

## El debate legislativo en torno a la modificación del umbral electoral en la reforma política-electoral de 2013-2014

Hermández de Gante, Alicia; Gimete-Welsh, Adrián

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hermández de Gante, A., & Gimete-Welsh, A. (2018). El debate legislativo en torno a la modificación del umbral electoral en la reforma política-electoral de 2013-2014. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(232), 17-44. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.232.59325>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## *El debate legislativo en torno al umbral electoral en la reforma político-electoral de 2013-2014*

### *The Legislative Debate on the Electoral Threshold in the 2013-2014 Political-Electoral Reform*

Alicia Hernández de Gante\*

Adrián Gimete-Welsh\*\*

Recibido: 24 de abril de 2017

Aceptado: 5 de octubre de 2017

#### RESUMEN

En México, la reforma político-electoral de 2013-2014 produjo cambios relevantes en los artículos 41 y 54 de la Constitución, relativos al umbral electoral que requiere un partido para mantener su registro y acceder a escaños, conforme al sistema de representación proporcional. Los partidos políticos mayoritarios pretendieron elevarlo a 4%, con la rotunda oposición de los minoritarios. Ante el posible impacto social y político que tendría la modificación y contra las teorías convencionales, planteamos la hipótesis de que el aumento del umbral no disminuye el número de partidos que integran el sistema electoral. El estudio se limitó a las elecciones federales de 2015. Nuestro objetivo fue analizar el debate parlamentario, sus implicaciones y los resultados arrojados.

**Palabras clave:** sistema de partidos; reglas electorales; México; umbral electoral; debate congresista; democracia.

#### ABSTRACT

In Mexico, the 2013-2014 political-electoral reform produced significant changes in articles 41 and 54 of the Constitution regarding the electoral threshold that parties require to maintain their registration and win seats, in accordance with the system of proportional representation. Major political parties intended to raise it to 4% with the outright opposition of minor parties. Given the potential social and political impact of that modification, and against conventional theories, we argue that increasing the threshold does not diminish the number of parties that constitute an electoral system. The study was limited to Mexico's 2015 federal elections. Our objective was to analyze the parliamentary debate, its implications, and outcomes.

**Keywords:** party system; electoral rules; Mexico; electoral threshold; congressional debate; democracy.

\* Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Correo electrónico: <sociologiajuridicapolitica53@gmail.com>.

\*\* División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa. Correo electrónico: <nugo435512@gmail.com>.

## Introducción

Tanto el sistema electoral (SE) como el sistema de partidos (SP) son elementos esenciales en las democracias modernas. Constituyen las reglas para formar gobierno y representación política mediante elecciones en las que la soberanía ciudadana se vierte en la representación partidista, impactando en la gobernabilidad (Nohlen, 1992).

¿Qué motiva a los actores políticos a realizar cambios al SE, particularmente en el umbral electoral? La respuesta tiene dos vertientes. Una, la gobernabilidad mediante un SP robusto; dos, la emergencia de nuevos grupos políticos que van ganando apoyo electoral en la sociedad y son vistos como alternativas políticas entre los electores ante la crisis de representación y de gobierno en el ámbito nacional (Colomer, 2004: 32).

La reforma política electoral de 2013-2014, producto del Pacto por México, comprendió reformas al SE (DOF, 2014). Entre éstas se encuentran modificaciones al umbral electoral mediante reformas a dos artículos constitucionales: el 41 fracción I y el 54 fracción II. El umbral electoral se refiere al porcentaje necesario para que los partidos políticos puedan mantener su registro, de acuerdo con el sistema de representación proporcional (SRP), siendo éste el objeto de estudio en este artículo.

Nuestra hipótesis plantea que una de las consecuencias de las reglas electorales en el SP es que el aumento del umbral electoral no disminuye el número de partidos que integran el sistema político electoral. Para demostrarla y por las restricciones de espacio únicamente examinaremos las elecciones federales de 2015 (primera prueba de la reforma 2013-2014) y el peso que tuvieron los partidos nacionales en el Congreso de la Unión, vía cooperación legislativa, para aprobar el nuevo umbral electoral.

El objetivo del artículo es investigar, desde un enfoque institucional (Duverger, 1951; Lijphart, 1990; Riker, 1982; Sartori, 1983; Taagepera y Shugart, 1989), cuáles fueron los juicios de los legisladores de ambas cámaras del Congreso en el debate parlamentario para aumentar el umbral electoral y, en su caso, valorar su impacto tanto en la fuerza electoral como en el SP mexicano, considerando que existen partidos mayoritarios y minoritarios, sobre todo porque ambos sistemas encuentran relación de co-determinación (Nohlen, 1994) en un contexto de SP competitivos y no competitivos (Sartori, 2005).

La guía metodológica conduce a aclarar teóricamente la importancia del umbral electoral en un SE y en un SP en las perspectivas de algunas experiencias latinoamericanas acotándolo a México, así como su paso histórico por el país y su reciente debate partidista, teniendo como fuentes básicas de información el *Diario de los Debates* y los órganos de difusión de ambos organismos legislativos.

El trabajo inicia puntualizando, en perspectiva comparada con algunos países, ciertas variables que se integran a las reformas electorales, colocando en este marco las posibles consecuencias del umbral electoral en un SP. El segundo apartado presenta un acercamiento

al concepto de umbral electoral, en el que se indican las reformas que en esta materia ha tenido México y se ofrece el historial de la pérdida del registro de algunos partidos políticos. Estos elementos proporcionan herramientas para analizar, en el apartado tres, el debate legislativo que condujo a la modificación del umbral electoral. Las consideraciones finales nos permiten enmarcarnos en el enfoque teórico-institucional, verificar la hipótesis de trabajo y valorar el impacto del umbral electoral para mantener el registro partidista.

### ***Generalidades: reglas electorales y sistema de partidos en perspectiva comparada***

Antes de abordar propiamente la problemática del umbral electoral, contextualicemos su relevancia en las reformas electorales y en la fragmentación partidista. Los objetivos que han tenido las reformas electorales en América Latina han sido la gobernabilidad, el fortalecimiento de los partidos y la reducción del excesivo multipartidismo (INCEP, 2012: 19) que se ha dado en algunos países en su tránsito hacia la democracia. En sus inicios, el número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979) se calculaba en un promedio de 2.82, mientras que para 2014 ascendió a 3.89 en promedio. En el caso de México, se elevó de 1.83 a 3.68 en 2014 (Freidenberg, 2015).

En la reforma política electoral de 2013-2014, el umbral electoral se inscribe en los indicadores de prescripción de políticas que buscan normar o modelar una concepción de gobernanza democrática, asumiendo de antemano estándares institucionales de gobernabilidad. De ahí la importancia de enmarcar este tipo de estudios en la perspectiva comparada, no sólo diacrónica, sino también espacial. En el cuadro 1 mostramos datos de algunos países latinoamericanos, entre los cuales México se sitúa en un promedio relativamente bajo de número efectivo de partidos en la competencia electoral, lo que indica su tendencia al tripartidismo.

Las variables sustantivas de un SE son la fórmula electoral, la magnitud de los distritos electorales, el tamaño de las asambleas y las barreras electorales (umbrales) para llegar a la representación (Lijphart, 1990: 482-483). En este sentido, el efecto de la reforma electoral en México se debe analizar en el contexto del SE en su conjunto, no sólo de las relaciones entre las variables en sí, es decir, de la conversión de los votos en curules mediante fórmulas, del tipo de listas y de la magnitud de las circunscripciones y asambleas. En otras palabras, el umbral electoral tiene sentido en el contexto global del SE; de ahí su trascendencia por el impacto que tiene en el número real de partidos y en su posible fragmentación, como se presenta en el cuadro 1.

Los estudios sobre la fórmula electoral revelan su influencia en la proporcionalidad o desproporcionalidad de un SE y muestran, además, que los sistemas de mayoría son más desproporcionales frente a los de representación proporcional, tal y como lo indican las tendencias en los países de América Latina. Así, los sistemas de mayoría (SM) (dependiendo de cómo

se convierten los votos en curules) posibilitan la existencia de menos partidos políticos, mientras que los SRP propician la emergencia de más partidos. Dentro de los SRP existen, de acuerdo con el análisis de Lijphart (1990: 484-485), los más proporcionales, como Sainte-Laguë y LR-Hare, hasta los menos proporcionales como D'Hondt.

**Cuadro 1**  
 Número efectivo de partidos (NEP)

País	Inicio transicional	Años 2013-2014	Variación (NEP)
Brasil	2.83	13.22	+10.39
Chile	5.07	6.50	+1.43
Colombia	1.98	4.98	+3.0
Costa Rica	2.38	4.87	+2.46
Guatemala	2.35	4.70	+2.35
Honduras	2.17	3.51	+1.34
<b>México</b>	<b>1.83</b>	<b>3.68</b>	<b>+1.85</b>
Perú	2.46	3.97	+1.51

Fuente: elaboración propia con datos de Freidenberg (2015).

En los sistemas electorales proporcionales, el tipo de listas (TEPJE, 2010) también puede influir en el sr. En los sistemas de listas cerradas, en los que el votante elige directamente una lista de candidatos con orden predefinido, es fuerte el incentivo para votar estratégicamente con el fin de no desperdiciar el voto, lo que se traduce en el apoyo de los votantes a los partidos grandes y, por tanto, reduce el número de partidos (TEPJE, 2010: 492). En cambio, los sistemas con listas abiertas, en donde el votante elige a los candidatos de acuerdo con sus preferencias, eliminan el riesgo de desperdiciar el voto, por lo que incentivan a una votación más sincera y, por tanto, al multipartidismo (TEPJE, 2010: 492).

Es pertinente señalar que existen efectos que intervienen en la emisión del voto, tanto en los sistemas mayoritarios como en los sistemas proporcionales en los que hay segunda vuelta (Duverger, 1951). Este supuesto no toma en cuenta la composición social ni la étnica. También hay un conjunto de variables que se suman a la regla de Gary Cox de  $m+1$ , el cual amplía la combinación del efecto mecánico con el efecto psicológico. Es decir, el votante puede emitir su voto por el candidato que esté más cercano a su preferencia, que puede ser el primer perdedor, con lo que se fortalece el principio de la proporcionalidad (Cox, 1999). Ambos efectos se combinan en la distribución de votos y escaños, sobre todo en los sistemas en los que existe el voto preferencial, dando con ello una acotada interpretación institucional en la emisión del voto, que puede influir en el umbral electoral.

En relación con la magnitud electoral, ésta también puede determinar el número de partidos. La división territorial de un país en distritos electorales de forma general considera los límites de la circunscripción y la densidad poblacional, aunada a la magnitud en número de escaños (uninominales y plurinominales). Duverger (2012) afirma que los distritos electorales en los que se disputa un solo escaño generan sistemas bipartidistas, mientras que aquellos en los que se disputan varios escaños generan sistemas multipartidistas, de ahí la importancia de las demarcaciones electorales.

A fin de poner en perspectiva los porcentajes del umbral electoral, presentamos los números mínimos de 19 países de la región latinoamericana que estipularon en sus legislaciones las exigencias para mantener el registro de los partidos políticos (cuadro 2). Como se aprecia, en 2006 dos países no tenían regulado el umbral electoral, mientras que en ocho de ellos el umbral estaba por arriba de 2%; 3 con una cifra menor y 6 de ellos tenían un umbral electoral semejante al de México (Zovatto, 2006: 166).

En el caso de México, el umbral electoral señalado (cuadro 2) refiere a la reforma electoral de 1996, tope que se mantuvo por 18 años, hasta la reforma de 2013-2014. Fue precisamente durante la investigación realizada por Zovatto (2006) cuando la iniciativa de modificar el umbral tomó fuerza, al comparar con rigidez los porcentajes de otros países de América Latina. Las variables que dan el matiz a dichos porcentajes son: la diferenciación entre su regulación y su regulación con votación emitida, votación válida y determinado tipo de representación. Sobre estos argumentos también giró el debate en el Congreso de la Unión, como analizamos más adelante.

Destacan, al respecto, las reformas electorales en los países andinos en los que se han creado circunscripciones nacionales para asegurar la representación de los pueblos originarios y los amazónicos (cuadro 1). Por ejemplo, con la reforma electoral de 2000, Perú sustituyó la circunscripción nacional por 25 distritos electorales; 24 distritos son plurinominales y uno solo es uninominal; existen las listas cerradas desbloqueadas; y el umbral electoral es de 5% de los votos a nivel nacional (cuadro 2). En Ecuador, los recursos se otorgan a los partidos que obtienen más de 4% de los votos (cuadro 2), incentivando la gobernabilidad que encarnan los sectores sociales ecuatorianos, según se aprecia en la representación de la Legislatura de 2006-2011 (Gimate-Welsh, 2012: 29-46). Ambos casos muestran que el umbral electoral de 4 o 5% no afecta al número de partidos y tampoco afecta la representación política, con lo cual se respeta el principio de la representación descriptiva en los términos en que la define Pitkin (1972).

Como señalamos en el siguiente apartado, México ha transitado por momentos de sobre o sub-representación, en tanto que los principios de representación y las fórmulas de decisión de los se propician determinadas formas de gobierno y ejercicio de la democracia, siendo un parámetro decisivo para el número de partidos que entran en el juego electoral (Nohlen, 1994; 1995).

**Cuadro 2**  
 Porcentaje mínimo de votación para mantener registro como  
 partido político en la región de América Latina

País	Mínimo requerido
Argentina	No regulado
Bolivia	3% de votos válidos
Brasil	No regulado
Chile	5 % de votos válidos, a menos que elija cuatro parlamentarios en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales
Colombia	2% de votos válidos en la elección para la Cámara de Representantes o Senado
Costa Rica	Obtener un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas para la inscripción del partido (3 000 elecciones nacionales)
Ecuador	4% de votos válidos
El Salvador	3% de la votación
Guatemala	5% de votos válidos, salvo que obtenga representación congresional
Honduras	2% de votos válidos, a menos que haya obtenido un diputado
México	<b>2% de la votación</b>
Nicaragua	4% de votos válidos
Panamá	4% de votos válidos, de cualquiera de las cuatro elecciones (Presidente, diputados, alcaldes y representantes de Corregimiento)
Paraguay	Al menos 1% de votos válidos, emitidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales
Perú	5% del total de los votos, a menos que haya obtenido representación parlamentaria
República Dominicana	2% de votos válidos, salvo que obtenga representación congresional
Uruguay	Al menos llegar al cociente de representación (500 votos).
Venezuela	Los partidos deben renovar la inscripción si no obtienen 1% de votos emitidos

Fuente: información tomada de Zovatto (2006: 166).

En suma, el número de partidos en relación con el umbral electoral puede explicarse de la siguiente manera: un país tendrá muchos partidos si tiene muchas divisiones sociales y cuenta con un SE suficientemente permisivo; es decir, posee un bajo umbral electoral que permite que grupos políticos tengan representación política (RP) en esas divisiones; o por el contrario, un país puede tener pocas divisiones sociales y limitadas oportunidades de formar muchos partidos, indicando con ello un SE poco permisivo con alto umbral electoral (Amorim y Cox, 1997: 155). Aun con estos supuestos, es pertinente señalar que la aplicación del umbral electoral tiene sus propios requerimientos en cada país y en cada época, por lo que es erróneo generalizar o equiparar que tal o cual porcentaje sea el correcto.

## ***Umbral electoral***

De acuerdo con los argumentos expuestos, el análisis del umbral electoral toma relevancia. Éste no debe verse de manera atomizada, sino de forma integral con el conjunto de dimensiones contenidas en el SE. Sobre el tema la literatura es abundante, particularmente porque se trata de estudios que analizan los factores que permiten a los partidos competir en la arena electoral y mantenerse en ella a través de las cuotas que designa el SRP con clara incidencia en el movimiento de todo el sistema político. Algunas propuestas para medir el óptimo desempeño de un SE buscan encontrar fórmulas para que el umbral de votos que se requieren para ganar determinado número de escaños tenga un punto ideal de proporcionalidad (Ruíz-Rufino, 2007).

Crear un indicador válido del umbral electoral es una preocupación y asignatura pendiente en proyectos de investigación sobre los SE. Por ejemplo, Bischoff (2008) afirma que la probabilidad de ganar un escaño no puede predecirse sobre la base de las cuotas de voto a nivel nacional, como sería a nivel local o de distrito, con lo que surge una brecha entre la barrera de ocupar un asiento y la de ganar RP. Algunos resultados han mostrado que las discrepancias entre los umbrales teóricos (formales) y empíricos se deben a la formación de las alianzas que surgen de forma local a nivel de los distritos (Taagepera, 1989). Por otra parte, algunos estudiosos afirman que existe una confusión entre la medición del grado de proporcionalidad de los SRP y el umbral de representación (Urdánoz, 2008). Es decir: “Una cosa es el umbral que un partido ha de superar para lograr un escaño y otra cosa una medida que señale el *proporcionalismo* del sistema” (Urdánoz, 2008: 141). Precizando el punto:

Se habla de barreras legales cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional (Nohlen, 2006: 21).

Es importante señalar que las barreras legales, umbrales o pisos electorales los determinan los propios SE; éstos pueden referirse a todo el territorio nacional o a determinadas circunscripciones, variando también los mínimos y máximos de votos (porcentajes), lo que puede aplicarse en algún momento del proceso electoral. En consecuencia, los umbrales electorales pueden determinarse por vía constitucional y/o legal (umbrales formales) o como resultado de fórmulas del SE (umbrales efectivos o naturales), siendo la magnitud del distrito lo más importante (ACE Project, 2016).

Lo que atañe a esta indagación es el análisis del umbral electoral –porcentaje mínimo previamente establecido– que permite la permanencia del registro de los partidos políticos nacionales, umbral que se proyecta a la conversión de votos en escaños para su asignación plurinominal, reflejando con ello la complejidad del sistema político-electoral mexicano para

integrar el Congreso de la Unión. Ahora bien, como se expuso, los estudios reflejan que a umbrales más altos menos oportunidad tienen los partidos minoritarios de alcanzar las exigencias de porcentajes, fenómeno que no siempre se cumple (Siavelis, 2005), como ocurrió en México en 2015 y que analizamos en este trabajo como parte de la hipótesis planteada.

### Bosquejo histórico del umbral electoral en México

En el periodo de 1946 a 1961, el sistema político mexicano se encargó de construir un sistema electoral estable que generó la creación de un partido hegemónico. Para ello fue fundamental la centralización del control del proceso electoral, la disciplina y cohesión de la élite política durante las sucesiones presidenciales (Molinar, 1991: 63). No obstante,

[...] siendo el ámbito electoral uno de los pilares de la construcción de legitimidad del gobierno representativo, así como uno de los recursos institucionales para la gobernabilidad, el régimen autoritario mexicano puso el acento democrático en las constantes reformas electorales como factor de cambio (Hernández de Gante, 2008: 10).

Y uno de ellos era el umbral electoral. Enseguida nos enfocaremos únicamente en las reformas que consideraron en su articulado cambios en el umbral electoral y que, por su trascendencia, se elevaron a rango constitucional.

El umbral electoral se introdujo en México en 1963 con la reforma al artículo 54 constitucional propuesta por el entonces presidente Adolfo López Mateos, que reflejaba los problemas de legitimidad del SE que existían en esa década de 1960. La reforma incorporó la figura de diputados de partido, estableciendo que todo partido que obtuviera 2.5% de la votación total en el país tendría derecho a cinco diputados federales y hasta uno más por cada 0.5% más de los votos, hasta un máximo de 20 diputados por esta figura, siempre y cuando no lograra la mayoría en 20 o más distritos electorales (DOF, 1963). Con esta reforma los diputados de oposición aumentaron de manera importante, pasando, por ejemplo, de seis diputados de oposición en 1961 a 36 en 1967, y 42 en 1976. Dicha reforma ofreció ciertas ventajas para que los partidos pequeños obtuvieran RP en la Cámara de Diputados (Rabasa, 2012: 12).

Más adelante, con la reforma electoral de 1972 se redujo el umbral requerido para tener derecho a representación en la Cámara de Diputados y se fijó en 1.5%; además, aumentó el número de diputados por el principio de diputado de partido, precisando la forma en la que deben ser acreditados después de cada elección:

Todo Partido Político Nacional al obtener el uno y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección de diputados respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más hasta veinticinco como máximo, por cada medio ciento más de los votos obtenidos (DOF, 1972: 2).<sup>1</sup>

Posteriormente, la reforma política de 1977 fue nodal en el SE mexicano, con el Decreto que reformó y adicionó 17 artículos constitucionales, sustento de la dogmática electoral actual, particularmente el artículo 41, que dio el carácter de entidades de interés público a los partidos políticos. Para el tema de nuestro trabajo el artículo 52 constitucional fijó un número específico de diputados, que serían electos bajo el principio de mayoría (300 en distritos uninominales) y se incorporó el principio de elección por representación proporcional (100 en circunscripciones plurinominales). El artículo 54, fracción II, a la letra señalaba que:

Tendrá derecho a que les sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría, y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales (DOF, 1977).

La reforma de 1986 indicaba en el artículo 52 constitucional que la Cámara de Diputados se integraría por 300 diputados (principio de mayoría relativa en distritos uninominales), incrementándose a 200 los diputados por el SRP (sistema de listas regionales en circunscripciones plurinominales). De forma concreta, el artículo 54 fracción II determinaba que los partidos que alcanzaran 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones tendrían derecho a diputados por este último principio, siempre y cuando cumplieran una serie de condicionantes relacionados con la votación nacional efectiva (DOF, 1986).

En 1996 se implementó una reforma electoral que se denominó integral y “definitiva”, por la profundidad y alcance que tuvo.<sup>2</sup> En ella se elimina la figura del registro condicionado determinándose que: “Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá el derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional” (DOF, 1996b). Con ello aumentaba el umbral electoral para refrendar el registro de los partidos. Se creó una barrera en el número de diputados, seña-

<sup>1</sup> Las reformas y adiciones fueron a los artículos 52, 54 fracciones I, II y III, fracción II; y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Véase artículo 52 (DOF, 1972).

<sup>2</sup> Se reformaron diferentes fracciones y párrafos de los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122; se adicionaron párrafos e incisos de los artículos 98, 105, 116; se derogaron fracción y párrafo del artículo 73 y de los transitorios publicados con anterioridad (2 de septiembre de 1993) (DOF, 1996a).

lando que ningún partido podía rebasar 300 diputados por ambos principios. Posterior a 1996 hubo otras reformas al SE mexicano, pero en ninguna se realizó una modificación al umbral electoral, hasta la reforma política electoral de 2013-2014.

Si bien esta breve descripción no hace justicia al impacto que tuvo el umbral electoral en el SP, sí hace evidente la necesidad de revisar, en estudios interdisciplinarios, cuáles eran los condicionantes sociales y políticos del momento histórico que vivía el país y que han tenido como resultado que en México, en los últimos 25 años, 20 partidos hayan perdido su registro, como se muestra en el siguiente cuadro.

### Cuadro 3

México: partidos políticos nacionales que han perdido su registro (1991-2016)

Partido político	Obtención de porcentaje de votación emitida	Publicado DOF
Partido Humanista	2.25% diputados por AP	04/02/2016
Partido Socialdemócrata	1.03% diputados por AP	03/09/2009
Fuerza Ciudadana	0.46% diputados por AP	10/09/2003
Partido Liberal Mexicano	0.41% diputados de MR; 0.40% diputados de RP	10/09/2003
México Posible	0.91% diputados de MR; 0.90% diputados de RP	10/09/2003
Partido Alianza Social	0.74% diputados por AP	10/09/2003
Partido de la Sociedad Nacionalista	0.27% diputados por AP	10/09/2003
Democracia Social	1.57% Presidente; 1.80% senadores; 1.88% diputados por AP	15/09/2000
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	0.42% Presidente; 0.74% senadores; 0.73% diputados por AP	15/09/2000
Partido de Centro Democrático	0.55% Presidente; 1.40% senadores MR; 1.39% senadores RP; 1.15% diputados por AP	15/09/2000
Partido Demócrata Mexicano	0.64% senadores RP; y diputados por AP	05/09/1997
Partido Popular Socialista	0.32% senadores RP; 0.33% diputados por AP	05/09/1997
Partido Cardenista	1.12% senadores RP; 1.09% diputados por AP	05/09/1997
Partido Demócrata Mexicano	0.28% Presidente; 0.34% senadores; 0.43% diputados de MR	19/12/1994
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	0.55% Presidente; 0.77% senadores; 0.82% diputados de MR	19/12/1994
Partido Popular Socialista	0.47% Presidente; 0.61% senadores; 0.67% diputados de MR	19/12/1994

(continuación)

Partido político	Obtención de porcentaje de votación emitida	Publicado DOF
Partido Ecologista de México	1.37 % diputados por AP; 1.34 % senadores	8/11/1991
Partido del Trabajo	1.07 % diputados por AP; 1.06 % senadores	8/11/1991
Partido Revolucionario de los Trabajadores	0.56 % diputados por AP; 0.64 % senadores	8/11/1991
Partido Demócrata Mexicano	1.03 % diputados por AP; 1.16 % senadores	8/11/1991

AP: diputados por ambos principios; MR: mayoría relativa; RP: representación proporcional.  
 Fuente: elaboración propia a partir de INE (2017a).

## *El debate legislativo de la modificación del umbral electoral*

### El punto de partida

Nuestro objeto de estudio exige ahora situarnos en escenarios nacionales, donde los actores políticos –partidos y legisladores– debaten en el proceso legislativo de la reforma político-electoral de 2013-2014 que condujo a aprobar modificaciones en el umbral electoral. El análisis no perderá de vista la distinción básica del principio de representación de los SE, representación por mayoría y representación proporcional, ambos con objetivos y principios distintos, considerando que en el primero se gobierna a través de mayorías, mientras que el segundo integra a diferentes grupos políticos e ideologías; es decir, minorías y partidos pequeños.

El punto nodal del debate recae en la función que tienen las barreras electorales con la exclusión de los partidos minoritarios a fin de evitar la fragmentación en la RP, afectando la gobernabilidad (Lagos, 2004; Raimundo, 2007), y con ello “ejercer un efecto concentrador en el sistema de partidos” (Nohlen, 2006: 22). Parte de los argumentos de carácter institucional, centrados en la búsqueda del fortalecimiento de los partidos, como examinaremos enseguida, guiaron implícitamente el debate legislativo, con lo que los partidos mayoritarios demostraron su fuerza electoral.

Para la elaboración del dictamen final de la reforma algunas comisiones del Senado de la República tomaron en consideración 56 iniciativas (sobre diversos temas) presentadas por los grupos parlamentarios. Una de las iniciativas propuso el aumento del umbral electoral. Veamos con detenimiento. Fue la senadora Gómez del Campo Gurza, a nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, quien presentó la iniciativa ante el Pleno el 25

de octubre de 2012, documento que se turnó a las comisiones unidas de Puntos Constituciones y de Estudios Legislativos, Primera.

Esta iniciativa propuso aumentar el umbral electoral de 2 a 4% de la votación en las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores y Presidente. En la exposición de motivos señalaba que el porcentaje de 2%:

[...] incentiva la creación de partidos políticos, sin una verdadera y legítima representación popular, además de que resulta exigua como filtro de aquellas agrupaciones políticas convertidas en entes públicos al servicio de una sola persona o pequeños grupos de personas sin un interés verdadero en el beneficio social (Senado de la República, 2012a: 542).

Esto se sumaba a otras evidencias que reflejan el bajo umbral electoral que tiene México en relación con otros países de América Latina (cuadro 2).

El dictamen que surge de las Comisiones Unidas del Senado modifica la propuesta de la senadora Gómez del Campo y lo sitúa en 3% de la votación total emitida en cualquiera de las elecciones que se celebran para la renovación del Poder Ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión. El argumento que se encuentra en el dictamen de primera lectura para la modificación del umbral electoral es similar al que contiene la iniciativa: “México es uno de los países de América Latina que establece requisitos de votación más bajos para que los partidos conserven el registro” (Senado de la República, 2013a: 140). En él se destaca la idea de que, si bien es cierto que un bajo umbral electoral permite incrementar la pluralidad en el ámbito electoral, a su vez “resulta incapaz de depurar al sistema político de partidos sin un respaldo popular más amplio produciéndose una fragmentación excesiva del SP que induce a una mayor ineficiencia en el conjunto del sistema político” (Senado de la República, 2013a: 142). El dictamen de segunda lectura se puso a consideración del Pleno del Senado el 3 de diciembre de 2013 para su discusión y votación.

## El debate en el Senado de la República

Antes de abordar el debate en el Pleno y para contextualizar las percepciones que los grupos parlamentarios pueden tener en función de su nivel de representación en la arena legislativa, a continuación presentamos la integración del Senado durante la LXII Legislatura (cuadro 4). Al considerar el grado de representación que tienen los partidos (ésta puede cambiar durante cada Legislatura por alianzas políticas) es posible observar si existen diferencias entre sus percepciones respecto del tema que nos ocupa. De los seis partidos que integran el Senado, tres de ellos: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), tienen mayor representación;

mientras que es notoria la menor representación del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Nueva Alianza (PANAL).

**Cuadro 4**  
Senado de la República, LXII Legislatura (2012-2015)

Partido	Legisladores
PRI	54
PAN	38
PRD	22
PVEM	7
PT	6
PANAL	1
Total	128

Fuente: elaboración propia con datos de Senado de la República (2012b).

El senador García Guzmán, del PAN y presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Primera, se pronunció a favor de la modificación del umbral electoral, teniendo como marco las virtudes de la reelección consecutiva, sobre la cual señala que dar el poder al ciudadano, “igualmente es darle poder al voto ciudadano, esto se logra ampliando el umbral de representación en las Cámaras al 3 por ciento” (Senado de la República, 2013b).

En contra de la modificación se pronunció el senador Bartlett Díaz, del PT, quien expresó que subirle un punto más a las minorías para acceder al Congreso era una “decisión para mantener lo que se ha querido crear siempre, un claro bipartidismo”. Asimismo, el senador Monreal Ávila, también del PT, se manifestó en contra de la modificación al umbral electoral indicando:

Es necesario proteger los derechos y la representación de las minorías y mantener un equilibrio en los congresos, tanto a nivel federal como local [...] se corre el riesgo de regresar al monopolio partidista, lo cual significará un grave retroceso en la vida democrática del país (Senado de la República, 2013b).

Agotados los posicionamientos en el Pleno, el dictamen se sometió a votación en lo general y en lo particular, con los artículos no reservados. En el cuadro 5 se observa que los legisladores del PT votaron en contra, además de la mitad del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y que la legisladora del Partido Nueva Alianza (PANAL) se abstuvo de manifestarse a

favor o en contra. Esto nos indica que dos de los partidos minoritarios percibieron que sus preferencias no se vieron incluidas en el dictamen y por ello no dieron su apoyo para la aprobación. También se aprecia la ausencia de cuatro senadores en la votación.

### Cuadro 5

Votación en el Senado de la República (LXII Legislatura).  
 Dictamen de la reforma político-electoral en lo general y en lo particular  
 de los artículos no reservados

Partido	A favor	En contra	Abstenciones	Total
PRI	52	0	0	52
PAN	38	0	0	38
PRD	10	10	0	20
PVEM	7	0	0	0
PT	0	6	0	0
PANAL	0	0	1	1
Total	107	17	1	124

Fuente: elaboración propia con base en Senado de la República (2013c).

Después de la votación en lo general se pasó a la discusión de los artículos reservados para su discusión en lo particular. Entre las reservas se presentaron dos al artículo 41, referentes al umbral electoral. La primera de ellas propuesta por el senador Monreal Ávila, del PT, señalaba que el umbral de 2% debía mantenerse. Su argumento se centró en que la reforma se empeñaba en anular la “pluralidad como expresión de la democracia e imagina un sistema de partidos políticos cerrado donde los grandes temas nacionales puedan procesarse rápidamente por la vía de los acuerdos cupulares” (Senado de la República, 2013c), fortaleciendo el tripartidismo y limitando la pluralidad en el Congreso de la Unión. Esta propuesta no fue aceptada por el Pleno.

La segunda reserva sobre el umbral electoral la expresó el senador Sánchez Jiménez, del PRD, quien propuso 3% de la votación válida emitida, en lugar de 3% de la votación total emitida, para reflejar con ello una justa pluralidad de la RP. Agregó que la democracia mexicana exige abrir la representación plural a todos los mexicanos, “por eso se crearon las candidaturas ciudadanas, subir el umbral a los partidos políticos va en dirección contraria a esta reforma, aquí el PAN y el PRI se equivocan, es una visión conservadora” (Senado de la República, 2013c). Al igual que la reserva anterior, ésta no fue aceptada. Agotadas todas las reservas, el dictamen fue aprobado en lo particular y turnado a la Cámara de Diputados en su calidad de cámara revisora para su discusión y votación (CPUEM, 2016a).

## El debate en la Cámara de Diputados

La minuta de reforma político-electoral enviada por el Senado pasó directamente al Pleno de la Cámara de Diputados para su discusión y votación, el 5 de diciembre de 2013; es decir, no fue antes turnada a las Comisiones para que éstas la dictaminaran (Cámara de Diputados, 2016a, art. 59: 18). Es conveniente considerar en el marco del debate las posiciones de cada partido, por el número de escaños, lo que deja ver la conformación de la Cámara de Diputados de esa Legislatura (cuadro 6). Como se aprecia, los grupos parlamentarios minoritarios, al igual que en el Senado, fueron el PVEM, el PT y el PANAL, agregándose el Movimiento Ciudadano (MC). Analizaremos si su condición de grupo minoritario determinó la posición que sus integrantes tienen ante el Pleno con respecto a la modificación del umbral electoral.

**Cuadro 6**

Integración de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura (2012-2015)

Partido	Legisladores
PRI	213
PAN	114
PRD	104
PVEM	28
MC	16
PT	15
PANAL	10
Total	500

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2012a).

En contra de la modificación del umbral electoral se manifestó la diputada Aguilar Gil, del PT, al destacar que, siendo México un país de minorías, no debería crearse un sistema bipartidista o tripartidista, y agregaba: “no tratemos de eliminar las voces diferentes, porque somos precisamente las minorías las que a veces representamos grandes mayorías en los estados [...] donde muchas veces los partidos mayoritarios no pueden llegar o donde sus ideas no permean” (Cámara de Diputados, 2013a: 101). A su vez, el diputado Aureoles Conejo, del PRD, propuso 3% del umbral electoral, pero “no de la votación total emitida, sino de la votación válida emitida para que amortigüe o disminuya el impacto que puede tener en las fuerzas minoritarias” (Cámara de Diputados, 2013a: 107).

Una posición a favor fue expresada por la diputada Argüelles Loya, del PAN, quien señaló que el aumento de 2 a 3% de la votación permitiría que se encuentren verdaderas opciones que “representen a la ciudadanía y no que vean que los partidos sean como fuentes de enriquecimiento y negociación de intereses personales” (Cámara de Diputados, 2013b: 124).

En la fase de presentación de reservas se expusieron tres al artículo 41 constitucional, fracción I, referente al umbral electoral. La primera de ellas, propuesta por la diputada del PRD, Valles Sampedro, señaló que:

[...] la inclusión de las minorías ha facilitado la promoción de los intereses de aquellas y aquellos ignorados por algún partido político que sólo le interesaba mantenerse en el poder. Romper ese monopolio ha ayudado a modernizar nuestra vida política (Cámara de Diputados, 2013b: 151).

Otra de las reservas fue hecha por la diputada Núñez Monreal, del PT, quien puntualizó que la reforma carecía de justificación y agregó que el aumento al umbral generaba: “incentivos para que los partidos pequeños se adhieran en coaliciones para poder garantizar su supervivencia, lo cual disminuye su capacidad para proponer nuevas agendas y, en la práctica, reduce la representatividad y la diversidad en el Legislativo” (Cámara de Diputados, 2013b: 158).

La tercera reserva en este tema la presentó el diputado del PT, Vega Vázquez, quien aclaró que la modificación al umbral electoral tenía dos objetivos. El primero, “obstaculizar a los partidos nuevos que tienen que ir a una elección y que no pueden coalicionarse; lógicamente va a ser muy difícil que alcancen el 3 por ciento para mantener su registro” (Cámara de Diputados, 2013b: 160). El segundo consistía en “obligar a los partidos pequeños –con ventajosas negociaciones para los partidos grandes– a que se coalicionen, porque de no hacerlo, lógicamente solos perderían el registro” (Cámara de Diputados, 2013b: 160). Subrayamos que todas las reservas anteriores a los artículos fueron rechazadas para su consideración.

Una vez concluidos los posicionamientos de los diputados de los diversos partidos políticos, los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD, PVEM, PANAL y PT propusieron modificaciones a la minuta de la reforma político-electoral que fueron aceptadas por la mayoría de los diputados (Cámara de Diputados, 2016b). La minuta del Senado planteaba el umbral electoral de 3% de la votación total emitida y la modificación que introdujeron los coordinadores en la Cámara de Diputados estableció el mismo 3%, pero de la votación válida emitida.

La minuta se puso a votación en lo general y en lo particular, con los artículos no reservados. En el cuadro 7, que presenta la votación, se aprecia que, de manera similar al Senado, el PT y más de la mitad del PRD votaron en contra, al igual que MC; por el contrario, el PANAL en la Cámara de Diputados votó a favor de la reforma política electoral. Esto muestra que dos de los cuatro grupos parlamentarios minoritarios votaron en contra de la reforma

político-electoral, lo que indica que los partidos que no apoyaron la minuta no vieron que sus preferencias hubieran sido incorporadas dentro de la reforma, incluida la modificación al umbral electoral.

### Cuadro 7

Cámara de Diputados: votación en lo general y en lo particular de la Minuta enviada por el Senado sobre la reforma político-electoral

Partido	A favor	En contra	Abstenciones	Ausentes	Total
PRI	209	0	0	4	213
PAN	110	0	0	4	114
PRD	53	40	3	4	100
PVEM	28	0	0	0	28
PT	0	13	0	2	15
PANAL	9	0	0	1	10
MC	0	16	0	4	20
Total	409	69	3	19	500

Fuente: elaboración propia a partir de Cámara de Diputados (2013c: 134).

Continuando con el proceso legislativo, después de aprobadas en lo general y en lo particular todas las modificaciones aceptadas, el dictamen se turnó a la Cámara de Senadores como cámara de origen (CPEUM, 2017), el mismo 5 de diciembre de 2013, y el presidente de la Mesa Directiva la turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera; y de Estudios Legislativos, Segunda. El 13 de diciembre de ese año se presentó la minuta ante el Pleno del Senado en los mismos términos en los que fue enviada por la Cámara de Diputados para su discusión y votación. Se muestran los votos emitidos por cada partido en el cuadro 8. De los 128 representantes que integran el Senado, 16 estuvieron ausentes.

Conforme a la ley, aprobado en lo general y en lo particular, el proyecto de decreto de la reforma político-electoral se turnó a los congresos estatales. El día 22 de enero de 2014, con intervenciones de los grupos parlamentarios de MC y del PT en contra de la reforma, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, previa aprobación de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas (18) (Cámara de Diputados, 2014: 45) declaró reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones de la CPEUM en materia político-electoral (CPEUM, 2016b). El 10 de febrero de 2014, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, publicó la reforma político-electoral en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 2014) en los siguientes términos:

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro (CPEUM, 2014, art. 41, fracc. I).<sup>3</sup>

### Cuadro 8

Votación en el Senado de la República de la minuta enviada por la Cámara de Diputados de la reforma política-electoral en lo general y en lo particular

Partido	A favor	En contra	Abstenciones	Total
PRI	50	0	0	50
PAN	32	1	1	34
PRD	13	5	0	18
PVEM	4	0	0	4
PT	0	5	1	6
PANÁL	0	0	0	0
Total	99	11	2	112

Fuente: elaboración propia a partir de Senado de la República (2013c).

Asimismo, precisa que:

Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional” (CPEUM, 2014, art. 54, fracc. II).

### Consideraciones finales

El origen de la propuesta de aumentar el umbral electoral a los partidos políticos se deriva esencialmente de la lógica de un enfoque institucional que privilegia el fortalecimiento de

<sup>3</sup> La ley determina que, si pierde el registro, puede mantenerse como partido local en la o las entidades donde haya tenido al menos 3% de los votos; asimismo, puede perder su registro si no obtiene al menos 3% en la elección de gobernador, diputado local o ayuntamientos. Véase el cuadro 3, que muestra un histórico (1991-2016) de la pérdida de registro de varios partidos políticos en México.

los partidos mayoritarios a través de otorgarles un mayor porcentaje del sufragio ciudadano, con el fin de evitar la fragmentación partidista y, con ello, lograr mayor gobernabilidad.

Los puntos nodales para la reforma electoral resaltaron que, en perspectiva comparada, México es uno de los países con los umbrales más bajos en América Latina, a pesar de no considerar las diferencias en las estructuras sociales y políticas como dificultades potenciales. Si bien los legisladores que estaban a favor de aumentar el porcentaje presentaron cifras sobre los umbrales electorales de varios países, no ofrecieron datos que sustentaran sus argumentos relativos a la poca representatividad de los partidos políticos minoritarios en México, buscando los partidos mayoritarios un mayor respaldo ciudadano.

El debate parlamentario sobre la reforma a los artículos 41 y 54 constitucional (fracciones I y II), que estableció el aumento de 2 a 3% de la votación válida emitida para que un partido político tenga RP, puso de manifiesto los intereses políticos de los legisladores para expresarse a favor o en contra de la modificación al umbral. Las bancadas pertenecientes al PAN y al PRI, con mayoría en las comisiones de ambas cámaras que dictaminaron las iniciativas, votaron a favor de la modificación, mientras que los legisladores de los partidos minoritarios estuvieron en contra: fueron los casos de legisladores del PT y MC, a los que se unieron algunos del PRD ante la incertidumbre de la pérdida del registro (véase historial en el cuadro 3).

Ahora bien, los argumentos de los legisladores que se posicionaron a favor de aumentar el umbral electoral, junto con los argumentos de la iniciativa y del dictamen de las Comisiones Unidas del Senado, hicieron hincapié en las instituciones y sus reglas electorales para la reestructuración del SP a fin de evitar la fragmentación partidista, sin considerar que la existencia de minorías debía ser integrada a la representación y a la competencia democrática.

Durante el proceso legislativo, más allá de las explicaciones que intentaban sustentar el peligro para la gobernabilidad ante un desdibujado mosaico ideológico-partidista, se planteó la representación ante el poder o representación del poder (Novaro, 2000); es decir, la relación entre partidos mayoritarios y minoritarios, entre las instituciones y el poder político otorgado. Sobre los partidos, de forma por demás implícita, se identificaron aquéllos de personalidades y otros de minorías permanentes.

Este sentido estuvo presente en los argumentos de algunos legisladores que estuvieron a favor del aumento del umbral electoral, como fueron los casos de una senadora y de una diputada del PAN. En contraste, los partidos de minorías permanentes “no están constituidos sólo en el marco parlamentario, tienen un armazón en el país, bien nacional, bien local. Corresponden a una fracción de la opinión pública, fuertemente minoritaria, pero relativamente estable” (Duverger, 2012: 317). Esta noción fue la que expresó la mayoría de las intervenciones de los legisladores del PT, que se manifestaron en contra del aumento al umbral electoral.

Tanto el PVEM, en el Senado y en la Cámara de Diputados, como el PANAL, en la Cámara de Diputados, no se expresaron en contra del aumento del umbral, a pesar de ser partidos pequeños, esto debido a un cálculo estratégico. Atentos a sus propios intereses políticos, dichos partidos prevén que pueden estar por arriba del umbral electoral compitiendo solos, o bien, en el caso de que se hallaran por debajo de dicho umbral, calculan que pueden integrar una coalición (Cox, 1999: 159). Es decir, son partidos políticos minoritarios que mantienen coaliciones estables con partidos grandes, como es el caso del PVEM, uno de los partidos más aliancistas (Méndez de Hoyos, 2012: 156), que tienen una base de votación estable, como es el caso del PANAL (Leyva, 2006), o que siendo partidos locales se integran en la arena electoral nacional. Este tema, sin duda alguna, exige un amplio estudio que rebasa este análisis acotado a escenarios y partidos nacionales.

Con respecto a la hipótesis planteada, analizamos los resultados más inmediatos a la aplicación de la reforma político-electoral. El contexto fueron las elecciones federales intermedias de 2015 que, conforme a la legislación electoral vigente, no tuvieron elecciones para el Senado, pero renovaron en su totalidad la Cámara de Diputados. Fue en ese proceso donde se puso en práctica el nuevo umbral electoral y en la hipótesis valoramos si su modificación tuvo los efectos esperados por los partidos políticos mayoritarios y minoritarios nacionales.

La LXII Legislatura de la Cámara de Diputados estuvo integrada por siete partidos políticos y, como se observa en el cuadro 9, la LXIII Legislatura está integrada por ocho (más el diputado independiente). Sobre ello precisamos dos puntos: el primero, que si bien el PT no tuvo representación en la Cámara de Diputados, ya que en esas elecciones de junio de 2015 no alcanzó el 3% requerido, sí pudo obtener el 3% del umbral electoral para mantener su registro como partido político nacional, con las elecciones extraordinarias del distrito electoral 01 de Aguascalientes de diciembre de 2015. En segundo lugar, dos nuevos partidos políticos de carácter nacional –Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y el Partido Encuentro Social (PES)– mantienen su registro y la RP, al alcanzar el umbral electoral estipulado en la reforma político-electoral de 2013-2104.<sup>4</sup>

Los resultados muestran que la reforma que aumentó el umbral electoral no tuvo el efecto esperado que rebatieron los partidos minoritarios, al sumarse en la competencia nacional dos instituciones partidistas (aumentando de 7 a 9). El hecho como fenómeno político es trascendente, puesto que confirma nuestra hipótesis –tendencia que se manifiesta de manera semejante en países como Ecuador y Perú–, aunado a otras premisas que aseveran que los partidos políticos contribuyen al funcionamiento del régimen político, coadyuvando a la calidad de la democracia (Alcántara, 2004).

---

<sup>4</sup> Morena surge como asociación civil en 2011 y obtiene su registro oficial nacional ante el INE el 9 de julio de 2014; el PES se funda en 2006, obteniendo su registro como partido político nacional el 9 de julio de 2014 (INE, 2017b).

Empero, de forma legal, la reforma introdujo elementos institucionales que sin duda van en contra del objetivo de reducir el número efectivo de partidos en la asamblea nacional, confrontando argumentos tales como el de la heterogeneidad social, cultural y política, bajo el principio de la competitividad electoral y de una mayor oferta política al ciudadano. Se aprecia que parte de las consecuencias van en detrimento de la representación descriptiva o analógica (Pitkin, 1972), con lo que afectan, también, la representación sustantiva que demanda auténtica deliberación y debate, no sólo horizontal, sino vertical, esto es, con la inclusión de todos grupos sociales.

**Cuadro 9**  
 Integración de la Cámara de Diputados por Legislaturas  
 LXII (2012-2015) y LXIII (2015-2018)

Partidos	Legisladores LXII (2012-2015)	Partidos	Legisladores LXIII (2015-2018)
PRI	213	PRI	208
PAN	114	PAN	109
PRD	104	PRD	60
PVEM	28	PVEM	42
PT	15	Morena	36
MC	16	MC	24
PANAL	10	PANAL	11
		PES	9
		Independiente	1
Total	500	Total	500

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2016c).

Los hallazgos invitan a emprender otros estudios que confronten el umbral de representación y los condicionantes políticos y sociales del umbral de exclusión (Rae, Hanby, y Loosmore, 1971), así como el supuesto subyacente: partidos fuertes, sistemas de partidos institucionalizados y democracias efectivas. Varios estudios han demostrado que la calidad de la democracia no se asegura mediante esa premisa (Bartolini y Mair, 2001; Schmitter, 2001). Si bien, encontrar causales determinantes sobre la disminución-aumento del número de partidos merece un estudio teórico-empírico profundo, podemos afirmar que, al menos en México, aumentar exclusivamente el umbral electoral no tuvo ese efecto en el número

de partidos, a pesar de la premisa que indica que a menor número de partidos, menor fragmentación y mayor estabilidad política.

Regresando a espacios nacionales, la realidad política ha demostrado que el Congreso mexicano ya no tiene capacidad política para apuntalar ninguna iniciativa originada por un solo partido. En las últimas décadas se ha incrementado la capacidad de cooperación parlamentaria, percibiendo los cálculos estratégicos que permitan el ascenso a espacios de poder de los actores políticos. Los partidos mayoritarios buscan fortalecerse con los minoritarios por medio de alianzas políticas en el quehacer legislativo, tal y como ocurrió en las votaciones sobre la reforma al umbral electoral.

Finalmente, el núcleo del enfoque institucional considera a la representación política como una figura jurídica que es determinada por las instituciones y por los partidos políticos, mediante la obtención de escaños parlamentarios. Ante el problema y la importancia del umbral electoral, el debate legislativo en ambas cámaras del Congreso de la Unión giró en torno a esa lógica y a realizar las reformas adecuadas para robustecer institucionalmente el sistema de partidos en México. En esta tesitura, consideramos que el análisis realizado contribuye al poner en perspectiva los posibles escenarios políticos nacionales de 2018.

## Sobre los autores

**ALICIA HERNÁNDEZ DE GANTE** es psicóloga, maestra y doctora Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. Actualmente se desempeña como profesora-investigadora titular en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP, con docencia en licenciatura y posgrado. Sus líneas de investigación son: sociología política y jurídica. Entre su producción reciente se encuentra: “Calidad de la representación política y desafíos de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados en México” (*Ánfora*, 2015); “Crisis del sistema jurídico mexicano: entre la reforma penal y los actores sociales contestatarios” (*Oñati Socio-Legal Series*, 2016) y (como coordinadora) *Seguridad pública y reinserción social en México: viejos y nuevos paradigmas* (2017).

**ADRIÁN SERGIO GIMATE-WELSH HERNÁNDEZ** es lingüista y politólogo. Su formación académica comprende el doctorado en Lingüística en El Colegio de México y el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Actualmente labora en el Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa. Las líneas de investigación que trabaja son: seguridad ciudadana y seguridad pública; calidad de la democracia; calidad de las políticas públicas; cabildeo, y Poder Legislativo. Algunas de sus publicaciones recientes son: *Seguridad. Chile, Argentina y Uruguay. Hacia la seguridad ciudadana y seguridad pública. 1990-2015* (2017); *Lobbying* (2015) y “Candidaturas independientes en México y América Latina” (*Relaciones entre poderes del Estado: acuerdos y divergencias*, 2015).

## Referencias bibliográficas

- ACE Project (2016) *Red de Conocimientos Electorales*, IDEA/IFES/UNEAD/INE [en línea]. Disponible en: <<http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd02/esd02e/esd02e02>> [Consultado el 3 de octubre de 2016].
- Alcántara Sáez, Manuel (2004) *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Barcelona: CIDOB.
- Amorim Neto, Octavio y Gary W. Cox (1997) “Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties” *American Journal of Political Science*, 41(1): 149-174.
- Bartolini, Stefano y Peter Mair (2001) “Challenges to contemporary political parties” en Diamond, Larry y Richard Gunther (eds.) *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp: 327-343.
- Bischoff, Carina S. (2008) “National level electoral thresholds: Problems and solutions” *Electoral Studies* (28): 232-239.

- Cámara de Diputados (2012a) *Gaceta Parlamentaria* núm. 3590-I. Sesión Constitutiva de la LXII Legislatura [pdf]. 29 de agosto. Disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/pdf/61/2012/ago/20120829.pdf>> [Consultado el 2 de septiembre de 2016].
- Cámara de Diputados (2013a) *Diario de los Debates*. Año II, Sesión 40, vol. I [pdf]. 5 de diciembre. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/dic/131205-1.pdf> [Consultado el 26 de octubre de 2016].
- Cámara de Diputados (2013b) *Diario de los Debates*. Año II, Sesión 40, vol. II [pdf]. 5 de diciembre. Disponible en: <<http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/62/2013/dic/131205-2.pdf>> [Consultado el 26 de octubre de 2016].
- Cámara de Diputados (2013c), *Gaceta Parlamentaria*3921-II, Votaciones [en línea]. 5 de diciembre. Disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx>> [Consultado el 26 de octubre de 2016].
- Cámara de Diputados (2014) *Diario de los Debates*. Sesión no. 5 [pdf]. 22 de enero. Disponible en: <<http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/62/2014/ene/140122-1.pdf>> [Consultado el 6 de diciembre de 2016].
- Cámara de Diputados (2016a) “Reglamento de la Cámara de Diputados” [pdf]. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados\\_190517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_190517.pdf)> [Consultado el 18 de octubre de 2016].
- Cámara de Diputados (2016b) *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* [pdf]. Disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_270117.pdf)> [Consultado el 16 de noviembre de 2016].
- Cámara de Diputados (2016c) *Información Parlamentaria* [en línea]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx>> [Consultado el 6 de diciembre de 2016].
- Colomer, Josep M. (2004) *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Cox, Gary W. (1999) “Electoral rules and electoral coordination” *Annual Review of Political Science* (2): 145-161.
- CPEUM (2014) “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia política-electoral” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- CPEUM (2016a) “De la iniciativa y formación de las leyes”, art. 72. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 20 de diciembre.
- CPEUM (2016b) “De las reformas a la Constitución”, art. 135, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 20 de diciembre.
- CPEUM (2017) “De la Iniciativa y Formación de las Leyes”, art. 72, inciso E. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 29 de enero.
- DOF (1963) “Decreto de reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 de la CPEUM” *Diario Oficial de la Federación* [en línea]. 22 de junio. Disponible en: <[dof.gob.mx/nota\\_to\\_pdf.php?fecha=22/06/1963&edicion=MAT](http://dof.gob.mx/nota_to_pdf.php?fecha=22/06/1963&edicion=MAT)> [Consultado el 6 de septiembre de 2016].

- DOF (1972) “Decreto de reformas y adiciones a los artículos 52, 54 y 58 de la CPEUM” *Diario Oficial de la Federación* [en línea] 14 de febrero. Disponible en: <<http://www.internet2.scjn.gob.mx/constitucion/pdfs/CPEUM-054.pdf>> [Consultado el 6 de septiembre de 2016].
- DOF (1977) “Decreto que reforma y adiciona los artículos los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la CPEUM” *Diario Oficial de la Federación* [en línea]. 6 de diciembre. Disponible en: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977)> [Consultado el 6 de septiembre de 2016].
- DOF (1986) “Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, 54, 56, 60, 77 y 18 transitorio de la CPEUM” *Diario Oficial de la Federación* [en línea]. 15 de diciembre. Disponible en: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4822294&fecha=15/12/1986](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4822294&fecha=15/12/1986)> [Consultado el 10 de septiembre de 2016].
- DOF (1996a) “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la CPEUM” *Diario Oficial de la Federación* [en línea]. 22 de agosto. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_136\\_22ago96\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf)> [Consultado el 10 de septiembre de 2016].
- DOF (1996b) “Decreto mediante el cual se reforma el artículo 54 fracción II de la CPEUM” *Diario Oficial de la Federación* [en línea]. 22 de agosto. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_136\\_22ago96\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf)> [Consultado el 10 de septiembre de 2016].
- DOF (2014) “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia política-electoral” *Diario Oficial de la Federación* [en línea]. 10 de febrero. Disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)> [Consultado el 20 de septiembre de 2016].
- Duverger, Maurice (1951) *Les partis politiques*. París: Librairie Armand Colin.
- Duverger, Maurice (2012) *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Freidenberg, Flavia (2015) “Las elecciones en América Latina (2013-2014)” *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (7-8): 267-294.
- Gimate-Welsh, Adrián S. (2012) “Representación de los pueblos originarios en los congresos de Ecuador y Perú. Una mirada desde los sistemas electorales” en Gimate-Welsh, Adrián S.; Hernández de Gante, Alicia y José Luque Brazán (coords.) *Representación ciudadanía y calidad de la democracia en América Latina*. México: Gernika, pp. 23-49.
- Hernández de Gante, Alicia (2008) *Reflexiones sobre la crisis de representación política en México*. México: Montiel Soriano.
- INCEP (2012) *Reporte Político*, XLII (5): 1-37.
- INE (2017a) “Partidos que perdieron el registro” *Instituto Nacional Electoral* [en línea]. Disponible en: <<http://actores-politicos.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/perdieron-registro/>> [Consultado el 23 de febrero de 2017].

- INE (2017b) “Partidos políticos” *Instituto Nacional Electoral* [en línea]. Disponible en: <<http://actores-politicos.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/>> [Consultado el 23 de febrero de 2017].
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979) “Effective number of parties”, *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27.
- Lagos Penas, Ignacio (2004) “Cleavages and thresholds: the political consequences of electoral laws in the Spanish autonomous communities, 1980-2000” *Electoral Studies*, 23(1): 23-43.
- Leyva Piña, Marco Antonio (2006) “Partido Nueva Alianza: la metamorfosis del SNTE en partido” *El Cotidiano*, 21(141): 54-64.
- Lijphart, Arend (1990) “The political consequences of electoral laws” *The American Political Science Review*, 84(2): 481-496.
- Méndez de Hoyos, Irma (2012) “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)” *Política y Gobierno*, XIX (2): 147-198.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991) *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- Nohlen, Dieter (1992) “Sistemas electorales y gobernabilidad”, *Universität Heidelberg, Working Paper* (63): 1-36.
- Nohlen, Dieter (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (1995) *Elecciones y sistemas electorales*, 3ª ed. Venezuela: Nueva Sociedad/ Fundación Friedrich Ebert.
- Nohlen, Dieter (2006) “Sistemas electorales y reforma electoral” *Quid Iuris*, 1(3): 7-58.
- Novaro, Marcos (2000) *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Pitkin, F. Hanna (1972) *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press.
- Rabasa Gamboa, Emilio (2012) *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (Serie Estudios Jurídicos).
- Rae, Douglas; Hanby, Victor y John Loosmore (1971) “Thresholds of representation and thresholds of exclusion: An analytic note on electoral systems” *Comparative Political Studies* (3):479-488.
- Raimundo, Martín (2007) “Política, elecciones y sistemas electorales” en Instituto Nacional de Capacitación Política, *Políticas públicas, Planificación y gobierno. Política, elecciones y sistemas electorales. Estado, federalismo y desarrollo*. Buenos Aires: INCAP, pp. 21-52.
- Riker, William (1982) “The two-party system and Duverger’s law: An essay on the history of political science” *The American Political Science Review*, 76(4): 753-766.

- Ruiz-Rufino, Rubén (2007) “Aggregated threshold functions or how to measure the performance of an electoral system” *Electoral Studies* (26): 492-502.
- Sartori, Giovanni (1983) “Polarization, fragmentation and competition in Western democracies” en Daalder, Hans y Peter Mair (comps.) *Western European Party Systems, Continuity and Change*. Londres: Sage, pp. 307-340.
- Sartori, Giovanni (2005) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Schmitter, Philippe (2001) “Parties are not what they once were” en Larry Diamond y Richard Gunther (eds.) *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 67-89.
- Senado de la República (2012a) *Diario de los Debates*. Sesión núm. 19. LXII Legislatura [en línea]. 25 de octubre. Disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=13&mn=1&id=2195&lg=62&anio=1>> [Consultado el 5 de octubre de 2016].
- Senado de la República (2012b) *Gaceta del Senado*. LXII/1PPO-1/36619. Secretaría General de Servicios Parlamentarios [en línea]. 4 de septiembre. Disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=36619>> [Consultado el 5 de octubre de 2016].
- Senado de la República (2013a) “Dictamen de las comisiones unidas Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral” *Gaceta del Senado*. LXII/2PPO-64. Dictámenes de Primera Lectura [en línea]. 2 de diciembre. Disponible en: <[http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-02-1/assets/documentos/Dic\\_Reforma\\_Politica.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-02-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf)> [Consultado el 5 de octubre de 2016].
- Senado de la República (2013b) *Gaceta del Senado*. LXII/2PPO-65 [en línea]. 3 de diciembre. Disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1469#418>> [Consultado el 5 de octubre de 2016].
- Senado de la República (2013c) *Gaceta del Senado*. LXII/2PPO-65. Dictámenes a Discusión y Votación [en línea]. 3 de diciembre. Disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=2&ano=2&tp=O&np=1&lg=62&id=1924>> [Consultado el 5 de octubre de 2016].
- Senado de la República (2013c) *Gaceta del Senado* LXII/2PPO-73. Dictámenes a Discusión y Aprobación, Votaciones [en línea]. Disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=2&ano=2&tp=O&np=1&lg=62&id=1987>> [Consultado el 20 de noviembre de 2016].

- Senado de la República (2014) *Reglamento*. México: Secretaría General de Servicios Parlamentarios, LXII Legislatura [en línea]. Disponible en: <[http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=51#Marco\\_Juridico](http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=51#Marco_Juridico)> [Consultado el 5 de octubre de 2016].
- Siavelis, Peter (2005) “Los peligros de la ingeniería electoral (y de predecir sus efectos)” *Política* (45): 9-28.
- Taagepera, Rein (1989) “Empirical threshold of representation” *Electoral Studies* 8(2): 105-116.
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart (1989) *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- TEPJF (2010) *Sistemas electorales y de partidos. Manual del participante*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral.
- Urdániz Ganza, Jorge (2008) “Umbral de representación y proporcionalidad” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (121): 133-166.
- Zovatto, Daniel (2006) “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada” en Zovatto, Daniel (coord.) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM/IDEA.