

IX. El sistema electoral para el Congreso de la Unión: Cámara de Diputaciones y Senado

José REYNOSO NUÑEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Cámara de Diputaciones*. III. *Valoración crítica de la propuesta e implicaciones más relevantes*. IV. *Senado*. V. *Valoración crítica de la propuesta e implicaciones más relevantes*.

I. INTRODUCCIÓN

51

El propósito de este documento consiste en analizar las propuestas de reforma al sistema electoral para el Congreso de la Unión (Cámara de Diputaciones y Senado), incluidas en la iniciativa de la Presidencia de la República presentada el 4 de marzo de 2026. Se entiende por sistemas electorales a los “procedimientos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños”.¹ A continuación, en primer lugar se describe el contenido de las propuestas y luego se presenta una valoración a partir de cinco criterios que propone Dieter Nohlen:² primero, representación, es decir, la capacidad del sistema electoral para permitir que el país esté representado en su diversidad política. Segundo, concentración o gobernabilidad, que permite la concentración o reducción del número de partidos que ingresan al parlamento para que se puedan tomar decisiones. Tercero, participación, para que la ciudadanía decida directamente sobre las candidaturas e in-

* Profesor de Derecho Electoral de la Universidad Panamericana campus Guadalajara. ORCID: 0009-0000-7527-57012.

¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 56.

² Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 137-141.

cida en mayor medida en la definición de quiénes son sus representantes. Cuarto, simplicidad o transparencia, es decir, que el electorado entienda qué sucede con el voto que emite en el proceso de convertirse en escaños. Quinto, legitimidad, o sea, la aceptación del sistema electoral por parte de sus destinatarios.

II. CÁMARA DE DIPUTACIONES

La iniciativa de reforma mantiene la integración de la Cámara de Diputaciones en 300 escaños de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, así como la distribución de las circunscripciones (300 uninominales y 5 plurinominales). Permanecen igualmente los límites de sobrerrepresentación. La modificación central se encuentra en la forma de candidatura y la forma de votación para la elección de las diputaciones de representación proporcional, para lo que la iniciativa propone modificar tres artículos constitucionales: 52, 53 y 54, fracción III.

Respecto de la forma de candidatura se modifica la integración de las listas, para pasar de cerradas y bloqueadas, es decir, sólo decididas por los partidos políticos, a cerradas y desbloqueadas mediante dos métodos. El primer método se aplica a 100 diputaciones. Las candidaturas de estas diputaciones surgen de las candidaturas de mayoría relativa que no ganaron en sus distritos uninominales, pero que obtuvieron los mejores porcentajes de votación ordenados de manera decreciente dentro de su partido. Este método está previsto en el inciso a del artículo 53. El segundo método se aplica a las otras 100 diputaciones a partir de las candidaturas que presenten los partidos por cada circunscripción plurinomial. El orden de la lista dependería del porcentaje de votación directa obtenida por las candidaturas en lo individual, donde se integrarían también las candidaturas electas por residentes en el extranjero. Este segundo método está previsto en el inciso b del artículo 53. Según lo que dispone el artículo 54 fracción III de la propuesta, la asignación de las 200 diputaciones sería alternada de acuerdo a los incisos a y b del artículo 53, es decir, se iniciaría con los mejores perdedores de mayoría relativa que se alterna con las candidaturas con el mayor porcentaje de votación individual en las que también se integran las candidaturas electas por residentes en el extranjero.

De lo expuesto se deduce que por cada una de las cinco circunscripciones se integraría una lista de 20 candidaturas con el método del inciso a y de 20 con el método del inciso b para dar como resultado las 200 diputaciones de representación proporcional en todo el país.

El otro aspecto que se modifica es la forma de votación. A diferencia del texto vigente en que la ciudadanía tiene un único voto para la candidatura de mayoría relativa y la lista de representación proporcional, en la propuesta tiene al menos dos votos: uno para la candidatura de mayoría relativa y otro para una candidatura de la lista de votación directa prevista en el inciso b del artículo 53; sin embargo en este caso, no queda claro en la propuesta si el elector tiene un solo voto o tantos votos como cargos a elegir (20) en la circunscripción plurinominal.

En síntesis: el cálculo del número de escaños de representación proporcional que corresponden a cada partido no se modifica, depende de la aplicación de la fórmula correspondiente. Lo que se modifica es qué personas ocuparán esos lugares. Así, la lista final de candidaturas de representación proporcional iniciaría de manera alternada por mujeres y hombres cada periodo electivo y se integraría de manera alternada con los mejores porcentajes de votación distrital y las candidaturas más votadas de la lista desbloqueada. En ambos casos por partido. Esta segunda parte es lo que se llama voto preferencial. Método muy problemático en América Latina como se expondrá en la valoración de la propuesta.

III. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA PROPUESTA E IMPLICACIONES MÁS RELEVANTES

- a) Representación. Si bien la propuesta no modifica la existencia de las 200 diputaciones de representación proporcional que contribuyen a la adecuada representación de la diversidad y de las minorías políticas, la iniciativa no propone modificación alguna para impedir que se repita el escenario de 2024 en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) permitió la elusión del límite de sobrerrepresentación de 8% mediante la transferencia de escaños a través del siglado de las coaliciones. Bastaría con una reforma al artículo 87 párrafo 11

de la Ley General de Partidos Políticos que delimitara el uso del siglado de las coaliciones para definir la integración de los grupos parlamentarios, pero no para la medición de la sobrerrepresentación. El cálculo debería tomar en cuenta los escaños distritales que ganó cada partido político con sus propios votos y debería prohibir expresamente la transferencia de escaños para la medición de la sobrerrepresentación.

- b) Concentración o gobernabilidad. Este criterio está garantizado con las 300 diputaciones de mayoría relativa pero puede verse afectado por la apertura de las listas de representación proporcional que ha demostrado en los países de América Latina en que se ha aplicado, fragmentación del sistema de partidos y atomización parlamentaria, efectos a los que me refiero en detalle en el apartado de Participación.
- c) Participación. Se trata de una demanda que proviene generalmente de la sociedad civil y que ha estado presente en América Latina durante décadas. La propuesta se inscribe en ella y es la razón por la que propone el cambio de listas cerradas y bloqueadas a listas cerradas y desbloqueadas, medida muy atractiva porque teóricamente pretende acercar la representación a la gente. Sin embargo, la propuesta es problemática por las siguientes razones. Primero, porque es redundante en un sistema combinado, llamado mixto, como el mexicano, donde precisamente el electorado incide ya en la elección directa de la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputaciones (300 de 500) que son electos en distritos uninominales por mayoría relativa. Segundo, porque como ha señalado Dieter Nohlen³ se han abierto las listas de candidaturas de representación proporcional

en el contexto de la diagnosticada crisis de la representación y de la representatividad en América Latina, el motivo era mejorar la representación política por medio de un voto personal. El elector tendría que elegir no sólo entre listas de partidos, sino al mismo tiempo entre candidatos de su propio partido o entre todos los candidatos concurrentes. El medio de tal desarrollo a la “verdadera democracia” (u otras denominaciones llamativas) era ampliar la “capacidad de opción” del elector:

³ Nohlen, Dieter, Reynoso Núñez, José, *Sistemas electorales...*, cit., México, p. 286.

con las reformas se amplió la variedad del voto en la región. Además, en contraste con las virtudes democratizadoras del voto preferencial, se detectaron sus inconvenientes: la personalización de la política, un carácter distintivo de la cultura política de la región, en detrimento de la institucionalización de la política, que se expresa en la fragmentación del sistema de partidos políticos, la competencia intrapartidaria, que disminuye la cohesión y disciplina partidaria, el aumento de los costos de las campañas electorales, del clientelismo, de la corrupción, etc. (Nohlen, 2015). En relación con las reformas de la modalidad de voto conviene tomar en cuenta los costos.

Respecto de la lista cerrada y no bloqueada Dieter Nohlen⁴ ha dicho específicamente lo siguiente:

...ella normalmente aumenta no sólo los niveles de competencia, sino también los gastos de campaña, buena parte de éstos dirigidos a decidir quién va a representar al partido en el parlamento, cuando el escaño para el partido ya se encuentra asegurado. Vale considerar que la competencia intrapartido en general no contribuye a mejorar las perspectivas de un partido de ganar más escaños. Y vale añadir además que dicha competencia sustrae fondos que pueden ser dedicados a la lucha interpartidos.

En el mismo sentido Flavia Freidenberg⁵ ha señalado que

El voto preferencial parte de una premisa democrática atractiva: que la ciudadanía elija a quién va a ser candidato dentro de un partido. La literatura comparada en Ciencia Política ofrece evidencia de que este mecanismo no resuelve los problemas de representación que pretende corregir sino que los agrava...

Entre otros se pueden observar los siguientes efectos: “Fragmenta los partidos y genera clientelismo, incentiva la corrupción política, perjudica la representación de las minorías, perjudica la representación de mujeres, erosiona la cohesión partidaria y la representación programática, debilita la democracia interna”.

⁴ Nohlen, Dieter, “Prólogo”, Pachano, Simón, *La representación caótica: análisis del sistema electoral ecuatoriano*, Quito, FLACSO, 1998, p. 18.

⁵ Freidenberg, Flavia, “¿Por qué el voto preferencial no mejora la representación?”, *Nexos*, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-el-voto-preferencial-no-mejora-la-representacion/>.

Para el caso de Perú, Fernando Tuesta Soldevilla⁶ ha mostrado que el sistema de voto preferencial se ha convertido en un “voto letal” para el sistema de partidos políticos. Para el caso de El Salvador, se observa que la inclusión del voto preferente ha tenido los siguientes efectos:⁷ “a) encarecimiento del costo de las campañas; b) no ha implicado una mayor ni mejor representatividad; c) debilitamiento de la institucionalidad partidaria respecto de lo que se ha observado que “El voto por rostro trae consigo la feroz competencia entre iguales, entre candidatos de un mismo partido. Si ya de por sí, los políticos se disputan el protagonismo de vocerías, ahora el enfrentamiento es aún más enconado por convertirse en la carita marcada en la papeleta (Trillo, 2014, p. 6); d) Atomización parlamentaria”. En síntesis, “a pesar de que la población en general ve con buenos ojos el voto preferente, las consecuencias en el sistema de partidos políticos han sido devastadoras, algunas, se manifiestan el día de hoy...”.⁸ Para el caso de Paraguay, Magdalena López⁹ concluye que “más que resolverse, la distancia entre élites y electorado pareció haberse acrecentado”. En Ecuador, Simón Pachano¹⁰ denominó al resultado de la aplicación de las listas abiertas como “La representación caótica”.

De acuerdo con los resultados de esta comparación en un contexto homogéneo en América Latina parece contradictorio que la propuesta analizada disminuya las prerrogativas a los partidos políticos, cuando ahora tendrían que organizar campañas de 200 candidaturas más en territorios muy extensos. Para concluir, no se puede dejar de mencionar lo que ocurrió en la elec-

⁶ Tuesta Soldevilla, Fernando, “Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú”, *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, núm. 7, pp. 107-118.

⁷ Araujo Serrano, Alba Cristina, “Voto preferente en El Salvador: Lecciones aprendidas”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 23, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 2017, pp. 159 y ss, disponible en: https://www.tse.go.cr/revista/art/23/araujo_serrano.pdf.

⁸ *Ibidem*, p. 167.

⁹ López, Magdalena, “Listas desbloqueadas en Paraguay. Procesos políticos y manifestaciones sociales en torno a una modificación electoral”, en Romero Ballivián, Salvador (coord.), *Democracia y elecciones en Paraguay*, Asunción, IDEA Internacional, 2023, pp. 401-445.

¹⁰ Pachano, Simón, *La representación caótica: análisis del sistema electoral ecuatoriano*, Quito, FLACSO, 1998.

ción judicial de 2025 en la que la Sala Superior del TEPJF validó el uso de “acordeones” que en lo hechos son listas que estructuran una decisión electoral. Así, con la apertura de las listas, los “acordeones” podrían fungir como equivalente funcional de las listas bloqueadas. Las listas abiertas son un incentivo para que los partidos utilicen “acordeones” con efectos nocivos para la integridad electoral.

- d) Simplicidad o transparencia. La propuesta analizada afecta la simplicidad o transparencia por la complejidad que presenta. En primer lugar, por la distinción del método de asignación del número de escaños que obtiene cada partido y la determinación de las candidaturas que ocuparán dichos escaños; en segundo lugar, la combinación de dos métodos para definir la lista para realizar la asignación concreta de los escaños de representación proporcional obtenidos por los partidos, en tercer lugar, la definición del partido al que corresponden los mejores perdedores en el caso de coaliciones.

Respecto del primer aspecto, el problema se presenta en la comprensión de que la definición del número de escaños para cada partido es por representación proporcional por medio de la fórmula que determine la ley y nada tiene que ver con ello la definición mayoritaria de la integración de las listas que sólo sirve para determinar qué personas ocupan los escaños ya obtenidos por los partidos mediante la fórmula de representación proporcional.

El segundo aspecto es problemático en la medida en que no se comprenda cómo se combinarán ambas listas entre sí y no se distinga a las candidaturas de las circunscripciones plurinominales y de los distritos uninominales como distintos elementos del sistema electoral.

El tercero es el más complejo porque se refiere a las coaliciones: se permiten coaliciones para mayoría relativa pero no para representación proporcional y cuando los partidos van coaligados, aparecen con su propio emblema en la boleta. La coalición está centrada en las candidaturas y para determinar a cuál partido corresponden los triunfos se establece el siglado en el convenio de coalición. Ante esta situación, ¿de dónde se obtendrán los mejores

perdedores en el caso de los partidos coaligados? ¿ A través del siglado del convenio de coalición o mediante los votos realmente obtenidos por los partidos políticos en la elección distrital? Si se toma en cuenta el convenio de coalición y no la votación realmente obtenida en el distrito se puede correr el riesgo de que se transfieran escaños de un partido a otro, modificando el número de escaños que obtuvo cada partido por representación proporcional, lo que implicaría la intromisión de la mayoría en la representación proporcional y el impacto de la coalición en un ámbito en el que no están permitidas las coaliciones.

- e) Legitimidad. La iniciativa presentada carece de legitimidad en la medida en que de acuerdo con lo que se ha publicado en los medios de comunicación de manera recurrente, sólo tiene el apoyo de un partido político entre seis existentes.¹¹ “Conseguir el consenso de las fuerzas vivas del país es tal vez el mayor respaldo que se puede proveer para que un sistema electoral pueda contribuir a la consolidación de la democracia”.¹²

IV. SENADO

La iniciativa propone modificar la integración del Senado al eliminar las 32 senadurías de representación proporcional: la propuesta de reforma al artículo 56 constitucional establece que se integrará por 96 senadoras y senadores, de las cuales, en cada entidad federativa dos serán elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los partidos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar de votos en la entidad de que se trate.

¹¹ Véase por ejemplo: Núñez, Ernesto, “Sheinbaum prepara un plan B por si encalla su proyecto de reforma electoral”, *El País*, 6 de marzo de 2026, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2026-03-07/sheinbaum-prepara-un-plan-b-por-si-encalla-su-proyecto-de-reforma-electoral.html>.

¹² Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales...*, cit.

V. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA PROPUESTA E IMPLICACIONES MÁS RELEVANTES

El cambio consiste fundamentalmente en la eliminación de la representación proporcional en el Senado con el argumento de que la circunscripción nacional de 32 senadores en que se elige contradice la distribución territorial de las entidades federativas en el federalismo. Este argumento restrictivo del federalismo lo restringe a su función diferenciadora y omite su función integradora, pero más allá de la discusión federalista, en lo que sigue se valora la iniciativa con los criterios ya mencionados al inicio de este documento.

- a) Representación. La desaparición de la representación proporcional en el Senado tiene efectos diferenciados como lo muestra el cuadro I. Considerando los resultados de las elecciones de 2024 y la integración del Senado al momento de la asignación por parte del INE se pueden observar variaciones de entre 0.5 y cerca del 2% en el número de escaños que obtendrían los partidos sin la representación proporcional. MC sería el más afectado con una disminución de 1.82% en su representación en relación con su votación, seguido del PAN con 0.52%. El PRI habría obtenido la misma representación y los demás partidos habrían mejorado su participación tangencialmente: Morena en 1.04%, PVEM en 0.52%, PT en 0.26% y PRD en 0.52%.¹³ Lo anterior se explicaría porque con la reforma, la elección al Senado tendría lugar en circunscripciones trinominales, es decir, de tres escaños por entidad federativa, elegidos mediante un método de pluralidad que incluye mayoría relativa, pero que no es solamente mayoritario, porque además de los dos escaños que se asignan por mayoría relativa también se distribuye un escaño a la primera minoría. “El sistema binominal tiene efectos mayoritarios (o reductivos respecto a los demás partidos) y distorsionadores al mismo tiempo, en

¹³ En el mismo sentido Javier Aparicio, quien señala: “Eliminar escaños de RP del Senado favorecería a la 1a. fuerza partidista, tiene efectos mixtos para la 2a (porque hay 32 escaños de minoría)... y perjudica a las fuerzas menores”, Aparicio, Javier, “Eliminar escaños RP del Senado favorecería a la 1a fuerza partidista, tiene efectos...”, X, 2026, disponible en: <https://x.com/javieraparcio/status/2024348651523359190>.

detrimento del partido mayor. En comparación con el binominal, el trinominal restituye la ventaja “natural” del partido mayor. Su efecto también es mayoritario (o reductivo)...”.¹⁴ El sistema es parecido al binominal chileno que estuvo vigente hasta 2015 en el que “se consiguió una proporcionalidad bastante alta entre votos y escaños para los partidos que supieron formar alianzas electorales”.¹⁵ En el Senado beneficia al partido mayoritario y a los segundos lugares, pero excluye generalmente a los demás partidos. De cualquier forma, en esta propuesta de reforma al Senado no se puede perder de vista lo señalado por Dieter Nohlen:¹⁶ “Comparativamente, en las últimas reformas prácticamente no hay regreso de un sistema proporcional o combinado a uno de mayoría, salvo en una dictadura. Si ha habido un desarrollo hacia la proporcionalidad, se ha conservado. Incluso la tendencia general ha sido ampliarla”.

Cuadro I
INTEGRACIÓN DEL SENADO EN 2024
CON Y SIN REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje de votos</i>	<i>Porcentaje de escaños con RP</i>	<i>Porcentaje de escaños sin RP</i>	<i>Diferencia porcentual</i>
PAN	17.55	17.18	16.66	-0.52
PRI	11.34	12.50	12.50	0
PRD	2.36	1.56	2.08	+0.52
PVEM	9.30	10.93	11.45	+0.52
PT	5.58	7.03	7.29	+0.26
MC	11.33	3.90	2.08	-1.82
Morena	42.51	46.87	47.91	+1.04
Total	99.97	99.97	99.97	

FUENTE: Elaboración propia con datos del INE.

¹⁴ Nohlen, Dieter, Reynoso, José, *Sistemas electorales...*, cit., p. 211.

¹⁵ *Ibidem*, p. 458.

¹⁶ Reynoso Núñez, José, “Conversando con Dieter Nohlen”, *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 9, enero-junio de 2012, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 461.

- b) Concentración o gobernabilidad. La iniciativa no propone modificaciones en este aspecto y el sistema que prevalece cumple con este criterio porque utiliza una fórmula mayoritaria que tiende a favorecer la gobernabilidad.
- c) Participación. La desaparición de la representación proporcional con sus listas cerradas y bloqueadas deja en el sistema el método personalizado ya existente antes de la propuesta de modificación. Este método permite a la ciudadanía incidir directamente en la definición de quiénes son sus representantes con el voto directo.
- d) Simplicidad o transparencia. La reforma no incide en ese aspecto. En cualquier caso, permanece la simplicidad y transparencia que ya tiene el sistema vigente en el que es relativamente fácil para el electorado comprender cómo funciona el sistema electoral.
- e) Legitimidad. En el caso del Senado esta es una de sus mayores debilidades. La desaparición de la representación proporcional carece de legitimidad en la medida en que como se mencionó para el caso de la Cámara de Diputaciones, sólo tiene el respaldo de un partido político de entre seis existentes. Se repite aquí la frase incluida para la valoración en la Cámara de Diputaciones: “Conseguir el consenso de las fuerzas vivas del país es tal vez el mayor respaldo que se puede proveer para que un sistema electoral pueda contribuir a la consolidación de la democracia”.¹⁷

¹⁷ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales...*, cit.