

---

# Conservar el registro

Said Hernández Quintana\*

## Reforma electoral y umbral<sup>1</sup>

**L**a reforma electoral en México se ha desarrollado en tres grandes ejes: el grado de proporcionalidad en el Congreso, la composición de la autoridad electoral y los requisitos de registro para los nuevos partidos.<sup>2</sup> El tema a desarrollar aquí es sobre los partidos, pero desde un enfoque más específico: la evolución del umbral que permite a los partidos políticos nacionales conservar el registro a través de las reformas electorales realizadas durante el periodo de 1977 a 2021.

Dentro de las instituciones electorales hay dos tipos de umbrales, el *umbral electoral* y el *umbral de entrada*. El primero es aquel que marca el porcentaje necesario de la votación con el que un partido debe contar para obtener escaños por la fórmula de representación proporcional. El segundo es aquel que establece el porcentaje necesario para recibir y conservar el registro como partido político.<sup>3</sup> México se caracteriza por tener un sistema electoral en el que ambos umbrales son concurrentes en un mismo porcentaje; el partido que cumple la cuota de votación legal puede mantener su registro y al mismo tiempo tiene acceso a los escaños de la Cámara de Diputados.

Cuando se introdujo el umbral en la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977, el sistema electoral permitió dar a las pequeñas minorías que no estaban geográficamente concentradas, la oportunidad de estar representadas en la legislatura nacional. Ante el problema de legitimidad provocado principalmente por el movimiento estudiantil de 1968 y luego por la solitaria elección presidencial de José López Portillo en

1976, los nuevos escaños compensatorios de lo que Molinar y Weldon (2001) llamaron el “sistema de representación de minorías mayoritarias de miembros mixtos”, fueron clave para incrementar el número de partidos en los comicios. En ese desarrollo gradual de liberalización política del sistema, el umbral fue el dique para contener la proliferación descontrolada de los partidos emergentes y luego el mecanismo para eliminar partidos con escasa captación de votos en los comicios.

## El umbral en el Sistema electoral mexicano

El régimen institucional del umbral aprobado desde la reforma de 1977, ha tenido tres grandes etapas. En la primera, de 1977 a 1996, se impuso una barrera del 1.5% de la votación nacional; luego, durante el periodo de 1996 a 2014, el umbral se elevó a 2% de la votación emitida y en la última etapa, que comenzó en 2014, el límite mínimo se incrementó a 3% de la votación válida emitida. No obstante, como se observa en la Tabla 1, las reglas laterales del umbral han cambiado con más frecuencia.

---

\* Politólogo y especialista en elecciones y congreso. Nota aclaratoria: los porcentajes de votación utilizados en este artículo corresponden a las elecciones para renovar diputaciones federales. Cuando no es el caso, se especifica el tipo de elección.

<sup>1</sup> La primera parte de este estudio se publicó en *Voz y Voto*, núm. 343, septiembre, 2021, pp. 21-26.

<sup>2</sup> Molinar, J. y Weldon, J. 2001. “Reforming Electoral Systems in México”, en M. Shugart y M. Wattenberg (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

<sup>3</sup> Morales, S. 2005. *Registro y representación de los partidos políticos en su intento por rebasar los umbrales, México 1990-2003*. México, IEDF. Ver pág. 13.

<b>Año de publicación de reforma</b>	<b>Año de elección federal</b>	<b>Reglas del umbral</b>
1977 <sup>1</sup>	1979 (ei)	Un partido político nacional perderá el registro por no obtener en <i>tres elecciones consecutivas</i> el 1.5% de la votación nacional (artículo 68)
1982 <sup>1</sup>	1982 (ep); 1985 (ei)	Un partido político nacional perderá el registro por no obtener en <i>una elección</i> el 1.5% de la <i>votación nacional</i> (artículo 68)
1987 <sup>2</sup>	1988 (ep)	Un partido político nacional perderá el registro por no obtener el 1.5% de la <i>votación nacional</i> en alguna de las elecciones federales (artículo 94)
1990 <sup>3</sup>	1991 (ei)	Un partido político nacional perderá el registro por no obtener el 1.5% de la <i>votación emitida</i> en alguna de las elecciones federales (artículo 66)
1993 <sup>3</sup>	1994 (ep)	Son causas de pérdida de registro de un partido político, entre otras: no obtener en <i>dos elecciones federales ordinarias</i> consecutivas, por lo menos el 1.5% de la <i>votación emitida</i> , en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente (si tiene <i>registro definitivo</i> ); y no obtener por lo menos el 1.5% de la <i>votación emitida</i> , en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente (si participa <i>coaligado</i> o tiene <i>registro condicionado</i> ) (artículo 66)
1996 <sup>3</sup>	1997 (ei); 2000 (ep); 2003 (ei); 2006 (ep)	Son causas de pérdida de registro de un partido político, entre otras: no obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la <i>votación emitida</i> en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente; y no obtener por lo menos el 2% de la <i>votación emitida</i> en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente, si participa <i>coaligado</i> , en términos del convenio celebrado al efecto (artículo 66)
2008 <sup>3</sup>	2009 (ei); 2012 (ep)	
2014 <sup>4</sup>	2015 (ei); 2018 (ep); 2021 (ei)	Son causas de pérdida de registro de un partido político, entre otras: no obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 3% de la <i>votación válida emitida</i> en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente, tratándose de partidos políticos nacionales, y de gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local; y no obtener por lo menos el 3% de la <i>votación válida emitida</i> en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente, tratándose de un partido político nacional, o de gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado (artículo 94)

Fuente: Elaboración propia con base en el Diario Oficial de la Federación, varios años.

Nota: La elección intermedia (ei) es el proceso para renovar la Cámara de Diputados que se realiza a la mitad del periodo sexenal del presidente de la República y de los senadores. La elección presidencial (ep) es el proceso en el que se elige cada seis años al titular del poder ejecutivo federal y coincide con la renovación del Congreso (diputados y senadores).

/1 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. /2 Código Federal Electoral. /3 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. /4 Ley General de Partidos Políticos.

Originalmente, el artículo 68, numeral I de la LOPPE, señalaba que los partidos perdían el registro si no obtenían en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional. Por la simple literalidad de la regla, ningún partido podía perder su registro en el corto plazo; además, los partidos tenían la oportunidad de coaligarse y convenir que una porción de los votos de la alianza se les atribuyera a los partidos minoritarios (véase artículo 61 de la LOPPE). Estas reglas del umbral daban a los partidos pequeños cierto margen de autonomía, al no perder el registro por razones electorales (en las elecciones de 1979, ningún partido perdió su registro).<sup>4</sup> Para reducir ese margen, en 1982, el legislador acotó las oportunidades para el incumplimiento del porcentaje del umbral a una sola elección. Durante los dos comicios federales en los

que estuvieron vigentes estas reglas –1982 y 1985– solo dos partidos recibieron una votación por abajo del 1.5%: el Partido Social Demócrata (con el 0.2% de la votación) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (con el 1.3%), fuerzas políticas que perdieran el registro por sus resultados en los comicios de 1982.<sup>5</sup>

La reforma electoral publicada en 1987 modificó nuevamente las reglas del umbral; según el artículo

<sup>4</sup> Molinar, J. 1993. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México, Cal y Arena. Ver pág. 108.

<sup>5</sup> El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana recuperó su registro en 1984, como una maniobra del gobierno federal para no perder el control de la Comisión Federal Electoral (Molinar, 1993; 109).



94, numeral I del nuevo Código Federal Electoral (CFE), un partido político perdía el registro si no captaba, en alguna de las elecciones federales, el 1.5% de la votación nacional. Si bien fue una reforma importante porque amplió la magnitud de los cinco distritos plurinominales de veinte a cuarenta escaños e introdujo la cláusula de gobernabilidad,<sup>6</sup> el CFE mantuvo la esencia de la vieja LOPPE en el tema del umbral; es decir, se conservó el mismo porcentaje del 1.5%, aclarándose que el partido debía obtener este porcentaje en algunas de las tres elecciones federales (presidente, diputados o senadores). En el proceso de 1988, única elección en la que estuvo vigente la reforma de 1987, ningún partido perdió el registro por incumplir el piso mínimo de votación.

Después de la profunda crisis electoral de 1988, los actores políticos aprobaron una reforma en 1990 y para ello emitieron el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). La reforma de 1990 se convirtió en un hito en la historia política de México, ahí se creó el Instituto Federal Electoral, se reconfiguraron los procedimientos electorales y se regularon con más detalle las coaliciones, entre otras modificaciones que cambiaron el sistema electoral mexicano. A pesar de ello, la reforma dejó intactas las reglas del umbral: el artículo 66, numeral 1, inciso a), señalaba como causal de pérdida de registro las mismas disposiciones, es decir, no acreditar el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales. No obstante que continuaron las mismas reglas relacionadas con el umbral electoral del anterior CFE, el impacto de la distribución de votos en las elecciones intermedias de 1991 provocó que cuatro fuerzas políticas perdieran el registro: Partido Ecologista de México (1.4%), Partido del Trabajo (1.1%), Partido Demócrata Mexicano (1.0%) y Partido Revolucionario de los Trabajadores (0.6%).<sup>7</sup> La nueva ley electoral contenía un diseño para las coaliciones que, según Molinar y Weldon (2001), las hizo prohibitivamente difíciles ya que “la coalición tenía que ser confirmada por las convenciones de los partidos, no solo por la dirección del partido, y también tenían que aceptar una plataforma común, todo lo cual reducía la probabilidad

de que se pudieran formar coaliciones a tiempo para una elección”; lo que afectó directamente a los partidos minoritarios al no poderse refugiar en las alianzas para conservar el registro.

La reforma electoral de 1993 tuvo una de las reglas más enmarañadas relacionadas con el umbral. De acuerdo con el artículo 66 del COFIPE, el umbral tenía dos supuestos: 1) si el partido tenía *registro definitivo*, debía obtener, en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones de presidente, diputados y senadores; y 2) si participaba *coaligado* o tenía *registro condicionado*, el partido debía obtener el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales. Las nuevas condiciones disuadían a los partidos para pactar alianzas y al mismo tiempo endurecían las reglas de permanencia para los partidos pequeños, especialmente aquellos que tenían registro condicionado.<sup>8</sup> En las elecciones de 1994, un año particularmente complejo por la turbulencia política en el país, cinco partidos obtuvieron en la elección para diputados una votación por debajo del umbral, pero solo tres perdieron el registro: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (0.8%), Partido Popular Socialista (0.7%) y Partido Demócrata Mexicano (0.4%). El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México no desaparecieron, a pesar de su baja votación, porque la ley les otorgaba una oportunidad más para superar el umbral; es decir, surtió efecto el primer supuesto de la regla.

Ante la inequidad en la disputa registrada en las

<sup>6</sup> Es una fórmula que le aseguraba al partido con más votos los escaños suficientes para tener, al menos, la mayoría absoluta del Congreso (50% + 1).

<sup>7</sup> El Partido Ecologista de México y el Partido del Trabajo, inmediatamente después de las elecciones de 1991, se abocaron a reunir los requisitos para solicitar nuevamente el registro ante el Instituto Federal Electoral. El primero lo obtuvo a principios de 1993 (cambiando de nombre a Partido Verde Ecologista de México) y el segundo lo logró a finales de 1992.

<sup>8</sup> La LOPPE de 1977 creó el registro condicionado, una suerte de autorización provisional en la que los partidos políticos estaban sujetos al resultado de las elecciones; desapareció del sistema electoral en 1996.

**Tabla 2. Partidos nacionales que perdieron el registro por el umbral (1997 a 2012)**

Núm.	Nombre	Año de la elección	% votación diputados
1	Partido Popular Socialista (PPS)	1997	0.3
2	Partido Demócrata Mexicano (PDM)	1997	0.6
3	Partido Cardenista (PC) <sup>1</sup>	1997	1.1
4	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	2000	0.7
5	Partido de Centro Democrático (PCD)	2000	1.1
6	Democracia Social (DS)	2000	1.9
7	Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)	2003	0.3
8	Partido Liberal Mexicano (PLM)	2003	0.4
9	Fuerza Ciudadana (FC)	2003	0.5
10	Partido Alianza Social (PAS)	2003	0.7
11	México Posible (MP)	2003	0.9
12	Partido Socialdemócrata (PSD) <sup>2</sup>	2009	1.0

Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas y Resultados Electorales del INE, varios años.

/1 Antes Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

/2 Originalmente Alternativa Socialdemócrata y Campesina, después Alternativa Socialdemócrata.

elecciones en 1994, el gobierno federal y las fuerzas políticas acordaron una nueva reforma electoral que finalmente se publicó en 1996. En ella, además de introducir un tope a la sobrerrepresentación de hasta ocho puntos porcentuales de un partido en la Cámara de Diputados y suprimir la representación del Poder Ejecutivo federal en la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la reforma elevó por primera ocasión el porcentaje del umbral y relajó sus reglas laterales al estipular dos supuestos: 1) conservaban el registro los partidos que obtuvieran 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones ordinarias para presidente, diputados y senadores; y 2) si participaban *coaligados*, los partidos debían acreditar 2% de la votación emitida en alguna de dichas elecciones federales ordinarias. Estas disposiciones fueron las más duraderas, pues estuvieron vigentes desde las elecciones intermedias de 1997 a las elecciones presidenciales de 2012. Durante este periodo de quince años, el número de partidos que perdieron el registro se elevó a doce (ver Tabla 2). A pesar de que los partidos coaligados debían cumplir individualmente el nuevo umbral para conservar el registro, la misma ley preveía una cláusula que suavizaba la norma: según el artículo 58, numeral 9 del COFIPE, “Los partidos políticos que se hubieren coaligado podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida, que requiere cada uno de los partidos políticos coaligados”.<sup>9</sup> Así, en la elección presidencial de 2000, varios partidos que participaron en la *Alianza por México* –integrada por PRD-PT-PAS-Convergencia-PSN–<sup>10</sup> perduraron por más tiempo, aun cuando su arrastre electoral era reducido, gracias a la redistribución de votos entre los partidos coaligados. Al obtener la *Alianza*

por México 18.8% de la votación en la elección al Senado de la República, los cinco partidos pudieron preservar su registro (según la ley, habrían sido suficientes sólo 10 puntos porcentuales para mantener el registro).

Por su parte, la reforma electoral de 2008 no modificó ninguna disposición relacionada con el umbral, pero sí lo hizo con las coaliciones. A pesar de ello, el prorrateo de votos se conservó, aunque con una condición: los partidos coaligados podían convenir que, en caso de que uno o varios de ellos alcanzaran el 1% de la votación nacional emitida, pero no lograsen el 2% requerido para conservar el registro, los partidos que cumplieran ese requisito podían ceder el porcentaje necesario para ayudarlos a sobrevivir (artículo 96, numeral 5 del COFIPE). Este ordenamiento nunca surtió efectos. Durante los comicios de 2009 y 2012 en los que estuvieron vigentes dichas disposiciones, solo el Partido Socialdemócrata perdió el registro; obtuvo el 1% de la votación en 2009.

Cumplió parcialmente la norma citada al acreditar la condición del porcentaje, pero desapareció por no haber formado una coalición con otra fuerza política.

La última reforma electoral se aprobó en 2014. El marco institucional estableció una nueva estructura y distribución de la facultad de organización electoral y modificó el régimen de partidos al elevar –otra vez– el porcentaje de votación para conservar el registro. De acuerdo con el artículo 94, numeral 1, incisos b) y c), de la nueva Ley General de Partidos Políticos (LGPP), el umbral se fijó en 3% de la votación váli-

<sup>9</sup> Esta disposición se introdujo en el CFE de 1987 y se mantuvo en las sucesivas leyes electorales hasta 2008.

<sup>10</sup> Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Alianza Social, Convergencia y Partido de la Sociedad Nacionalista.

**Tabla 3. Partidos nacionales que perdieron el registro por el umbral (2015 a 2021)**

Núm.	Nombre	Año registro	Año de la elección	% votación de diputados
1	Partido Humanista (PH)	2014	2015	2.3
2	Partido Encuentro Social (PES)	2014	2018	2.5
3	Partido Nueva Alianza (PNA)	2005	2018	2.6
4	Redes Sociales Progresistas (RSP)	2020	2021	1.8
5	Fuerza por México (FXM)	2020	2021	2.6
6	Partido Encuentro Solidario (PES)*	2020	2021	2.8

Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas y Resultados Electorales del INE, varios años.

\* El PES es un caso peculiar; contrario a otras experiencias en el pasado, este partido perdió su registro en 2018 por participar en alianza con Morena y el Partido del Trabajo. La atracción y fuerza electoral de Morena fue tal –en ese año– que “desvió” votos que posiblemente habrían ido al PES si hubiera competido solo. Concluyó el proceso con solo 2.5% de la votación, perdiendo así el registro. Lo insólito es que, gracias a esa coalición, el PES ganó 56 escaños de mayoría relativa.

da emitida en alguna de las elecciones federales, tratándose de partidos nacionales, y en algunas de las elecciones locales, tratándose de partidos locales. La regla también aplica si los partidos se coaligan.

La nueva barrera electoral de 3% es, por mucho, la más desafiante para los partidos políticos nacionales y locales.<sup>11</sup> Siguiendo la tendencia de la reforma de 2008, la legislación electoral aprobada en 2014 regula con más detalle los mecanismos entre los partidos para aliarse y son más restrictivas las reglas laterales relacionadas con el umbral. A partir de ese año, los partidos deben cumplir –solos o en alianza– con el porcentaje del umbral, lo que no es nuevo; lo que sí es novedoso es el impedimento de redistribuir votos y prohibir a los partidos de nuevo registro coaligarse en su primera elección.<sup>12</sup> En estas condiciones, con el umbral más alto y con más restricciones para los partidos minoritarios, en tan solo tres elecciones federales (2015, 2018 y 2021), seis partidos perdieron el registro (ver Tabla 3).

## Conclusiones

El umbral es el piso límite para mantener el registro de los partidos políticos; su evolución en el sistema electoral mexicano se caracteriza por el creciente endurecimiento de las reglas, lo que ha obrado en detrimento de los partidos jóvenes y de aquellos que tienen bases electorales endebles. Al analizar las reformas electorales que cambiaron las reglas institucionales relacionadas con el umbral (ocho reformas en total), se registran tres rasgos notables:

- 1) El porcentaje de votación es creciente, pasó de 1.5 a 3%; lo que significa menor nivel de apertura y menor competencia en la democracia electoral mexicana;
- 2) Existen dos modelos de cálculo del porcentaje de votación, uno considera el *total de los votos depositados en las urnas* (se ha denominado “votación nacional”, “votación emitida” o “votación total emitida”, según la legislación apli-

cable); y el otro modelo utiliza el total de los votos depositados en las urnas, *sin considerar sufragios nulos y de candidatos no registrados* (la ley lo llama “votación válida emitida” y se encuentra vigente); y

- 3) La relación institucional entre el umbral y las coaliciones está presente desde 1977, el prorrateo, redistribución y cesión de votos entre partidos coaligados permitió a varias organizaciones partidistas minoritarias conservar el registro por más tiempo; el vuelco legal se dio en 2014, la nueva LGPP prohibió la distribución o transferencia de votos, así como las coaliciones para los partidos con nuevo registro.

Desde 1977, un total de veintisiete partidos han perdido el registro con motivo del umbral legal; 1.8 partidos pierden el registro, en promedio, por elección. El establecimiento del umbral tuvo como objetivos abrir causas legales a las minorías y al mismo tiempo fijar una barrera mínima para el acceso a la representación en el Congreso. Si bien parece haber logrado ambos objetivos, ya que el sistema de partidos lo conforman regularmente entre siete y once organizaciones políticas; también contribuyó a la sobrerrepresentación de las fuerzas mayoritarias, ya que los sufragios de los partidos con votaciones por debajo del umbral se perdieron al suprimirse durante la asignación de los escaños de representación proporcional.

Estimo que el dilema para la siguiente reforma electoral es endurecer el umbral para depurar (reducir) el sistema de partidos o ablandar las reglas para abrirlo a nuevas y más duraderas alternativas políticas. Frente a las condiciones actuales, en las que algunos partidos han abusado de su circunstancia, me inclino claramente por la primera alternativa ◉

<sup>11</sup> La reforma electoral de 2014 unificó los umbrales de los estados con el nacional. Antes de la reforma, cada legislación estatal fijaba el umbral para los partidos locales, que oscilaba entre 1.5 y 3%.

<sup>12</sup> Cfr., artículos 85, numeral 4 y 87, numeral 10 de la LGPP.