

La gobernanza electoral mexicana y las reformas en el periodo de 1977 a 2014

Por Luis Eduardo Medina Torres

Entre 1977 y 2014 han tenido lugar varias reformas, sin embargo, el diseño de la gobernanza electoral se alteró sustancialmente sólo en tres ocasiones: 1990, 1996 y 2014. Esta ponencia muestra las variaciones en los cuatro categorías y los cuatro niveles de la gobernanza electoral, desde una comparación sincrónica, a fin de mostrar las diferencias y las similitudes de cada diseño.

La ponencia se centra en el ámbito federal y toma como punto de partida 1977 por estar aceptada esa reforma como el inicio del ciclo de la transición política en México. La comparación es de carácter sincrónica para estudiar las mismas categorías: actores, reglas, procedimientos, procesos y acciones (ARPPA), en momentos diferentes y la hipótesis de trabajo es que las variaciones en el diseño de la gobernanta electoral han sido de carácter incremental en cada reforma.

Gobernanza electoral

Para observar la arquitectura y el diseño institucional se pueden tomar diversas perspectivas de análisis; una de ellas es la de la gobernanza que significa la participación de diversos actores en la toma de decisiones para el diseño de políticas e instituciones (Aguilar, 2013). Esta noción de gobernanza en el ámbito electoral ha tenido tres grandes vertientes: una que ha puesto el énfasis en los órganos responsables de la administración de elecciones que han sido definidos como los responsables de las transiciones (Pastor, 1999 y López Pintor, 2000), otra que ha puesto el énfasis en las dimensiones de la gobernanza electoral: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional (Mozaffar y Schedler, 2002; Einsestadt, 2004; Marchetti, 2012; Brenes, 2011 y Ramírez, 2013), la perspectiva más reciente ha centrado su atención en el proceso electoral con lo que se ha desarrollado un enfoque integral (Norris y otros, 2014), de naturaleza sistémica y de carácter cíclico (Medina y Ramírez, 2014). Estas tres perspectivas han nutrido los desarrollos conceptuales de la gobernanza electoral.

Así, la literatura especializada del tema ha definido a la gobernanza electoral como la relación entre actores, reglas, procesos, procedimientos y acciones (Medina y Ramírez, 2014) en el marco de comicios competitivos (Tarouco, 2014). Para analizar tal relación se utilizan cuatro categorías: actores participantes, sistemas de reglas, órdenes de gobierno y órganos electorales que se revisan en cuatro niveles: diseño de reglas (arena legislativa), aplicación de reglas (arena administrativa), resolución de disputas (arena jurisdiccional) y revisión regional (arena internacional).

El diseño de reglas es la arena política en la que los legisladores se ponen de acuerdo respecto a las decisiones fundamentales; por ejemplo: quiénes pueden postular candidatos o de qué manera se van a conformar los órganos electorales o cuáles van a ser las reglas para la operación electoral.

La aplicación de reglas es la arena de ejecución, regularmente la lleva a cabo el órgano encargado de organizar las elecciones e, independientemente del tipo de órgano, las actividades que realiza son de naturaleza administrativa, ya que regula la administración y la gestión de comicios.

La resolución de disputas es la arena de la jurisdicción que regularmente la realiza algún tribunal u órgano jurisdiccional, que resuelve las controversias que se presentan, ya sea por la organización o por los resultados electorales. Es importante tener en cuenta este principio: el órgano jurisdiccional puede revisar todas las decisiones del órgano administrativo, por lo que incide desde el inicio del proceso electoral, aunque su manifestación principal es cuando determina al ganador en una resolución final. Esta posible participación es la que da su carácter sistémico y su naturaleza cíclica a la gobernanza; así, se puede considerar que aquella es un ciclo que sirve para analizar al proceso electoral.

Por último, la revisión regional se presenta en aquellos casos como los latinoamericanos que reconocen la jurisdicción de un sistema regional protector de derechos humanos. En esos casos (Marchetti, Brenes, Ramírez), los organismos regionales se convierten en instancias regionales que pueden revisar las decisiones de los órganos nacionales. De esta forma, el ciclo de la gobernanza queda completado cuando se emite una resolución final o

una recomendación regional o cuando se regresa al ámbito legislativo algún tipo de propuesta que pueda ser incorporada en una futura reforma.

El estudio integral de la gobernanza electoral contempla las cuatro dimensiones antes descritas y como se indicó también cuatro categorías de análisis: actores participantes, órdenes de gobierno, sistemas de reglas y órganos electorales. Estas cuatro categorías nos dan pautas para observar el ciclo y al relacionarlas con las dimensiones nos permiten analizar el proceso electoral (Medina y Ramírez, 2014).

En el caso de los actores, la definición es acerca de quiénes pueden postular candidatos a puestos de elección popular: los partidos políticos, los ciudadanos o ambos que es la respuesta general de los sistemas políticos, aunque como se verá más adelante en el caso mexicano esto aconteció hasta 2012; así, la diferencia estriba en los posibles postulantes. Respecto a los órdenes de gobierno es necesario considerar si hay más de uno o solamente el nacional, de existir dos o más órdenes subnacionales hay que identificar para que tipo de elección opera cada orden de gobierno. En el caso mexicano hasta la reforma de 2014 hubo claramente dos órdenes de gobierno: nacional y subnacional, después de la reforma habría que considerar un solo orden de gobierno.

Algo similar ha sucedido con los sistemas de reglas: antes de la reforma había dos sistemas diferenciados: nacional y local; en la actualidad tendría que considerarse un sistema nacional de reglas electorales y uno regional de revisión que es el sistema interamericano de derechos humanos.

Finalmente, respecto a los órganos electorales se presentan dos diferencias: la del órgano administrativo respecto al jurisdiccional y la de órganos nacionales respecto a los órganos subnacionales. En el caso mexicano después de la reforma tendría que considerarse solamente la distinción entre órganos administrativos y jurisdiccionales.

Con las categorías y sus posibles variables se pueden analizar los diversos casos específicos, los cuales revisados en una perspectiva del proceso electoral se observan con los cuatro niveles: diseño, aplicación, resolución y revisión, siendo claro que las primeras decisiones o las decisiones de carácter político están en la arena legislativa.

Así, los diseñadores pueden considerar que solamente los partidos políticos puedan

postular candidatos a puestos de elección popular con lo que se deja fuera a los ciudadanos que pretendieran postularse de manera ajena a los partidos; otro ejemplo es que los legisladores determinaran que no podría haber financiamiento público y que solamente podría haber aportaciones privadas con lo que el estado no estaría financiando a los partidos; un ulterior ejemplo: los diseñadores podrían determinar que los resultados de las elecciones serían calificadas por los legisladores en funciones. Las decisiones anteriores estuvieron presentes en el caso mexicano previo a las reformas del periodo de 1977 a 2014, para observar tales diferencias es pertinente utilizar las dimensiones y las categorías de análisis.

En resumen, la gobernanza electoral es la relación que se presenta entre los actores políticos con las autoridades electorales en el marco de un proceso comicial competitivo con reglas conocidas y procedimientos adoptados por los participantes, siendo las decisiones legislativas con las que se inicia el ciclo el cual se termina con una resolución jurisdiccional o con una recomendación de modificaciones legislativas.

A guisa de ejemplo vale la pena repasar brevemente las definiciones que los legisladores tomaron en la reformas previas. Es interesante denotar las categorías en una perspectiva sincrónica que permitan observar casos específicos como fueron las definiciones constitucionales y legales de 1996 y 2007-2008. En el ámbito de los actores, en ambas reformas se mantuvo la exclusividad de los partidos para postular candidatos a puestos de elección popular; respecto a los sistemas de reglas y los órdenes de gobierno se mantuvieron dos sistemas: el federal y los estatales; en el caso de los órganos también se mantuvieron las diferenciaciones entre órganos nacionales y subnacionales, por una parte, y entre órganos administrativos y jurisdiccionales. Varias de estas definiciones comenzaron a variar en los cambios constitucionales de 2012.

En agosto de ese año, al final de la legislatura, los diputados federales y los senadores propusieron al constituyente permanente una reforma constitucional para introducir las candidaturas independientes, las consultas populares y las iniciativas ciudadanas en la Constitución (CPEUM). Estas reformas, que fueron publicadas el 9 de agosto de 2012, alteraron las definiciones en lo relativo a los actores políticos y los órdenes de gobierno

porque introdujeron la posibilidad que los ciudadanos pudieran postularse sin tener respaldo partidario (CPEUM, art. 35, frac. II) y se terminó con la exclusividad para que los partidos políticos fueron los únicos postulantes (Gilas y Medina, 2014).

También se modificó el orden de gobierno, en un anticipo de lo que sucedería en 2014, porque se estipuló desde la CPEUM que las entidades federativas tendrían que adoptar lo concerniente a las iniciativas ciudadanas (CPEUM, art. 35, frac. VII) y las consultas populares (CPEUM, art. 35, frac. VIII) en sus órdenes legislativos, con lo que una decisión del ámbito federal fue nacionalizada para que fuera similar en el orden subnacional. Por cierto, éste fue el procedimiento que se utilizó en la reforma constitucional de 2014.

En síntesis, al utilizar las categorías de análisis de la gobernanza electoral podemos observar que la mayor parte de las definiciones políticas se mantuvieron en el periodo entre 1996 y 2012; sin embargo, a partir de las reformas constitucionales del segundo año, ya comenzaron a presentarse variaciones que fueron más profundas con las reformas de 2014.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis (2013), *Gobernanza y la gestión pública*, FCE, México.
- Brenes, Luis Diego (2011), *El rol político del juez electoral. El caso del TSE de Costa Rica*, tesis doctoral, Universidad de Salamanca, España.
- CPEUM, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Einsele, Todd (2004), *Cortejando a la democracia mexicana*, COLMEX, México.
- Gilas, Karolina y Medina Torres, Luis Eduardo (2014), *Candidaturas independientes, desafíos y propuestas*, Tirant lo Blanch, México.
- López Pintor, Rafael (2000), *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, UNPD, ONU, New York.
- Marchetti, Vitor (2012); *Electoral Governance in Brazil* en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 6, No. 1, BPSA, Sao Paulo.
- Medina Torres, Luis Eduardo y Ramírez Díaz, Edwin Cuitláhuac (2014), *The electoral*

governance revisited, IPSA, Montreal.

Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas (2002), “The Comparative Study of Electoral Governance, Introduction” en International Political Science Review, Vol. 23, No. 5, IPSA, London.

Norris, Pippa y otros (2014), The electoral integrity advanced, Harvard, Boston.

Pastor, Robert (1999), “The Role of Electoral Administration in Demcoratic Transitions: Implications for Policy and Research” en Journal of Demcoratization, Vol. 6. No. 4, Winter, Frank Cass Journal, London.

Ramírez Diaz, Edwin Cuitláhuac (2013), Modelos de gobernanta electoral en Centroamérica, tesis doctoral, UAM-Iztapalapa, México.

Tarouco, Gabriela Da Silva, (2014), Electoral Governance and Competitiveness of Elections in Latin America, IPSA, Montreal.

Woldenberg, José (2013), La transición democrática en México, COLMEX, México.

Cuadro 1. Categorías de análisis de la gobernanza electoral y reformas constitucionales del periodo 1977-1996

| categoría | 1977 | 1990 | 1996 | observac |
|---------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---|---------------|
| Actores políticos | Partidos políticos | Partidos políticos | Partidos políticos | |
| Sistemas de reglas | Federal | Federal | Federal | |
| Órdenes de gobierno | Nacional y subnacional | Nacional y subnacional. | Nacional y subnacionales | |
| Órganos electorales | Gubernamental y Político CFE/ TRICOEL | Descentralizado y Autónomo IFE/ TRIFE | Administrativo y Jurisdiccional IFE/TEPJF | Más variantes |

Cuadro 2. Categorías de análisis de la gobernanza electoral y reformas constitucionales del periodo 1996-2012

| categoría | 1996 | 2007-2008 | 2012 | observa |
|---------------------|---|---|---|-------------------------------|
| Actores políticos | Partidos políticos | Partidos políticos | Partidos políticos y ciudadanos | |
| Sistemas de reglas | Federal y locales con revisión federal | Federal y locales con revisión federal | Federal y locales con revisión federal | JRC |
| Órdenes de gobierno | Nacional y subnacionales | Nacional y subnacionales | Nacional y subnacionales con revisión nacional | Instrumentos de participación |
| Órganos electorales | Administrativos y Jurisdiccionales nacionales y subnacionales | Administrativos y Jurisdiccionales nacionales y subnacionales | Administrativos y Jurisdiccionales nacionales y subnacionales | |