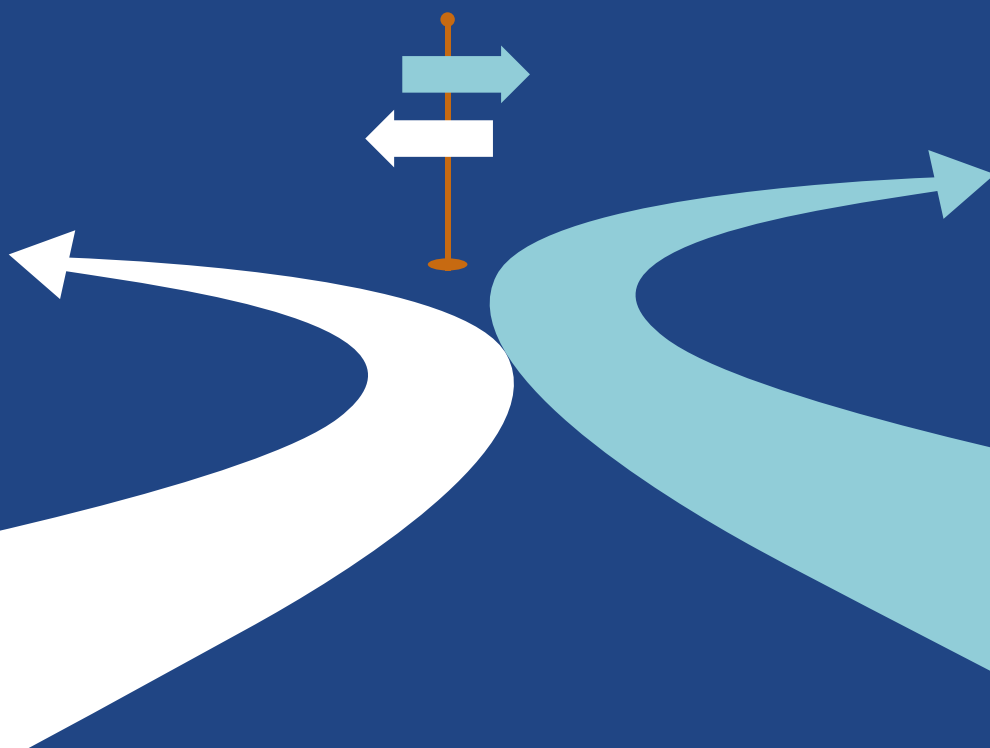




REFORMAS ELECTORALES **COMO** ENCRUCIJADAS

Entre el fortalecimiento o el desmantelamiento de la democracia

Arturo Espinosa Silis, Daniela Arias Sánchez,
Víctor M. Díaz de León Alcalá y Andrea Pablos Cabrera

© KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ELV.
Oficina de la Fundación México

Río Guadiana No. 3, Col. Cuauhtémoc
C.P. 06500 Ciudad de México, México
Tel. (+52) 55 5566 4599
<https://www.kas.de/es/web/mexiko>

kasmex@kas.de

X, Instagram y Facebook: @kasmexiko

Director de la Fundación Konrad Adenauer México
Johannes Hügel

Gestores del Proyecto
Juan Pablo Campos González
(juan.campos@kas.de)
Javier Moreno Márquez

© Arturo Espinosa Silis, Daniela Arias Sánchez,
Víctor M. Díaz de León Alcalá y Andrea Pablos Cabrera, 2026.

Para citar este documento: Espinosa Silis, A., Arias Sánchez, D., Díaz de León
Alcalá, Víctor M. y Pablos Cabrera, A. (2026). *Reformas electorales como
encrucijadas: entre el fortalecimiento o el desmantelamiento de la democracia*.
Fundación Konrad Adenauer Stiftung México, Laboratorio Electoral.

Puede ser descargado gratuitamente en:
<https://www.kas.de/es/web/mexiko>



REFORMAS ELECTORALES COMO ENCRUCIJADAS

*Entre el fortalecimiento o el
desmantelamiento de la democracia*

Arturo Espinosa Silis, Daniela Arias Sánchez,
Víctor M. Díaz de León Alcalá y Andrea Pablos Cabrera



ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	5
Fundamentos normativos y principios rectores de la función electoral	7
Parlamento abierto y la integridad legislativa	8
El código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia	10
Los principios del Sistema Interamericano y la democracia representativa	11
Decálogo de principios rectores de las reformas legales en materia electoral	11
El último proceso de reforma electoral en México	13
Las últimas reformas electorales de 2025-2026	14
Referencias	16

PRESENTACIÓN

La estabilidad de un sistema democrático depende, en buena medida, de la solidez y legitimidad de su marco normativo electoral. En el contexto de México, y en general de América Latina, las reformas legislativas en esta materia han pasado de ser un ejercicio meramente técnico, para convertirse en el terreno de una disputa política e impulsar cambios regresivos.

La experiencia comparada¹ comprueba que, en la mayoría de los casos, las reformas electorales impulsadas sin consensos amplios, en temporalidades poco adecuadas o mediante mecanismos de captura institucional,

tienden a erosionar la confianza pública,² debilitando con ello la credibilidad en las autoridades electorales y ampliando sus efectos a generar escenarios de conflictividad alrededor de la jornada electoral y en la etapa poselectoral. Por ello, los estándares internacionales enarbolados en buena medida por organismos como la Comisión de Venecia,³ la Organización de Estados Americanos⁴ o IDEA Internacional⁵ se convierten en una serie de principios orientadores para la modificación del marco normativo. Este documento analiza esos parámetros ideales para la conducción de reformas electorales.

INTRODUCCIÓN

La evolución política de América Latina en los últimos 50 años ha demostrado que existe una transformación en la naturaleza de sus crisis democráticas. Mientras que en el siglo XX la democracia era interrumpida por quiebres externos y violentos –como los golpes de Estado militares en Chile, Argentina y Brasil–, en el siglo XXI las amenazas son endógenas, institucionales y continuas. La región, caracterizada por una constante tensión entre el reformismo electoral y la inestabilidad normativa (que mantiene a Latinoamérica como una de las regiones del mundo con más reformas electorales),⁶ ha visto cómo las

modificaciones constitucionales, inicialmente orientadas a la inclusión y la transparencia, son instrumentalizadas por las élites oficialistas para rediseñar las reglas de la competencia a su favor,⁷ argumentando que las anteriores son corruptas y, en el mejor de los casos, obsoletas.⁸

El valor jurídico-político de una Constitución es, esencialmente, la eficacia de los mecanismos de control que se prevean de manera tal que sirvan como contención para la ciudadanía de un Estado frente a un eventual abuso del poder público.⁹ Cuando la alternancia se vuelve

¹ Rodríguez, M. (2025). *Protección de la democracia en América Latina*. IDEA Internacional. Disponible en <https://www.idea.int/es/news/protección-de-la-democracia-en-america-latina>

² Organización de Estados Americanos. (2024). *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*. Disponible en <https://scm.oas.org/pdfs/2024/CP49793S.pdf>

³ www.coe.int/en/web/venice-commission

⁴ www.oas.org/es/

⁵ www.idea.int/

⁶ Uribe, C. (2022). Las reformas electorales en América Latina: los retos en los procesos de cambio institucional y los desafíos para la construcción democrática. En *Reformas electorales en América Latina*, Flavia Freidenberg (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 315-329.

⁷ Freidenberg, F. (2024). Democracy in Latin America: Between Backsliding and Resilience. *Athena-Critical Inquiries in Law, Philosophy and Globalization*, vol. 4, núm. 1, pp. 68-109.

⁸ Véase Müller, J-W. (2017). *¿Qué es el populismo?* Libros Grano de sal; Issacharoff, S. (2009). Democracias frágiles. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 10, número 1, pp. 5-62, y Weyland, K. (2013). The threat from the populist left. *Journal of Democracy*, vol. 24, núm. 3, pp. 18-32.

⁹ Ferrajoli, L. (2001). *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Editorial Trotta.

imposible debido a leyes vigentes, la Constitución deja de ser un pacto social para convertirse en un instructivo, a la medida del partido gobernante, sobre cómo no dejar el poder. Como señala Landau,¹⁰ mientras los gobiernos son elegidos democráticamente, una vez en el poder utilizan los mecanismos de la propia democracia para cambiar las reglas del juego de modo que a la oposición le resulte particularmente difícil acceder al poder.

Levitsky y Way acuñaron el término “autoritarismo competitivo” para explicar cómo los regímenes híbridos, tras una fachada democrática de organización de elecciones periódicas, alteran las reglas del juego de tal forma que violan gravemente los principios de competitividad, utilizando los recursos estatales para inclinar la balanza a su favor permanentemente.¹¹ Esto lo hacen también a través del uso estratégico del aparato jurídico y político para impulsar reformas.¹²

Bajo este modelo, los mínimos indispensables de una democracia pueden permanecer. Este escenario de competencia real pero injusta se ve potenciado por el hiperpresidencialismo histórico de la región y por narrativas populistas de izquierda o derecha que deslegitiman a las cortes y a los árbitros independientes, catalogándolos como reductos oligárquicos opuestos a la soberanía popular.

El comportamiento de las reformas en América Latina

La literatura especializada en sistemas políticos comparados clasifica la propensión al cambio normativo en

los sistemas electorales de la región en tres: países hiperactivos –como Ecuador, Perú, México y República Dominicana–, donde las reglas electorales se someten a constantes procesos de redefinición legal; países moderados, como Argentina, Costa Rica, Brasil y Colombia; y pasivos o de alta estabilidad, entre los cuales Uruguay y Paraguay representan los ejemplos más consolidados. Este reformismo masivo se sustenta empíricamente en el registro de más de 239 reformas que tuvieron lugar en el periodo comprendido entre 1977 y 2019.¹³

Tal fenómeno no es exclusivo de una corriente política, sino que se puede considerar como un fenómeno transversal en la región latinoamericana. Casos como el de Venezuela¹⁴ y Nicaragua¹⁵ nos demuestran cómo la modificación de las reglas del juego destruyó casi por completo la competitividad electoral, permitiendo regímenes que se perpetúan de manera autoritaria. En el otro extremo del espectro político se encuentra El Salvador,¹⁶ que ha terminado por reinterpretar la norma constitucional para permitir la reelección inmediata, además de cambios en la integración del Congreso que han dado una mayoría al partido en el gobierno. A este camino, especialistas como Steven Levitsky y Daniel Ziblatt lo han calificado como un riesgo a la democracia,¹⁷ por admitir la concentración absoluta del poder.

En la región se han visto importantes avances en temas como la paridad de género (45 reformas en la materia en 17 países desde 1991 hasta 2024¹⁸), adopción de modelos mixtos de financiamiento,¹⁹ así

¹⁰ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*, vol. 47, núm. 1, pp. 189-260.

¹¹ Levitsky, S. y Way, L. (2004). Elecciones sin democracia, el surgimiento del autoritarismo competitivo. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 24, pp. 159-176.

¹² Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Editorial Ariel.

¹³ Freidenberg, F., Garrido, S. y Uribe, C. (2021). *¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina*. Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

¹⁴ Al respecto, se recomienda profundizar en los trabajos de Corrales (2024) y de Corrales y Penfold (2011).

¹⁵ Se recomiendan los análisis de Martí, Rodríguez y Serra (2022) y de Martí (2016).

¹⁶ Acerca de abuso constitucional véase la publicación de Dixon y Landau (2015).

¹⁷ Sobre este tema, véanse los análisis de Nord *et al.* (2026) y el Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit (2026), que coinciden en clasificar a Venezuela y Nicaragua como “autocracias electorales” y “regímenes autoritarios”, respectivamente, entre otros aspectos, por la falta de independencia del Poder Judicial y de las autoridades electorales derivadas de sucesivas reformas constitucionales.

¹⁸ Freidenberg, F., y Cruz Merchán, C. (2025). Laboratorios de cambio institucional: los sistemas electorales y sus reformas en América Latina. *Reflexión Política*, vol. 27, núm. 55, pp. 8-36.

¹⁹ *Ibidem*.

como el impulso a la democracia interna de los partidos y la independencia administrativa de los órganos de gestión electoral. Sin embargo, entre 1978 y 2022²⁰ también se han introducido mecanismos de erosión institucional, entre ellos la modificación de los requisitos de registro partidario, o la redefinición de la reelección presidencial, regulada en al menos 34 ocasiones en la región.

Por eso, para contrarrestar este abuso en las reformas constitucionales y, a la vez, blindar las reglas del juego democrático, tanto la Ciencia Política como el Derecho Constitucional abordan que el cómo es tan importante como el qué. Cualquier reforma electoral que se precie de ser legítima no debe tener como origen una imposición cupular, sino un proceso técnico transparente y profundamente participativo.²¹

FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

Hablar de integridad electoral implica más que la celebración periódica de elecciones.²² De acuerdo con estándares internacionales, supone la existencia de un sistema capaz de garantizar la neutralidad estatal que desarrolle condiciones equitativas en la contienda bajo la tutela de un árbitro independiente, transparente en su actuar, que posea un andamiaje legal sólido, en donde se incluyan tanto la protección de minorías políticas, como un control constitucional efectivo.²³

En términos sustantivos, la integridad parte de una premisa fundamental: las reglas de la competencia democrática no deben ser diseñadas de manera unilateral por quienes temporalmente tienen el poder político. Las reglas electorales deben entenderse como el conjunto de principios, procedimientos y garantías institucionales orientados a asegurar que todas las etapas del proceso electoral se desarrollen conforme a los estándares democráticos, constitucionales y de derechos humanos. Ello no debe limitarse a la jornada de elecciones, sino que debe incidir en el diseño mismo del sistema electoral que, en buena medida, se sustenta en la confección de las normas electorales que regulen la organización de las

elecciones, el acceso equitativo a la contienda, la resolución imparcial de controversias y la aceptación legítima de los resultados.

En el fondo, los estándares de integridad reconocen que la democracia no se agota en la mera existencia de mayorías electorales legítimas, sino que requiere límites legalmente instituidos que impidan que estas mayorías redefinan discrecionalmente las condiciones de su propia permanencia en el poder. La integridad electoral exige que cualquier diseño institucional en la materia, que necesite de una reforma legal, debe constituirse por normas que sean compatibles, al menos, con los principios de legalidad y certeza, de estabilidad normativa, transparencia e inclusión, participación plural, independencia institucional, en un marco de no regresividad democrática. El ejercicio del sufragio, de manera puntual, debe cimentarse en el respeto a los principios de ser universal, igual, libre, secreto y directo. Estos conceptos, aunque parecen elementales, requieren una traducción legislativa compleja que impida la exclusión de sectores poblacionales o la distorsión de la voluntad ciudadana.

²⁰ Freidenberg, F. (2022). Un mundo de reglas inciertas y resultados adversos: una introducción. En *Las reformas a la representación política en América Latina*, Flavia Freidenberg (ed.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. XI-XXXVI.

²¹ Se puede profundizar en Vallés (2007), así como en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (2007).

²² Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press.

²³ Elklit, J. y Svensson, P. (1997). What makes elections free and fair? *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 3, pp. 32-46; Pastor, R. (1999). The role of electoral administration in democratic transitions. *Democratization*, núm. 6, pp. 1-27; Lijphart, A. (1999). *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Editorial Ariel.

PARLAMENTO ABIERTO Y LA INTEGRIDAD LEGISLATIVA

La literatura base, como los manuales de IDEA Internacional²⁴ y la Comisión de Venecia,²⁵ recomiendan determinados parámetros técnicos para asegurar una cierta neutralidad en el proceso. De entrada, las modificaciones en materia de elecciones no deben beneficiar a los gobernantes en turno. Bajo un principio de no retroactividad, cualquier reforma debe aplicarse para posteriores mandatos; además, se deben realizar reformas en materia constitucional con la suficiente anticipación, lo recomendando es por lo menos un año antes de las elecciones, evitando con ello que las reglas se modifiquen con base en la coyuntura. Por último, se exige un consenso amplio, a partir de mayorías calificadas ratificadas por órganos subnacionales o, incluso, un proceso de referéndum, de manera tal que una mayoría, por más relevante que pudiera ser, no capture las reglas del juego.

Las reformas deben construirse, entonces, mediante procedimientos deliberativos, técnicamente sustentados y abiertos a la participación plural. Los estándares internacionales recomiendan que se realicen consultas públicas amplias con la colaboración de todas las fuerzas políticas representadas aun minoritarias y la opinión técnica insustituible de los operadores de la norma que, finalmente, son las autoridades administrativas y jurisdiccionales, a fin de impulsar la participación de la academia y organizaciones de la sociedad civil.

Cualquier proceso de reforma requeriría, más allá de la simple convocatoria y celebración pública de las sesiones parlamentarias, un procedimiento técnico institucionalizado para la confección de las leyes²⁶ que siga un planeamiento con etapas como las siguientes:

Fase preparatoria. En esta deben definirse objetivos claros basados en diagnósticos objetivos y no en narrativas

políticas. En esta etapa se identifican los incentivos de los actores y las barreras para la inclusión de grupos de atención prioritaria (mujeres, juventudes, minorías étnicas, personas con discapacidad, etcétera). También debería incluirse la evaluación de las recomendaciones de misiones de observación previas o el análisis de la jurisprudencia relevante.

Fase de concientización y consulta. Aquí la reforma se socializa mediante mecanismos de parlamento abierto y educación cívica. Los actores clave deben desarrollar, facilitar y monitorear los mecanismos de información respecto al proceso y contenido de la reforma que garanticen la participación de la ciudadanía.

El Legislativo delega la organización del parlamento abierto en un cuerpo con independencia técnica que pueda estar integrado por personas académicas especialistas en la materia electoral y representantes de la sociedad civil organizada, capaz de diseñar la metodología, sistematizar las propuestas y garantizar que la información se traduzca al lenguaje normativo.

Se necesita emitir una convocatoria pública con reglas claras de participación, realizando un mapeo por parte del cuerpo técnico para asegurarse que estén representados, en la mayoría de lo posible, autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, partidos políticos –incluyendo a la oposición–, la academia y centros especializados de investigación, y organizaciones de la sociedad civil.

Fase de deliberación y redacción. En esta se debe dividir la discusión de los temas en ejes técnicos específicos para ser discutidos en espacios de carácter más especializado y a manera de audiencias públicas y conversatorios

²⁴ Entre otros, véase IDEA. (2025). *Desafíos a la integridad electoral en las democracias*. Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/2025-07/desafios-integridad-electoral-en-las-democracias.pdf>

²⁵ www.coe.int/en/web/venice-commission

²⁶ Para la realización de este esquema se siguieron los trabajos de Fung (2006) y su concepto de *esferas de participación*; Ansell y Gash (2007) y su teoría de la *gobernanza colaborativa*; Warren y la noción de *representación no electoral* (en Urbinati y Warren, 2008); Noveck y Peixoto, en sus investigaciones sobre *democracia digital y crowdsourcing legislativo* (en Gilman y Peixoto, 2019); Noveck (2017) y Puente (2021), quien sostiene la obligatoriedad de dictaminar como diferenciador entre un parlamento abierto de un ejercicio de relaciones públicas.

con expertos. Los debates en el Legislativo deben basarse en evidencia acordada y fuentes fiables, incluso asegurando mecanismos alternativos de toma de decisiones e inclusión en caso de *impasse* legislativo.

En ese sentido se debe procurar que el parlamento abierto sea real y no una simulación, para lo cual es indispensable sistematizar las propuestas que se obtengan del ejercicio, dictaminarlas y justificar técnicamente por qué se acepta o rechaza cada propuesta concreta.

Posterior al parlamento abierto se redacta la propuesta legislativa. Es a partir de las conclusiones que se construye iniciativa de reforma y se genera el debate parlamentario, pues solo de esta forma se garantiza que no sea una mera simulación y tenga utilidad real, además de que las propuestas se tomen en consideración.

En general en todo el proceso, pero en particular en esta etapa, la transparencia debe ser fundamental, para lo cual el diseño y publicación de micrositos en internet donde cualquier persona pueda participar con propuestas técnicas, análisis o comentarios es parte esencial; esto debe hacerse no solo oportunamente sino en formatos de información accesible.

Fase de adopción e implementación. Las modificaciones legales deben aprobarse con antelación suficiente al inicio del proceso electoral y a la preparación de las elecciones, de manera que se permita que tanto las autoridades como la ciudadanía conozcan a cabalidad y comprendan las nuevas reglas, teniendo el tiempo necesario para su implementación.

En este sentido, la Comisión de Venecia recomienda que las reglas fundamentales de Derecho Electoral no deban modificarse en el año previo al de la elección o, al menos, que sean objeto de un consenso amplio.

La OEA ha sostenido que las reformas carecerán de legitimidad democrática si se aprueban en *fast-track*, sin deliberación legislativa suficiente o haciendo uso de mayorías legislativas que excluyen a los demás sectores relevantes del sistema político. La reforma en sí misma no es un acto formal de producción legislativa, sino un mecanismo político de construcción democrática.²⁷

A manera de síntesis de este apartado, el parlamento abierto, más allá del mero ejercicio de reunión, implica la creación de una institucionalidad fortalecida que muestre y mantenga altos estándares en la integridad de su personal y sus procedimientos. Los estándares internacionales exigen transparencia en todos sentidos de la información parlamentaria, garantizando la privacidad de la ciudadanía.

En el diseño de reformas electorales, el parlamento abierto debe servir para que la experticia técnica de la sociedad civil, la academia y los órganos autónomos sea parte de la construcción y redacción de la ley.

En conclusión, este consenso político reforzado implica que en cualquier democracia constitucional también se abone a la equidad en la contienda. Por ello es deseable, de acuerdo con lineamientos internacionales, que se aprueben mediante consensos amplios, procesos multipartidistas y acuerdos transversales, evitando en lo posible la judicialización, polarización y pérdida de la legitimidad.

²⁷ Véanse tanto la Opinión Consultiva OC-28/21 sobre reelección presidencial indefinida, por la cual la Corte Interamericana determina que el principio de pluralismo político prohíbe que una fuerza gobernante altere el andamiaje constitucional para perpetuarse, por lo que en el diseño de las reglas electorales se debe salvaguardar la alternancia y los derechos de la oposición; como el caso Tribunal Constitucional vs. Perú (2001), donde la misma Corte sentó el criterio de que el Legislativo no puede utilizar mecanismos formales de destitución o reformas exprés para socavar la independencia de otros órganos, confirmando que las formas, incluso legales, no convalidan materialmente un acto antidemocrático si se excluye deliberadamente tanto el debate como el debido proceso. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-28/21. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=2171

EL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA ELECTORAL DE LA COMISIÓN DE VENECIA

El estándar global sobre los límites y formas técnicas para modificar las leyes electorales es el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, mejor conocida como la Comisión de Venecia del Consejo de Europa. Nació a finales del siglo XX con el propósito de ayudar a los países del antiguo bloque soviético a transitar hacia la democracia a través, precisamente, del diseño de constituciones sólidas que propiciarán instituciones en las que se sustentara un estado de Derecho efectivo. Hoy es considerado un organismo global con fuerte presencia en América Latina, con países miembros de pleno derecho y con cooperación constante, por ejemplo, con la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Adoptado de manera formal en 2002, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral compila las directrices y los elementos mínimos estructurales que un Estado debe garantizar para que sus elecciones sean consideradas democráticas. De acuerdo con el documento, los principios fundamentales que deben regir a cualquier sistema democrático son:

- **Voto universal**, bajo un padrón permanentemente actualizado, el derecho a votar y a ser votado con restricciones mínimas y, en todo caso, proporcionales, como la mayoría de edad o no estar sujeto a una pena corporal.
- **Voto secreto**, que además de que no debe existir un mecanismo que permita rastrear el sentido del

voto de una persona, se deben prohibir votos familiares o corporativos en un mismo sentido.

- **Voto directo**, procurando que las y los electores elijan sin necesidad de intermediarios a sus representantes, especialmente a aquellos que conforman el Poder Legislativo.
- **Voto libre**, que la o el votante forme su opinión sin coacción y que el Estado mantenga una estricta neutralidad en el uso de recursos públicos.
- **Voto igual**, cada persona tiene derecho a un voto y cada voto debe valer lo mismo, evitando distorsiones externas en la delimitación de distritos, o *gerrymandering*.

Precisamente este Código de Buenas Prácticas busca convertirse en una herramienta técnica sobre cómo hacer, procedimentalmente, una reforma a través de nociones mínimas: la estabilidad electoral traducida en que las modificaciones sustanciales no se realicen, por lo menos, en el año previo al de la elección, evitando las suspicacias de que el partido en el poder busque manipular los resultados; la organización de las elecciones por un árbitro imparcial e independiente, ya sea una comisión o institución central administrativa, estructurado bajo un cuerpo legal que brinde blindaje a las presiones políticas del gobierno en turno; y un sistema eficaz de justicia electoral, ya que debe existir un tribunal especializado que resuelva las disputas electorales mediante una vía judicial expedita, asegurando de esta manera que la decisión final recaiga en el Poder Judicial, no en el Ejecutivo ni en el Legislativo.

LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

En el ámbito regional, la Carta Democrática Interamericana (CDI)²⁸ define la democracia representativa como la base de la organización política de los estados miembros de la OEA. Los derechos políticos no son susceptibles de suspensión y deben interpretarse con una mirada amplia que incluya no solo el acto del voto, sino el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad. Un sistema electoral eficaz, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no se agota en la expedición de leyes, sino que requiere la existencia de un complejo aparato institucional que garantice el goce real de estos derechos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),²⁹ en su artículo 2, exige que el Estado no únicamente reconozca formalmente los derechos políticos, sino que garantice su goce efectivo sobre una base de igualdad y no discriminación mediante la adopción de medidas legislativas y de otro carácter, necesarias para darles efecto interno. El cumplimiento de esta obligación incluye la expedición de normas y el desarrollo de

prácticas conducentes al acatamiento real y la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas que violen las garantías de la Convención.

Coincide en los principios de universalidad, secrecía, libertad e igualdad del voto, añadiendo dos más:

- **Transparencia**, es decir, escrutinio público, presencia de personas observadoras de manera individual o colectiva bajo la figura de misiones de observación, resultados verificables y trazables, y
- **Autenticidad**, materializada en elecciones periódicas, con resultados que reflejen fielmente la voluntad popular.

A partir del análisis anterior, este documento busca formular una propuesta de decálogo rector que incorpore todas las recomendaciones expuestas, que atienda también a la coyuntura actual y que pueda responder adecuadamente a las necesidades actuales en América Latina, pero especialmente en México.

DECÁLOGO DE PRINCIPIOS RECTORES DE LAS REFORMAS LEGALES EN MATERIA ELECTORAL

Los cambios no estudiados ni acompañados de diagnósticos debilitan a la democracia y facilitan el control de una sola facción política o del grupo en el poder. Por ello, con la finalidad de asegurar que la democracia sobreviva a los inevitables virajes ideológicos, presentamos un Decálogo de medidas tendientes a salvaguardar la estabilidad democrática ante las reformas en materia electoral.

1. Prioridad de la dignidad humana y el bien común

Cualquier reforma constitucional en materia electoral debe tener como fin primordial la protección de los derechos fundamentales de la persona, por encima de cualquier visión de proyecto político o partidista.

²⁸ www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

²⁹ www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-americana-derechos-humanos.pdf

2. Principio de supremacía constitucional

Si por definición las leyes son generales, abstractas e impersonales, ningún gobierno, por más respaldo popular que tenga, debe estar por encima de la Constitución, de ahí que las reformas deben seguir canales institucionales rigurosos en su confección inicial o en sus modificaciones posteriores.

3. Garantía de alternancia en el poder

Una de las características indispensables de las elecciones es su celebración periódica para garantizar la renovación del gobierno. En ese sentido, se debe establecer de manera clara que las reglas no permitan un andamiaje institucional que facilite la perpetuación de un individuo o facción y que eviten la reelección, sino que fomenten la alternancia política.

4. Sistema de pesos y contrapesos

La democracia requiere una división de poderes clara, con un Legislativo fuerte y un Judicial verdaderamente independiente para que puedan servir de contrapeso al Ejecutivo. Ninguna reforma, ni nivel de respaldo popular, debe usarse para intentar la captura judicial o para debilitar la representación de las minorías en el Congreso de la Unión.

5. Descentralización política

El poder no debe concentrarse, sino distribuirse. Las reformas constitucionales deben fortalecer al federalismo –donde corresponda– y las entidades subnacionales y los municipios deben ser fortalecidos evitando el hiperpresidencialismo.

6. Fortalecimiento del sistema de partidos

En contra de fenómenos como el caudillismo o el populismo, se debe promover desde la legalidad el fortalecimiento de instituciones políticas con esquemas de democracia interna real, que tengan

dentro de su finalidad la formación de cuadros que sirvan como canales legítimos de acceso al poder, capaces también de construir acuerdos.

7. Instituciones electorales sólidas

La autoridad electoral encargada de la organización de las elecciones debe gozar de autonomía técnica y financiera, blindada de la influencia gubernamental y de la polarización partidista. El cuerpo profesional electoral debe estar constituido por personas expertas, amparadas en un servicio civil y no estar sujetas en su incorporación o promoción a vaivenes políticos.

8. Participación ciudadana como base de la democracia

La democracia no debe agotarse en las urnas, sino que cualquier reforma debe tener como eje fundamental a la ciudadanía desde una perspectiva activa, informada y con valores democráticos arraigados, capaz de participar en procesos democráticos, no de forma corporativa o clientelar, sino por convicción.

9. Interacción con el entorno socioeconómico

Existe un vínculo indisoluble entre la certeza jurídica constitucional y el desarrollo socioeconómico. Las reglas electorales estables atraen confianza e inversión, mientras que la incertidumbre electoral y política ahuyentará capitales, dañando el bienestar social que ayuda en el sostenimiento de la democracia misma.

10. Pluralismo político

La política debe entenderse como una deliberación entre adversarios. Las reformas electorales tendrían que garantizar condiciones equitativas para que todas las voces formen parte del pluralismo democrático.

EL ÚLTIMO PROCESO DE REFORMA ELECTORAL EN MÉXICO

Después del análisis de este documento debe entenderse que cualquier reforma en materia electoral se tiene que examinar desde una lógica de integridad democrática y no solamente desde parámetros de formalidad legislativa o de viabilidad política en una determinada coyuntura. En cualquier democracia constitucional, reformas de este tipo muestran una particularidad que no tienen otras, pues se trata de las reglas que permiten el acceso al poder y, por lo tanto, no deben quedar sujetas exclusivamente a mayorías temporales, dado que justo el límite institucional consiste en evitar procesos de concentración política que son incompatibles con la esencia misma de la democracia.

Particularmente la experiencia latinoamericana demuestra que el deterioro democrático no necesariamente inicia con actos abiertamente autoritarios, sino gradualmente a través de reformas legislativas que, bajo la apariencia del buen Derecho, van minando órganos autónomos a la vez que reducen controles y alteran equilibrios institucionales, en muchas ocasiones, bajo narrativas de legitimidad popular. La confección de una reforma electoral idónea debe guiarse por la búsqueda de la integridad y el fortalecimiento de la confianza pública, no por la conveniencia política inmediata.

En el caso mexicano, la preservación de la integridad electoral se basa, en buena medida, en el fortalecimiento de sus autoridades administrativas y jurisdiccionales, de manera que no sean percibidas por los gobiernos en turno como obstáculo, sino como garantía estructural de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda. Por ello, cualquier intento de reforma electoral legítima debe cumplir los estándares reforzados aquí señalados de deliberación pública, consenso plural, estabilidad normativa, participación de personas expertas y protección institucional; de no ser así, existirá el riesgo latente de transformar mecanismos democráticos en instrumentos de erosión política.

México ha consolidado –con antecedentes desde 1977 y a lo largo de por lo menos tres décadas de organización primero ciudadana y después profesionalizada– un

sistema electoral reconocido internacionalmente por su competencia y eficiencia técnica. Este, en virtud del contexto propio del país, se basa en la desconfianza histórica que obligó a crear dispositivos de seguridad y control extremos, así como una autoridad administrativa autónoma con presencia en todo el territorio nacional y una de carácter jurisdiccional con competencia exclusiva en temas electorales.

El diagnóstico técnico del actual sistema destaca como pilares fundamentales la eficacia operativa, materializada en la capacidad del Instituto Nacional Electoral (INE) para organizar las fases logística y operativa de las elecciones, incluyendo la instalación de casillas en zonas remotas; un sistema robusto para emitir la credencial para votar con fotografía y mantener una cartografía actualizada, lo que garantiza el principio de “una persona, un voto”; la ciudadanización de las casillas, que implica la participación masiva de ciudadanas y ciudadanos sorteados y capacitados como funcionarios de casilla, lo que garantiza la imparcialidad en la recepción y conteo inicial de los sufragios; un cuerpo técnico de carrera, el Servicio Profesional Electoral Nacional, que asegura la continuidad institucional y el conocimiento técnico especializado frente a los cambios políticos; y herramientas tecnológicas eficientes, como el PREP y los conteos rápidos, que dotan de certeza a la ciudadanía la misma noche de la jornada electoral.

A pesar de estas fortalezas operativas, se identifican problemas estructurales que requieren atención legislativa. Fundamentalmente el costo de la política, ya que la modalidad de financiamiento público de campañas demanda sumas cuantiosas que a menudo no se reportan debidamente; la captura y clientelismo, pues subsisten prácticas de compra de voto, movilización y condicionamiento de programas sociales que erosionan la libertad del sufragio. Aunado a lo anterior, el riesgo creciente de la injerencia de formas de financiamiento ilegal o del crimen organizado, agravado por un sistema saturado de tecnicismos en el que las impugnaciones se utilizan a menudo como herramientas políticas de presión, más que como mecanismos de protección de derechos.

Uno de los principales riesgos detectados, en un entorno de erosión institucional, consiste en la utilización estratégica de reformas electorales bajo una narrativa de austeridad, democratización o renovación institucional, que en realidad encubren intentos de concentración política. Históricamente se ha visto que una buena cantidad de reformas regresivas no se presentan públicamente como ataques a la democracia, sino como procesos de modernización administrativa o combate a privilegios burocráticos.

Resulta preocupante que en estos momentos de coyuntura se desacredite sistemáticamente a las autoridades electorales, cuestionando la legitimidad técnica de órganos autónomos, particularmente la autoridad electoral, a través de un discurso que ha estado sustentado en una narrativa entre las instituciones y la voluntad popular. Ello ha llevado a que las más recientes reformas se hayan promovido sin un consenso plural, sino como una

imposición de la coalición gobernante, tendiente hacia la captura institucional: reducciones presupuestales y, por ende, de capacidades técnicas de las autoridades con las que se pretende someterles a vaivenes políticos.

Estas dinámicas generan un fenómeno de erosión institucional que terminan por disminuirlas, gradualmente, hasta perder la capacidad efectiva de desarrollar su labor constitucional. La experiencia internacional reciente evidencia que el debilitamiento democrático inicia con la deslegitimación mediante el discurso de la autoridad, continúa con las reformas legales orientadas a reducir la autonomía técnica y concluye con la reconfiguración institucional favorable al grupo gobernante. Evidentemente, la captura de las autoridades electorales generaría la reducción de confianza institucional derivada de la percepción de parcialidad, desigualdad competitiva y, por lo tanto, una desincentivación de participación política que llevaría a una crisis de legitimidad democrática.

LAS REFORMAS ELECTORALES DE 2025-2026

Las reformas propuestas nacieron desde el gobierno, lo cual en México pocas veces había ocurrido; por lo general las propuestas surgían desde la oposición o las fuerzas políticas. Para construir la reforma se creó una Comisión Presidencial para la Reforma Electoral, la cual estuvo integrada por funcionarios de la administración, dejando fuera a las fuerzas políticas, aliadas y opositoras, así como al propio Legislativo. Esta Comisión llevó a cabo foros para plantear propuestas, los cuales si bien fueron amplios y buscaron ser plurales, no dieron un espacio real para el análisis de las necesidades del sistema o de las propuestas que se presentaban, por lo que terminaron siendo espacios para propuestas que no generaron ninguna discusión o diagnóstico. La Comisión entregó los resultados de su trabajo al Ejecutivo federal, sin dar a conocer ningún tipo de diagnóstico o compilación sobre lo realizado durante casi seis meses.

De esta forma, bajo la bandera de la austeridad, la actual administración del Poder Ejecutivo priorizó en un primer intento que las elecciones no fueran tan gravosas, proponiendo una reducción del 25% en su costo general,

impactando directamente en el presupuesto del INE (de manera específica en topes salariales), los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), tribunales electorales locales y el financiamiento público de los partidos políticos, así como un control más estricto en la fiscalización de sus recursos.

En ese mismo sentido, buscaba un ajuste en las y los legisladores de representación proporcional, sugiriendo un mecanismo de “mejores perdedores” en los que accedieran a la Cámara de diputaciones electas por el voto popular, aun y cuando no hubieran alcanzado el triunfo por el principio de mayoría relativa, pero hubieran obtenido los mejores porcentajes de votación, obligando a que todos buscaran el apoyo ciudadano. En dicha propuesta se introdujo un nuevo esquema de regulación del uso de inteligencia artificial en campañas y se reducía el tiempo asignado en radio y televisión.

El fracaso de esta reforma radicó en que la negociación no abarcó, siquiera, a los propios partidos aliados al partido gobernante. Al no haber consenso, sobre todo en

temas relevantes como la reducción de financiamiento y en prerrogativas de los partidos minoritarios dentro de la coalición, pero necesarios para la mayoría calificada, la propuesta no prosperó, obligando a la presidenta a la misma fórmula del sexenio anterior: presentar un plan B de menor calado, centrado estrictamente en la austeridad administrativa, limitando remuneraciones de la burocracia electoral y dirigencias partidistas, recortando prestaciones, reduciendo presupuestos de los legislativos locales, pero evadiendo los puntos esenciales de una verdadera reforma en materia electoral, al grado de ser calificada como “descafeinada”, que poco tenía que ver con la materia electoral.

En un periodo extraordinario de sesiones se aprobó la modificación de la fecha de elecciones judiciales para 2028. Además de la posibilidad de anular las elecciones por causales de injerencia extranjera y la creación de una

comisión de consejerías de la autoridad electoral, con el fin de revisar los posibles vínculos que pudieran tener las candidaturas postuladas por los partidos políticos con la delincuencia organizada o los antecedentes que impidan asegurar su probidad.

La democracia mexicana ha demostrado resiliencia, pero la integridad de sus procesos futuros depende de un marco legal fortalecido que priorice la certeza técnica por encima de la retórica política. Cualquier reforma a ese marco legal debe ser el resultado de un diálogo genuino, informado por evidencias y alineado con los más altos estándares en la materia.

En el reciente proceso de reforma no se atendió a ninguna de las buenas prácticas que en este documento sugerimos.

REFERENCIAS

- Ansell, Christopher y Gash, Alison.** (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 8, pp. 543-571.
- Corrales, Javier.** (2024). *Autocracy rising, how Venezuela transitioned to authoritarianism*. Brookings Institution Press.
- Corrales, Javier y Penfold, Michael.** (2011). *Dragon in the Tropics*. Brookings Institution Press.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.** Opinión Consultiva OC-28/21. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=2171
- Dixon, Rosalind y Landau, David.** (2015). Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, núm. 3, pp. 606-638.
- Economist Intelligence Unit.** (2026). *Democracy Index 2025, Democracy stabilises after eight years of decline*. Reino Unido. Disponible en <https://www.economistgroup.com/press-centre/economist-enterprise/eiu-democracy-index-2025-democracy-stabilises-after-eight-years-of-decline>
- Elklit, Jorgen y Svensson, Palle.** (1997). What makes elections free and fair? *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 3, pp. 32-46.
- Ferrajoli, Luigi.** (2001). *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Editorial Trotta.
- Freidenberg, Flavia.** (2022). Un mundo de reglas inciertas y resultados adversos: una introducción. En *Las reformas a la representación política en América Latina*, Flavia Freidenberg (ed.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. XI-XXXVI. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6983/22.pdf>
- Freidenberg, Flavia.** (2024). Democracy in Latin America: Between Backsliding and Resilience. *Athena-Critical Inquiries in Law, Philosophy and Globalization*, vol. 4, núm. 1, pp. 68-109. <https://doi.org/10.6092/issn.2724-6299/19152>
- Freidenberg, Flavia y Cruz Merchán, Camilo.** (2025). Laboratorios de cambio institucional: los sistemas electorales y sus reformas en América Latina. *Reflexión Política*, vol. 27, núm. 55, pp. 8-36. <https://doi.org/10.29375/01240781.5411>
- Freidenberg, Flavia, Garrido, Sebastián y Uribe, Cristhian.** (2021). *¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina*. Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6608/1.pdf>
- Fung, Archon.** (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, núm. 66, pp. 66-75.
- Gargarella, Roberto.** (2021). *El derecho como una conversación entre iguales*. Siglo XXI editores.
- Gilman, Hollie y Peixoto, Tiago.** (2019). Digital Participation. En Elstüb, S. y Escobar, O. (eds.), *Handbook of democratic innovation and governance*. Edward Elgar Publishing, pp. 105-119.
- IDEA.** (2025). *Desafíos a la integridad electoral en las democracias*. Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/2025-07/desafios-integridad-electoral-en-las-democracias.pdf>
- Issacharoff, Samuel.** (2009). Democracias frágiles. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 10, número 1, pp. 5-62.
- Laboratorio Electoral.** (2026). *Financiamiento de partidos políticos en América Latina*. Disponible en <https://>

laboratorioelectoral.mx/leer/Financiamiento_de_partidos_politicos_en_America_Latina

Landau, David. (2013). Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*, vol. 47, núm. 1, pp. 189-260.

Levitsky, Steven y Way, Lucan. (2004). Elecciones sin democracia, el surgimiento del autoritarismo competitivo. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 24, pp. 159-176.

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Editorial Ariel.

Lijphart, Arend. (1999). *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Editorial Ariel.

Martí i Puig, Salvador. (2016). Nicaragua, Desdemocratización y caudillismo. *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, núm. 1, pp. 239-258. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100011>

Martí i Puig, Salvador, Rodríguez, Daniel y Serra, Maciá. (2022). Nicaragua 2020-2022: el cierre autoritario. *Revista de Ciencia Política*, vol. 42, núm. 2, pp. 383-406. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000117>

Müller, Jan-Werner. (2017). *¿Qué es el populismo?* Libros Grano de sal.

Nohlen, Dieter. (2014). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (coords.). (2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Nord, Marina, Altman, David, Fernandes, Tiago, Good God, Ana y Lindberg, Staffan. (2026). *Democracy Report 2026: Unraveling the democratic Era?* University of Gothenburg, V-Dem Institute.

Norris, Pippa. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press.

Noveck, Beth. (2017). Crowdlaw: Collective intelligence and lawmaking. *Analyse & Kritik*, núm. 40, pp. 359-380.

Organización de Estados Americanos (OEA). (2024). *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*. Disponible en <https://scm.oas.org/pdfs/2024/CP49793S.pdf>

Pastor, Robert. (1999). The role of electoral administration in democratic transitions. *Democratization*, núm. 6, pp. 1-27.

Puente, Khemvirg. (2021). El Parlamento Abierto en México. Estudio introductorio, en Puente, K. (coord.), *El Congreso Mexicano y el parlamento abierto*. INAI, pp.13-21.

Rodríguez, Manuel. (2025). *Protección de la democracia en América Latina*. IDEA Internacional. Disponible en <https://www.idea.int/es/news/protección-de-la-democracia-en-america-latina>

Urbinati, Nadia y Warren, Mark. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 387-412.

Uribe, Cristhian. (2022). Las reformas electorales en América Latina: Los retos en los procesos de cambio institucional y los desafíos para la construcción democrática. En *Reformas electorales en América Latina*, Flavia Freidenberg (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 315-329. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6833/17.pdf>

Vallés, Josep. (2007). *Ciencia Política, una introducción*. Editorial Ariel.

Varol, Ozan. (2015). Autoritarismo encubierto. *Revista de Derecho de Iowa*, vol. 100, núm. 4, pp. 1673-1742. Disponible en <https://ilr.law.uiowa.edu/sites/ilr.law.uiowa.edu/files/2023-02/ILR-100-4-Varol.pdf>

Weyland, Kurt. (2013). The threat from the populist left. *Journal of Democracy*, vol. 24, núm. 3, pp. 18-32.

