). La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006). *Estudios Sociológicos*, pp. 415-462.
- CASSANI, A. y TOMINI, L. (2020). Reversing regimes and concepts: From democratization to autocratization. *Aur Polit Sci*, 19, pp. 272-287.
- DAHL, R. (1971). La poliarquía. *Participación y oposición*. (Preprint).
- DI PALMA, G. (1976). Institutional rules and legislative outcomes in the Italian Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, pp. 147-179.
- FUNDAR. (2024, 7 de febrero). Congreso debe rechazar la iniciativa presidencial que pretende eliminar al INAI y otros órganos autónomos es regresiva. *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*. <https://fundar.org.mx/congreso-debe-rechazar-la-iniciativa-presidencial-que-pretende-eliminar-al-inai-y-otros-organos-autonomos-es-regresiva/>
- GANDHI, J. (2018). The institutional roots of democratic backsliding. *The Journal of Politics*, 81(1), pp. e11-e16.
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (2021) *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge University Press.
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. C. (2016). *Dictators and Democrats: Masses, Elites, and Regime Change*. Princeton University Press.
- HAYES, M.; HIBBING, M. V. y SULKIN, T. (2010). Redistricting, responsiveness, and issue attention. *Legislative Studies Quarterly*, 35(1), pp. 91-115.
- HELLMEIER, S. et al. (2021). State of the world 2020: Autocratization turns viral. *Democratization*, 28(6), pp. 1053-1074.
- HOLESCH, A. y KYRIAZI, A. (2021). Democratic backsliding in the European Union: The role of the hungarian-polish coalition. *East European Politics*, 38(1), pp. 1-20.
- HUNTINGTON, S. P. (1993). The clash of civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), pp. 22-49.

- JEFFREY, L. (2013). Issue salience and bill introduction in the House and Senate. *Congress & the Presidency*, 40(3), pp. 215–229.
- JUDGE, D. y LESTON-BANDEIRA, C. (2021). Why it matters to keep asking why legislatures matter? *The Journal of Legislative Studies*, 27(2), pp. 155–184.
- KEREVEL, Y. P. y BÁRCENA, S. (2017). Democratización y representación legislativa en México. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), pp. 59–83.
- KEREVEL, Y. P. y BÁRCENA, S. (2022). Informal coalitions and legislative agenda setting in Mexico's multiparty presidential system. *Latin American Politics and Society*, 64(1), pp. 1–22.
- KHMELKO, I. *et al.* (2021). *Legislative Decline in the 21st Century*, Routledge.
- KNEUER, M. (2021). Unravelling democratic erosion: Who drives the slow death of democracy, and how? *Democratization*, 28(8), pp. 1442–1462.
- LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing.
- LÓPEZ LEYVA, M. A. y MONSIVÁIS-CARRILLO, A. (2024). ¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- LÜHRMANN, A. y LINDBERG, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), pp. 1095–1113.
- MECHKOVA, V.; LÜHRMANN, A. y LINDBERG, S. I. (2017). How much democratic backsliding? *Journal of Democracy*, 28(4), pp. 162–169.
- MONSIVÁIS-CARRILLO, A. (2021). Autocratización. *Prontuario de la Democracia*.
- MORLINO, L. (2004). What is a “good” democracy? *Democratization*, 11(5), pp. 10–32.
- MOSCOSO, G. (2015). Representar, legislar y controlar: el Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia. *Revista SAAP*, 9(1), pp. 201–203.
- NORD, M. *et al.* (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg—V-Dem Institute.
- NORTH, D. (1998). *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. PNUD. Instituto Internacional de Gobernabilidad. (Preprint).
- PELLIZO, R. y STAPENHURST, F. (2013). *Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis*. Routledge.
- PESCHARD, J. (2013). Transición democrática, conflictividad política y la herida de la desconfianza. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(218), pp. 271–276.
- ROBERT, A. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press.

- ROCCA, M. S. y GORDON, S. B. (2010). The position-taking value of bill sponsorship in Congress. *Political Research Quarterly*, 63(2), pp. 387–397.
- SCHILLER, W. J. (1995). Senators as political entrepreneurs: Using bill sponsorship to shape legislative agendas. *American Journal of Political Science*, 39(1), pp. 186–203.
- TANGER, S. y LABAND, D. (2009). An empirical analysis of bill co-sponsorship in the U.S. Senate: The Tree Act of 2007. *Forest Policy and Economics*, (11), pp. 260–265.
- TAYLOR-ROBINSON, M y DÍAZ, C. (1999). Who gets legislation passed in a marginal legislature and is the label marginal legislature still appropriate? A study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, 32(5), pp. 589–625.
- TRONCO DEL, J. y MONSIVÁIS CARRILLO, A. (2020). La erosión de la democracia: teoría, mecanismos e incógnitas. *Revista de Estudios Sociales*, 74, pp. 2–11.
- VIDAL DE LA ROSA, G. et al. (2022). *La 4T y el régimen político*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- WAGGONER, P. (2019). Do constituents influence issue-specific bill sponsorship? *American Politics Research*, 47(4), pp. 709–738.
- WOLDENBERG, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. El Colegio de Mexico.
- WOON, J. (2009). Issue attention and legislative proposals in the U.S. Senate. *Legislative Studies Quarterly*, 34(1), pp. 29–54.

EL GOBIERNO UNIFICADO EN EL SENADO MEXICANO 2018-2023: ¿FRAGILIDAD U OPORTUNIDAD DEMOCRÁTICA?

Mónica MONTAÑO REYES*
Rafael CASTILLO CHÁVEZ**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La democracia, el disenso y la oposición*.
III. *Los tipos de oposición y el gobierno unificado en 2018-2021*. IV. *Tasa
de éxito del bloque opositor versus bloque gubernamental 2018-2023*.
V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se hace alusión al trato que puede enfrentar la oposición en un contexto donde el partido del Ejecutivo tiene mayoría en los espacios del Poder Legislativo en México. Examinamos el caso del Senado de la República en las legislaturas de 2018 y 2021. Nos interesa saber si el diseño de la Cámara Alta en México puede soportar la presencia de un gobierno unificado para que la oposición sea respetada o, si por el contrario, existe una fragilidad democrática para su actuar en este contexto.

Para ello, nos enfocamos a la productividad legislativa y a la tasa de éxito tanto del bloque presidencial-gubernamental como del bloque de la oposición. Se analizaron las iniciativas presentadas, aprobadas y rechazadas gestionadas en el Senado, tanto de gobierno como de oposición. Se concluye que el gobierno unificado por sí, no limitó que la oposición tuviera la mayor tasa de éxito en sus iniciativas durante la primera legislatura. Sin embargo, surgen nuevas interrogantes sobre otros factores respecto a los temas legislativos más ríspidos y de crisis intrapartidistas que generaron en

* Profesora e investigadora en la Universidad de Guadalajara. Correo: monica.montano@academicos.udg.mx.

** Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Correo: rafael.cch93@hotmail.com.

la segunda legislatura un revés a la aprobación de la agenda legislativa de la oposición. Al parecer, las principales diferencias se dieron con la actuación de los líderes de partidos y a los temas que se tocaron en las iniciativas de la primera y de la segunda legislatura. Así, el capítulo está organizado como sigue: en la primera parte se aclara que fragilidad democrática se va a referir en este trabajo sólo al tema de la fuerza de la oposición en términos de su tasa de éxito de iniciativas. Después, se muestra la situación actual de gobierno dividido en México. En las partes siguientes se muestran los resultados de la tasa de éxito de las iniciativas de la oposición y del bloque presidencial en la LXIV y en la LXV legislatura del Senado. Finalmente, se muestran reflexiones finales a partir de los datos y la discusión.

II. LA DEMOCRACIA, EL DISENSO Y LA OPOSICIÓN

La fragilidad democrática indica debilidades ante lo que entendemos como sistema democrático. Por ello, en este trabajo vamos a entender la fortaleza de la oposición como uno de los elementos importantes de la democracia. La consolidación de la oposición en los regímenes democráticos es de vital importancia para aquellos regímenes con pasados autoritarios. Es por ello que Robert Dahl (1989), uno de los grandes teóricos de la democracia, buscó posicionar la idea para resaltar el rol de la oposición en un régimen democrático establecido, y establece que una de las facetas importantes para que se pueda establecer el proceso democrático es precisamente la existencia de la rivalidad y la competencia entre el gobierno en turno y sus antagonistas. En pocas palabras, la existencia de una oposición abre la faceta hacia la conversión de una faceta democrática. La oposición política, como una de las facetas y características fundamentales del sistema democrático, se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos (Dahl, 1989, p. 13). La oposición también forma parte del proceso democrático, también es parte de la tomas de decisiones del gobierno en turno y también se deben responder a sus preferencias y velar por sus intereses, sin importar si están o no de acuerdo en algunas circunstancias con aquellos que tienen la mayoría en el poder y están en el turno de gobernar. Por esto mismo, Robert Dahl concibe que el término “democracia” en su designación al sistema político cuenta con la disposición de satisfacer las necesidades enteramente de todas y todos los ciudadanos.

Según la perspectiva de Norberto Bobbio (2018), la teoría pluralista sostiene que la distribución del poder es una solución frente a la concentra-

ción del mismo en una única autoridad, lo que se traduce en la existencia de múltiples partidos, movimientos o grupos que compiten entre sí, ya sea a través de votaciones u otros medios, con el objetivo de alcanzar el poder en la sociedad o en el Estado. Es por ello que en las democracias modernas, el pluralismo debe ser una realidad concreta, una situación objetiva que reconoce el disenso como algo factible, legítimo y necesario. En pocas palabras, en un Estado moderno que aspira a ser liberal, la democracia no puede ser otra cosa que una democracia pluralista (Bobbio, 2018, p. 69). En este contexto, es relevante hablar del disenso como otro concepto relacionado con la oposición política en una democracia. Esto se comprende mejor si consideramos que en contextos democráticos existe una interconexión entre el acuerdo y el desacuerdo, siendo este último asociado con el respeto por las diferencias y las libertades civiles. Por tanto, el consenso, que surge del diálogo racional y la persuasión entre actores políticos, encuentra en el desacuerdo libre su complemento lógico. Bajo esta línea de Norberto Bobbio (2018), algunos autores extremistas consideran que de ninguna manera la democracia debe presuponer el disenso. Según él, la verdadera prueba de fuego para un régimen democrático radica en su capacidad para aceptar el disenso de los grupos minoritarios, es decir, de la oposición. Sin embargo, esto no implica que la democracia se base exclusivamente en el disenso, excluyendo por completo el consenso.

El derecho a la oposición es un elemento esencial de la democracia contemporánea, y su establecimiento se produjo tras un extenso proceso histórico en el que se luchó contra la autocracia y la exclusión política. Este derecho se materializó cuando se reconoció la legitimidad del desacuerdo (Loaeza, 2020, p. 13). La oposición juega sin duda un rol muy importante en las relaciones de poder, ya que aquí podemos encontrar estabilidad y contrapeso hacia el titular de quien ostente el Poder Ejecutivo. Dicha existencia de la oposición desempeña un papel fundamental en el funcionamiento de las democracias pluralistas. En la mayoría de los casos, esta presencia refleja la materialización de la diversidad en la sociedad y conduce a la formación de sistemas políticos con dos o múltiples partidos. La existencia de una oposición legalmente admitida en el cotejo por el poder, es un índice inequívoco de democracia política (Haro, 2002, p. 42). Gianfranco Pasquino, señala que para entender a la oposición debemos verla como un derecho a enfrentar al gobierno y/o partido en el poder cuando sea necesario (Pasquino, 1998, p. 33). Las funciones de la oposición son tres, básicamente: sirve de control y límite a las mayorías gobernantes de la labor legislativa, sirve para defender los derechos de las minorías y sirve como alternancia política de poder (Pemberthy, 2014, p. 88). Siguiendo esta idea, podemos

inferir y poner sobre la mesa de la discusión que la oposición política debe desempeñar el papel de defensor de los derechos de las minorías, y esto se logra mediante el trabajo legislativo y político.

III. LOS TIPOS DE OPOSICIÓN Y EL GOBIERNO UNIFICADO EN 2018-2021

En los casos de los países latinoamericanos, las formas o los tipos que existen de la oposición política son de gran variedad. Para Pemberthy (2014), las modalidades de la oposición en Latinoamérica dependen de ciertos factores importantes. El primer factor corresponde al tipo de régimen político. En los sistemas presidenciales, la oposición influye en la gestión del gobierno del Poder Ejecutivo en turno. Las oposiciones en sistemas presidenciales también se caracterizan por exhibir una amplia variedad de comportamientos a lo largo y en su relación del periodo que conforma el Poder Ejecutivo. La oposición en sistemas presidencialistas tiende a adoptar un enfoque meramente electoral, en contraste con los sistemas parlamentarios, donde el cambio de gobierno se negocia en gran medida a través de coaliciones en el parlamento y no tanto ante el electorado (Pemberthy, 2014, p. 84). Además, en los sistemas presidenciales latinoamericanos es común ver que la oposición política juega este papel de ser obstructora, de obstruir la agenda legislativa del Poder Ejecutivo, en no dejarlo gobernar para así tener un resultado positivo con titanes electorales. En los sistemas parlamentarios, siguiendo la idea de Pemberthy acerca del tipo de régimen político, la oposición desempeña un papel fundamental. Por un lado, existe constantemente la posibilidad de que la oposición asuma el gobierno, especialmente en sistemas con múltiples partidos donde se forman coaliciones. Por otro lado, su programa político se somete de manera continua a evaluación en los debates parlamentarios y siempre tiene cierta influencia en la toma de decisiones.

A este respecto, los autores Scott Morgenstern, Juan Javier Negri y Aníbal Pérez-Liñán (2009, pp. 6-8), encuentran otra tipología que ayuda a explicar a los parlamentos latinoamericanos, entre ellos el Congreso mexicano. Para por lograr el análisis y dar su tipología correspondiente a la oposición, estos autores juntan seis indicadores de trascendencia:

1. El tamaño del partido del presidente: la cantidad de escaños que cuenta el partido del Ejecutivo en ambas cámaras legislativas.
2. El tamaño de la coalición del gobierno: se refiere al partido del presidente más cualquier otro(s) partido(s) alineados con este.

3. El tamaño de la oposición: los escaños que no son del partido del presidente ni de su coalición.
4. La cohesión partidaria: la razón aritmética entre el partido de oposición más grande en cualquiera de los órganos legislativos y la proporción total de los escaños controladas por la oposición.
5. Número efectivo de partidos: donde se refleja la cantidad de partidos políticos en el Congreso con su relativo peso.
6. La duración de las coaliciones: relativo a si es el fin de la coalición al término del mandato presidencial.

Hasta aquí, los autores establecieron las pautas para que dentro de sus estudios se puedan conocer la tipología respecto a las oposiciones existentes en Latinoamérica. En primer lugar, encontramos a la oposición resistente, en donde la oposición no es numerosa pero unida (Morgernsten *et al.*, 2009, p. 11). La segunda categoría corresponde a una oposición de gobierno dividida, aquí la oposición política controla por lo menos una cámara del Congreso. La tercera categoría que hacen de esta tipología de la oposición corresponde a una oposición débil, en donde la oposición es pequeña en su contingencia y dividida, con escasa capacidad para vetar las iniciativas del presidente y de sus aliados (Morgenstern *et al.*, 2009, p. 12). Por último, encontramos una cuarta tipología a la oposición correspondiente a una oposición disgregada. Este último modelo de oposición puede ser relativamente grande, una gran cantidad de oposición, pero su característica principal es que siguen siendo una oposición débil ya que se encuentra extremadamente dividida. Es por esto que el mismo Poder Ejecutivo ofrece ciertos incentivos a legisladores o a partidos en particular para apoyar su agenda política y crear coaliciones.

TABLA 1. TIPOLOGÍA DE OPOSICIÓN DE MORGENSTERN

<i>Oposición</i>	<i>Descripción</i>
Resistente	Nada numerosa, pero unida entre ellos.
De gobierno dividido	La oposición controla al menos una de las cámaras del Congreso.
Débil	Oposición pequeña y dividida y con escasa capacidad para vetar propuestas del Poder Ejecutivo y de sus aliados.
Disgregada	Oposición relativamente grande, pero muy débil por su extrema división, en donde existen incentivos por parte del Poder Ejecutivo para poder formar coaliciones.
FUENTE: elaboración propia, con base en Morgenstern, Negri y Perez-Liñan (2009).	

La última vez que México experimentó un gobierno unificado fue en 1994; por ello, 1997 fue estudiado siempre como un parteaguas en la pluralidad de México. Podríamos decir que 1997 se ha visto como el resultado exitoso de la serie de reformas electorales y del proceso político que comprendió el período de 1977 a 1996, donde se sentaron las bases para fortalecer la competencia y la pluralidad políticas. Así, 1997 fue el año de tan esperado evento: que el régimen priista perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez en la historia (Montaño, 2021, p. 36). Hoy en día, contamos con el regreso de un gobierno unificado en el poder, como puede apreciarse a continuación.

TABLA 2. COMPOSICIÓN DEL SENADO 2018 Y 2021

	<i>LXIV legislatura</i>	<i>LXV legislatura</i>
<i>Partido político</i>	<i>Núm. de escaños y porcentaje</i>	<i>Núm. de escaños y porcentaje</i>
Morena	61 (47.65%)	57 (44.88%)
PAN	25 (19.53%)	18 (14.17%)
PRI	13 (10.15%)	14 (11.02%)
PVEM	6 (4.69%)	8 (6.3%)
PT	6 (4.69%)	6 (4.72%)
MC	8 (6.25%)	12 (9.45%)
PRD	3 (2.34%)	3 (2.36%)
PES	4 (3.12%)	4 (3.15%)
SP	1 (0.78%)	5 (3.94%)
Total	127	127

FUENTE: elaboración propia, con información del Senado, actualizada a febrero de 2024. Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/65/senadores/integracion>. Nota: no suman 128 en los datos oficiales.

La situación de gobierno unificado se puede dar en las siguientes situaciones:

- 1) Un solo partido reúne una mayoría en la asamblea y forma un gabinete de un solo partido, como suele suceder en los regímenes parlamentarios con elecciones por mayoría relativa; 2) El partido del presidente tiene mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales, como

tiende a ocurrir en elecciones concurrentes; 3) El partido del Gobierno central controla todos los gobiernos regionales o locales, básicamente mediante el control de los jefes ejecutivos regionales o locales (Colomer, 2007, p. 181).

La composición de ambas legislaturas en el Senado de la República puede observarse en la tabla 2, la cual nos proporciona los números que muestran que los criterios de Colomer (2007) se cumplen cabalmente si se suman los curules del bloque presidencial comprendido por Morena-PT-PES-Verde. Es cierto que con bases totalmente diferentes a las que fueron en la hegemonía priista, es de mucho llamar la atención el comportamiento que tiene el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo del periodo que estamos seleccionando. Para Montaña (2021), la importancia de analizar al nuevo gobierno unificado, recae, sobre todo, en el control de la agenda legislativa y en su relación con el Poder Ejecutivo en la aprobación de iniciativas.

Por ello, a partir de lo que se ha discutido hasta hoy, en este trabajo proponemos analizar la fuerza de la oposición en la Cámara de Senadores a partir de la tasa de éxito de sus iniciativas en relación con las del bloque presidencial gubernamental. La pregunta de investigación es: ¿qué tipo de oposición existe en el Senado ante un gobierno unificado? Nuestra hipótesis es que existe una oposición débil y disgregada, por lo que esperamos una mayoría abrumadora de la tasa de éxito de las iniciativas del bloque de gobierno en comparación con el bloque opositor, así como una oposición menos cohesionada en las votaciones respecto al bloque presidencial o gubernamental, es decir, aquella alineada al presidente de la República.

Para responder a esta pregunta se analizará la producción de iniciativas en el Senado por los partidos de oposición (llamados bloque opositor) y por los partidos del bloque de gobierno o partido del presidente (llamado bloque gubernamental). A partir de una base de datos donde se muestre cómo votaron ambos bloques y su tasa de aprobación (o éxito), se podrá responder si la oposición es débil o fuerte. Además, se separó el análisis según las legislaturas. La primera comprendió 2018-2021 y la segunda para corte de este análisis comprendió de 2021 hasta noviembre de 2023. Se concluyó antes la observación para poder entregar este trabajo en los tiempos señalados.

IV. TASA DE ÉXITO DEL BLOQUE OPOSITOR *VERSUS* BLOQUE GUBERNAMENTAL 2018-2023

El trabajo legislativo marca un parámetro en la fuerza política del país y, sobre todo, en la fuerza del partido político del presidente. Sumado a la com-

posición del Senado de la República, se considera obligatorio medir la tasa de éxito legislativo en las iniciativas y propuestas que presentan ante el Pleno de dicho organismo parlamentario. El indicador que se propone en esta investigación al entrar al análisis de la variable del poder de la oposición es la tasa de éxito que estos partidos políticos tienen con sus respectivas propuestas de iniciativas de ley y que han sido aprobadas, incluso con votaciones del partido mayoritario. Se analizarán de manera separada las legislaturas números LXIV y la LXV.

1. *Legislatura LXIV (2018-2021)*

Podría suponerse que en este contexto de gobierno unificado, los partidos políticos de la oposición tendrían una baja tasa de éxito en la aprobación de sus iniciativas o propuestas en el Pleno del Senado. Sin embargo, los partidos políticos de la oposición en este organismo parlamentario cuentan con una tasa considerable de éxito en la aprobación. Incluso hay aprobaciones en las iniciativas junto con el partido Morena. Hay situaciones en las que los partidos políticos de la oposición van junto con el partido mayoritario, es aquí donde las coaliciones existen entre estos partidos y donde su tasa de éxito crece con ayuda del partido mayoritario. Los datos mostrados a continuación nos dan a entender que la oposición política ha podido sacar adelante su agenda política en el Senado de la República. La siguiente tabla muestra los siguientes datos a los que hemos hecho referencia.

TABLA 3. TASA DE ÉXITO EN LA APROBACIÓN DE LAS INICIATIVAS DEL BLOQUE OPOSITOR EN EL SENADO 2018

<i>Partido político</i>	<i>Iniciativas presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Pendientes</i>	<i>Desechadas</i>	<i>Tasa de éxito</i>
PAN	783	136	618	29	17.36%
PRI	541	178	351	12	32.90%
PRD	451	273	168	10	60.53%
MC	311	54	247	10	17.36%

FUENTE: elaboración propia, con información del Senado de la República.

Los datos mostrados dan de qué hablar en cuanto al trabajo por la agenda política de la oposición. Se considera que las iniciativas que han sido realizadas por cada partido de oposición son de gran número en su

aprobación en comparación por aquellas que fueron desechadas. El número baja considerablemente porque hay un atraso con las diversas propuestas de iniciativas o de reformas que se encuentran en calidad de pendientes. Aun y cuando el bloque mayoritario es grande, la oposición política ha podido sacar adelante una parte de su agenda política. Incluso parte de la agenda política de la oposición ha sido apoyada por el partido Morena. Cada uno de los partidos políticos de la oposición en el Senado tiene iniciativas aprobadas con ayuda del partido presidencial. En base a esto último, se puede observar que el trabajo de la oposición no ha sido detenido o interrumpido a pesar de que el poder político y su fuerza no sea tan grande. El bloque opositor tiene, en promedio, mayor aprobación en sus trabajos legislativos en comparación con el partido mayoritario y su coalición. La siguiente tabla muestra el número de veces en que la oposición tuvo éxito y sacó adelante sus propuestas con ayuda del partido Morena.

TABLA 4. INICIATIVAS EN QUE LA OPOSICIÓN VOTA CON MORENA

<i>Partido político</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Pendientes</i>	<i>Desechadas</i>
PAN	20	9	2
PRI	17	10	2
PRD	2	5	0
MC	15	7	0
Total	54	31	4

FUENTE: elaboración propia, con información del Senado de la República.

Son 54 iniciativas aprobadas, con fecha de corte del 3 de julio de 2023, en las que la oposición, de alguna manera, ha hecho una coalición con el partido mayoritario para sacar temas de sus agendas políticas. Cada partido político de la oposición de alguna manera, ha trabajado con el partido Morena. Esto quiere decir que en temas en específico han existido ciertas coaliciones en las que el compromiso de establecer un cierto freno al partido mayoritario no ha existido en su totalidad. La oposición coopera con el partido presidencial en ciertas ocasiones y el mismo partido mayoritario facilita las agendas políticas de la oposición para sacar adelante temas en especial. Un cierto número en la tasa de éxito de las aprobaciones de las iniciativas de la oposición política se debe a la ayuda del partido político Morena, y viceversa.

Para confirmar la fuerza de la oposición respecto al partido mayoritario, también se analizó la tasa de éxito en las iniciativas de éste y sus aliados.

El trabajo legislativo marca un parámetro en la fuerza política del país y sobre todo en la fuerza que cuenta el partido político del presidente. Sumado a la composición del Senado de la República, se considera obligatorio medir la tasa de éxito legislativo en las iniciativas y propuestas que presentan ante el Pleno de dicho organismo parlamentario. A continuación, se muestra dicha tasa de éxito por parte del partido Morena y de la coalición de sus aliados políticos.

TABLA 5. TASA DE ÉXITO DEL BLOQUE GUBERNAMENTAL EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA (AL 3 DE JULIO DE 2023)

<i>Partido político</i>	<i>Iniciativas presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Pendientes</i>	<i>Desechadas</i>	<i>Tasa de éxito</i>
Morena	1,131	241	835	55	21.30%
PT	237	31	191	15	13.08%
PVEM	181	48	128	5	26.51%
PES	86	22	59	5	25.58%

FUENTE: elaboración propia, con información del Senado de la República.

Hay datos importantes al observar la tabla anterior. En primer lugar, Morena es el partido político de la LXIV Legislatura Federal en el Senado de la República que ha presentado la mayor cantidad de iniciativas, decretos o reformas en el Pleno de dicho organismo parlamentario. Este es un dato que se esperaba por la composición total de los integrantes de dicho partido político. En segundo lugar, el Morena es el que cuenta con el mayor número de aprobaciones para su agenda legislativa, sólo por debajo del partido de la revolución democrática (partido que cuenta con solo tres integrantes, pero sorpresivamente tiene una tasa de aprobación en su agenda legislativa mayor que todos los partidos políticos). En tercer lugar, otro de los datos que podemos observar es que los trabajos legislativos en esta legislatura federal parecen estar estancados. Muchas de las propuestas de las agendas políticas de estos partidos están en calidad de pendientes, lo que significa que hay un atraso considerable en los trabajos del Poder Legislativo. Por último, el partido mayoritario cuenta con la mayor cantidad de iniciativas, reformas o proyectos en calidad de desechadas. Esto último significa que no todo lo que propone dicho partido político se aprueba por añadidura. A comparación de los partidos políticos de oposición, la coalición presidencial presenta una menor cantidad de aprobaciones en sus trabajos respecto a su agenda legis-

lativa. Sólo el partido político Morena es el que cuenta con mayor grado de aprobaciones por encima de los partidos políticos de oposición, a excepción del PRD. Esto último nos hace cuestionar que, por los trabajos legislativos, los partidos de la coalición presidencial a pesar de tener la mayoría absoluta en el Pleno del Senado, el promedio de aprobación es más grande en la oposición que en la misma coalición presidencial.

Una vez analizados los trabajos legislativos de esta LXIV legislatura federal, nos encontramos con diversas tasas de éxito por ambos grupos políticos. Hasta la fecha, la información que se tiene en los trabajos legislativos del Senado de la República son de gran importancia e interés en esta investigación. Nuestra hipótesis partía de que la oposición política, en este organismo parlamentario, es una oposición meramente disgregada/débil y con un nulo contrapeso hacia el Poder Ejecutivo y hacia la coalición legislativa que tiene bajo su control en el Senado. Sin embargo, es necesario confrontar los datos mostrados sobre el trabajo legislativo de los diversos partidos políticos, ya sean de la oposición o de la coalición presidencial en esta legislatura federal.

La LXIV legislatura federal en el Senado de la República marca en sus trabajos legislativos un total de 3,721 iniciativas que se presentaron en el Pleno de dicho organismo parlamentario. La tabla 6 nos muestra este desglose en los datos referentes a la tasa de éxito en los trabajos legislativos correspondientes.

TABLA 6. TASA DE ÉXITO LEGISLATIVO EN LA LXIV
LEGISLATURA FEDERAL EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

<i>Partido político</i>	<i>Iniciativas presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Tasa de éxito</i>
Morena	1131	241	21.30%
PT	237	31	13.08%
PVEM	181	48	26.51%
PES	86	22	25.58%
PAN	783	136	17.36%
PRI	541	178	32.90%
PRD	451	273	60.53%
MC	311	54	17.36%
Total	3721	983	

FUENTE: elaboración propia, con información del Senado de la República.

Un total de 983 iniciativas han sido aprobadas en la LXIV legislatura federal en el Senado de la República de un total de 3,721 iniciativas que presentaron por los distintos partidos políticos para el cumplimiento de su agenda. Sin embargo, el análisis no termina aquí. Ahora es momento de ver el total de iniciativas presentadas por los dos bloques existentes en el Pleno del Senado y su tasa de éxito correspondiente.

TABLA 7. INICIATIVAS APROBADAS POR AMBOS BLOQUES
EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

<i>Bloque</i>	<i>Total de iniciativas presentadas</i>	<i>Total de iniciativas aprobadas</i>	<i>Tasa de éxito respecto al total de iniciativas aprobadas</i>
Gubernamental (Morena, PT, PVEM, PES)	1635 (44% del total de iniciativas presentadas en el Pleno del Senado)	342	35%
Opositor (PAN, PRI, PRD, MC)	2086 (56% del total de iniciativas presentadas en el Pleno del Senado)	641	65%

FUENTE: elaboración propia, con información del Senado de la República.

Respecto a la LXIV legislatura en el Senado de la República, la oposición política en el Senado de la República, fungiendo el rol de cámara revisora, ha presentado una mayor cantidad de iniciativas y reformas de toda índole que su contraparte, el bloque de la coalición presidencial. Aun y cuando la composición del Pleno del Senado de mayor magnitud les corresponde a los partidos políticos que están alineados al Poder Ejecutivo, son los partidos de oposición quienes cuentan con mayor trabajo legislativo presentado ante el Pleno de dicho organismo parlamentario con un total de 2,086 iniciativas presentadas sobre las 1,635 iniciativas presentadas por parte del bloque de la coalición presidencial.

Otro de los datos que encontramos en los trabajos legislativos en la LXIV legislatura que derivan del total de las iniciativas y reformas presentadas por cada bloque, es el correspondiente al total de las iniciativas aprobadas y su respectiva tasa de éxito legislativa. Recordemos que se han aprobado un total de 983 iniciativas de cualquier índole en esta legislatura federal. Por un lado, mencionamos anteriormente que el bloque opositor ha presentado 56% del total de las iniciativas en el Pleno del Senado de la República. De estas 2,086 iniciativas presentadas por la oposición política,

tiene 641 iniciativas aprobadas en el organismo parlamentario. Tomando en cuenta el total de iniciativas aprobadas (983), la oposición política cuenta con una tasa de éxito legislativa de 65% respecto a la totalidad de iniciativas aprobadas. En segundo lugar, la coalición alineada al Poder Ejecutivo ha presentado 44% del total de las iniciativas en el Senado de la República. De estas 1,635 iniciativas presentadas, tiene un total de 342 iniciativas aprobadas en dicho organismo parlamentario. Tomando en cuenta la totalidad de iniciativas aprobadas en su totalidad (983), la coalición presidencial cuenta con una tasa de éxito legislativa de 35% respecto a la totalidad de iniciativas aprobadas.

Al analizar los datos anteriores respecto a los trabajos de la LXIV legislatura federal en el Senado de la República, se observa que aun y cuando la composición de la totalidad de miembros de dicho organismo parlamentario es mayor por parte de la coalición alienada al Ejecutivo, y que esta legislatura federal representa el regreso a un gobierno unificado en la democracia mexicana, es la misma oposición política del Senado quien cuenta con una mayor agenda política respecto a la totalidad de iniciativas presentadas. La oposición en el Senado de la República, en este contexto político de gobierno unificado, ha presentado un mayor número de iniciativas y/o reformas de cualquier índole a distintas leyes. Por otra parte, la oposición política, derivado de la totalidad de iniciativas y reformas presentadas, cuenta con una mayor tasa de éxito legislativo que el bloque de la coalición presidencial. Uno esperaría que, en un contexto de gobierno unificado y con una gran aprobación presidencial por parte de la ciudadanía, la oposición política tendría una tasa de éxito legislativa menor que la coalición presidencial, así como también uno esperaría que la totalidad de iniciativas aprobadas serían por parte de dicha coalición presidencial. Sin embargo, los datos de la LXIV Legislatura en el Senado muestran lo contrario a nuestra hipótesis.

2. *LXV legislatura (2021)*

En este apartado mostramos nuevamente la tasa de éxito en las iniciativas, como en la legislatura pasada, del partido mayoritario y de sus aliados en la coalición para medir la fuerza presidencial. Sin embargo, es importante recalcar que esta LXV legislatura federal aún no terminaba su periodo al momento del cierre del análisis, por lo que hay dos factores que se deben considerar en este indicador que corresponde a la tasa de éxito legislativo por parte del partido Morena y sus aliados. El primer factor es ese, que la legislatura analizada aún no había terminado, por tanto, queda tiempo para

que los partidos políticos propongan nuevas iniciativas para medir su éxito legislativo. El segundo factor es que el trabajo legislativo en esta LXV legislatura en el Senado de la República está atrasado y hay muchas iniciativas pendientes al aire en donde no se han concretado las discusiones y votaciones en el Pleno de este organismo. Por estos dos factores, el trabajo legislativo baja considerablemente entre ambas legislaturas estudiadas en esta investigación. Sin embargo, no se puede evitar que ignoremos este indicador del éxito legislativo, ya que, aún sigue siendo parte fundamental de nuestra primera variable explicativa. Se propone que trabajemos con la información con la que contamos hasta la fecha para poder medir este indicador.

A diferencia de la legislatura federal anterior, los partidos políticos de la oposición, en este organismo parlamentario, cuentan con una tasa de éxito baja, ya que el estatus que más predominaba en los trabajos analizados de esta LXV legislatura, es el de “pendiente”. Sucedió lo mismo incluso con el partido Morena y sus aliados, que en su agenda legislativa se ha visto trabada por el trabajo saturado que cuenta el Senado de la República. Incluso hay aprobaciones en las iniciativas junto con el partido Morena; sin embargo, es importante ver los números y los porcentajes en los trabajos en las distintas agendas legislativas por los partidos de la oposición. Recordemos que es un indicador para explicar una de nuestras variables, en este caso el poder de la oposición. La siguiente tabla muestra los siguientes datos a los que hemos hecho referencia.

TABLA 8. TASA DE ÉXITO EN LA APROBACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE LA OPOSICIÓN EN LA LXV LEGISLATURA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA (FECHA DE CORTE 06 DE NOVIEMBRE DE 2023)

<i>Partido político</i>	<i>Iniciativas presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Pendientes</i>	<i>Desechadas</i>	<i>Tasa de éxito</i>
PAN	480	18	459	3	3.75 %
PRI	180	10	168	2	5.55 %
PRD	122	5	117	0	4.10 %
MC	240	6	234	0	2.50 %

FUENTE: elaboración propia, con información del Senado de la República.

Las iniciativas que han sido realizadas por cada partido político de oposición contemplan la agenda política que cada uno tiene para completar sus trabajos legislativos. En comparación con la legislatura anterior, el número de iniciativas presentadas por cada partido político es menor. Esto

último se debe a que esta LXV legislatura federal sigue con vida y aún le queda tiempo para realizar próximas sesiones ordinarias y extraordinarias. Por otra parte, el número en la tasa de éxito, en la aprobación, baja considerablemente porque hay un atraso con las diversas propuestas de iniciativas o de reformas que se encuentran en calidad de pendiente. La oposición únicamente ha podido sacar adelante una parte muy pequeña de su agenda política, la gran mayoría de esta se encuentra en calidad de pendiente en donde el atraso en los trabajos legislativos es evidente. Sin embargo, las pocas iniciativas aprobadas por la oposición fueron con ayuda del partido presidencial. Esto último hace que haya una enorme diferencia entre la tasa de éxito legislativo que presenta el bloque opositor en la legislatura anterior a esta. En esta LXV legislatura federal se puede apreciar una disminución en la fuerza en su agenda política en donde en un actual contexto de gobierno unificado, la oposición tuviera este trabajo legislativo muy pequeño.

En base a esto último, se puede observar que el trabajo de la oposición no ha sido detenido o interrumpido a pesar de que el poder político y su fuerza no sea tan grande. La siguiente tabla muestra el número de veces en que la oposición tuvo éxito y sacó adelante sus propuestas con ayuda del partido Morena.

TABLA 9. INICIATIVAS OPOSICIÓN–MORENA
(FECHA DE CORTE: 21 DE JUNIO DE 2023).
VECES EN LAS QUE LA OPOSICIÓN VA CON MORENA

<i>Partido político</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Pendientes</i>	<i>Desechadas</i>
PAN	7	26	0
PRI	8	26	0
PRD	3	13	0
MC	7	24	0
Total	25	89	0

FUENTE: elaboración propia, con información del Senado de la República.

Por el momento, la máxima cantidad en la tasa de éxito por estos partidos de oposición, en su agenda legislativa, en lo que va de esta LXV legislatura federal se debe a la intervención del mismo partido presidencial o a la acción de que el partido mayoritario apoya la misma agenda de la oposición en ciertos temas y con la ayuda de su mayoría en la composición del Pleno del Senado se cristaliza más fácil la aprobación de dichas iniciativas.

Son 25 iniciativas aprobadas, en las que la oposición de alguna manera ha hecho una coalición con el partido mayoritario para sacar temas de sus agendas políticas. Cada partido político de la oposición ha trabajado, de alguna manera, con el partido Morena. Esto quiere decir que en temas en específicos han existido ciertas coaliciones en las que el compromiso de establecer un cierto freno al partido mayoritario no ha existido en su totalidad. La oposición coopera con el partido presidencial en ciertas ocasiones y el mismo partido mayoritario facilita las agendas políticas de la oposición para sacar adelante temas en especial. Un cierto número en la tasa de éxito de las aprobaciones de las iniciativas de la oposición política se debe a la ayuda del partido político Morena, y viceversa. Solamente tenemos que recordar que esta legislatura no ha terminado y los trabajos aún quedan pendientes por parte de los partidos de oposición y por parte de los partidos que integran la coalición presidencial.

En cuanto a la tasa de éxito por parte de Morena y de la coalición sus aliados políticos, se deben considerar los dos factores que se explicaron en el período de sesiones analizado.

TABLA 10. TASA DE ÉXITO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ALINEADOS AL GOBIERNO (FECHA DE CORTE: 6 DE NOVIEMBRE DE 2023)

<i>Partido político</i>	<i>Iniciativas presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Pendientes</i>	<i>Desechadas</i>	<i>Tasa de éxito</i>
Morena	767	70	693	4	9.12%
PT	197	12	184	1	6.09%
PVEM	130	8	122	0	6.15%
PES	41	6	35	0	14.63%

FUENTE: elaboración propia, con información del Senado de la República.

Los datos mostrados revelan que en lo que va de vida de esta LXV legislatura federal en el Senado de la República, la coalición alineada con el Poder Ejecutivo muestra una mayor tasa de éxito en las iniciativas aprobadas por los partidos políticos en comparación con los partidos políticos de la oposición (datos que analizaremos en el siguiente apartado). El promedio de éxito en la tasa legislativa es mayor por parte de dicha coalición alineada al presidente. Sin embargo, como mencionamos con anterioridad, a la fecha, existe un atraso en los trabajos legislativos y en las agendas políticas de los partidos en el Senado por la situación de “pendiente”, el cual impide una

mayor valoración de éxito en la aprobación de esta legislatura. Independientemente, vemos que Morena es aquel con la mayor cantidad de iniciativas aprobadas y el Partido Encuentro Social cuenta con la mayor tasa de éxito en lo que va de esta legislatura, ambos partidos integran la coalición presidencial.

Por otra parte, y siguiendo con nuestro análisis, la legislatura en estudio representa nuestra continuidad en dicha investigación. Los trabajos legislativos marcan un total de 2,091 iniciativas que se presentaron en el Pleno de dicho organismo parlamentario. La siguiente tabla nos muestra este desglose en los datos referentes a la tasa de éxito en los trabajos legislativos correspondientes.

TABLA 11. ÉXITO LEGISLATIVO EN LA LXV
LEGISLATURA FEDERAL EN EL SENADO
DE LA REPÚBLICA

<i>Partido político</i>	<i>Iniciativas presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>
Morena	767	70
PT	197	12
PVEM	130	8
PES	41	6
PAN	480	18
PRI	180	10
PRD	122	5
MC	240	6
Total	2,157	135

FUENTE: elaboración propia, con información del Senado de la República.

Un total de 135 iniciativas han sido aprobadas en la LXV legislatura en el Senado de 2,157 iniciativas que se presentaron por los distintos partidos políticos para el cumplimiento de su agenda. Sin embargo, el análisis no termina aquí. Ahora es momento de ver el total de iniciativas presentadas por los dos bloques existentes en el Pleno del Senado y su tasa de éxito correspondiente.

TABLA 12. INICIATIVAS APROBADAS POR AMBOS
BLOQUES EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

<i>Bloque</i>	<i>Tótal de iniciativas presentadas</i>	<i>Tótal de iniciativas aprobadas</i>	<i>Tása de éxito respecto al total de iniciativas aprobadas</i>
Gubernamental (Morena, PT, PVEM, PES)	1,135 (53% del total de iniciativas presen- tadas en el Pleno del Senado)	96	71%
Opositor (PAN, PRI, PRD, MC)	1,022 (47% del total de iniciativas presen- tadas en el Pleno del Senado)	39	29%

FUENTE: elaboración propia, con información del Senado de la República.

Respecto a la LXV legislatura en el Senado de la República, la oposición política, fungiendo el rol de cámara revisora, ha presentado una menor cantidad de iniciativas y reformas de toda índole que su contraparte, el bloque de la coalición presidencial. Derivado de la composición en el Pleno del Senado, la mayor magnitud corresponde a los partidos políticos que están alineados al Poder Ejecutivo. Son estos partidos quienes cuentan con mayor trabajo legislativo presentado ante el Pleno, con un total de 1,135 iniciativas presentadas sobre las 1,022 iniciativas presentadas por parte del bloque de la oposición política.

Otro de los datos que encontramos en los trabajos legislativos, que derivan del total de las iniciativas y reformas presentadas por cada bloque, es el correspondiente al total de las iniciativas aprobadas y su respectiva tasa de éxito legislativa. Recordemos que se han aprobado un total de 135 iniciativas de cualquier índole en esta legislatura federal. Por un lado, mencionamos anteriormente que el bloque opositor ha presentado 47% del total de las iniciativas en el Pleno del Senado de la República. De estas 1,022 iniciativas presentadas, la oposición cuenta con 39 iniciativas aprobadas en el organismo parlamentario. Tomando en cuenta la totalidad de iniciativas aprobadas en su totalidad (135), la oposición política cuenta con una tasa de éxito legislativa de 29% respecto a la totalidad de iniciativas aprobadas. En segundo lugar, la coalición alineada al Poder Ejecutivo ha presentado 53% del total de las iniciativas. De estas 1,135 iniciativas presentadas, la coalición presidencial tiene un total de 96 iniciativas aprobadas en dicho organismo parlamentario. Tomando en cuenta la totalidad de iniciativas aprobadas en

su totalidad (135), la coalición presidencial cuenta con una tasa de éxito legislativa de 71% respecto a la totalidad de iniciativas aprobadas.

Analizando los datos anteriores respecto a los trabajos legislativos de la LXV legislatura federal en el Senado de la República. Se observa que la composición de la totalidad de miembros de dicho organismo parlamentario es mayor por parte de la coalición alienada al Poder Ejecutivo. En este contexto de gobierno unificado y en el periodo de vida de esta LXV legislatura, la coalición política alineada al Poder Ejecutivo ha sido quien cuenta con la mayor cantidad de iniciativas presentadas y también cuenta con una mayor tasa de éxito legislativo en comparación con el del bloque opositor.

Esta LXV legislatura en el Senado tiene diferencias marcadas en relación a la Legislatura LXIV. En primer lugar, es importante aclarar y mencionar que el periodo de vida de la LXV no ha llegado a su fin. Esta Legislatura comprende del día 1 de septiembre de 2021 hasta el 31 de agosto de 2024. Por ende, no ha terminado sus trabajos legislativos y actualmente se encuentra en el primer periodo ordinario del tercer año de ejercicio (hasta la fecha en que se escribe este texto). Por consiguiente, sería un error afirmar que no habrá mayor incremento en los trabajos legislativos por ambos bloques políticos en dicho organismo parlamentario. En segundo lugar, la diferencia entre el total de iniciativas presentadas por ambos bloques no es de mayor magnitud. Si bien es cierto que esta LXV legislatura federal ha sido una con menor ritmo de trabajo legislativo que la anterior, la diferencia entre las iniciativas presentadas por el bloque opositor y la coalición presidencial es mínima. Uno esperaría que un contexto político de gobierno unificado, la oposición política no estuviera tan cerca de la igualdad de trabajos legislativos presentados por aquella fuerza que conforma dicho gobierno unificado.

V. CONCLUSIONES

A pesar de que nuestra hipótesis principal apunta a que en este contexto de gobierno unificado la oposición tendría el carácter de ser disgregada y/o meramente débil, los datos que recopilamos en esta investigación muestran factores interesantes, que sería un error de nuestra parte no examinarlos y no ponerlos dentro de nuestras conclusiones. En las dos legislaturas federales de nuestro interés en el Senado de la República, era necesario el estudio comparado y descriptivo de nuestras variables, que nos ayudarían a explicar dichos momentos y situaciones con la oposición. Es necesario abordar ambas legislaturas porque sí hay una diferenciación en el comportamiento de ciertos

actores de la oposición, por ello mismo se presentan las conclusiones respecto a estas dos legislaturas, respectivamente por el orden del tiempo.

Empezando con la LXIV legislatura, la llegada del gobierno unificado desde la presidencia marcaba un nuevo parámetro para el país. Regresar a dicho modelo de gobierno era una cuestión de interés y de cierta preocupación por la calidad de la democracia que iba a enfrentar el país. La fuerza del Poder Ejecutivo y de su coalición en el Poder Legislativo era evidente, no obstante, la debilidad que se podía percibir por parte de los partidos políticos que quedaría como oposición era más evidente y es donde surgía estas cuestiones sobre qué tipo de oposición encontraríamos y cómo sería este comportamiento ante el nuevo gobierno unificado a nivel federal. Aquí es donde partimos con nuestra hipótesis principal. Sin embargo, en el periodo de la LXIV legislatura observamos que, el mayor número de iniciativas/reformas presentadas y aprobadas corresponden a la oposición, con 65% de la tasa de éxito (641 aprobadas). Si bien es cierto que Morena es el partido con más iniciativas/reformas presentadas, no es el partido que tiene la mayor tasa de aprobación de éxito legislativo. El PRD increíblemente cuenta con la mayor tasa de éxito legislativo, siendo la última fuerza política integrada por legisladores. Morena, el partido que fue la primera fuerza en la LXIV legislatura, es el segundo partido con mayor tasa de éxito legislativo, Sin embargo El PAN, el PRI y MC, en ese orden, son los partidos que siguen en la tasa de éxito legislativo. Los aliados del partido presidencial están por debajo de los partidos de oposición, siendo fuerza política y teniendo una mayor aprobación en sus trabajos legislativos. La oposición conforma, como se mencionó anteriormente, 65% de la tasa de éxito legislativo, esto no es algo común cuando se habla de un gobierno unificado, como la teoría lo conoce.

Por otro lado, en la LXV Legislatura sucede lo que nos esperábamos en la hipótesis en un contexto de gobierno unificado. La oposición cuenta con una baja tasa de éxito legislativo y con una baja participación en cuanto a presentar iniciativas y/o reformas. Es por ello que inferimos que las principales diferencias tienen que ver con el significado político distinto que tuvieron las elecciones de 2018 y de 2021 para el partido en el poder. Entonces, ¿qué sucedió?, ¿cuál fue la diferencia entre la tasa de éxito entre esta legislatura y la anterior? La respuesta pudiera encontrarse más en la arena política, derivada de los fenómenos ocurridos en las cúpulas partidistas y sobre el rol que juegan en su actuar en el Senado.

Encontramos ciertas diferencias en la oposición, que si bien no son objeto de este trabajo sí lo consideraremos en futuras publicaciones. Por ejemplo, hubo temas más relevantes y rípidos en la discusión parlamentaria,

así como el camino hacia el proceso electoral 2023-2024. Podríamos preguntarnos si tuvo algo que ver en esta convivencia entre la oposición y el partido en el gobierno el tema de las reformas constitucionales. La reforma constitucional sobre la extensión de las fuerza armadas en tareas de seguridad pública hasta el año 2028 es uno de los ejemplos en cómo la oposición se comportó de una manera diferente a la legislatura anterior. Esta reforma constitucional fue principalmente idea del Poder Ejecutivo y respaldada por su partido y sus aliados en el Congreso de la Unión. En el Senado, en la LXIV legislatura federal, la creación de la Guardia Nacional sufrió modificaciones y existieron negociaciones entre el bloque opositor y el Poder Ejecutivo y su coalición en el Senado. Estas negociaciones y la postura de la oposición hizo doblegar, en cierta medida, al presidente para que este nuevo cuerpo policiaco fuera un mando civil y no militar.

La LXV legislatura fue diferente en cuestión de las posturas que tomaba la oposición frente al Poder Ejecutivo y su coalición en el Senado. Esta reforma constitucional sobre la extensión de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública era el ejemplo perfecto de cómo ciertos partidos de oposición debilitaron a la misma oposición, en general. Esta reforma fue idea del presidente de la República y su coalición en el Congreso de la Unión, posteriormente, la misma oposición se opuso a la idea de una extensión a pesar de la falta de policías federales y una deteriorada institución policiaca federal. La historia continuaba en esa forma, una oposición que se negaba a aceptar dicha extensión y no otorgaba los votos necesarios para alcanzar una mayoría calificada.

Fue en esta LXV legislatura federal donde ciertos partidos de oposición fueron acorralados por la presión del Poder Ejecutivo y de su coalición en el Congreso. Esto fue visible en las votaciones respecto a esta situación, el PRI envuelto en polémicas por parte de su líder partidista nacional, y así mismo el PRD, dieron los votos necesarios para la aprobación de dicha reforma constitucional aun y cuando se habían pronunciado en contra de que fuera el ejército quien estuviera en temas seguridad. Tan fue así que en la mencionada creación de la Guardia Nacional, el PRI y el PRD tuvieron la postura de negociación para su aprobación. Sin embargo, en cuestión de esta reforma sobre la extensión de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública, tanto el PRI como el PRD tenían escándalos por parte de sus liderazgos partidistas, hecho que Morena y sus aliados aprovecharon para la cristalización de dicha reforma. Esta postura de los liderazgos partidistas de ambos partidos y la misma presentación de la misma reforma constitucional por parte del PRI fue la consecuencia de una debilidad muy significativa en la oposición. Tanto fue la debilidad del PRI en el Senado de la República

que algunos legisladores renunciaron a su militancia y a pertenecer al grupo parlamentario. Esto hizo perdiera fuerza y se convirtiera en la cuarta fuerza política en el Senado.

Como pudo observarse en este análisis en dos Legislaturas del Senado existen fragilidades democráticas en el Senado de la República para la existencia de una oposición fuerte y organizada, pero no se dieron dentro de la Cámara Alta. Quedó demostrado con el análisis de la LXIV legislatura que el hecho de un gobierno unificado *per se* no impide la existencia de negociación y ventajas para afianzar la agenda legislativa de la oposición. En la primera legislatura la oposición contó con una mayor tasa de éxito en sus iniciativas, siendo el PRD el partido con mayor tasa de aprobación, seguido de Morena, el partido del presidente. Sin embargo, gracias a la comparación con la LXV legislatura, se pudo poner a prueba nuevamente que las mismas personas electas en 2018 se comportaron de manera distinta en la segunda Legislatura. A partir de los resultados obtenidos, se puede inferir que lo que afectó más a la oposición en esta segunda legislatura fueron: *a)* los resultados de la elección intermedia; *b)* los temas polémicos de la agenda legislativa que dividieron a la oposición, y *c)* las crisis intrapartidistas. Es decir, el diseño del Senado mexicano soportó el contexto de gobierno unificado y evidenció que la oposición tiene las garantías para negociar y además aprobar sus iniciativas. Sin embargo, los problemas del equilibrio político se presentaron con los líderes de los partidos políticos de la oposición y con las divisiones intrapartidistas, sobre todo del PRI. Estos hechos fueron los que debilitaron la oposición en la segunda legislatura y que pusieron en riesgo la pluralidad democrática.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, N. (2018). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- CÁMARA DE SENADORES. Votaciones durante la LXIV legislatura federal.
https://www.senado.gob.mx/65/votaciones/por_anio/LXIV/3
- CÁMARA DE SENADORES. Votaciones durante la LXV legislatura federal.
https://www.senado.gob.mx/65/votaciones/por_anio/LXV/1
- CÁMARA DE SENADORES. Votaciones durante la LXV legislatura federal.
https://www.senado.gob.mx/65/votaciones/por_anio/LXV/2
- CÁMARA DE SENADORES. Votaciones durante la LXV legislatura federal.
https://www.senado.gob.mx/65/votaciones/por_anio/LXV/3

- CASAR, M. A. (2000). Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999. *Política y gobierno*, CIDE, 7(7), pp. 183-202.
- CASAR, M. A. (1999). Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México. *Política y gobierno*, CIDE, 6(1), pp. 83-128.
- COLOMER, J. (2007). *Instituciones políticas*. Ariel.
- DAHL, R. A. (1989). *La poliarquía*. Tecnos.
- FERRANDO, B. J. (1970). En torno a una teoría de la oposición en el sistema democrático-liberal. *Revista de Estudios Políticos*, 173, pp. 19-68.
- HARO, R. (2022). La oposición en el régimen democrático. En HARO, R. (coord.). *Constitución, poder y control*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LOAEZA, S. (2020). *Oposición y democracia*. Instituto Nacional Electoral.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. The Cambridge University Press.
- MASSARI, O. (1990). Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari. En PASQUINO, G. (coord.) *Opposizione, governo ombra, alternativa*. Laterza.
- MONTAÑO REYES, M. (2021). El Poder Legislativo mexicano 2018-2019: el regreso del gobierno unificado. En PINEDA, P. (ed.). *Estructura institucional, división de poderes y ejercicio de gobierno en México*. Universidad de Guadalajara.
- MORGENSTERN, S.; NEGRI, J. J. y PÉREZ-LIÑÁN, A. (2009). La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano. *Jornada sobre el parlamento y democracia en la realidad política iberoamericana*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autónómico.
- PASQUINO, G. (1998). *La oposición*. Alianza.
- PEMBERTHY, P. L. (2014). La oposición. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, (5), pp. 65-103. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/48918>
- SARTORI, G. (2012). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Alianza Editorial.

¿HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA PROFESIONAL EN MÉXICO?

Fernando NIETO MORALES*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Administración parlamentaria del Congreso mexicano*. III. *Institucionalización y profesionalización de la administración parlamentaria*. IV. *Hacia una administración parlamentaria profesional*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía y referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Mientras que la dimensión política acapara la atención de la bibliografía especializada en torno a los congresos, el conjunto de estructuras administrativas y de apoyo que los integran, es decir, la *administración parlamentaria*, suele quedar relegada a un plano muy secundario (Anaya y Nitti, 2015). Como afirman Christiansen y otros (2023), el congreso se piensa fundamentalmente como el dominio de políticos y partidos y, por ende, como un ámbito de representación de intereses, negociación y resolución del conflicto político, aunque también sea un lugar de administradores, analistas, técnicos y de resolución de problemas de organización y gestión pública.

Al interior de un congreso se desempeñan cotidianamente múltiples funciones administrativas: investigación y análisis, consultoría, planeación y logística, gestión de personal y de recursos materiales, gestión financiera, administración de inmuebles y preservación del patrimonio, gestión documental y archivo, transparencia parlamentaria, relaciones públicas y coordinación interparlamentaria, entre otras. Todas estas actividades son importantes para garantizar el buen funcionamiento de la legislatura y, en esa medida, influyen directa o indirectamente en la calidad del proceso legislativo (Puente, 2018; Herrero, 2016; Norris, 2012). Como afirman March y

* Profesor e investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

Olsen (1984), la vigencia de las instituciones democráticas no sólo depende del contexto social y de las motivaciones de los actores, también se relaciona con aspectos organizacionales y, en particular, con el hecho de que instituciones como la legislatura son también conjuntos de procedimientos, reglas y estructuras organizacionales que definen y aseguran intereses. En un contexto de autocratización, una administración parlamentaria profesional y sólida adquiere una relevancia aún mayor, ya que puede actuar como un contrapeso clave y fortalecer la capacidad del congreso para defender la autonomía y resistir posibles abusos de poder (*cf.* Geddes, 1999). En consecuencia, el análisis de la administración parlamentaria, en general, y de su profesionalización, en particular, resultan ser temas centrales desde el mirador de la gobernanza democrática.

Con todo, como ya advertía, la dimensión administrativa de los congresos es un aspecto muy poco estudiado (Christiansen *et al.*, 2021). Los análisis disponibles tienden a concentrarse en países europeos con regímenes parlamentarios (por ejemplo, De Feo y Jacobs, 2021; Griglio y Lupo, 2021; Högenauer y Neuhold, 2015; Hix y Hoyland, 2013). Hay escasos estudios específicamente enfocados en los congresos de regímenes presidencialistas (Christiansen *et al.*, 2023; Fasone, 2023) y menos aún en casos latinoamericanos (Gutiérrez, 2009). En México, en particular, la administración parlamentaria se mantiene como un tema muy poco explorado en la literatura sobre estudios parlamentarios o de administración pública (Nieto, 2023).

Este capítulo tiene un doble objetivo. Por un lado, pretende ofrecer un esquema mínimo para entender qué es la administración parlamentaria y cuál es su rol en la legislatura mexicana. Por otro lado, ofrezco argumentos sobre la importancia de la administración parlamentaria y delinear algunos retos y pendientes en el caso concreto de México, particularmente en un contexto de regresión democrática y amenaza de autocratización. En términos generales, este texto parte de la premisa de que, conforme la legislatura ha ganado estabilidad y relevancia dentro del sistema político mexicano, el proceso de desarrollo y profesionalización de la administración parlamentaria se ha vuelto cada vez más significativo. Como explico más adelante, lo anterior se afina en dos ideas. Primero, que el desarrollo de la administración parlamentaria es una condición de institucionalización y es instrumental para mantener la autonomía del Poder Legislativo, particularmente frente al Ejecutivo. Segundo, que el desarrollo organizacional y administrativo de las cámaras del Congreso de la Unión es, al menos en parte, producto de cambios en el sistema político derivados de la transición democrática del país que otorgaron al Congreso un papel más relevante en las últimas décadas (Ugalde, 2000; Casar *et al.*, 2010).

El resto de este capítulo se organiza de la siguiente manera. La segunda sección describe la administración parlamentaria del Congreso de la Unión. La tercera sección discute la trayectoria de cambios y expansión de la administración parlamentaria del Congreso federal mexicano y analiza cómo se relaciona con procesos de institucionalización y profesionalización. Después, presento algunas preguntas abiertas y discuto retos de cara al futuro. La última sección concluye con una recapitulación del argumento principal.

II. ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA DEL CONGRESO MEXICANO

El Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos se compone de la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Ambas cuentan con facultades comunes y exclusivas en materia legislativa, de representación política, temas político-administrativos, control parlamentario y facultades jurisdiccionales (Casar *et al.*, 2010; Nacif, 2007). El diseño y funcionamiento actuales del Congreso mexicano son resultado de un largo proceso de institucionalización legislativa que ha acompañado al desarrollo del sistema político del país (Puentes, 2006) y al que haré referencia más adelante.

Por ahora, basta notar de entrada que ambas cámaras del Congreso de la Unión cuentan con administraciones parlamentarias relativamente grandes y desarrolladas (Nieto, 2023). De hecho, en términos de su estructura, con poco más de 4,000 y casi 1,300 plazas, entre puestos de confianza y de base, en la Cámara de Diputados y en el Senado, respectivamente, las administraciones parlamentarias federales son las más extensas del país. La Cámara de Diputados tiene la administración más grande todas y la del Senado sólo es superada en tamaño por la administración del Congreso de la Ciudad de México (*cf.* INEGI, 2021).

Para tener un marco común de referencia, la administración parlamentaria se puede caracterizar a partir de cuatro dimensiones (véase la tabla 1). La primera se refiere a la *estructura de gobernanza y control*. En general, las administraciones parlamentarias suelen organizarse en una estructura piramidal con uno o varios secretarios a la cabeza. Además, la administración rinde cuentas típicamente al presidente de la cámara, a la mesa directiva, a algún comité parlamentario o una combinación de los anteriores. Segundo, parte importante de la administración parlamentaria se refiere a la *estructura de apoyo* a los parlamentarios y a las diferentes tareas legislativas. En general, este segundo aspecto involucra áreas de investigación y análisis, soporte jurídico, documentación, unidades de protocolo y apoyo a comisiones y

otros órganos parlamentarios. La tercera dimensión se refiere a la “tecnoc-estructura” (Mintzberg, 1983) de *gestión de recursos y servicios* de la cámara, que incluye áreas de recursos humanos y financieros, seguridad, infraestructura y tecnología. Finalmente, las administraciones parlamentarias también desempeñan actividades y cuentan con áreas de *vinculación* como, por ejemplo, oficinas de comunicación social, relaciones públicas, unidades de coordinación interparlamentaria, etcétera.

TABLA 1. DIMENSIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

	<i>Propósito</i>	<i>Ejemplos de áreas</i>
<i>Gobernanza y control</i>	Organizar y controlar las tareas de la administración parlamentaria.	Secretariado, contraloría interna.
<i>Estructura de apoyo</i>	Asistir a los miembros de la cámara y al proceso legislativo.	Unidades de investigación, apoyo al Pleno y comisiones.
<i>Gestión de recursos y servicios</i>	Gestionar los recursos y servicios necesarios para el funcionamiento de la cámara.	Administración de recursos humanos, administración de inmuebles y patrimonio, resguardo parlamentario.
<i>Vinculación</i>	Establecer y mantener relaciones con la otra cámara (en sistemas bicamerales), otras organizaciones públicas y la sociedad en general.	Unidad de transparencia, televisión parlamentaria.

FUENTE: elaboración propia.

Respecto a la primera dimensión, en el caso de la Cámara de Diputados, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es el órgano interno de gobierno con facultades para formular la organización técnica y administrativa de la Cámara, así como para proponer el nombramiento del secretario general y dar seguimiento a los diferentes servicios parlamentarios y tareas administrativas (esto según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 2022). La Conferencia se compone por el presidente de la mesa directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política. En el caso del Senado, la administración parlamentaria responde directamente a la mesa directiva, aunque existe una comisión de administración integrada por hasta quince

senadores con facultades para determinar sueldos del personal, proponer el presupuesto del Senado y supervisar el ejercicio del gasto (según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 2022). En ambos casos, la administración parlamentaria está encabezada por un secretariado; sin embargo, en la Cámara de Diputados existe un secretario general al que reportan un secretario de servicios parlamentarios y otro de servicios administrativos y financieros. En cambio, en el Senado hay dos secretarías generales independientes, una de servicios parlamentarios y otra de servicios administrativos, que reportan al presidente de la mesa directiva.

En general, la estructura organizacional de la administración parlamentaria del Congreso se divide en áreas de apoyo (servicios parlamentarios) y de gestión de recursos y servicios (servicios administrativos). Por lo que toca a la primera, en la Cámara de Diputados se agrupan unidades de investigación (como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas o el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias) y áreas de asistencia al proceso legislativo, apoyo a parlamentarios y el sistema de documentación y archivos. En el Senado, en cambio, las unidades de investigación (el Instituto Belisario Domínguez y el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques) no son parte de una secretaría general, sino que dependen directamente de la mesa directiva o tienen comités directivos independientes. El resto de las unidades de apoyo en el Senado incluyen áreas dedicadas a apoyar el proceso legislativo, archivo, biblioteca y la consultoría jurídica interna.

TABLA 2. UNIDADES DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, 2024

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Senado de la República</i>
—Centro de Estudios de las Finanzas Públicas —Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias —Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública —Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria —Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género	—Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques —Instituto Belisario Domínguez

FUENTE: elaboración propia.

Por lo que se refiere a la gestión de recursos y servicios, ambas cámaras tienen una estructura similar que incluye la gestión de recursos humanos, recursos materiales y servicios generales, informática y tecnología, áreas de gestión financiera, asuntos jurídicos y resguardo parlamentario —aunque estas dos últimas dependen directamente de la Secretaría General, en el caso de la Cámara de Diputados—. Además, en ambas cámaras hay unidades especiales en temas de profesionalización e igualdad de género: la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, la Unidad para la Igualdad de Género en la Cámara de Diputados, el Centro de Capacitación y Formación Permanente, y la Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado. Estas unidades cumplen funciones transversales, en el caso de la Cámara de Diputados dependen del secretario general y, en el Senado, de la mesa directiva. Además, el Senado cuenta con una unidad de modernización administrativa que depende de la Secretaría General de Servicios Administrativos.

Por último, en ambas cámaras del Congreso existen varias unidades de vinculación que desempeñan funciones de comunicación social, transparencia, relaciones internacionales y relaciones parlamentarias. No obstante, mientras que estas son en su mayoría adscritas a la Secretaría General en la Cámara de Diputados, en el Senado, en cambio, dependen directamente de la mesa directiva.

Como se puede observar, las administraciones parlamentarias de ambas cámaras presentan estructuras relativamente complejas que cubren las diferentes dimensiones de la administración parlamentaria. Ambas administraciones comparten muchas similitudes entre sí, pero también tienen especificidades organizacionales, particularmente en lo que respecta a su estructura. Por ejemplo, mientras que la administración parlamentaria de la Cámara de Diputados tiende a ser más centralizada y vertical, la del Senado es más compartimentada. En este sentido, ambas cámaras del Congreso han logrado desarrollar estructuras administrativas y de apoyo que, aunque similares en muchos aspectos, también reflejan las necesidades y rasgos de cada una de las cámaras.

En términos funcionales, las administraciones del Congreso mexicano cumplen con tres roles principales (Nieto, 2023). En primer lugar, coordinan y proporcionan servicios parlamentarios para las sesiones y los principales procesos legislativos. Esto abarca la asistencia a la mesa directiva, al Pleno, a los órganos de gobierno como la Junta de Coordinación Política, y a las diversas comisiones y comités. Las funciones específicas incluyen desde la preparación de documentos hasta la gestión de información parlamentaria y la publicación de decisiones legislativas. En segundo lugar, las ad-

ministraciones ofrecen asesoramiento legal y técnico a lo largo del proceso legislativo y en el cumplimiento de las responsabilidades de cada cámara, lo cual comprende análisis especializados, estudios de impacto legislativo, consultoría jurídica y apoyo técnico constante a grupos parlamentarios y comisiones. Esta función destaca particularmente por su cercanía a los procesos de profesionalización que se detallan más adelante y que, históricamente, se relacionan con la creación y sostenimiento de sistemas de carrera en diversas unidades de investigación. Por último, las administraciones gestionan la estructura y el personal de cada cámara, abarcando la administración de recursos, la provisión de servicios esenciales para el funcionamiento cotidiano del Congreso, así como la actualización y modernización de su infraestructura organizativa.

A pesar de estos roles comunes, es interesante observar que las administraciones de ambas cámaras también tienen especificidades organizacionales. Estas se expresan en cómo cada una aborda su gestión y operación. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados, podemos observar un enfoque más marcado hacia la centralización de la toma de decisiones, lo cual facilita mayor coordinación de una estructura administrativa comparativamente más grande. En contraste, el Senado, con su estructura más compartimentada, tiende a promover una mayor especialización y autonomía de sus diferentes subunidades. Evidentemente, las diferencias reflejan también las funciones y responsabilidades que cada cámara posee dentro del marco legislativo mexicano. Por ejemplo, mientras que la Cámara de Diputados se enfoca más en aspectos presupuestarios y de fiscalización, el Senado tiene un papel central en la política exterior y en designaciones clave que inciden en el equilibrio entre poderes. Lo anterior se expresa en unidades y estructuras de apoyo especializadas (como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas o el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques).

III. INSTITUCIONALIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

La teoría de la institucionalización sugiere que las organizaciones, conforme ganan estabilidad, comienzan a desarrollar una identidad propia y distintiva (Scott, 2008; Ragsdale y Theis, 1997). Como afirma Selznick (1957), la estabilidad de una organización deriva no sólo de los atributos y decisiones de sus líderes, también de la asignación gradual de valor a la organización en sí misma. En este sentido, una organización “institucionalizada” alcanza, por un lado, la autosuficiencia y, por el otro, puede distinguirse y actuar autóno-

mamente respecto del entorno. La institucionalización, según Huntington (2006), se relaciona con mayor adaptabilidad, independencia, complejidad y coherencia interna en comparación con aquellas organizaciones que no están institucionalizadas.

En el campo de los estudios legislativos, la teoría de la institucionalización se ha empleado para analizar la evolución de las legislaturas, de entidades relativamente simples e inestables, hacia instituciones robustas con notable autonomía política, estabilidad e influencia pública, particularmente en relación con el Poder Ejecutivo (Judge, 2003). Este enfoque proporciona una herramienta valiosa para examinar el crecimiento y la consolidación de las estructuras legislativas, situándolas dentro del contexto más amplio del sistema político y su evolución histórica. Sin embargo, muchos estudios en este sentido tienden a centrarse fundamentalmente en los aspectos políticos y parlamentarios como marcadores de institucionalización, tales como la composición de la cámara, los roles de legisladores y comités, o el peso del liderazgo de la legislatura (véase, por ejemplo, Polsby, 1968; Norton, 1998). Investigaciones más recientes han introducido variables adicionales como la asignación de competencias exclusivas, la formalización de los procesos de selección de presidentes de comisiones o la apertura parlamentaria (Bárceña, 2020; Puente, 2018). En otras palabras, los estudios sobre institucionalización ponen el énfasis en los miembros de la legislatura y el proceso legislativo en sí. En cambio, la dimensión de la administración parlamentaria tiende a considerarse, si acaso, de manera tangencial.

Lo anterior resulta problemático por varias razones. Primero, la presencia y desarrollo de estructuras administrativas, de soporte y vinculación constituyen en sí mismos indicadores de institucionalización, ya que estas estructuras promueven la adaptabilidad, diferenciación y autonomía de la legislatura frente a su entorno. La autonomía sugiere que la propia infraestructura, capacidades y recursos de la organización inciden directamente en su comportamiento y resultados, lo que disminuye la dependencia de influencias externas (Pfeffer y Salancik, 1978). Además, el desarrollo de sistemas administrativos y capacidades operativas mejora la adaptabilidad, posibilitando una respuesta más oportuna a amenazas y contingencias externas (Mintzberg, 1983), y promueve la singularidad de la organización al adoptar y desarrollar atributos, funciones y procesos distintivos (Baum y Singh, 1994).

Segundo, un incremento en la complejidad de la legislatura se manifiesta no sólo en la especialización y profesionalización de los legisladores y comités parlamentarios, sino en el desarrollo de estructuras de apoyo, como institutos, unidades de investigación y consultoría interna, y en la gestión

estable y profesional de los recursos, infraestructura y servicios necesarios para el funcionamiento cotidiano de la legislatura. En ese sentido, la creación y consolidación de estas estructuras profesionales resulta fundamental para comprender los esfuerzos institucionales orientados a incrementar la complejidad organizacional y, con ello, mejorar la capacidad operativa y técnica del Congreso.

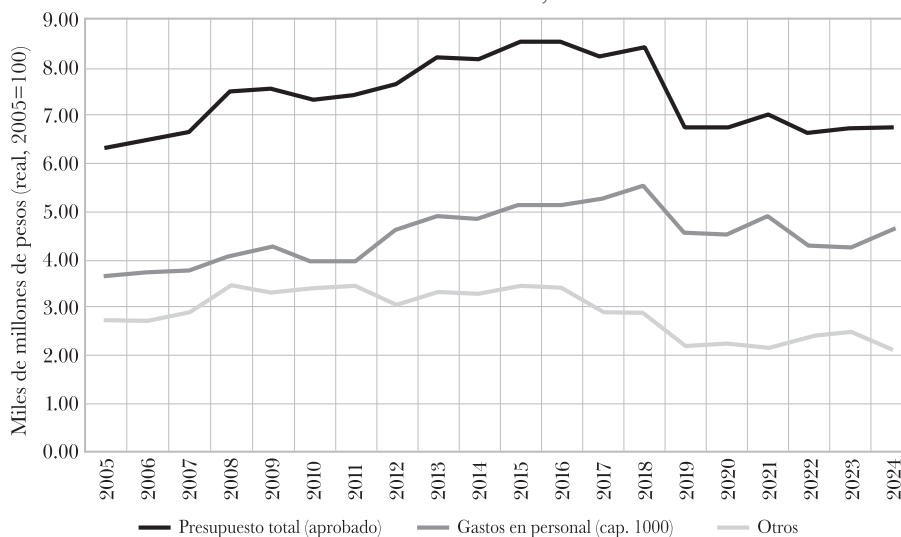
Finalmente, la administración parlamentaria desempeña un papel crucial en fomentar la coherencia interna, por ejemplo, mediante la estandarización de procesos y rutinas de gestión. También contribuye a la resiliencia y estabilidad organizacional, asegurando la conservación y transmisión de reglas, normas no escritas y conocimiento institucional a pesar de cambios en la composición de la cámara (*cf.* Scott, 2008, pp. 47-70).

En el caso de México ya se ha discutido ampliamente cómo el desarrollo del sistema político mexicano a lo largo de los siglos XIX y XX, desencadenó un largo proceso de construcción de la autonomía legislativa (Hernández, 2010) y del bicameralismo mexicano (Puente, 2006). A pesar de que la Constitución de 1917 suscribe formalmente la división de poderes, en la práctica y durante la mayor parte del siglo XX, el Congreso se mantuvo sometido a la lógica del presidencialismo autoritario y del partido hegemónico. Como anotó Cosío Villegas (1974, p. 29), la subordinación del Poder Legislativo y, por ende, la falta de diferenciación y autonomía del mismo se explica por la existencia de reglas especiales (como la prohibición de la reelección) y de un aparato político que suponía que el futuro de los integrantes de la legislatura no dependía de la rendición de cuentas democrática, sino “del favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial”.

Durante la democratización del país, la legislatura mexicana se convirtió en una actriz con peso propio en el sistema político (Ugalde, 2000). Este resultado se relaciona con el proceso de institucionalización de ésta (*cf.* Judge, 2003). La transición hacia la democracia y, en particular, la creciente competencia partidista aceleraron la diferenciación del Legislativo (frente al Ejecutivo) y, crucialmente, promovieron el desarrollo de capacidades que permitieran ejercer una serie de atribuciones legales preexistentes, pero que no siempre eran ejercidas en el sistema autoritario, al tiempo que se adquirían nuevos poderes y ámbitos de acción producto de la revitalización del sistema de pesos y contrapesos (Lujambio, 2000; Klesner, 2005). Esto, a su vez, se tradujo en mayor especialización y profesionalización y en la construcción progresiva de procesos y estructuras parlamentarias más autónomas y cada vez más complejas (Puente, 2018), lo que influyó en el desarrollo de las diferentes dimensiones de la administración parlamentaria (Nieto, 2023).

Hay al menos tres expresiones de esto último. Primero, la evolución del presupuesto de la legislatura federal mexicana refleja su proceso de consolidación y expansión organizacional a lo largo de todo el periodo de democratización y hasta el año 2018. El gráfico 1 ilustra cómo, desde 2005, el Congreso experimentó un crecimiento sostenido. Concretamente, el presupuesto legislativo registró un aumento promedio anual de 16% en términos reales entre 2005 y 2018. Al analizar el presupuesto desglosado, se observa un incremento particularmente significativo en los gastos en personal, lo que sugiere una inversión creciente en el capital humano de la legislatura.

GRÁFICO. EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL
DEL PODER LEGISLATIVO, 2005-2024



FUENTE: elaboración propia, con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presupuesto de egresos de la federación, ejercicio fiscal 2025, disponible en: www.pef.hacienda.gob.mx

Segundo, la evolución de la administración parlamentaria en el Congreso de la Unión también se manifiesta en la mejora y expansión de sus estructuras de gestión de recursos y servicios y, sobre todo, de las áreas de apoyo parlamentario, centros e institutos de investigación. Un hito significativo fue la reforma a la Ley Orgánica del Congreso en agosto de 1999, que formalizó el rol de los centros e institutos de investigación en ambas cámaras. En el Senado, esto llevó a una redefinición del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, establecido en 1995, en

un órgano especializado en investigación y análisis en los campos de estudios legislativos, gobierno, administración pública y asuntos sociales. Las reorganizaciones de 2008 y 2013 culminaron en la formación del Instituto Belisario Domínguez, dotándolo de una nueva estructura de gobierno y de mayores facultades y recursos para elaborar investigaciones estratégicas y ofrecer análisis de coyuntura que apoyen las labores del Senado. Un desarrollo paralelo se observó con la creación del Centro Gilberto Bosques en 2011, destinado a enriquecer y apoyar la toma de decisiones en el ámbito de la diplomacia, el protocolo internacional y en política exterior y relaciones internacionales.

Un proceso de desarrollo similar tuvo lugar en la Cámara de Diputados, con la formación y expansión de unidades especializadas. Inicialmente, en 1998 se estableció la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, que al año siguiente (1999) evolucionó al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. En ese mismo año, se fundaron el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Posteriormente, en 2005, se incorporaron el Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable y la Soberanía Alimentaria, junto con el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Es decir, en menos de una década se establecieron cinco centros especializados que proveen servicios de información, documentación y análisis a los diputados, comisiones y grupos parlamentarios. Cabe destacar que estos centros fueron concebidos, al menos en teoría, como burocracias especializadas apartidistas, aunque en los hechos no siempre ha sido así.

Tercero, la adopción de sistemas de profesionalización del personal en las cámaras del Congreso de la Unión ha sido otro factor en la institucionalización de las administraciones parlamentarias. La reforma a la Ley Orgánica del Congreso en 1999 introdujo el servicio parlamentario, lo que llevó a la creación del Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados en 2000 y del Servicio Civil de Carrera en el Senado en 2002. Estos sistemas tienen como objetivo primordial el reclutamiento, la formación y el desarrollo de personal altamente calificado para asegurar la eficacia de las funciones parlamentarias y mantener el talento humano a pesar de los cambios en la composición de las cámaras.

Aunque ambos servicios comparten metas, procesos y estructuras similares, también presentan diferencias notables, como la dependencia administrativa y la estructura de gobierno interno (*cf.* Cámara de Diputados, 2000; Senado de la República, 2002). Mientras que el servicio de la Cámara de Diputados depende de la Secretaría General y cuenta con un consejo directivo independiente en el que no participan legisladores, el del Senado

está subordinado directamente a la Mesa Directiva. Además, sus enfoques y eficacia han variado, por ejemplo, el sistema de profesionalización en el Senado ha tenido un desarrollo muy limitado, enfocándose más en la capacitación que en la profesionalización plena, mientras que en la Cámara de Diputados el sistema estuvo prácticamente inactivo durante casi dos décadas hasta su revitalización en 2019 (Secretaría General, 2024).

En principio, la adopción de estos sistemas de profesionalización refleja un esfuerzo por alinear las prácticas administrativas parlamentarias con otras iniciativas de profesionalización del Estado mexicano durante la década de 2000 (Pardo, 2005). Sin embargo, la efectividad de estos sistemas ha sido desigual y su operación efectiva es un fenómeno relativamente reciente y que aún hoy enfrenta el gran desafío de la continuidad. La profesionalización del personal parlamentario es fundamental para mejorar la capacidad institucional y la calidad del apoyo legislativo, lo que contribuye al fortalecimiento de la legislatura y su autonomía. En ese sentido, aunque ciertamente hay algunos avances, queda camino por recorrer para asegurar que estos sistemas cumplan plenamente con su propósito y se consoliden como pilares de una administración parlamentaria genuinamente profesional.

IV. HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA PROFESIONAL

Como ya se ha dicho, a medida que la legislatura mexicana fue adquiriendo prominencia en el sistema político, producto de la democratización del país y de la pluralidad política, se desencadenó un proceso de institucionalización que también ha tenido su reflejo en el desarrollo de la administración parlamentaria. Este proceso se ha manifestado principalmente en tres áreas, aunque con variaciones: primero, se observa un incremento sostenido de los recursos, reflejo de un crecimiento organizacional continuo de la legislatura federal hasta el año 2018; segundo, desde la reforma orgánica de 1999, se ha expandido notablemente el número de subunidades especializadas, principalmente en lo referente a apoyo y servicios parlamentarios; y tercero, se ha intentado implementar sistemas de profesionalización y carrera para el personal parlamentario, aunque estos esfuerzos inicialmente se vieron frustrados.

A pesar de estos avances, la administración parlamentaria aún enfrenta varios desafíos significativos en su camino hacia una mayor efectividad. Uno de los más significativos es la necesidad de balancear la creciente complejidad de las demandas legislativas con los recursos y estructuras actuales

(Christiansen *et al.*, 2023). En un contexto donde las sociedades y sus problemáticas se tornan cada vez más intrincadas e impredecibles (Horst y Webb, 1973), es imperativo contar con una administración parlamentaria que gestione eficazmente los recursos disponibles y se adapte ágilmente a las nuevas exigencias. Esto no sólo implica una distribución eficiente del presupuesto y la modernización de los procesos, sino también la integración eficaz de tecnologías digitales para optimizar el proceso legislativo, la administración interna y la interacción con la ciudadanía, como se demostró durante la pandemia de 2020 (Nieto, 2023). Asimismo, se requiere fortalecer la capacidad de análisis y procesamiento de información para facilitar la toma de decisiones legislativas. En este contexto, se puede esperar que el rol de las unidades de apoyo e investigación dentro de la administración parlamentaria adquiera mayor relevancia.

No obstante, este panorama se avizora complicado ante los recientes cambios políticos. La victoria del presidente Andrés Manuel López Obrador y su partido en las elecciones de 2018 y luego de Claudia Sheinbaum en 2024, obteniendo en ambos casos la mayoría en ambas cámaras, ha repercutido directamente en la administración parlamentaria, especialmente en términos de recursos. Como se evidencia en la gráfica 1, la implementación de políticas de austeridad resultó en una reducción muy significativa del presupuesto, con una disminución cercana a 20% en términos reales de 2018 a 2019. Los recortes afectaron principalmente los gastos en servicios generales e infraestructura, con una caída aproximada de 24% en el mismo período. Esta reducción presupuestaria probablemente intensificará los desafíos que ya enfrentaba la administración parlamentaria del Congreso mexicano.

Por otra parte, la profesionalización del personal en las cámaras legislativas, especialmente en la Cámara de Diputados, logró algunos avances, aunque todavía enfrenta desafíos considerables. La implementación de servicios de carrera y políticas de profesionalización marca un avance crucial hacia el establecimiento de un equipo más cualificado y comprometido con el servicio parlamentario. Desde su revitalización en 2019, el Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados ha lanzado varias convocatorias, resultando en la incorporación de más de 50 personas por medio de concursos de oposición. Este servicio ha experimentado una expansión sostenida y contaba hacia finales de 2023 con personal de carrera en más de trece áreas administrativas, incluidos todos los centros de estudios y diversas direcciones clave (Secretaría General, 2024).

No obstante, la presencia de personal de carrera sigue siendo muy minoritaria (especialmente si se considera el personal de base) y la efectividad de

los programas y sistemas de profesionalización ha variado. El Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, por ejemplo, sólo recientemente comenzó a funcionar tras un período muy prolongado de inactividad, y el correspondiente sistema en el Senado sigue siendo relativamente marginal. Más aún, los despidos de personal de carrera volvieron a suceder tras el cambio de legislatura en 2024. La evolución hacia un nivel de profesionalización más robusto exige más que la mera adopción de reglamentos y procedimientos; implica un cambio en la cultura organizacional que priorice la meritocracia, la formación continua y la independencia de los cuadros de la administración parlamentaria de las dinámicas políticas. Tal como se ha observado en otros sistemas de servicio civil en México, no existe garantía de que los pocos logros alcanzados se mantengan y profundicen sin el desarrollo de prácticas estables y, fundamentalmente, sin que los liderazgos legislativos se comprometan creíblemente con la profesionalización como un objetivo estratégico de largo plazo (*cfr.* Nieto y Pardo, 2019).

Mirando hacia el futuro, el desarrollo e institucionalización de la administración parlamentaria exige una estrategia que aborde los desafíos presentes en múltiples frentes. Esto implica no solamente perseverar en la profesionalización del personal y en la mejora de los procesos administrativos, sino en impulsar una mayor transparencia y responsabilidad en las diferentes actividades parlamentarias, así como en incentivar la participación y la innovación. En particular, la integración de nuevas prácticas y la adopción de tecnologías son cruciales para modernizar la gestión parlamentaria. Las tecnologías pueden mejorar la accesibilidad de la información sobre las tareas administrativas y de apoyo, permitiendo a la ciudadanía un seguimiento más efectivo y fomentando un mejor conocimiento del funcionamiento de la legislatura.

Además, es importante que las reformas y políticas implementadas para fortalecer la administración parlamentaria sean objeto de una evaluación y revisión constantes. Este proceso de mejora continua permite que las medidas adoptadas permanezcan alineadas con las necesidades de la legislatura y respondan eficazmente a las expectativas de la sociedad. En ese sentido, se debe priorizar el establecimiento de mecanismos de retroalimentación que permitan captar las percepciones y sugerencias de todos los actores involucrados, incluyendo los propios legisladores y, sobre todo, del personal administrativo de carrera y de otro tipo.

No menos importante, para alcanzar una administración parlamentaria más eficaz, ágil y capacitada, es esencial reactivar un compromiso con la profesionalización. Esto garantiza que el personal parlamentario esté adecuadamente preparado con las competencias y conocimientos requeridos

para navegar en un ambiente legislativo que evoluciona rápidamente. Una administración parlamentaria profesional no sólo es fundamental para el fortalecimiento y la adaptabilidad de la legislatura mexicana, sino que constituye un pilar crucial para cerrar brechas respecto a otros parlamentos a nivel global (*cf.* Christiansen *et al.*, 2023).

V. CONCLUSIONES

La progresiva institucionalización del Poder Legislativo, paralela al proceso de democratización del país, ha sido evidente no sólo por las transformaciones en su ámbito político-institucional, también por la expansión y fortalecimiento de su estructura administrativa. Sin embargo, en un contexto de creciente autocratización y regresión democrática, los avances en términos de crecimiento organizativo, especialización y profesionalización están en riesgo. En particular, la nueva realidad de una supermayoría legislativa, sumada a restricciones presupuestarias y políticas de austeridad, genera incertidumbre sobre las condiciones e incentivos necesarios para mantener o profundizar los esfuerzos de institucionalización de la administración parlamentaria en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Las reflexiones presentadas aquí constituyen apenas un acercamiento inicial a un tema que ha sido escasamente explorado hasta ahora en México. Esta situación se debe en parte a la reciente consolidación de la administración parlamentaria, pero también señala la importancia de profundizar en la investigación y la recopilación de evidencia sobre aspectos cruciales como las dinámicas de cambio y construcción organizacional. Investigaciones futuras podrían explorar más a fondo los patrones identificados en este estudio, como el impacto del cambio organizacional en las capacidades internas del Legislativo o las consecuencias de las políticas de recorte presupuestario. Asimismo, resultaría enriquecedor realizar análisis comparativos entre la administración parlamentaria en México y otros contextos, así como estudios a nivel subnacional que permitan comprender las particularidades en la organización y evolución de las administraciones parlamentarias estatales.

En definitiva, la administración parlamentaria mexicana se encuentra en un momento crucial, en el que los avances logrados a lo largo de más de dos décadas de institucionalización corren el riesgo de estancarse o incluso revertirse. El futuro de esta administración depende de la adopción e implementación efectiva de medidas que impulsen la profesionalización, la transparencia, la rendición de cuentas, la innovación y la mejora continua, con

el objetivo de responder tanto a las demandas legislativas emergentes como a las expectativas de una sociedad que todavía percibe al Poder Legislativo y a sus representantes con un marcado escepticismo (Monsiváis, 2019; Woldenberg, 2012). La superación de estos desafíos resulta fundamental para consolidar la capacidad del Congreso de servir de manera eficaz a la ciudadanía y fortalecer así la confianza y legitimidad de una institución central para el sistema democrático. Sin embargo, es preciso advertir que, sin estos esfuerzos, lo poco que se ha ganado podría perderse, lo cual debilitaría (aún más) un pilar esencial del régimen democrático mexicano.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- ANAYA, M. y NITTI, M. R. (2015). La gestión administrativa y financiera del poder legislativo: ámbito, particularidades y especificidades propias. *Mimeo*.
- BÁRCENA JUÁREZ, S. (2020). Reinterpreting theories of legislative organization. Committee chair selection in the non-majoritarian stage of the Mexican Cámara de Diputados (1997-2018). *Acta Politológica*, 12, pp. 51-74.
- BARRETT, V. (2019). *Parliamentary administration: What does it mean to manage a parliament effectively?* Tesis. Universidad Nacional de Australia.
- BAUM, J. y SINGH, J. (1994). *Evolutionary Dynamics of Organization*, Oxford University Press.
- BECKER, S., y BAUER, M. W. (2021). Two of a kind? On the influence of parliamentary and governmental administrations. *Journal of Legislative Studies*, 27, pp. 494-512.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2000). Estatuto de la organización técnica y administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.
- CASAR, M. A.; MARVÁN, I. y PUENTE MARTÍNEZ, K. (2010). *La rendición de cuentas y el poder legislativo*, CIDE.
- CHRISTIANSEN, T.; GRIGLIO, E. y LUPO, N. (2021). Making representative democracy work: The role of parliamentary administrations in the European Union. *The Journal of Legislative Studies*, 27, 2021, pp. 477-493.
- CHRISTIANSEN, T.; GRIGLIO, E. y LUPO, N. (2023). Introduction: A global perspective on the role of parliamentary administrations. En CHRISTIANSEN, T.; GRIGLIO, E. y LUPO, N. (eds.). *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*. Routledge.
- COPELAND, G. y PATTERSON, S. C. (1994). *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, University of Michigan Press-Ann Arbor.

- COSÍO VILLEGAS, D. (1974). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. Joaquín Mortiz.
- DE FEO, A. y JACOBS, F. (2021). The European experience of parliamentary administrations in comparative perspective. *Journal of Legislative Studies*, 27, pp. 554-576.
- FASONE, C. (2023). A distinct role for parliamentary administrations in presidential and parliamentary systems? En CHRISTIANSEN, T.; GRIGLIO, E. y LUPO, N. (eds.). *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*. Routledge.
- GEDDES, B. (1999). What do we know about democratization after twenty years? *Annual Review of Political Science*, 2(1), pp. 115-144.
- GRIGLIO, E. y LUPO, N. (2021). Parliamentary administrations in the bicameral systems of Europe: Joint or divided? *The Journal of Legislative Studies*, 27, pp. 513-534.
- GUTIÉRREZ VICÉN, C. (2009). La modernización de los parlamentos. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, 5, pp. 10-14.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, R. (2010). Hacia un nuevo equilibrio en la relación de poderes. En LOAEZA, S. y PRUD'HOMME, J. F. (coords.), *Los grandes problemas de México, XIV "Instituciones y procesos políticos"*, El Colegio de México.
- HERRERO, M. A. (2016, 8-11 de noviembre). La administración: su aporte a la tarea legislativa y repercusión en la ciudadanía. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D9B6AEFBEBF1CB1F05258106007A5024/\\$FILE/herremar.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D9B6AEFBEBF1CB1F05258106007A5024/$FILE/herremar.pdf).
- HIX, S. y HOYLAND, B. (2013). Empowerment of the European Parliament. *Annual Review of Political Science*, 16, pp. 171-189.
- HÖGENAUER, A. y NEUHOLD, C. (2015). National parliaments after Lisbon: Administrations on the rise? *West European Politics*, 38, pp. 335-354.
- HORST, W. J. R. y WEBBER, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, pp. 155-169.
- HUNTINGTON, S. (2006). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós.
- INEGI. (2021). Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463903703.pdf.
- JUDGE, D. (2003). Legislative institutionalization: A bent analytical arrow? *Government and Opposition*, 38, pp. 497-516.

- KLESNER, J. L. (2005). Electoral competition and the new party system in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 47, pp. 103-142.
- LUJAMBIO, A. (2000). *El poder compartido*. Océano.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.
- MINTZBERG, H. (1983). *Power in and around Organizations*, Prentice-Hall.
- MONSIVÁIS CARRILLO, A. (2019). La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México. *Región y Sociedad*, 31.
- NACIF, B. (2007). *Para entender las instituciones políticas del México democrático*. CIDE. <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1388>.
- NIETO MORALES, F. (2023). Mexico's parliamentary administration. En CHRISTIANSEN, T.; GRIGLIO, E. y LUPO, N. (eds.). *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*. Routledge.
- NIETO MORALES, F. y PARDO, M. C. (2019). Implementación del Servicio Profesional de Carrera, 2003-2012. En CEJUDO, G.; DUSSAUGE, M. y PARDO, M. C. (eds.). *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*, CIDE.
- NORRIS, P. (2012). *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*, Cambridge University Press.
- NORTON, P. (1998). Nascent institutionalism: committees in the British Parliament. *Journal of Legislative Studies*, 4, pp. 143-162.
- PARDO, M. C. (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, Auditoría Superior de la Federación.
- PFEFFER, J. y SALANCIK, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper and Row.
- POLSBY, N. W. (1968). The institutionalization of the U.S. House. *American Political Science Review*, 62, pp. 144-168.
- PUENTE MARTÍNEZ, K. (2006). Institucionalización legislativa del bicameralismo en México. En TÉLLEZ, M. (comp.). *El poder legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, UAM-ITESM.
- PUENTE MARTÍNEZ, K. (2018). Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización. *Estudios Políticos*, 9, pp. 65-91.
- RAGSDALE, L. y THEIS, J. J. (1997). The institutionalization of the American presidency, 1924-92. *American Journal of Political Science*, 41, pp. 1280-1318.
- SCOTT, W. R. (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*, Sage.
- SECRETARÍA GENERAL. (2024). Avances del servicio de carrera de la Cámara de Diputados. *Mimeo*.

- SELZNICK, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*, Harper.
- SENADO DE LA REPÚBLICA. (2002). Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores.
- UGALDE, L. C. (2000). *The Mexican Congress: Old Player, New Power*, Center for Strategic and International Studies.
- WOLDENBERG, J. (2012). Los déficits de la transición democrática. En COSÍO DÍAZ, J. R. y FLORESCANO, E. (coords.). *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*. Conaculta-Fondo de Cultura Económica.

CONCLUSIONES

Issa LUNA PLA*

Este libro titulado *Crisis del Poder Legislativo y autocratización. México en perspectiva comparada* advierte un espacio de reflexión académico necesario para identificar patrones de concentración del poder político que sobrepasan los límites jurídicos y los institucionales tradicionales. México en el centro de la temática de este libro se piensa por los autores y autoras como un caso de alerta dentro de los estudios y los estándares democráticos en comparación con países de América Latina y Europa.

En su conjunto, esta obra contribuye al estudio del derecho, en especial el derecho público y parlamentario, ofreciendo categorías y marcos de referencia, con patrones de comprotamiento claros que iluminan zonas grises de la regulación y los contrapesos políticos-jurídicos. Los capítulos compilados ofrecen, además, análisis y estadísticas útiles del desempeño legislativo del Congreso mexicano que evidencia la necesidad de fortalecer reglas y políticas electorales, presidenciales y de los congresos alineadas al control democrático.

En los capítulos del libro, los autores y las autoras se interesan por describir causas y análisis de las tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en gobiernos presidencialistas y autocráticos, tanto en México como en otros países. En esta compilación de textos se profundiza sobre los factores que contribuyen a la erosión de las instituciones democráticas que son impactados por las minorías o mayorías parlamentarias, por las renunciaciones anticipadas de líderes políticos electos, por la llegada al poder de presidentes independientes o sin experiencia política previa. A estos factores se les unen contextos desafiantes como la predominancia de la desaprobación ciudadana hacia los gobiernos y los escándalos generados por denuncias de corrupción rampante.

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora visitante de la Universidad de Columbia, Estados Unidos.

La idea de erosión democrática se ha convertido en una preocupación central en la literatura jurídica y de ciencia política. Edwin Atilano Robles aborda este problema desde análisis del agrandamiento del Poder Ejecutivo y la manipulación estratégica de las elecciones para explicar el proceso de erosión democrática en el caso mexicano, y los cambios en las reglas electorales que tienden a favorecer al Ejecutivo en la manipulación estratégica de las elecciones. Desde el mismo enfoque, Berenice Stephany Echeverría-Landa y Yael Xanat Rivera-Cardiel revisan los detalles sobre el incremento de las conductas monopólicas del poder, convirtiéndolo en arbitrario y represivo, limitando las libertades y derechos civiles, desequilibrando el sistema de pesos y contrapesos, y afectando a las instituciones electorales. Estos capítulos se refieren a estrategias sutiles de control, como ataques a la libertad de prensa y acoso a periodistas, o aquellas acciones desde el Ejecutivo que restan autonomía a organismos electorales.

En la misma línea, un capítulo más se enfoca en analizar el retroceso democrático como una de las consecuencias del agrandamiento del Poder Ejecutivo. Jonatha Jesús López-Rodríguez y Vladimir Márquez Romero argumentan que dicho retroceso es el resultado de reformas en el orden constitucional y en las normas político-electorales que pretenden concentrar el poder y debilitar permanentemente a la oposición en algunos países de América Latina. En el análisis de Milagros Campos, los factores que causan o detonan destituciones o renuncias anticipadas en contextos de crisis presidenciales, están relacionados con que en algunos países de la región ocupan la presidencia políticos con poca experiencia y liderazgo, pero dotados de alta aceptación mediática, lo que contribuye a la ruptura de vínculos entre autoridades electas y la sociedad. El texto ilustra a través del caso peruano las vías jurídicas alternas y éticamente preocupantes que se trazan al paso de las crisis políticas. Específicamente, se refiere a la permanente figura de la “incapacidad moral de gobernar” que en los últimos años se convirtió en la vía para destituir a los presidentes sin recurrir al procedimiento del antejuicio o juicio político en Perú. La figura jurídica de la “incapacidad moral” prevista como causal de vacancia del presidente fue incorporada en la Constitución de 1839 de Perú. Otro mecanismo similar es la facultad del presidente de disolver el Congreso en la Constitución de 1979. Ambos son mecanismos del derecho que reinterpretados en tiempos de tensión política, son utilizadas para debilitar gobiernos, como lo explica Campos en su capítulo.

Factores adicionales para comprender las crisis políticas y la erosión democrática podrían encontrarse en la constitución unicamaral o bicamaral de los congresos nacionales de diversos países. Jonatha Jesús López-Rodríguez

guez y Vladimir Márquez diseñan un análisis con lo que llaman “índice de poder bicameral” en donde muestran cómo los países de América Latina dotados de un diseño bicameral tienden a ser más resilientes para retrasar, detener y/o bloquear las reformas estructurales y los cambios autocráticos derivadas de las mismas. Incluso concluyen que aún en casos donde el bicameralismo es menos efectivo, estos congresos siguen siendo actores con capacidad de veto relevante para contener las intenciones populistas y autoritarias en dicha región. En contraste, sistemas jurídicos parlamentarios como el de El Salvador, Guatemala y Panamá, que cuentan con un diseño unicameral y una configuración política de partido y/o coalición dominante, los objetivos y estrategias antidemocráticos tienen una mayor probabilidad de ser avanzados de manera exitosa.

En Europa, las preocupaciones sobre la concentración del poder político y la erosión de la democracia se presenta por distintas causas y factores que en la región Latinoamericana. Carlos Eduardo Ballesteros Pérez atribuye la crisis política a los efectos de la comunicación política de la nueva derecha, que han alterado la disposición de los gobiernos, los partidos del centro democrático y del electorado respecto a temas sensibles como la migración. Estos discursos exacerbantes pueden generar tendencias regresivas y bloqueos en un momento en que tanto el proyecto europeo de integración, como las democracias que lo componen, atraviesan por una etapa crítica. En tales condiciones, se plantea la necesidad de reactivar la capacidad de respuesta con que cuentan la Unión Europea, los gobiernos y los partidos democráticos, para hacer frente a la radicalización de capas sociales de votantes que migran del conservadurismo clásico a posiciones extremistas. El paralelismo de estas condiciones en América Latina se revela con la intromisión de las ideas religiosas a la política.

Karolina Gilas, en su texto argumenta que estos fenómenos en la región están acompañados por el surgimiento y fortalecimiento de fuerzas religiosas, en particular de las iglesias evangélicas, pentecostales y neopentecostales, quienes promueven un discurso y una agenda conservadores. Estas agendas, cuando menos, ponen en riesgo los avances alcanzados en la construcción de la igualdad de género y la prioridad de los gobiernos en garantizar derechos humanos de las personas, que hasta antes habían sido objetivos y valores atribuibles a los gobiernos más democráticos.

De manera innovadora, el texto aborda el problema de liderazgos femeninos como tensión que añade a las crisis políticas en algunos países. La autora identifica la relación inversa que se muestra cuando, por un lado, la representación de las mujeres en la política ha experimentado incrementos notables en diversas regiones del mundo y, por el otro, estos avances han

coincido con una tendencia preocupante hacia el retroceso democrático y la restricción de derechos civiles y de derechos de las mujeres. El capítulo de Karolina Gilas contribuye al análisis de la erosión democrática, argumentando que implica a menudo una reafirmación de las normas patriarcales y un retroceso contra los derechos de las mujeres, frecuentemente enmarcado en el lenguaje de “valores tradicionales”. En palabras de la autora, esto se ha observado en El Salvador, donde el presidente Nayib Bukele frenó las iniciativas de reformas que pretendían introducir el aborto terapéutico; o bien en Argentina, donde Javier Milei ha expresado su oposición a las políticas basadas en el género, ha negado la existencia de la brecha salarial entre hombres y mujeres, y ha señalado su postura contraria a la legalización del aborto.

En México, el Congreso no ha sido capaz de adoptar la legislación relativa a la legalización del aborto ni al establecimiento de un sistema nacional de cuidados, ante la resistencia del presidente Andrés Manuel López Obrador y su partido Morena. Los partidos gobernantes a menudo buscan cooptar los movimientos de mujeres, que pueden buscar incluir disposiciones de igualdad de género en la política y la vida social.

Puesto en contexto, el debilitamiento de los gobiernos puede explicarse a través de la política de salud pública, especialmente en contextos de urgencia. Adela Beatriz Santos Domínguez argumenta en su análisis que hay un fuerte vínculo entre la salud y elementos como la democracia. Esta conexión resalta la relación intrincada entre las estructuras políticas y los resultados en materia de salud pública, enfatizando el papel vital de las instituciones democráticas en dar forma a los sistemas sanitarios. En su análisis basado en datos del factor de parlamento efectivo, de IDEA, y el promedio de índices de democracia, de V-Dem, en 2021, se revela el papel de los parlamentos que se torna fundamental en estos contextos, no sólo en la legislación, sino como catalizadores de la armonización legal y las reformas necesarias para fortalecer los sistemas de salud para dar respuesta al problema urgente. La autora observó que en la experiencia de países como Uruguay, Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia y México destaca la necesidad de un parlamento que no sólo tenga la autoridad para legislar en respuesta a emergencias, también la capacidad para asegurar la observancia de procedimientos constitucionales y legales.

El análisis de la crisis política y la erosión democrática en México en este libro se presenta en la segunda parte, y las aportaciones se concentran en analizar el impacto del trabajo legislativo de la oposición en el Poder Legislativo frente al partido dominante en los escaños y a la influencia del presidente sobre dicha fuerza política. Los estudios utilizan análisis de las

estadísticas parlamentarias de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión en dicho país.

Edwin Atilano Robles afirma que el análisis de las iniciativas aprobadas y las reacciones de la oposición muestra que los grupos parlamentarios de oposición se enfrentan a desafíos significativos para mantener su influencia y efectividad frente a una mayoría gubernamental sólida. Aunque han presentado resistencia y han cuestionado iniciativas gubernamentales, la eficacia de estas acciones es limitada, lo que subraya la necesidad de fortalecer la capacidad de la oposición para desempeñar su papel en el marco democrático.

Berenice Stephany Echeverría-Landa y Yael Xanat Rivera-Cardiel hacen un análisis estadístico descriptivo de la cantidad de iniciativas presentadas por los legisladores en dichas legislaturas, particularmente respecto a temas electorales, derechos civiles y pesos y contrapesos, aplicando una prueba de Chi-cuadrado, que resulta significativa en cuanto a la relación entre las iniciativas presentadas por los legisladores de gobierno, frente a los de oposición y el periodo legislativo. Estas autoras detectaron un cambio en las tendencias de presentación de iniciativas en temas sobre pesos y contra pesos, derechos civiles y políticos, y electoral, lo que sustentan en la hipótesis de un cambio en el patrón. Sugieren que en la legislatura LXIV, ser de oposición disminuye las probabilidades de presentar iniciativas sobre derechos civiles en relación con la categoría “otros” temas. El efecto de la oposición se diluye en la presentación de iniciativas sobre pesos y contrapesos, cuando en periodos anteriores ser de oposición aumentaba la probabilidad de legislar en la materia.

Mónica Montaña Reyes y Rafael Castillo Chávez utilizan los datos de la LXIV legislatura federal en el Senado de la República para observar que el trabajo de la oposición no ha sido detenido o interrumpido a pesar de que el poder político y su fuerza no sea tan grande. Incluso, la oposición política, en promedio, tiene mayor aprobación en sus trabajos legislativos en comparación con el partido mayoritario y su coalición y que cada partido político de la oposición de alguna manera ha trabajado con el partido Morena. Esto implica el hallazgo de que en temas en específicos han existido coaliciones informales y no necesariamente una oposición con el propósito de obstaculizar el proceso de aprobación legislativa.

Adicional a los factores mencionados, el debilitamiento del Congreso de la Unión pasa por el análisis del diseño institucional en los procesos de autocratización. Fernando Nieto Morales concluye que el sistema de profesionalización en el Senado ha tenido un desarrollo muy limitado, enfocándose más en la capacitación que en la profesionalización plena, mientras que en

la Cámara de Diputados el sistema estuvo prácticamente inactivo durante casi dos décadas hasta su revitalización en 2019. Para el autor, la adopción de estos sistemas de profesionalización refleja un esfuerzo por alinear las prácticas administrativas parlamentarias con otras iniciativas de profesionalización del Estado mexicano y propone que el rol de las unidades de apoyo e investigación dentro de la administración parlamentaria adquiera mayor relevancia.

En conclusión, esta obra presenta un enfoque multifacético que aborda el problema de la concentración del poder y sus efectos en los gobiernos democráticos. Las autoras y autores exploran las tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, las estrategias sutiles de control y las reformas que buscan debilitar a la oposición. Además, analizan factores como la estructura de los congresos, la influencia religiosa, la comunicación política y la salud pública afectan a la democracia en distintas regiones. Al ofrecer un análisis comparativo entre América Latina y Europa, esta obra sienta las bases para futuras investigaciones, proporcionando una comprensión más profunda de cómo la concentración del poder socava las instituciones democráticas, y cómo es posible resistir tales tendencias a través de la acción legislativa, la profesionalización parlamentaria y la cooperación internacional.

Crisis del Poder Legislativo y autocratización. México en perspectiva comparada, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 16 de mayo de 2025. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.

ES DOCTORA EN DERECHO de la Información por la Universidad de Occidente, Sinaloa; maestra en Derechos Humanos por la *London School of Economics and Political Sciences*, Reino Unido. Ha sido investigadora visitante en la Universidad de Oxford, en La Universidad de Texas y actualmente es investigadora *senior* adjunta en el *Institute of Latin American Studies* en la Universidad de Columbia, Nueva York. En la UNAM, es investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y ahí coordina el Observatorio de la Corrupción e Impunidad, también es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conahcyt. Sus principales líneas de investigación son: transparencia, acceso a la información, corrupción y libertad de expresión.

LA OBRA SE PROPONE OFRECER NUEVAS PERSPECTIVAS sobre el declive global de la democracia liberal, así como identificar patrones de concentración del poder político que sobrepasan los límites jurídicos y los institucionales tradicionales. En esta obra se ofrecen categorías y marcos de referencia con patrones de comportamiento claros, que iluminan zonas grises de la regulación y los contrapesos político jurídicos en México en comparación con países de América Latina y Europa, lo anterior para entender las amenazas actuales a la democracia. Asimismo, se proponen algunas estrategias para fortalecer la democracia en el futuro a través de la acción legislativa, la profesionalización parlamentaria y la cooperación internacional.



JU
RÍDI
CAS