

LA GOBERNANZA ELECTORAL EN EL FEDERALISMO MEXICANO

LUIS EDUARDO MEDINA TORRES
OMAR DE LA CRUZ CARRILLO

INTRODUCCIÓN

La celebración de elecciones libres y auténticas, como mecanismo por el cual se lleva a cabo la sustitución pacífica de los gobernantes, es uno de los engranajes fundamentales de toda democracia. Desde la ciencia política, la gobernanza electoral ha sido el enfoque teórico relevante para el estudio de los procesos electorales al considerar los distintos momentos que integran un proceso electoral: la construcción de la normatividad, la aplicación de la misma por una institución y la resolución de conflictos por la vía jurisdiccional.

Sin embargo, el estudio de la gobernanza electoral se ha concentrado en el análisis de lo nacional dejando de lado no solo lo local, sino la interacción que se genera en ambos niveles en países federales que mantienen dos niveles de gobernanza. Con el objeto de ampliar el análisis de este enfoque teórico, el presente capítulo tiene por objeto discutir el papel de la gobernanza electoral en países federales y la interacción que los dos niveles de gobernanza (nacional y subnacional) mantienen entre sí ejemplificando con el caso mexicano.

RESUMEN: El presente artículo tiene por objeto discutir el papel de la gobernanza electoral en países federales y la interacción que los dos niveles de gobernanza (nacional y subnacional); en especial el caso mexicano. Se integra cuatro apartados, 1) se discute la definición de la gobernanza electoral y los distintos momentos que la integran; se aborda el federalismo electoral y su definición en México; 3) se discuten las características de la gobernanza electoral mexicana a nivel nacional; y, 4) se habla de la gobernanza subnacional mexicana (caso Jalisco), para visibilizar los cambios de la gobernanza electoral subnacional tras la última reforma.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza electoral, federalismo mexicano, niveles de gobernanza (nacional y subnacional), México y Jalisco.

ABSTRACT: The purpose of this article is to discuss the role of electoral governance in federal countries and the interaction between the two levels of governance (national and subnational); especially the Mexican case. It integrates four sections, 1) the definition of electoral governance and the different moments that integrate it are discussed; Electoral federalism and its definition in Mexico are addressed; 3) the characteristics of Mexican electoral governance at the national level are discussed; and, 4) Mexican subnational governance is discussed (the Jalisco case), to make visible the changes in subnational electoral governance after the latest reform.

KEYWORDS: Electoral governance, Mexican federalism, levels of governance (national and subnational), Mexico and Jalisco.

Para cumplir con el propósito del capítulo, el documento se integra por cuatro apartados y conclusiones. En el primero, se discute la definición de la gobernanza electoral y los distintos momentos que la integran. En el segundo, se aborda el tema del federalismo electoral comenzando por definir qué es el federalismo y se ejemplifica con el caso mexicano para una mayor comprensión.

En el tercer apartado se discuten las características de la gobernanza electoral mexicana a nivel nacional después de la reforma electoral de 2014, en donde se resalta el proceso de centralización que se ha vivido en el país.

En la cuarta sección, se habla de la gobernanza subnacional mexicana tomando como ejemplo el caso del estado de Jalisco, con el que se bus-

LUIS EDUARDO MEDINA TORRES. Politólogo, Doctor en Estudios Sociales. Profesor investigador en la UAM Iztapalapa, miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel uno, ORCID: 0000-0002-6208-8525.

OMAR DE LA CRUZ CARRILLO. Doctor en Ciencia Política por la UNAM, profesor visitante en la UAM Lerma y de asignatura en el ITESO. Correo electrónico: dlcruzco@gmail.com

ca visibilizar los cambios que tuvo la gobernanza electoral subnacional tras la última reforma. Por último, el documento cierra con algunas conclusiones acerca de la relevancia de la gobernanza electoral para el estudio de los procesos electorales y la trascendencia de su estudio en países federales.

QUÉ ES LA GOBERNANZA ELECTORAL

La gobernanza electoral es una perspectiva cíclica relativa a los procesos comiciales que nos permite observar sus diferentes fases, además de identificar a los actores relevantes y contrastar los sistemas de reglas que se utilizan para los diferentes niveles de gobierno (Medina y Ramírez, 2014). Esto sobre todo en los casos de estados federales que dan una cláusula residual de salvaguarda nacional o de reciprocidad entre los niveles de gobierno.

Respecto a las fases, la gobernanza electoral comienza en la sede política que es el órgano legislativo responsable de establecer las reglas del proceso electoral (Mozzaffar y Schedler, 2002: 7). Este órgano es normalmente un congreso, ya sea con competencias unificadas como en los estados unitarios o bien congresos nacionales y subnacionales con competencias diferenciadas como sucede en los estados federales. Aunque hay que dejar asentado desde el principio que debido a la cláusula residual, normalmente la última palabra la tiene el órgano político nacional (Serna, 2008), ya que mediante reformas constitucionales puede modificar la distribución de competencias, ampliando o restringiendo las propias.

La segunda fase de la gobernanza electoral es la administrativa en la que el órgano responsable es el organizador de las elecciones, aquél es el ente que aplica las reglas diseñadas en la fase política y tiene a su cargo realizar todas las actividades que se requieran para organizar los comicios, además de ajustar a la realidad concreta las reglas generales que haya emitido el órgano legislativo, ya sea éste un congreso o sean varios congresos. La segunda fase

relativa a la aplicación de reglas es la más extensa y, por lo mismo, ha sido la más estudiada (Mozzaffar y Schedler, 2002: 8-10), aunque hay que tener claro que es una fase dependiente tanto desde el ámbito de las competencias políticas como desde las resoluciones jurisdiccionales.

La tercera fase del ciclo de la gobernanza es la relativa a la resolución de conflictos y adjudicación de controversias jurisdiccionales (Mozzaffar y Schedler, 2002: 10), en esta fase los diversos actores del proceso electoral pueden acudir a una instancia o dos, dependiendo del modelo jurisdiccional, para reclamar la aplicación específica de alguna norma por parte de la autoridad administrativa. En la fase jurisdiccional de la gobernanza se resuelven las disputas electorales, ya sea dándole la razón a alguna de las partes o bien ordenando al órgano administrativo que vuelva a analizar el asunto y dé una respuesta específica. Es la fase de cierre de la gobernanza electoral porque con la adjudicación, la instancia jurisdiccional determina qué actor político tiene la razón y resuelve de forma final la disputa que se hubiera presentado, así los tribunales electorales tienen la última palabra para adjudicar la razón a alguno o a ninguno de los actores políticos (Medina y Ramírez, 2014: 39).

En cuanto a los actores políticos centralmente son los partidos políticos por ser estos los responsables de la postulación de candidaturas y también por ser los organizadores de las campañas electorales, junto con los partidos los otros actores principales son los ciudadanos, especialmente los electores porque serán quienes tomen la determinación sobre el sentido de su voto y, en consecuencia, definirán el resultado de las elecciones.

Ahora bien, junto con los partidos y los votantes, otros actores importantes son los candidatos porque dependiendo de las reglas establecidas por los órganos políticos, los postulados pueden realizar actividades autónomas diferentes a las de sus partidos tanto en las campañas como ante las

autoridades electorales. En ese mismo sentido, en diversos regímenes electorales, también existen candidaturas sin partido que son postulaciones que no son presentadas por organizaciones sino que son auto candidaturas las que actúan directamente ante los órganos electorales (Medina, 2016).

La diversidad anterior de actores puede ser más extensa dependiendo del régimen electoral de que se trate, sin embargo, para fines analíticos es conveniente mantener las cuatro categorías anteriores, ya que nos permiten tener una visión de conjunto y, a la vez, denotar las diferencias específicas que se pueden presentar en cada sistema de reglas, recordando que justo las diferencias en las reglas es una decisión política que concierne a la sede legislativa de la gobernanza electoral.

Ahora bien, respecto al sistema o sistemas de reglas la primera consideración es que eso se define a partir del tipo de estado nación que se trate, ya sea unitario en el que solamente habrá un sistema de reglas para todo el país o bien un estado federal en el que puede haber diversidad de sistemas de reglas, aunque asumiendo que existe una clara orientación general que se plasma en leyes de alcance nacional y subnacional.

De esta forma tenemos que en el sistema de reglas de la gobernanza electoral puede tenerse un solo sistema nacional o varios sistemas de reglas orientados por el sistema nacional o bien varios sistemas de reglas multinivel diferentes entre ellos pero que, al final de cuentas, están supeditados a una decisión final de orden nacional (Medina y Ramírez, 2014: 43). El matiz de cada sistema de reglas depende del modelo de estado nacional concreto de que se trate.

En resumen, para la gobernanza electoral existen tres fases o arenas que actúan sucesivamente, cuatro actores relevantes que son los operadores del sistema específico y pueden existir uno o más sistemas de reglas para las diferentes elecciones. Finalmente, con las dimensiones anteriores hay que considerar los procesos que se

llevan a cabo en cada una de las tres fases de la gobernanza.

FEDERALISMO, FEDERALISMO ELECTORAL Y EL CASO MEXICANO

Entendemos por federalismo a una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, en donde conviven dos niveles de gobierno al interior de una soberanía nacional con singularidades de acuerdo al país y el contexto histórico al que nos refiramos (Márquez-Padilla y Castro Rea, 2000: 13).

Uno de los elementos fundamentales en las características de los federalismos es que cuenta con una estructura dual en donde cada una de las partes preserva y reproduce sus singularidades políticas de acuerdo a sus límites territoriales. Además, se encuentra determinado por unidades subnacionales (cantones, estados, provincias, condados, etc.) que cuentan con cierta autonomía política y son independientes con un grado de soberanía, pero mantienen un estatus de igualdad entre ellas al considerar que forman parte de un gobierno y una soberanía compartida (Guillén López, 1999: 13).

Se considera que el nacimiento del federalismo moderno se dió con la independencia de Estados Unidos y a partir de ese momento se generó su expansión por el mundo, en especial por América Latina. En México, la adopción de esta forma de organización política sucede con la Constitución de 1824, tras el fracaso de intentar edificar una monarquía con Agustín de Iturbide y con la aparición del Plan de casa Mata ideado por político locales de aquel entonces (Zoraida Vázquez, 2003: 27-28).

Durante el Siglo XIX las entidades federativas en México lograron mantener plena autonomía respecto al centro, generando en ocasiones complicaciones para el gobierno nacional. Porfirio Díaz fue quien logró controlar a los estados con el apoyo de sus gobernadores y, durante el régimen de partido hegemónico, el federalis-

mo fue más un estatus constitucional porque en la realidad el presidente mantenía un dominio total sobre el territorio de todo el país (Hernández Rodríguez, 2004: 209).

En el periodo de transición a la democracia (1977-2000), el federalismo jugó un papel importante debido a que los primeros triunfos electorales obtenidos por la oposición se generaron a nivel subnacional, el ejemplo más emblemático es el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en Baja California en 1989. Las primeras derrotas del Partido de la Revolución Institucional parecen encontrar explicación en el rechazo de la ciudadanía al sistema político y a los ineficientes gobiernos priistas que eran los únicos que se conocían hasta ese momento (Hernández Vicencio, 200: 220).

En las últimas dos décadas el desarrollo democrático ha sido asimétrico y muestra la pluralidad política y social de México. Empero, en algunas ocasiones se ha vuelto a cuestionar la autonomía que otorga el federalismo para el desarrollo de los estados y se han realizado intentos por volver a una concentración de poderes a manos de instituciones nacionales como sucede con el ámbito electoral.

En principio, debemos entender por federalismo electoral a todo régimen en el que conviven dos o más niveles de gobernanza electoral: uno de carácter nacional y uno de índole subnacional en donde la dinámica de cada uno de estos niveles varía de acuerdo al país del que estemos hablando. La base del sistema federal se sustenta en la autonomía que existe al elegir representantes para los dos niveles de gobierno (Morales Ramírez, 2009: 140).

El federalismo electoral debe garantizar la creación y el sostenimiento de dos sistemas electorales (el local y el nacional), cada uno con sus singularidades, permitiendo que el ciudadano pueda votar entre diversas opciones políticas y que no necesariamente deben de ser las mismas en ambos niveles y que repercuten en los regímenes electorales distintos: el nacional y el

subnacional (Morales Ramírez, 2009: 141).

Durante el siglo XX y las dos décadas del XXI, el federalismo electoral mexicano se ha modificado en diversas ocasiones. La primera de ellas es con el México posrevolucionario después de 1917, el cual se caracterizaba por una alta dispersión en la organización en donde los caciques locales eran los encargados de mantener la estabilidad política. Después, en 1946, se inicia otra etapa con la construcción de la Ley Federal Electoral que logró centralizar la gobernanza electoral a manos del gobierno nacional como reflejo del régimen de partido hegemónico del PRI (Astudillo y Córdova Vianello, 2010: XXI-XXIX).

La denominada transición democrática mexicana basada en lo electoral tuvo una base fundamental en la construcción de un nuevo andamiaje legal e institucional electoral que permitió la construcción de elecciones libres y democráticas. Es decir, el cambio de la gobernanza electoral en México generó las condiciones para la celebración de comicios democráticos que fueron la base de nuestra aún joven democracia.

La construcción de la gobernanza electoral que daría la democracia a México comenzó con la reforma electoral de 1990-1991. En el primer nivel, el entramado legal, se da con la creación del Código de Instituciones y Procedimientos electorales (COFIPE); el segundo nivel, la administración de las elecciones, dió un giro con la sustitución de la Comisión Federal Electoral (CFE) por el Instituto Federal Electoral (IFE) y la rama referente a la resolución de conflictos, con el cambio del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE) por el Tribunal Federal Electoral (Trife).

Las reformas electorales de 1993, 1994 y 1996 modificaron la gobernanza electoral ampliando las facultades de las instituciones electorales (administrativas y jurisdiccionales) y, en el caso del ámbito jurisdiccional, fortalecieron al tribunal con el cambio del Trife al Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación (TEPJF) que nació siendo la última instancia en la materia.

Los cambios generados a nivel nacional también se presentaron en el ámbito subnacional, en la gobernanza electoral subnacional durante la década de los noventa se modificaron las leyes electorales y se edificaron instituciones electorales administrativas y jurisdiccionales que tenían como referentes a las nacionales, pero que mantuvieron sus singularidades.

El desarrollo democrático subnacional, asimétrico, es un aspecto que podía visibilizarse con la construcción de las instituciones electorales, sus facultades y las restricciones que llegaban a tener frente a los poderes locales, en especial, frente a los gobernadores que buscaron mantener el mayor control político local posible. Destaca que las últimas entidades en construir instituciones para su gobernanza electoral son el Estado de México y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

El viraje institucional por la centralización de la gobernanza electoral subnacional comenzó con la reforma electoral de 2007-2008, el primer atisbo de este cambio se visibiliza con la facultad otorgada al entonces IFE para organizar elecciones locales y con la modificación al artículo 116 constitucional que llama a los estados de la república a homogeneizar/armonizar las legislaciones locales con la nacional en aspectos generales referentes a los procesos electorales. Una de las modificaciones solicitadas fue la homologación de los calendarios electorales con el propósito de que, en el día de la jornada electoral, todos los comicios locales se empataran con los nacionales (López Lara y Reyes Ramos, 2008: 106 y 108).

Los cambios de 2007 no implican que antes de esa fecha no hubiera una subordinación local a lo nacional, pues el TEPJF desde 1996 resolvía conflictos locales siendo la última palabra en la materia, incluso llegó a anular elecciones a nivel subnacional como sucedió en Tabasco en el año 2000.

Sin embargo, el proceso de centralización buscó hacer menos compleja la dinámica entre ambos niveles (federal y los estados) al momento de abordar un conflicto.

La última reforma electoral de 2014 implicó un nuevo giro en la gobernanza electoral de los dos niveles de gobierno, y nuevamente los cambios tienen una tendencia a la centralización electoral nacional con el cambio del IFE al Instituto Nacional Electoral (INE) y el intento por desaparecer a los institutos electorales locales al generar los Organismos Públicos Locales (OPLs).

Para contrastar el caso mexicano con preponderancia de la gobernanza electoral nacional, encontramos en Estados Unidos que los estados son quienes tienen autonomía en la creación de las leyes, la institución que se encarga de aplicarla y sus propias instancias jurisdiccionales para elecciones locales y las nacionales, es decir, desde la gobernanza subnacional se eligen a los integrantes del colegio electoral que elige al presidente de los Estados Unidos de América, aunque de presentarse impugnaciones la última instancia es la Corte nacional. Esta dinámica tiene su origen en el nacimiento del país vecino y su pacto federal construido desde entonces.

En consecuencia, el federalismo electoral es un reflejo de la dinámica política que prevalece en cada estado federal, en el caso estadounidense encontramos una mayor respecto al pacto entre los estados, mientras que en México ha prevalecido un dominio nacional/central.

LA GOBERNANZA ELECTORAL MEXICANA TRAS LA REFORMA DE 2014

La última modificación a la gobernanza electoral en México se realizó con la reforma electoral de 2014 y los cambios realizados repercutieron en los tres niveles de análisis: la legislación electoral, los organismos de administrar la elección y la impartición de justicia. Además, destaca que los cambios que se generaron modificaron la diná-

mica federal electoral porque se apuntaló más el proceso de centralización iniciado en 2007.

En 2014 el legislador determinó cambiar el modelo de gobernanza electoral que había existido en el país desde la década de los noventa. El modelo anterior partía del supuesto que al ser México un estado federal deberían existir competencias exclusivas para el orden nacional y otras para el subnacional. En el nivel nacional estarían contempladas las elecciones federales, mientras que el orden subnacional se haría cargo de los comicios estatales, lo anterior comenzó a cambiar desde la década de los noventa, primero, con la creación de un padrón electoral federal que es responsabilidad del orden nacional y, luego, con el establecimiento a partir de 1996 de un medio de impugnación, el juicio de revisión constitucional (JRC), que permitió acudir a la instancia nacional a fin de controvertir las decisiones de las instancias subnacionales con lo que el orden nacional se convirtió en la última palabra para resolver las disputas electorales.

El proceso anterior se acentuó con la reforma de 2014, ya que ahora son dos órganos nacionales, el consejo general del INE y el senado de la república, los órganos encargados de seleccionar y designar la conformación de los órganos electorales locales: el INE en el caso de los institutos y el senado para los tribunales de elecciones. Este proceso se le ha denominado centralización o nacionalización, dependiendo de la mirada que se tenga sobre la cuestión.

Ahora bien, junto con el proceso de designación también el sistema de reglas cambió porque ahora existen dos leyes generales, de instituciones electorales y de partidos, que sirven de marco normativo integral para los comicios nacionales y también para los subnacionales, con lo que las determinaciones locales sobre el diseño de reglas deben considerar los contenidos normativos de la constitución y las leyes generales, ya que de no ser el caso pueden ser impugnados ante la

Corte nacional. En consecuencia lo que generó la reforma de 2014 es un doble sistema de reglas pero con una fuerte dependencia del orden nacional.

Entonces lo que tenemos sobre la gobernanza electoral a partir de 2014 es un sistema dual, uno para el orden nacional y otro para el subnacional, aunque éste segundo tiene una fuerte vinculación del primero. En el ámbito nacional tenemos los siguientes órganos, conforme al ciclo de la gobernanza electoral: el Congreso de la Unión, que es la sede política, para el diseño de las reglas; el Instituto Nacional Electoral, que es el órgano administrativo, para la aplicación de las reglas y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que es el órgano jurisdiccional, para la resolución de disputas y la adjudicación de controversias, siendo el órgano terminal del ciclo. En ocasiones las determinaciones del órgano jurisdiccional regresan al administrativo para que vuelva a dar una respuesta o solución a las peticiones de los impugnantes, lo que puede volver a ser revisado por el tribunal de elecciones para dirimir la disputa final.

Respecto a los actores de la gobernanza electoral a nivel nacional están contemplados los partidos políticos, las candidaturas y también existen candidaturas sin partido, aunque con varias limitaciones para ser postuladas. Esta diversidad de actores integran los consejos del órgano administrativo con voz pero sin voto y pueden presentar impugnaciones ante el órgano jurisdiccional. Es importante considerar que la diversidad de actores tienen competencias diversas, siendo las más amplias las correspondientes a los partidos y un tanto cuanto restringidas las relativas a las candidaturas.

Por su parte, el sistema de reglas nacional está conformado por la constitución federal, dos leyes generales, los acuerdos y lineamientos emitidos por el órgano administrativo, además de las sentencias y resoluciones falladas por el órgano jurisdiccional; a lo anterior hay que agregar el bloque de convencionalidad que existe en el

país, que son los tratados vinculatorios firmados por el estado mexicano. Es un sistema extenso, sumamente abigarrado y barroco, por lo que es de difícil operación tanto para los órganos como para los actores políticos y, en especial, para las personas que se presentan para las candidaturas; así, buena parte de las críticas que se han desarrollado en los últimos años tienen que ver con lo complejo y complicado del sistema de reglas nacional más que con la organización de elecciones o con la resolución de disputas.

En el ámbito sub nacional la estructura de la gobernanza electoral es similar al federal. Los órganos políticos que diseñan las reglas son los congresos de los estados que si bien tienen una cláusula de competencias derivadas deben considerar las normas establecidas en la constitución federal y en las leyes generales. Los congresos estatales tienen un cierto margen de configuración y diseño de reglas, respetando los contenidos constitucionales.

Los órganos responsables de la aplicación de reglas son los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLE) que son nombrados e integrados por el consejo general del INE mediante un proceso extenso de selección. Los OPLE tienen algunas competencias para la organización de los comicios, aunque la mayor parte de las decisiones las toman los consejos del INE. Algunos espacios específicos de los OPLE son el registro de candidaturas, el seguimiento a precampañas y campañas, además de la operación de la jornada electoral, los cómputos de resultados y la declaración de validez de los comicios, estas son actividades exclusivas que desarrollan con el acompañamiento del INE pero que son responsabilidad de los OPLE.

Respecto a la adjudicación de controversias existen Tribunales Electorales Locales (TEL) que son nombrados e integrados por el senado de la república mediante un proceso de selección sumamente discrecional, ya que no tiene una regulación específica, lo que ha vuelto sumamente cuestionado el procedimiento de designación. Los TEL

son la primera instancia para la resolución de los conflictos electorales y tienen que atender las demandas que se presenten por las determinaciones de los OPLE.

En lo relativo a los actores políticos en el orden subnacional están contemplados los partidos políticos nacional y los locales con lo que se tienen actores con una configuración amplia y otros enfocados solamente en la órbita subnacional. Respecto a las candidaturas existen regulaciones similares a las federales y en el caso de las candidaturas sin partido, dependen de las normas que haya emitido el legislador local, ya que no en todos los estados están previstas este tipo de candidaturas.

Así, el sistema de reglas para los comicios locales está fuertemente concentrado en el orden nacional con competencias derivadas en el ámbito subnacional y con una clara dependencia de los órganos de los estados respecto a los órganos federales. En lo concerniente a las fases de la gobernanza el cambio mayor es en la resolución de disputas, ya que es un órgano nacional el TEPJF, el que resuelve en última instancia los asuntos subnacionales tanto en sus salas regionales que atienden los temas relativos a los ayuntamientos y los congresos locales, mientras que la sala superior resuelve los asuntos concernientes a las gubernaturas y solamente por excepción puede revisar cuestiones municipales o de las diputaciones locales.

EL ORDEN SUBNACIONAL EN LA GOBERNANZA ELECTORAL MEXICANA: EL CASO DE JALISCO

Con el propósito de ejemplificar la dinámica electoral, se revisa la gobernanza electoral de Jalisco y la relación que guarda con la nacional. De esta forma, se busca evidenciar la centralización de la gobernanza electoral nacional de los últimos años y también mostrar los espacios en donde continúa existiendo autonomía para que la entidad federativa regule y aplique medidas de acuerdo a sus singularidades.

Derivado de la reforma de 2014, el proceso de designación de las autoridades electorales subnacionales quedó a cargo de dos órganos nacionales, el INE para la conformación de consejos electorales y el senado de la república para la integración de los tribunales de elecciones, lo que reforzó el proceso de centralización que se había comenzado con la reforma de 1996.

De esta forma en 2014, el INE emitió una convocatoria para conformar los consejos generales de los Órganos Públicos Electorales Locales (OPLE) entre ellos el del estado de Jalisco. La legislación local denomina a éste órgano como el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC), aunque la denominación en la legislación nacional es de OPLE como en las demás entidades federativas.

Mediante una convocatoria pública con valoración curricular, examinación y entrevista, el INE integró a los OPLE que comenzaron a funcionar en el otoño de 2014 con la finalidad de que se hicieran cargo de las elecciones locales de 2015. Para Jalisco el INE generó una propuesta con la presidencia para una mujer que después fue cambiada con la presidencia para un hombre con lo que el primer consejo general quedó integrado por cuatro consejeras y tres consejeros, siendo uno de ellos el presidente.

Por su parte, el senado de la república mediante una convocatoria pública y una valoración sumamente discrecional integró los Órganos Jurisdiccionales de los Estados también en el otoño de 2014. Para Jalisco la conformación definida por el senado fue de una magistrada y cuatro magistrados con una presidencia rotativa. Como puede observarse en estas designaciones el Congreso del Estado de Jalisco ya no fue la entidad seleccionadora, quedando reservada a éste la legislación electoral.

Así, en términos de la gobernanza electoral, el diseño de las reglas para el estado de Jalisco quedó en la competencia del Congreso del Estado, aunque teniendo que tomar en cuenta

los contenidos constitucionales y las restricciones establecidas en las nuevas leyes generales: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE, 2014) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP, 2014).

Respecto a la aplicación de reglas quedaron conferidas al nuevo IEPC de Jalisco en tanto el órgano administrativo responsable de la gestión y administración de las elecciones subnacionales para los ayuntamientos, el congreso y la gubernatura. Hay que recordar que conforme a las nuevas leyes generales, el INE tiene competencias también para las elecciones subnacionales con lo que existe un espacio compartido o de concurrencia entre los dos órganos administrativos.

Finalmente, en lo correspondiente a la adjudicación de reglas y la resolución de disputas el nuevo Tribunal Electoral de Jalisco es el órgano encargado, en primera instancia, de atender las impugnaciones que se presenten por motivo de las elecciones subnacionales en el estado. Las sentencias de la instancia local pueden ser recurridas ante el orden nacional, primero, en la Sala Regional Guadalajara y, en última instancia, ante la Sala Superior, ambas del TEPJF, siendo esta la fase definitiva y de cierre del ciclo de gobernanza electoral.

Como ejemplo de la centralización, en el proceso electoral de 2021 hubo comicios municipales en el estado, uno de esos comicios relativo al municipio de Tlaquepaque fue anulado mediante una sentencia de la Sala Superior del TEPJF (expediente del recurso de reconsideración: SUP-REC-1874/2021). La dinámica de esta anulación, vista desde la gobernanza electoral es la siguiente:

El órgano administrativo realizó el cómputo municipal y declaró ganadora a la planilla postulada por el partido Movimiento Ciudadano (MC). La declaratoria de validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría para el partido ganador son las últimas actividades respecto a la aplicación de las reglas en sede administrativa, lo

que llevó a cabo el consejo municipal del OPLE en Tlaquepaque.

En desacuerdo con la determinación del órgano administrativo, diversos partidos y candidaturas acudieron ante el TEL de Jalisco demandando la revisión de los resultados y, eventualmente, la nulidad de la elección municipal. La primera instancia jurisdiccional en la sentencia del juicio de inconformidad JIN-37/2021 determinó confirmar las resoluciones del órgano administrativo de Jalisco con lo que mantuvo la validez de la elección y, en consecuencia, el triunfo de MC.

De nuevo disconformes con la sentencia del órgano jurisdiccional de Jalisco, diversos partidos y candidaturas impugnaron ante la segunda instancia jurisdiccional, la Sala Regional Guadalajara del TEPJF. La sala, en una decisión dividida, en su sentencia del juicio de revisión constitucional SRG-JRC-304/2021 determinó confirmar el fallo del TEL con lo que se mantenía la validez de los comicios municipales.

Finalmente, los partidos y candidaturas demandantes acudieron, en última instancia, ante la Sala Superior del TEPJF. La sala, en una decisión dividida, determinó en su recurso de reconsideración darles la razón a las personas impugnantes, con lo que anuló la elección municipal de Tlaquepaque por violación al principio constitucional de la separación entre el estado y las iglesias, ya que un prelado católico había mandado un mensaje a su feligresía con lo que intervino en los comicios.

El ejemplo anterior nos sirve para explicar cómo opera la gobernanza electoral mexicana en el ámbito subnacional. Los órganos locales, tanto administrativo como jurisdiccional, realizaron sus actividades, mismas que fueron impugnadas ante las instancias jurisdiccionales nacionales, lo que implica que un asunto de origen subnacional se convierte en una cuestión nacional debido al modelo dual de gobernanza electoral que existe en el país.

En el caso de la elección del ayuntamiento de Tlaquepaque, en un primer momento, los actos y determi-

naciones de los órganos locales fueron validadas por la Sala Regional del TEPJF; sin embargo, en un segundo momento fueron anuladas por la Sala Superior del mismo TEPJF, con lo que esta segunda es la instancia que tiene la última palabra en la adjudicación y resolución de disputas electorales.

En cuanto a la autonomía que aún persiste en la gobernanza electoral, como ejemplo tenemos el tema del voto de los jaliscienses desde el extranjero que comenzó a tener una mayor relevancia en las elecciones de 2018 y que continúa siendo un asunto en la agenda política porque ahora se explora la posibilidad de contar con la figura de diputado migrante.

El derecho del voto de los mexicanos desde el extranjero comenzó a tener mayor relevancia con la llegada del Siglo XXI, pero en la legislación nacional de 2005 sólo se contemplaba la votación para presidente de la república. Empero, con la legislación nacional de 2014, el derecho se amplió a senadores, gobernadores. Para el caso de Jalisco, con base en artículo 6, párrafo II, inciso e) de la Constitución del estado, los residentes en el extranjero pueden votar para gobernador y para diputados locales por el principio de representación proporcional, siendo una de las pocas entidades en la que los migrantes pueden elegir a sus legisladores. De esta forma, se evidencia la generación de leyes de la gobernanza electoral de acuerdo a las necesidades subnacionales.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, siendo el encargado de la segunda etapa de la gobernanza electoral subnacional, aplicó la votación de los jaliscienses residentes en el extranjero en 2018 para las elecciones de gobernador y diputados locales. Para tal labor, llevó a cabo una campaña por medio de conversatorios, reuniones con clubes de migrantes, visitando a municipios expulsos, entre otros, logrando incrementar sustancialmente el número de la lista de electores.

Además, para los comicios de 2021, el IEPC aplicó por primera ocasión la

votación por medio de internet y por voto postal para los ciudadanos de Jalisco que se encontraban en el extranjero. Sin embargo, a pesar de las singularidades en la entidad, se tiene que mencionar que la labor del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco debió hacerse en coordinación con el INE, debido a que esta última instancia es la encargada de elaborar la lista nacional de electores y fue quien aprobó la votación postal y por internet en los últimos comicios.

Por último, en cuanto a la tercera fase de la gobernanza electoral, se debe mencionar que el TEPJF ha intervenido en la expansión de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero con la ampliación del derecho a votar y ser votado en elecciones que no solamente sean nacionales (Tacher, 2019). Por lo tanto, a pesar de que persiste cierta autonomía, ésta se encuentra generalmente dentro de las facultades de las instituciones encargadas de la gobernanza nacional en México.

CONCLUSIONES

La gobernanza electoral es un enfoque que continúa siendo relevante para el estudio de las elecciones, sobre todo cuando se pretende conocer los cambios que se generan en alguna de las fases que el análisis comprende (legislación, aplicación y resolución de conflictos), así como la interacción que se genera entre los dos niveles de gobernanza que existen en países federales.

Del análisis efectuado en el presente capítulo, podemos concluir que la interacción de la gobernanza electoral nacional y subnacional en México ha tenido históricamente una preponderancia de la primera sobre la segunda, que parecía disminuir durante el proceso de transición a la democracia, pero que ha vuelto a centralizarse con las dos últimas reformas electorales.

A pesar de la preponderancia de lo nacional sobre lo local como se ha descrito con los temas de las candidaturas sin partido, la paridad horizontal y la

anulación de comicios, encontramos asuntos que son abordados de una manera diferenciada como consecuencia de la singularidad subnacional, para el caso de Jalisco los derechos políticos de los mexicanos residentes en el exterior es uno de estos.

Jalisco es una de las entidades del país con una alta población migrante, sobre todo en Estados Unidos de América, por lo que el congreso local ha legislado para la defensa del derecho al voto activo y pasivo de los jaliscienses que residen en el extranjero. Es uno de los pocos estados del país en donde sus migrantes pueden votar para elegir presidentes municipales y legisladores locales, además cuenta con la figura de diputado migrante.

El caso de Jalisco es una muestra de las tendencias electorales de México en la interacción entre la gobernanza electoral nacional y subnacional, en donde se ha otorgado una preponderancia de la primera sobre la segunda, respetando aún algunos asuntos que competen a cada entidad de acuerdo a sus particularidades. Incluso, los derechos políticos de los migrantes evidencia que también puede impactar lo local en lo nacional si se considera que con la elección de 2021 ha entrado a debate la posibilidad de construir la figura de diputado migrante a nivel nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo, Cesar y Córdova Vianello, Lorenzo (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales, una radiografía de su arquitectura institucional*. UNAM-IIJ-IEPC del Estado de Jalisco, México.
- Guillén, López, Tonatiuh (1999). *Federalismo, Gobiernos locales y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática*. Núm. 17. IFE, México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2004). "La renovación de las instituciones locales en México" en León E. Bieber (coord.), *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*. El COLMEX-DAAD-UNAM, México.
- Hernández Vicencio, Tania (2000). "Gobiernos de alternancia en los estados:

- algunas similitudes y diferencias". En Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), *Alternancia y Transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?* El COLEF, Plaza y Valdés, México.
- López, Á. y Reyes, M. E. (2008). La disputa por la homologación de los procesos electorales en Chiapas. *Revista LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*. Núm. 2. Año 6. Vol. VI. pp. 106-127.
- Márquez-Padilla y Castro Rea (coord.) (2000). *El nuevo federalismo en América del Norte*. UNAM-CISAN, México.
- Medina Torres, L. E. (2016). *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*. TEPJF, México.
- y Ramírez Díaz, E. C. (2014). Electoral Governance: More Than Electoral Administration. *Mexican Law Review*. Núm. 1. Vol. VIII. pp. 33-46.
- Morales Ramírez, Rafael (2009). "La reforma 2007-2008, ¿Hacia un nuevo federalismo electoral?". En Marco Antonio Cortés Guardado y Víctor Alejandro Espinoza Valle (coordinadores), *México después de las reformas poselectorales*, EÓN-Universidad de Guadalajara, México.
- Mozaffar, S. y Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance, Introduction. *International Political Science Review*. Núm. 5. Vol. 23. pp. 5-27.
- Serna, J. M. (2008). *El sistema federal mexicano, un análisis jurídico*. UNAM, México.
- Tacher Contreras, Daniel (2019). *Judicialización de los Derechos Políticos de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*. Ed. TEPJF. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Análisis_del_voto_digital.pdf%5B82%5D.pdf
- Zoraida Vázquez, Josefina (2003). *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*. El Colegio de México, México.

Sentencias

- Expediente del juicio de inconformidad: JIN-37/2021, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.
- Expediente del juicio de revisión constitucional: SRG-JRC-304/2021, Sala Regional Guadalajara del TEPJF.
- Expediente del recurso de reconsideración: SUP-REC-1874/2021, Sala Superior del TEPJF.