

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.

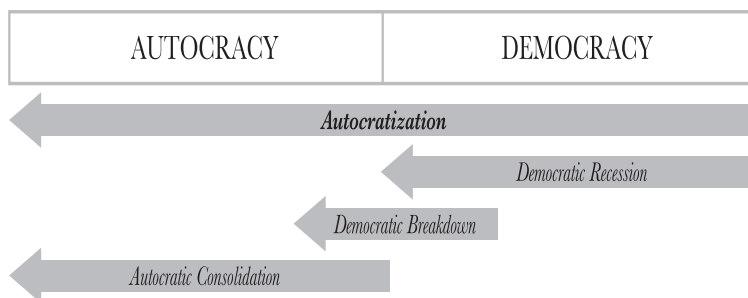
Este tipo de liderazgos emplean todos los recursos a su alcance para lograr su cometido y si en el camino necesitan aplastar a sus adversarios, destruir instituciones o violar la ley, lo harán mientras no existan controles

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.

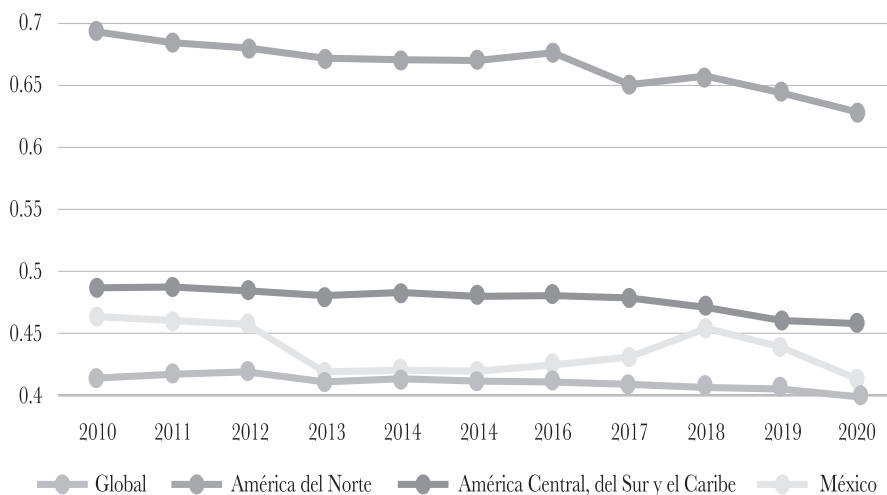
El índice de democracia electoral evalúa la calidad y la integridad de los procesos electorales en un país. Este indicador se construye a partir de una serie de subindicadores relacionados con aspectos como la existencia de elecciones populares para elegir al Ejecutivo, la proporción de ciudadanos que 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.

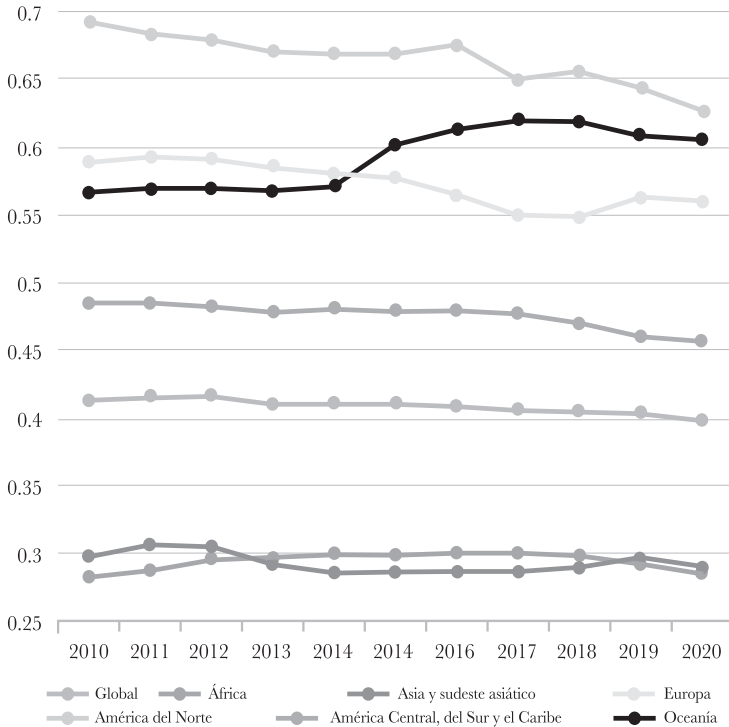
GRÁFICA 2. ÍNDICE DE DEMOCRACIA LIBERAL
EN EL CONTINENTE AMERICANO, 2010-2020



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.

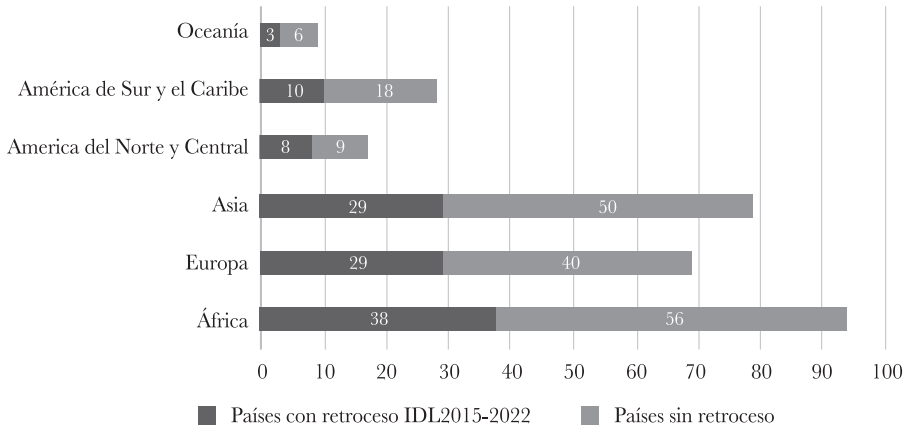
² Se describe en cada caso el valor que obtuvo cada país por año y la variación de la medición respecto al año previo. La presentación de la información permite al lector examinar la evolución del índice de democracia en cada país a lo largo del tiempo. De los valores para cada país se puede identificar 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-cratism and resistance in Belarus and Slovakia. *British Journal of Politics & International Relations*, 24 (1), pp. 113-135.