

Hacia una política pública integral de designación de consejeros electorales en México

*Towards a Comprehensive Public Policy
for the Appointment of Electoral Counselors in Mexico*

Jorge Reséndiz Oloarte (México)*

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2016.

Fecha de aceptación: 23 de marzo de 2017.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es presentar un análisis de la evolución del procedimiento de integración de autoridades administrativas electorales en el país, hasta llegar al modelo actual en el que, a partir de la reforma política de 2014, se implementaron elementos objetivos de evaluación orientados a blindar y fortalecer a las autoridades electorales.

Considerando que dicho procedimiento puede ser observado como asunto público, se estima oportuno y necesario llevar a cabo su proceso de evaluación para determinar si, en su caso, es necesario hacer adecuaciones o replanteamientos para garantizar su eficiencia. De igual forma, el proceso de evaluación que se propone representa, a la vez, un espacio propicio para presentar propuestas que puedan contribuir al debate que se realiza, orientado al fortalecimiento y blindaje de las autoridades electorales y, por ende, a la consolidación de la democracia de México.

* Maestro en Políticas Públicas Comparadas. Coordinador de Asesores en el Instituto Electoral del Distrito Federal. jorge.resendiz@iedf.org.mx.

PALABRAS CLAVE: reforma política, políticas públicas, consejeros electorales, evaluación.

ABSTRACT

The purpose of this article is to present an analysis of the evolution of the process appointment of the Mexican electoral administrative authorities, up to the current model in which, since the 2014 political reform, objective evaluation criteria were implemented in order to legitimize and strengthen these electoral authorities.

Considering the fact that this procedure can be considered as a public issue, it is appropriate and necessary to carry out an assessment process to determine whether or not it is necessary to carry out adjustments or re-designs to ensure its efficiency. Furthermore, the proposed evaluation process represents an opportunity to formulate proposals that could contribute to strengthening and legitimizing the electoral authorities and, therefore, the consolidation of the Mexican democracy.

KEYWORDS: political reform, public policies, electoral counselors, evaluation.

Introducción

La reforma política de 2014 fue relevante, porque conllevó el rediseño del sistema político electoral mexicano y el replanteamiento de las relaciones de coordinación y colaboración entre las autoridades administrativas electorales. Se creó el Instituto Nacional Electoral (INE) al que se dotó de mayores atribuciones de las que tenía el otrora Instituto Federal Electoral (IFE), y se estableció que varias de las actividades inherentes a la organización y al desarrollo de los procesos electorales de las entidades federativas se llevaran a cabo por los institutos estatales electorales en coordinación con el INE.

Otra modificación significativa de la reforma política de 2014 fue, sin duda, la adecuación de los procesos de designación de los integrantes de los distintos órganos administrativos electorales en el país. Es de destacar, a reserva de que se analizará a detalle en lo subsecuente, la racionalidad que sustentó este apartado de la reforma: contar con autoridades imparciales y profesionales que se encontraran blindadas contra la injerencia indebida de actores políticos u otros grupos de interés para que, de esta forma, se garantizara que los gobernantes o representantes electos por medio de los procesos electorales que organizaran dichos órganos fueran única y exclusivamente una clara manifestación de la voluntad ciudadana expresada en las urnas de manera libre y auténtica. Se observa, en este sentido, que se diseñaron dos procesos de designación de consejeros electorales, distinguiendo entre quienes fueran escogidos para el INE y los propuestos para los institutos electorales de las entidades federativas.

La integración y el adecuado funcionamiento de las autoridades electorales constituyen un tema toral del desarrollo democrático del país, ya que han sido factores decisivos en la renovación pacífica de los cargos de elección popular, y ello ha contribuido a la legitimidad de quienes resultan electos, no solo porque se agotó un proceso legal, sino también debido a que su acceso al cargo es reflejo de una decisión ciudadana expresada en

plena libertad. Así, es inconcuso que las autoridades electorales devienen un factor de estabilidad política y de gobernabilidad democrática.

No es extraño, en este sentido, que durante la segunda mitad del siglo XX, particularmente con la entrada en vigor de importantes reformas políticas (1977, 1990 y 1996), las fuerzas políticas minoritarias hayan reclamado y ganado más espacios, no solo de representación popular, sino en el interior de los órganos a cuyo cargo se encontraba el ejercicio de la autoridad electoral en el país. Tampoco resulta raro que haber dotado de autonomía al órgano encargado de la autoridad administrativa electoral federal en el país —y que en congruencia con ello se haya detonado la creación de autoridades electorales en las entidades federativas y que los integrantes de su órgano superior de dirección hayan sido designados ya no por decisión directa del gobierno en turno, sino por la representación popular— sea una de las principales razones por las que el IFE ganó y conservó la confianza ciudadana en los procesos, circunstancia que fue robustecida, además, con el Servicio Profesional Electoral, cuya capacidad y profesionalismo fueron determinantes para la confianza ciudadana y el éxito de los procesos que llevó a cabo. Al respecto, es emblemático que en la primera elección presidencial organizada por el IFE desde que alcanzó autonomía constitucional plena en 1996 —aunque la segunda desde su creación en 1990— se diera, por primera vez en la historia nacional, la alternancia en el Poder Ejecutivo federal, o que, con motivo del ejercicio de sus atribuciones de investigación y de sanción, se impusieran sanciones ejemplares a partidos políticos por las irregularidades que les fueron detectadas en el manejo de sus recursos.

No obstante los importantes méritos que trajo consigo la reforma política de 1996 respecto de la autonomía de la autoridad administrativa electoral y de la incorporación al Poder Judicial de la Federación del Tribunal Electoral —dotándolo así de mayores atribuciones y blindándolo contra la posible injerencia de actores políticos u otros grupos de interés—, con el transcurso del tiempo, se han observado diversas eventualidades e in-

tentos de descalificación del trabajo de las autoridades electorales, al hacer señalamientos de falta de imparcialidad o de profesionalismo de sus integrantes en el desempeño del cargo. En efecto, entre 2003 y 2014 se observaron diversas transformaciones de la autoridad administrativa electoral federal, que tuvieron como consecuencia cuestionamientos a los consejeros electorales respecto de su imparcialidad, profesionalismo o idoneidad para el cargo y vacantes en el órgano superior de dirección por tiempos prolongados en clara contravención de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), entre otras.

Similar situación se presentó en las entidades federativas, ya que quienes integraban los órganos electorales frecuentemente eran objeto de cuestionamientos o señalamientos de ser proclives al partido gobernante en turno y, por ende, no idóneos para el cargo, circunstancia que fue una de las razones de que se propusiera, como uno de los apartados de la reforma política de 2014, el rediseño de los procedimientos de designación e integración de las autoridades electorales, dando lugar al esquema actual, en el que existe una autoridad nacional, autoridades locales y un nuevo entramado normativo e institucional que establece pautas de coordinación y colaboración en rubros específicos de la organización y el desarrollo de los procesos electorales.

Ahora bien, reconociendo la importancia de las autoridades electorales en la estabilidad política de México, y en los avances así como en el desarrollo democrático que se han alcanzado en los últimos años, entre otros importantes logros, es inconcuso que, como país, aún no se puede afirmar que se está ante un modelo concluido o definitivo. En primera instancia, el derecho y las instituciones son dinámicos y se encuentran atentos, incluso, a situaciones de coyuntura, de manera que se ajusten o adecuen a las circunstancias imperantes en el momento concreto. Proceder en sentido contrario generaría que las leyes y las instituciones devinieran anacrónicas y, en consecuencia, dejaran de responder a las necesidades y expectativas de la sociedad. En segundo lugar, si se considera el proceso de integración de

autoridades electorales como una política pública, en cuanto a que se dio cumplimiento a un proceso previsto en la norma, con el cual se atendió o pretendió atender una necesidad pública en un momento específico, y así fue percibido por un amplio sector de la sociedad, es innegable que, con esta lógica, debe darse cumplimiento a la totalidad de etapas que comprenden el ciclo de las políticas públicas a que se han referido de manera prolífica los doctrinarios de la materia, particularmente la etapa de evaluación.

En efecto, desde la entrada en vigor de la reforma política de 2014 se dio cumplimiento puntual a cada uno de sus procedimientos, como en el caso en estudio, a la integración de las autoridades electorales; sin embargo, a casi tres años de su entrada en vigor, este ciclo se encuentra inconcluso porque no ha sido materia de evaluación alguna en relación con la eficiencia y eficacia del programa o la política, pero es momento idóneo para reflexionar al respecto y establecer bases y propuestas conforme a algunos de los indicadores que podrían ser considerados en un proceso de evaluación de la política pública o programa consistente en la integración de autoridades electorales en el país.

Circunstancia que se aprecia oportuna en estos momentos, atendiendo a diversos factores que han acaecido recientemente y que, desde la perspectiva de quien suscribe, generan condiciones para una posible evaluación del programa público. Tal es el caso, por ejemplo, de que el 30 de octubre de 2015 concluyó la renovación en la integración de las autoridades administrativas electorales en las entidades federativas y que desde la entrada en vigor de la reforma política, las nuevas autoridades han tenido a su cargo el proceso electoral constitucional y muchas de ellas celebraron, también, el proceso electoral local de manera concurrente. Aunado a ello, durante 2016 se llevaron a cabo 13 procesos para la renovación de poderes públicos locales, además de la elección de 60 diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Otra situación que genera condiciones o bases para una posible evaluación de la política pública consistente en la integración de autoridades administrativas electorales es, por

ejemplo, el inicio de procedimientos sancionatorios en contra de algunos de los consejeros electorales designados en el nuevo marco normativo e, incluso, los cuestionamientos partidistas acerca de la calidad de su desempeño.

Atento a lo expuesto hasta este momento, el objeto de este trabajo es analizar la evolución de los procesos de designación de las autoridades administrativas electorales y, con el estudio del tema como una política pública, llevar a cabo un ejercicio de prospectiva para su posible evaluación, y cómo esta debiera contribuir a la consolidación de las autoridades electorales en su objetivo no solo de garantizar la celebración de elecciones libres, pacíficas y auténticas, sino como factores de legitimidad de los funcionarios electos y, de manera aún más relevante, como pilares de la gobernabilidad democrática y de la estabilidad política en el país. Es decir, determinar si el procedimiento de integración de autoridades administrativas electorales resultó idóneo para los fines que sustentaron la reforma político-electoral y, más todavía, para continuar avanzando en el proceso de desarrollo democrático de las entidades federativas y del país en su conjunto.

Por ello, en los apartados siguientes se propone, en primera instancia, exponer brevemente la evolución histórica de los procesos de designación de autoridades administrativas electorales, así como destacar su relevancia en el desarrollo democrático del país hasta la actualidad. Después, se llevará a cabo el estudio acerca de si el procedimiento de integración de autoridades administrativas electorales vigente puede considerarse un problema público objeto o materia de políticas o programas públicos. Posteriormente, en términos de su eficiencia o eficacia, se reflexionará entorno a si debiera homologarse dicho procedimiento, con independencia del orden federal o local de la autoridad de que se trate, con base en el cumplimiento de los fines perseguidos por la reforma; así como algunos otros elementos que son materia de análisis por la incidencia que podrían estar ejerciendo en el adecuado funcionamiento de las autoridades. Finalmente, las reflexiones formuladas en estos apartados permitirán plantear diversas consideraciones que, en algún momento, podrían contribuir al

debate del tema y constituir insumos para ser considerados por los legisladores ante una posible reforma legal en este rubro.

Evolución del proceso de integración de las autoridades administrativas electorales

La historia de la evolución político-electoral del país, incluyendo los procesos de integración de las autoridades electorales, es reciente. Hasta antes de la reforma política de 1990, México se caracterizó por contar con un sistema político de carácter hegemónico o mayoritario, en el que si bien existían otras fuerzas políticas, estas no contaban con representación suficiente y, menos aún, se encontraban en condiciones de representar contrapesos reales al aparato gubernamental, una muestra de ello es el sistema electoral. En términos de lo expuesto por Becerra, Salazar y Woldenberg (2000, 16), la evolución del sistema político electoral

fue provocada y estimulada por una situación extremadamente conflictiva en casi todos los órdenes de la vida social y por un divorcio profundo entre la lucha política real y la política legal. El tema de fondo de la transición política es el de una sociedad modernizada que ya no cabía (ni quería hacerlo) en el formato político de partido hegemónico. México se hizo más complejo, diverso, plural: un solo partido, una sola coalición, ya no podía representar ni conciliar todos los intereses, proyectos y pulsiones de un país que se modernizaba aceleradamente.

En sentido semejante se expresa Irma Méndez (2006, 14), cuando señala que

la transición a la democracia en México estuvo centrada en una profunda transformación de la competencia en las elecciones y el sistema de partidos. Dos procesos condensan este tránsito: el paso de un sistema de partido hegemónico —en el que la competencia estaba generalmente limitada

desde el poder— al pluralismo de opciones partidistas, y el cambio de elecciones manipuladas a una competencia abierta, transparente y justa por los cargos públicos.

En congruencia con lo anterior, la legislación histórica que estuvo vigente en periodos específicos en el país da cuenta de la evolución del sistema político a la que se hizo referencia y de los espacios que fueron alcanzando los partidos minoritarios en un largo y complejo proceso de democratización.

A manera de ejemplo, la Ley Federal Electoral (LFE) del 5 de enero de 1973 preveía que la Comisión Federal Electoral era el organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la república, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a lo establecido por la ley, sus reglamentos y las disposiciones que al efecto dictara. Se integraba por 1 comisionado del Poder Ejecutivo, que era el secretario de Gobernación; 2 del Poder Legislativo: 1 senador y 1 diputado, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso, y 1 de cada partido político nacional (LFE, artículo 43, 1973).

Situación semejante predominó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) del 30 de diciembre de 1977, que preveía que el órgano depositario de la autoridad administrativa electoral —que según ese ordenamiento se denominó Comisión Nacional Electoral— contaría esencialmente con la misma integración, con la única diferencia de que se designaba a un notario público como su secretario. Lo anterior, a pesar de que con dicho ordenamiento se implementó el principio de representación proporcional como mecanismo para que las fuerzas políticas minoritarias pudieran alcanzar mayor representación en el Congreso a partir de la votación obtenida (LFOPPE, artículo 78, 1977). Resulta notorio, en este sentido, que no existían condiciones de equidad ni de imparcialidad

en la integración de la autoridad electoral, de manera que el partido entonces hegemónico y el gobierno tenían su pleno control.

El Código Federal Electoral (CFE) del 12 de febrero de 1987 preveía que la autoridad electoral se depositaba en la Comisión Federal Electoral, que era el órgano superior de decisión y se integraba por 1 comisionado del Poder Ejecutivo federal, que sería el secretario de Gobernación, quien fungiría como presidente; 2 comisionados del Poder Legislativo, 1 diputado y 1 senador, y los representantes que a cada partido político correspondieran de acuerdo a la votación obtenida en la elección federal inmediata anterior, sin que se pudiera exceder de 16 representantes (CFE, artículos 164-5, 1987). Es importante destacar que si bien ya existía un límite del número de representantes y que, para entonces, algunos partidos políticos ya habían alcanzado mayor representación en los órganos de representación popular, la Comisión aún tenía una carga alta de integrantes pertenecientes al partido dominante y al gobierno.

Los crecientes e incesantes reclamos de parte de la sociedad, de los actores políticos relacionados con la mayor democratización del país y de las instituciones electorales, dieron lugar a que, en 1990, entraran en vigor reformas constitucionales de gran calado, con las cuales se dio rango constitucional a la autoridad administrativa electoral, previendo, además, que esta recaería en un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como por representantes de los partidos políticos. De esta manera, nació el Instituto Federal Electoral.

Dicha reforma constitucional se materializó y ejecutó en la legislación secundaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), cuyo decreto de expedición se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990. En dicho ordenamiento se estableció que el IFE sería el depositario de la autoridad electoral y el responsable del ejercicio de la función estatal para organizar los comicios. Asimismo,

se estableció que el órgano superior de dirección del Instituto se integraría por 1 consejero del Poder Ejecutivo, quien fungiría como presidente del Consejo General; 4 consejeros del Poder Legislativo, 2 por cada una de las Cámaras; 6 consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos (Cofipe, artículos 68 y 74, 1990).

No obstante, ya se había creado un organismo administrativo específico en materia electoral, que aún se encontraba fuertemente vinculado al gobierno de la república. Dicha circunstancia habría de ser corregida con la separación de la autoridad electoral de cualquier órgano o funcionario de gobierno. Una de las primeras acciones de desvinculación de la autoridad electoral, y del gobierno de la república, se dio con la reforma constitucional del 19 de abril de 1994, en virtud de la cual se modificó el párrafo octavo del artículo 41 de la norma fundamental para establecer que el organismo depositario de la autoridad electoral se integraría por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, además de representantes nombrados por los partidos políticos. Es importante hacer notar que —a diferencia de la legislación de 1990, en la que se aludía a consejeros magistrados— la reforma de 1994 introdujo el concepto de consejeros ciudadanos, destacando así la desvinculación de estos integrantes del órgano de dirección de la autoridad electoral de cualquier órgano o funcionario de gobierno.

Por otra parte, la reforma política de 1996 fue de gran trascendencia en el desarrollo y en la consolidación del sistema electoral, ya que fue producto del consenso de todas las fuerzas políticas. Mediante esta se reconfiguró el entramado normativo e institucional hasta entonces vigente —tal vez su mayor mérito— y se consolidó el proceso de ciudadanía de la autoridad electoral iniciado con la reforma de 1994, en cuanto a que se modificó la integración del órgano eliminando cualquier tipo de participación o intervención de funcionarios gubernamentales. En efecto, respecto de la integración del órgano superior de dirección del incipiente IFE, la reforma política de 1996 determinó que se compon-

dría por 1 consejero presidente y 8 consejeros electorales, electos por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios; representantes tanto de los partidos políticos como del Poder Legislativo, además del secretario ejecutivo (CPEUM, artículo 41, fracción III, 1996).

En efecto, no fue sino hasta 1996 cuando se garantizó la plena ciudadanía de la autoridad administrativa, factor decisivo y determinante para que el IFE pronto fuera depositario de la confianza ciudadana, que se fortalecería e incrementaría por los importantes logros que obtuvo: la alternancia en el Poder Ejecutivo federal, las sanciones ejemplares y las trayectorias destacadas de sus consejeros, entre otros. En suma, la reforma política que tuvo lugar entre agosto y noviembre de 1996 fue determinante para el proceso de desarrollo de la democracia del país y para combatir a la desconfianza que había lacerado y permeado al sistema electoral históricamente.

No obstante, los logros que se habían alcanzado en el IFE hasta 2003 fueron controvertidos y cuestionados por la designación de consejeros electorales que tuvo lugar en octubre de ese año. El Partido de la Revolución Democrática se retiró de las negociaciones y los nombramientos surgieron por mayoría, lo que generó que dicha fuerza política los controvirtiera, descalificara la imparcialidad e idoneidad para el cargo de quienes fueron designados y cuestionara a la institución electoral.

Si bien el hecho de que los nombramientos se aprobaran por mayoría y no por el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en el órgano legislativo trajo como consecuencia un detrimento a la legitimidad de los consejeros electorales, no debe pasarse por alto que, como señalan diversos especialistas en la materia, el problema de fondo fue que se colocó a la institución en una situación de vulnerabilidad ante los partidos políticos (Reséndiz 2014, 40).

Situación semejante se observó en los procesos de nombramiento de consejeros electorales que se llevaron a cabo con posterioridad, en

2007, 2010, 2011, 2013 y 2014, en que los intereses partidistas, la falta de construcción de acuerdos y la laxitud del marco normativo e institucional fueron factores para que el órgano administrativo electoral funcionara, incluso, con una integración incompleta y se le llegara a hacer objeto de negociación política, en contra de toda la racionalidad que dio sustento a la creación de la institución autónoma, independiente e imparcial con la que hoy se cuenta (Reséndiz 2014, 45-74).

Es de destacar que en varios de los casos referidos los consejeros electorales dejaron el cargo antes de que concluyera el periodo de la gestión para la que fueron originalmente designados.

No se debe perder de vista, asimismo, que hasta 2014 el proceso de designación de consejeros electorales del entonces Instituto Federal Electoral fue el mismo en un sentido estrictamente legal; es decir, el previsto expresamente en la ley, que era la votación de dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta de los grupos parlamentarios. Solo hubo un agregado en la reforma de 2008, que consistió en que las propuestas que presentaran dichos grupos serían resultado de una amplia consulta a la sociedad (Cofipe, artículo 110, 2008). Sin embargo, este procedimiento era ajustado en cada convocatoria por acuerdo de las fuerzas políticas: sus variaciones de un ejercicio a otro se plantearon discrecionalmente por los legisladores mediante la convocatoria respectiva, generando aún más motivos de disenso e inconformidad, circunstancias que, en todo caso, afectaban el adecuado funcionamiento del Instituto.

Todo ello se agravó, también, por los actos de negligencia de los diputados al no cumplir con el procedimiento y los plazos previstos en la Constitución y la ley, sometiendo al IFE a una severa crisis de operatividad que generó, incluso, situaciones metalegales como una “presidencia rotativa” (IFE 2013, 1-6), además de que ya existían resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenando la inmediata integración de la autoridad administrativa electoral (SUP-JDC-12639/2011, 70), para cuyo acatamiento se designaron a

personalidades que, con independencia de su perfil o idoneidad para el cargo, no se encontraban participando en el proceso, de manera que dichos nombramientos se llevaron a cabo al margen de la ley y del procedimiento que se encontraba en curso en el caso concreto. Si bien dichas acciones resultaron útiles en cuanto a que permitieron el adecuado funcionamiento del Instituto, denotan el incumplimiento de la Cámara de Diputados de un procedimiento preexistente; es decir, se trató, en todo caso, de un procedimiento metalegal.

No es casual, en este sentido, que especialistas y estudiosos del tema se hayan pronunciado por que la ley contemple, en la medida de lo posible, la mayor parte de supuestos o escenarios que pudieran suscitarse, a fin de reducir significativamente el margen de discrecionalidad de los legisladores, sin llegar al extremo de hacer la ley a tal grado casuística que resulte inoperante. Tal es el caso, por ejemplo, de Carla Humphrey y de Juan Antonio Garza, quienes se han pronunciado por eliminar la discrecionalidad con que actúa el órgano legislativo, así como por quitar la práctica consistente en que los partidos políticos designen a funcionarios que esperan sean acordes y proclives a sus intereses, ya que se trata de prácticas que generan falta de certeza y afectan la confianza de los ciudadanos en la institución (Reséndiz 2014, 101-28).

Las crisis recurrentes por la deficiente integración del Instituto Federal Electoral y la actuación negligente de los legisladores; las propuestas emitidas por diversos académicos y ciudadanos en general acerca de la necesidad de reforma del procedimiento de designación de consejeros electorales solicitando, esencialmente, excluir a los partidos políticos de dicho procedimiento (Crespo 2011), así como la inconformidad de algunos actores políticos con los resultados del proceso electoral 2012, entre otros factores, fueron algunos de los aspectos en que se sustentó la propuesta de ciertos partidos políticos para impulsar una reforma política que estuviera orientada, fundamentalmente, a la consecución de cuatro objetivos:

- 1) Crear una autoridad electoral única en todo el país, sustituyendo a la existente (federal) y suprimiendo a las locales (entidades federativas).
- 2) Evitar la duplicidad de funciones y reducir los costos de los procesos electorales.
- 3) Subsanan diversas irregularidades que se habían presentado en el proceso electoral 2012, como la falta de equidad en la contienda, o los actos de parcialidad o laxitud por parte de la autoridad electoral.
- 4) Eliminar la injerencia indebida de gobernadores y otros funcionarios en el desempeño de las autoridades electorales.

Ahora bien, como se esbozó con anterioridad, la reforma política de 2014 implicó modificaciones sustantivas y de gran trascendencia para el sistema político electoral y el régimen democrático del país. Por lo que se refiere al tema en comento, en el proceso de designación de consejeros electorales, se modificó el número de consejeros nacionales al pasar de 9 a 11 y se reformó el procedimiento para su nombramiento, estableciendo elementos objetivos de evaluación, reduciendo, con ello, el margen de discrecionalidad en la actuación de los partidos políticos en ese procedimiento. Dicha reforma también previó que los consejeros electorales de los institutos electorales locales ahora sean designados por el Instituto Nacional Electoral, de acuerdo al procedimiento que este determine (CPEUM, artículo 41, fracción V, apartados A y C, 2014).

Es importante destacar, asimismo, que a pesar de la relevancia de la reforma y de los efectos que produciría en el rediseño del sistema político electoral mexicano, esta surgió sin contar con ningún tipo de evaluación técnica o diagnóstico que le diera sustento. De hecho, algunas fuerzas políticas optaron por colocar en la agenda de discusión temas de su interés exclusivo, llegando, incluso, a condicionar la aprobación de reformas legales en otras materias a cambio de que se aceptaran los temas de su interés, en los términos por ellos propuestos.

A mayor abundamiento, en el caso específico de la integración del órgano administrativo electoral, el argumento esgrimido por las fuerzas políticas versó únicamente acerca de una presunta actuación parcial de los consejeros electorales entonces en funciones, sin aportar elementos objetivos que generaran convicción acerca de las imputaciones o los señalamientos vertidos. Pero, más aún, los legisladores plantearon la remoción de los integrantes de los órganos estatales electorales que se encontraban en funciones por haber sido designados, a su juicio, con la injerencia o intervención de los gobernadores de las entidades federativas, lo que, en todo caso, constituyó una determinación también carente de sustento. Las iniciativas presentadas fueron modificadas en el dictamen correspondiente, señalando la permanencia de las autoridades electorales administrativas locales, con un nuevo esquema de coordinación y colaboración en el que destaca, como ya se ha referido, que en el nuevo marco normativo el Consejo General del INE sea el órgano competente para desarrollar y desahogar los procesos de renovación de las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas (Senado de la República 2013, 124-8).

Designación de consejeros electorales como política pública

Si bien es innegable la relevancia de las autoridades electorales —su debida integración y adecuado funcionamiento— para la renovación pacífica de los órganos de poder público y, en general, como un factor de estabilidad política, gobernabilidad y desarrollo democrático del país, conviene cuestionarse las razones por las que los procedimientos de designación de consejeros electorales podrían ser consideradas un problema público y, en este sentido, susceptibles de ser objeto de políticas o programas públicos.

Aun cuando el tema electoral guarda mayor grado de abstracción para los ciudadanos frente a asuntos que inciden de forma más directa o perceptible en su calidad de vida, es insoslayable que constituye un pilar fun-

damental para la configuración de un sistema democrático auténtico, ya que garantiza que los gobiernos y representantes que resulten electos sean fiel manifestación de la voluntad ciudadana expresada en las urnas y, por ende, estén dotados de legitimidad.

En este sentido, Irma Méndez de Hoyos (2010, 380-1) explica que:

El vínculo entre elecciones y políticas públicas no es tema que haya capturado la atención de muchos analistas, aunque constituye en la práctica parte consustancial de cualquier democracia moderna. [...] Lo cierto es que, cada vez más, los ciudadanos se involucran en política mediante la discusión de las políticas públicas, a la vez que la legitimidad de los políticos deriva de la aprobación de sus políticas o plataformas por el electorado. Durante las campañas políticas la relación entre elecciones y políticas públicas florece, o al menos parece más clara, pues los programas o plataformas de los partidos políticos son, en gran medida, la expresión más simple de las políticas que se proponen para solucionar los problemas que más preocupan a la opinión pública. Con todo, las elecciones no constituyen un área o sector tradicional de política pública como son la salud, el transporte, la educación, el medioambiente, la política social, la vivienda, la política económica y la planeación urbana, entre otros.

A mayor abundamiento, la doctrina especializada señala que se está frente a un problema público cuando hay una situación de insatisfacción social que requiere la acción del sector público (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone 2012, 40) y que existen fases para la construcción de los problemas. Una vez reconocido el asunto como problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública o política que se traduce generalmente en leyes y reglamentos (Roth 2009, 59). En este orden de ideas, es inconcuso que la función electoral y, de manera específica, la designación

de los titulares de los órganos superiores de dirección de los institutos electorales del país constituyen un problema público susceptible de ser objeto de programas y políticas.

Lo anterior, porque, como ya se ha señalado, contar con autoridades debidamente integradas y con un funcionamiento adecuado, con objetividad e imparcialidad, es decisivo para que las elecciones continúen siendo el mecanismo por excelencia para garantizar la renovación periódica del poder de manera pacífica, ordenada y en los cauces legales; aunado al hecho de que las autoridades electorales con que hoy cuenta México son resultado de grandes luchas por la democratización del país y por la obtención de espacios de representación a favor de las fuerzas políticas minoritarias.

A este respecto, resulta orientador el planteamiento de Irma Méndez (2010, 381) cuando señala que, en América Latina, las elecciones han tenido un papel central en la transición a la democracia, por lo que su organización fue un ámbito más de disputa por el poder e, incluso, subsisten casos en los que la validez y legitimidad de dichos comicios han sido frágiles o cuestionados por los perdedores de las contiendas.

Una vez precisado lo anterior, no pasa desapercibido que, respecto del tema en comento, tanto la Constitución como las leyes secundarias distinguen los procesos de designación de las autoridades electorales, estableciendo un procedimiento para la integración de la autoridad electoral nacional y otro para la designación de consejeros electorales locales, del cual está a cargo, justamente, la autoridad nacional: el Instituto Nacional Electoral tiene la atribución de elegir a estos últimos.

Proceso de designación de consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral

El artículo 41, fracción V, apartado A, quinto párrafo, de la CPEUM (2014) determina el procedimiento de designación de los consejeros electorales del INE, el cual consiste, esencialmente, en lo siguiente:

- 1) Expedición de la convocatoria respectiva.
- 2) Designación de un Comité Técnico de Evaluación que se integrará por 7 miembros, 3 de los cuales serán propuestos por la Junta de Coordinación Política, 2 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 2 por el organismo garante de la transparencia y el acceso a la información pública.
- 3) Recepción de la lista de aspirantes y determinación del cumplimiento de requisitos e idoneidad para el cargo.
- 4) Determinación de aspirantes mejor evaluados, a razón de cinco aspirantes por cada cargo vacante, y presentación de la lista respectiva a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.
- 5) Construcción de acuerdos acerca de las designaciones.
- 6) En caso de no haber consenso y vencido el plazo para las designaciones, estas se llevarán a cabo por insaculación de los aspirantes que integran la lista elaborada por el Comité Técnico de Evaluación.

El artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 también determinó que los consejeros electorales debían designarse en los 120 días siguientes a la entrada en vigor del propio decreto y que el nombramiento sería escalonado: 3 consejeros electorales durarían en el cargo 3 años, 4 más permanecerían en el cargo 6 años, mientras que los 3 restantes y el consejero presidente permanecerían en el cargo 9 años (DOF 2014).

Ahora bien, en lo que se refiere al Comité Técnico de Evaluación, aun cuando constituyó una medida objetiva para garantizar equidad en el procedimiento y transparencia en los criterios de evaluación y verificación del cumplimiento de requisitos legales por parte de los aspirantes, a fin de reducir la discrecionalidad de las fuerzas políticas para los nombramientos: llaman la atención su integración, pues lo forman personas y órganos no necesariamente involucrados en la materia electoral, y que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados cuenta con 3 de 7

miembros de dicho órgano; es decir, 43% de este, lo que denota determinado grado de partidización del Comité, circunstancia que se puso de manifiesto mediante los posicionamientos de diversas fuerzas políticas en cuanto a que dicho Comité respondía a intereses partidistas (Brito y Navarro 2014).

El hecho de que un órgano evaluador se integrara con propuestas de partidos políticos y tuviera la atribución de proponerles la lista de aspirantes al cargo parece nuevamente comprometer la designación objetiva e imparcial que la autoridad electoral requiere, ya que la decisión termina en manos, otra vez, de los partidos políticos.

Proceso de designación de consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales

La reforma política de 2014 determinó que los consejeros electorales de las entidades federativas serían designados por el Instituto Nacional Electoral en los términos y con el procedimiento que este estableciera.

Al respecto, entre junio de 2014 y octubre de 2015 se desarrollaron los procesos de renovación de los institutos estatales electorales de los estados y del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, en tres procedimientos. El primero de ellos comprendió 18 estados que celebrarían elecciones concurrentes con la elección federal que tuvo lugar en 2015: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán (INE 2014b, 1-10), el cual concluyó con la designación de consejeros electorales que se llevó a cabo en la sesión pública del Consejo General del Instituto Nacional Electoral el 30 de septiembre de 2014 (INE 2014a, 1-26).

El segundo proceso comprendió únicamente al estado de Zacatecas (INE 2014c, 1-11), cuyos consejeros electorales fueron designados mediante el acuerdo aprobado en la sesión ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2014 (INE 2014d, 1-16). El tercer proceso, finalmente, comprendió los 13 estados restantes: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahui-

la, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz (INE 2015a, 1-11). Los consejeros electorales de Aguascalientes, Baja California, Durango, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz fueron designados en la sesión celebrada el 2 de septiembre de 2015 (INE 2015b), mientras que los consejeros electorales de las entidades restantes; es decir, Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Puebla y Quintana Roo fueron designados el 30 de octubre del mismo año (INE 2015c).

Ahora bien, respecto del procedimiento, se trató de un proceso de selección riguroso, objetivo, incluyente y transparente para elegir a quienes ocuparían los órganos de dirección de los organismos públicos locales electorales, que consistió en las siguientes etapas: registro de aspirantes, verificación del cumplimiento de los requisitos legales, examen de conocimientos, ensayo presencial, valoración curricular y entrevista, integración de listas de candidatos y designaciones (INE 2014e). Es importante señalar que, si bien no se encontraba prevista, se incorporó una etapa posterior a la valoración curricular, consistente en la opinión de los partidos políticos, a efectos de que pudieran presentar observaciones en torno a la idoneidad o elegibilidad de los aspirantes, las cuales serían consideradas por la Comisión, en la determinación que adoptara de las propuestas de designación que se presentarían al Consejo General.

A diferencia del procedimiento utilizado para la designación de consejeros electorales del INE, el que se empleó para nombrar a los consejeros electorales de las entidades federativas presentó alto grado de complejidad y dificultad, a fin de garantizar, en principio, que quienes llegaran al cargo no solo tendrían conocimientos de la materia, sino que, además, contarían con las habilidades suficientes para desempeñarse exitosamente, no solo por el cúmulo de pruebas y requisitos que debieron superar y acreditar, sino, además, porque se redujo de forma significativa el margen de discrecionalidad o injerencia de partidos u otros actores políticos para favorecer o perjudicar a algún aspirante en particular, blindando a los nuevos funcionarios para su desempeño óptimo.

No obstante el nuevo procedimiento diseñado, es evidente que aún existen reminiscencias del anterior, porque si bien las designaciones se llevan a cabo por parte del Instituto Nacional Electoral, no pasa desapercibido que este continúa integrado por el consenso de las fuerzas políticas. Si bien con menor grado de injerencia que antes, dicha influencia partidista subsiste, lo que conduce a la reflexión de si es conveniente que la autoridad sea integrada por los propios sujetos que regula, o si es necesario modificar esa circunstancia, en cuyo caso resulta imprescindible definir los términos de ese cambio.

Política integral de designación de consejeros electorales

Los procedimientos descritos en los incisos anteriores plantean diversos aspectos en términos de desarrollo de políticas públicas. Por una parte, para llegar a una política o a un programa público que atienda el problema detectado y establezca bases para su solución, se debe cumplir la totalidad de etapas que configuran el ciclo de las políticas públicas, que de manera prolífica ha desarrollado y expuesto la doctrina especializada en la materia: surgimiento del problema, inclusión en la agenda gubernamental, formulación de alternativas, decisión y adopción de un programa legislativo, implementación de los planes de acción y evaluación de los efectos de la política pública (Subirats *et al.* 2012, 44).

Al aplicar dichas etapas al caso que se analiza, es posible observar que, a más de dos años de que la reforma político-electoral de 2014 entró en vigor, todas se han cumplimentado, con excepción de la evaluación, por lo que se considera oportuno plantear de manera genérica los términos para llevar a cabo dicho ejercicio.

¿Qué es la evaluación? ¿En qué casos o en qué supuestos se aplica?
¿Por qué se considera que la política pública de designación de consejeros electorales puede o, más aún, debe ser susceptible de evaluación?

La doctrina define el proceso de evaluación de políticas y programas públicos como

la actividad de recolección, de análisis y de interpretación de la información relativa a la implementación y al impacto de medidas que apuntan a actuar sobre una situación social, así como en la preparación de medidas nuevas. Allí la evaluación es reconocida como una actividad que asocia tres dimensiones: una dimensión cognitiva, porque aporta conocimientos; una dimensión instrumental, porque hace parte de un proceso de acciones y, por último, una dimensión normativa, porque se trata de una interpretación a partir de valores (Roth 2009, 139).

A juicio de Roth (2009, 135), los procesos de evaluación resultan útiles para determinar si una política ha resultado exitosa o no, o bien para señalar en qué medida se lograron los objetivos propuestos por la norma o cuáles han sido sus consecuencias y sus costos.

Por su parte, Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone consideran que:

El objetivo de una política pública es resolver un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública. Una vez programada e implementada la política debería ser objeto de una evaluación sistemática. Al estudiar esta última etapa del ciclo de una política pública, nos deberíamos concentrar en los efectos generados por las medidas emprendidas por los poderes públicos. Concretamente, se trata de identificar si los grupos-objetivo seleccionados modificaron efectivamente su conducta, y si gracias a ello la situación de los beneficiarios finales, que en un principio se consideró problemática, mejoró realmente. En suma, la evaluación de una política pública pretende examinar empíricamente la validez del modelo causal en el que ésta se fundamentó en su proceso de elaboración. En consecuencia, lo que buscamos es saber si la teoría de la

acción en la que se basaba la política tenía fundamento, y el grado de aplicación real finalmente alcanzado (Subirats *et al.* 2012, 211).

Ahora bien, aplicando dichos conceptos al tema en estudio, se advierte la pertinencia de evaluar la reforma política en virtud de la cual se dio la renovación de los integrantes de las autoridades electorales administrativas del país, no solo para concluir el denominado ciclo de las políticas públicas, sino también para conocer si las medidas adoptadas han resuelto la problemática que las generó y, en su caso, el grado de avance que se ha alcanzado o, por el contrario, determinar las deficiencias que la política presenta para hacer las adecuaciones necesarias o, incluso, reflexionar acerca de su sustitución por una política distinta.

A mayor abundamiento, la evaluación en comento deviene necesaria si no se pierde de vista el hecho de que la renovación de las autoridades administrativas electorales tuvo sustento, principalmente, en evitar que actores políticos u otros grupos de presión tuvieran injerencia en su integración y desempeño, afectando su imparcialidad; también se pretendió blindar a dichas autoridades contra acuerdos políticos y cuotas partidistas, incorporando elementos objetivos de evaluación para designar a funcionarios altamente calificados en la materia, sin que el apoyo de actores políticos con que pudieran contar resultara determinante en el proceso. Ello encuentra sustento en el argumento de Irma Méndez (2013, 38), cuando señala:

Una forma de sesgo, o de manipulación directa de los procesos electorales, parece darse a través del control o limitación de las autoridades electorales estatales, responsables de organizar las elecciones locales. Mediante el control del proceso de designación de los miembros o consejeros del máximo órgano de dirección, su presupuesto y facultades, es posible influir en su independencia para tomar decisiones y, por ende, “inclinarse la balanza” para favorecer a un candidato por encima de los demás, lo cual se traduce en una competencia muchas veces inequitativa. Los resultados electorales no

se ven necesariamente afectados, sobre todo si la distancia entre el primero y el segundo es muy amplia, pero cuando es estrecha —como sucede cada vez más en numerosos estados— la manipulación puede afectar el triunfo de alguno de los contendientes. En cualquier caso, la competencia no es totalmente justa y, por lo tanto, la naturaleza democrática de las elecciones locales se erosiona.

En este orden de ideas, actualmente es posible discernir y analizar si las medidas y acciones planteadas en la reforma política fueron adecuadas para la consecución de los fines originalmente planteados, tendentes a contar con autoridades electorales sólidas, profesionales, imparciales y ciudadanas que continúen garantizando la celebración de procesos electorales para la renovación pacífica de los órganos de poder y el avance democrático del país.

En relación con el proceso de evaluación propiamente dicho, la doctrina especializada señala que los encargados de desarrollar políticas públicas necesitan distinguir programas exitosos de aquellos que no lo son y lanzar nuevos o revisar los existentes a efectos de alcanzar determinados resultados deseables (Rossi, Lipsey y Freeman 2004, 3).

A juicio de Rossi, las evaluaciones se realizan por diversas razones, que van desde el mejoramiento de la operación del programa y la búsqueda de mayores apoyos para este, hasta profundizar en el conocimiento de sus efectos y alcances. En suma, la evaluación pretende proporcionar mayores elementos de juicio para la toma de decisiones en todo lo concerniente al programa o política de que se trate. Asimismo, el autor destaca que uno de los aspectos más complejos de la evaluación es el hecho de que no existe un tipo único o modelo de evaluación que pueda ser utilizado en toda ocasión (Rossi *et al.* 2004, 3-32).

La exposición anterior resulta orientadora para el caso en comento, porque, como se refirió con anterioridad, aún existen elementos objetivos que permiten realizar el diagnóstico de la política objeto de este análisis para

que, en su caso, se detecten aspectos que podrían fortalecerse o, incluso, sustituirse o replantearse.

En esta lógica, a continuación se exponen algunos aspectos que podrían ser susceptibles de formar parte de un ejercicio de evaluación, en este sentido, respecto del proceso de designación de consejeros electorales.

Al respecto, hoy en día continúan los señalamientos de parcialidad hacia los consejeros electorales, lo mismo que las acusaciones de proclividad hacia algún actor político determinado o de actuación tendenciosa, circunstancias que se replican en el ámbito de las entidades federativas. En este orden de ideas, si la autoridad nacional es señalada de tener presuntos sesgos partidistas y, a la vez, es la encargada de designar a las autoridades estatales electorales, es inconcuso que dichas imputaciones se pueden reflejar en las entidades federativas.

En este contexto, una de las primeras interrogantes que debería resolver el proceso de evaluación consistiría en si la normatividad vigente permite que los consejeros electorales queden blindados contra imputaciones de actores políticos o intentos de desestabilización de la propia autoridad electoral.

No pasa desapercibido, asimismo, que la intervención de los partidos políticos en los procesos de designación de consejeros electorales se comprende en la lógica de la integración de órganos y autoridades, en la medida en que son, por medio de sus grupos parlamentarios, los depositarios de la representación popular; por su conducto, la ciudadanía manifiesta su voluntad acerca de los más diversos temas que se analizan y deciden en el interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. No obstante, esta circunstancia deviene compleja tratándose de la integración de las autoridades electorales, porque, como se mencionó con anterioridad, los sujetos regulados designan a quienes habrán de normar, vigilar e, incluso, sancionar su conducta, así como aplicar e interpretar la normatividad para el desarrollo de los procesos electorales, situaciones que configuran

incentivos para interferir en el procedimiento y su resultado: la designación de los consejeros electorales en el país.

Otro aspecto que debería considerar el proceso de evaluación de la reforma político-electoral en la integración de las autoridades administrativas electorales y su adecuado funcionamiento es el relativo al catálogo de atribuciones que los órganos administrativos electorales deben desempeñar a partir del nuevo entramado normativo e institucional creado por la reforma política de 2014, ya que, como lo demuestra la experiencia reciente, mientras que al Instituto Nacional Electoral se le han acumulado atribuciones, muchas de las cuales no son eminentemente electorales—como la administración de tiempos en radio y televisión, la atención de procedimientos administrativos sancionadores o, incluso, la fiscalización de los recursos—, los institutos electorales de las entidades federativas han sufrido la pérdida de muchas de las atribuciones con que contaban, quedando, en el mejor de los casos, supeditados a que el INE les solicite apoyo y colaboración a partir del ejercicio de la facultad de delegación.

La evaluación de la política consistente en el proceso de designación de consejeros electorales resulta atendible y necesaria si no se pierde de vista el hecho de que —hoy por hoy, y a pesar de los controles y medios de evaluación que ya existen— no se ha logrado la plena eficiencia y observancia de los principios, los valores y las normas que rigen el ejercicio de la función electoral. En efecto, en los últimos meses, el Instituto Nacional Electoral ha resuelto procedimientos iniciados en contra de consejeros electorales de diversas entidades federativas por presuntas violaciones a la normatividad, las cuales, de acreditarse, tendrían como consecuencia sancionar a dichos funcionarios por la afectación grave de los principios de la materia, pudiendo llegar, incluso, a su remoción. Lo anterior, a pesar de que se trata de funcionarios que acreditaron conocimientos en la materia, así como habilidades para desempeñarse en el cargo, lo que conduce a cuestionarse si el procedimiento diseñado y aplicado fue idóneo para obtener los mejores perfiles para los cargos de consejeros electorales.

Uno de los casos más emblemáticos por su gravedad e incidencia en un proceso electoral es el relativo al procedimiento iniciado en contra de los consejeros electorales de Chiapas, en el cual se determinó la remoción de la totalidad de los funcionarios, ya que se acreditó su responsabilidad en las faltas consistentes en la violación al principio de paridad en el registro de candidaturas, así como en las violaciones graves al derecho ciudadano de votar, particularmente en la integración de la lista nominal de electores desde el extranjero, en la que se pusieron de manifiesto conductas dolosas y con plena conciencia no solo de estas, sino de sus efectos perniciosos en el proceso electoral (SUP-RAP-118/2016 y acumulados, 368-70).

Otro asunto igualmente relevante y que amerita el análisis pormenorizado de sus causas, efectos, alcances y, más aún, su incidencia en el proceso electoral de la entidad es el relativo al estado de Durango, en el cual el Consejo General local pretendió remover del cargo a la secretaria ejecutiva de ese organismo público local electoral, lo que implicaba poner en riesgo la adecuada organización y desarrollo del proceso electoral que estaba en curso, llegando, incluso, al extremo de pretender dar “cumplimiento sustituto” a una sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Durango. Ante esto, el INE determinó designar a funcionarios para garantizar el desarrollo óptimo del proceso electoral, así como revisar los procesos de nombramiento de los titulares de áreas y unidades de dicho organismo (INE 2016a, 26-8).

Más recientemente, el 14 de octubre de 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral removió del cargo a uno de los consejeros electorales del Instituto Electoral de Querétaro, en virtud de que se acreditó la falta consistente en llevar a cabo actividades docentes en la universidad autónoma de ese estado recibiendo remuneración económica por ello, a pesar de que la legislación lo prohíbe (INE 2016c, 15-38).

Si bien los casos referidos resultan emblemáticos y de gran relevancia por su gravedad e impacto en el sistema político-electoral del país, no son los únicos en los que la autoridad ha tenido conocimiento de la pre-

sunta comisión de irregularidades por parte de consejeros electorales de entidades federativas.

En efecto, el informe que el secretario del Consejo General presentó al órgano superior de dirección, en cumplimiento del artículo 36 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral actualizado al 17 de agosto de 2016 y que se conoció en la sesión ordinaria de dicho órgano colegiado celebrada el 26 de agosto de ese año, refiere que

del 1 de enero al 17 de agosto de 2016 se han recibido 29 quejas que se radicaron como procedimientos de remoción de Consejeros Electorales de OPLES, de las cuales 15 fueron presentadas por partidos políticos, 7 por ciudadanos, 6 por personas morales y 1 iniciado de oficio, en contra de Consejeros Electorales de Querétaro, Tlaxcala, Sinaloa, Durango, Jalisco, Morelos, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Tamaulipas, Chihuahua, Oaxaca, Quintana Roo y Coahuila. Cuatro de estas quejas se tuvieron por no presentadas, una se dio de baja administrativa y 24 se encuentran en sustanciación (INE 2016b, 6-7).

Pero, más aún, el propio INE continúa siendo objeto de señalamientos por parte de los partidos, subsisten los intentos de injerencia y control, de desestabilización y descrédito a la autoridad electoral y sus integrantes, pretendiendo poner en tela de juicio la idoneidad de los consejeros electorales y su apego a los principios que rigen el ejercicio de la función electoral, además, existen diversos casos en los que las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han revocado o modificado las emitidas por la autoridad administrativa electoral nacional, circunstancia que ha sido utilizada por parte de algunos actores o grupos políticos para cuestionar a la autoridad en cuanto a su arbitrio objetivo e imparcial en su labor sancionadora e, incluso, han llegado al extremo de insinuar o suponer la existencia de algún tipo de intencionalidad que subyacería a las determinaciones adoptadas y que han sido revocadas o modificadas.

Pero si las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas y nacional enfrentan estas situaciones de conflicto, e incluso de crisis en un contexto de implementación de una reforma política de gran calado; el desarrollo de procesos electorales federales y locales, ordinarios y extraordinarios; además de casos de coyuntura como los descritos, entre muchos otros, surgen cuestionamientos naturales que un proceso de evaluación debiera responder: ¿el procedimiento de integración de autoridades electorales administrativas que se encuentra vigente es idóneo para el cumplimiento de los fines constitucionales y legales? ¿Cómo dotar a los consejeros electorales de un mayor blindaje para el ejercicio de su cargo, sin que ello implique o se traduzca en impunidad o en inoperatividad de la ley? En todo caso, ¿qué tipo de evaluación podría llevarse a cabo a efectos de poder prever este tipo de eventualidades?

Hecho no menor si, como se refirió con anterioridad, se revisa de nueva cuenta el proceso de designación de consejeros electorales vigente. En todo caso, los consejeros —ya sean nacionales o locales— que se encuentran en funciones aprobaron las evaluaciones a las que fueron sometidos; en el caso nacional, la evaluación aplicada por el Comité Técnico integrado para ese efecto; en el local, el examen de conocimientos y habilidades, el ensayo presencial, la valoración curricular y las entrevistas. ¿Se afirmaría, entonces, que los procedimientos no han resultado idóneos para los fines pretendidos? ¿Se aseguraría que la reforma política de 2014, al menos respecto al tema que se analiza, fue deficiente? En cualquier caso, es pertinente cuestionarse qué tipo de adecuaciones normativas son necesarias para blindar a quienes ejercen la autoridad administrativa electoral. El objetivo último, en todo caso, debe ser llegar a una política pública integral, eficiente y fortalecida que abarque tanto procedimientos como alcances y efectos en el país y para el desarrollo institucional y democrático.

Al respecto, y en la lógica de una política pública emitida acerca de un problema reconocido como público atento a sus características, particula-

ridades e incidencia social, a continuación se esbozan un par de propuestas que pueden contribuir al debate acerca del fortalecimiento y blindaje de los procedimientos de integración de las autoridades administrativas electorales y su adecuado desempeño, en cumplimiento de los principios rectores de la materia y del marco normativo en vigor.

Por una parte, y como lo han señalado ya varios especialistas en la materia referidos anteriormente, uno de los primeros objetivos en el proceso de fortalecimiento y blindaje de las autoridades debe ser la exclusión total de los actores políticos de las distintas etapas en los procesos de designación e integración de las autoridades, y evitar cualquier tipo de injerencia de actores políticos o grupos de interés, para que quienes sean designados, lo sean en virtud, únicamente, de sus méritos personales y profesionales, no así por su posible proclividad a algún partido, actor político o grupo de interés. En todo caso, sería interesante explorar un mecanismo con el cual la totalidad de consejeros electorales del país se designe por un órgano externo, académico por ejemplo, ajeno a la presión e injerencia política y con medios de control y evaluación complejos y de dificultad considerable que permitan garantizar que quienes accedan al cargo sean idóneos en cuanto a que no solo conozcan la materia, sino que además cuenten con habilidades directivas y técnicas para ejercerla. Hay que reconocer, no obstante, que el desempeño profesional de un funcionario no puede garantizarse normativamente y que es influido, asimismo, por características y situaciones personales, entre muchos otros factores, de manera que existirá un margen de actuación que, por más pruebas, grados de complejidad u órganos evaluadores que se implementen, no será detectado y, efectivamente, es altamente probable que dichas características se evidencien en el ejercicio profesional, lo que escapa a cualquier reforma o previsión legal. Esto es cierto; sin embargo, las medidas de blindaje deben estar orientadas a evitar injerencias de actores externos y a reducir significativamente el efecto o impacto de esos factores, inherentes al funcionario, que pueden

manifestarse en el ejercicio del cargo, de manera que estos no resulten trascendentes o determinantes en este y, menos aún, que puedan llegar a entorpecer el desarrollo de los trabajos institucionales.

Ahora bien, partiendo de la base de que los procesos vigentes de designación de consejeros electorales aún conservan reminiscencias de un modelo de integración de autoridades que presenta la posibilidad de ser influido por órganos o actores, cuya intervención no es conveniente ni deseable en un proceso orientado a integrar autoridades confiables, objetivas e imparciales que lleven a buen término tanto la celebración de los procesos electorales, que tengan a su cargo como la consolidación de la confianza ciudadana, por medio de actividades de formación de ciudadanía y de fomento a la participación de la misma, entre otras, se impone la necesidad de cuestionarse acerca de la viabilidad o conveniencia de la existencia de dos procesos diferenciados, con independencia de que el implementado para la designación de las autoridades locales se lleva a cabo por el Instituto Nacional Electoral que, a su vez, es designado por la Cámara de Diputados. Ello, en virtud de que si una autoridad que fue nombrada con sesgo partidista elige a otras autoridades, existen elementos para presumir que dicho sesgo también podría reflejarse en estas últimas, circunstancia a todas luces indeseable, por los efectos adversos que puede producir.

Atento a lo anterior, no solo es necesario el diseño de modelos de blindaje del procedimiento, además, resulta indispensable su homologación, de manera que todos los consejeros electorales del país hayan superado el mismo proceso de designación, aunque este se desarrolle por órganos diversos, de manera que aunque los del ámbito local continúen siendo nombrados por los de carácter nacional, estos últimos cuenten igualmente con la legitimidad que otorga un proceso de evaluación riguroso y exigente en el que se anule la intervención de partidos y actores políticos o se reduzca a la mínima expresión. Estas medidas no solo representarían un blindaje a las autoridades electorales, sino, a la vez, a toda la estructura organizacional de esos órganos, en la lógica de que los funcionarios

de los institutos electorales que fueran designados por los consejeros electorales, igualmente, serían nombrados a partir de criterios rigurosos de verificación del cumplimiento de requisitos y perfiles, y que los aspirantes a esos cargos cuenten con los conocimientos, habilidades y cualidades mínimos indispensables para el desempeño profesional y con alta probidad de los cargos de que se trate. Se retoma, en este sentido, la propuesta de Carla Humphrey y de Juan Antonio Garza, en cuanto a que la ley debería ser reformada para acotar la actuación o intervención de los partidos políticos en este tipo de procesos (Reséndiz 2014, 102-17).

Las propuestas que se plantean estarían orientadas, además, a lograr una política integral, auténticamente nacional, entendida como la unificación de criterios y procedimientos en el tema en el cual versa; a saber, el proceso de designación de consejeros electorales en el país. No se puede estar ante una política pública integral en la materia, con procedimientos diversos, problemas y efectos distintos, que, a la vez, actúan en una misma materia y con los mismos fines y objetivos: garantizar la renovación de los órganos de elección popular por la vía pacífica e institucional, en un marco de legalidad, para el fortalecimiento de las instituciones, la democracia y las contribuciones a los procesos de formación de ciudadanía y de educación cívica, robusteciendo así la confianza ciudadana en las autoridades electorales, en los comicios y, en sentido amplio, en los gobernantes y representantes electos en los procesos organizados por las autoridades electorales blindadas para su adecuado funcionamiento.

Otro aspecto de la evaluación integral de la política en el proceso de designación de los consejeros electorales en el país es, justamente, su desempeño. Actualmente, la ley no establece una evaluación propiamente dicha al desempeño de los consejeros electorales, aunque sí prevé que son sujetos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos dispuesto en el título 4 de la Constitución, lo que denotaría que su conducta es materia de escrutinio. En este sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé las conductas que pueden motivar la

remoción de dichos funcionarios, entre las que destaca atentar contra la independencia o imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros, así como tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar, entre otras (LGIPE, artículo 102, 2014).

Al respecto, destaca la necesidad de generar un procedimiento de evaluación periódica y permanente que establezca indicadores orientados a detectar alguna posible conducta irregular o inconsistente con los fines de la reforma política y, sobre todo, determinar si el desempeño de los consejeros electorales que fueron designados a partir de la reforma política se ajusta a sus fines.

Conclusiones

En los apartados precedentes se ha planteado un análisis de la evolución del procedimiento que se ha utilizado para la designación de los integrantes del órgano depositario de la autoridad administrativa electoral, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas, desde la designación directa por parte de los órganos gubernamentales, hasta el esquema actual, en el que los aspirantes a consejeros electorales deben someterse a una serie de evaluaciones para determinar su idoneidad para los cargos. Dicho análisis puso de manifiesto que el proceso ha traído complejidades que se han tenido que atender de forma pronta y expedita, para garantizar que las autoridades electorales continúen respondiendo a las necesidades y exigencias de la sociedad respecto del desarrollo democrático, específicamente por lo que se refiere a la organización de procesos electorales transparentes y apegados a la legalidad, que permitan materializar el ejercicio del voto universal, libre, secreto y directo en los términos previstos en la propia norma fundamental, así como garantizar que las elecciones continúen siendo el medio idóneo para la renovación pacífica y por cauces institucionales de los órganos de poder público.

De acuerdo a lo anterior, del análisis planteado es posible desprender las siguientes conclusiones.

La configuración actual de las autoridades administrativas electorales es producto de una lucha continua y permanente de la sociedad y de las fuerzas políticas en busca de autoridades imparciales y ciudadanas que garanticen de manera efectiva la autenticidad del sufragio. Así, y como lo demuestra la historia, se ha transitado de un modelo de autoridad gubernamental —designado en su totalidad por el gobierno de la república— a uno plenamente ciudadano, en el cual los integrantes de las autoridades electorales no solo cuentan con las cualidades necesarias para el desempeño del cargo, sino que, además, se pretende que sean ajenas a intereses partidistas o grupos de interés, lo que ha redundado en alta confianza ciudadana y en procesos electorales legales, transparentes e imparciales.

El modelo ciudadano de autoridades electorales es un factor determinante para la transición y alternancia en diversos cargos del poder público, incluida la Presidencia de la República y varias gubernaturas, así como para la recomposición de los equilibrios en las Cámaras del Congreso de la Unión. Este modelo, asimismo, resultó determinante para la imposición de sanciones ejemplares e históricas a partidos políticos por la comisión de infracciones a la normatividad.

Derivado de lo anterior, las autoridades electorales han sido objeto de acoso por parte de las fuerzas políticas y otros grupos, y ha habido diversos intentos de interferir en su vida interna, funcionamiento e, incluso, se ha llegado a pretender injerir en su gestión, lo que ha provocado que la autoridad electoral sea materia, asimismo, de cuestionamientos respecto de su funcionamiento, la imparcialidad de sus integrantes y hasta su idoneidad para el desempeño del cargo.

Dichas circunstancias han resultado particularmente negativas para las autoridades electorales, porque han quedado en situación de vulnerabilidad, ya que los sujetos regulados son, a la vez, quienes establecen las le-

yes y normas que habrán de regir la actuación de las propias autoridades electorales y quienes se pronuncian acerca de su integración, llegando al extremo de que cuando existe alguna resolución o determinación contraria a intereses de alguna fuerza política, esta opta por descalificar a la autoridad y promover una reforma legal que modifique el aspecto que no le resultó favorable. Lo anterior, aunado a que las últimas reformas han depositado en la autoridad electoral un cúmulo de atribuciones de naturaleza distinta a la eminentemente electoral, lo que la ha colocado en una situación de constante desgaste y confrontación.

La reforma política de 2014 estableció un nuevo marco normativo mediante el que se crearon nuevas relaciones de coordinación entre las autoridades electorales federal y locales, dando paso así al denominado federalismo electoral, mediante el cual la autoridad, hasta entonces competente únicamente en el ámbito federal, tendría atribuciones de carácter nacional para poder coordinar, asumir y atraer actividades del ámbito local.

Uno de los aspectos más relevantes del federalismo electoral es el proceso de designación de autoridades administrativas electorales, cuya finalidad primordial fue blindarlas contra injerencias o presiones de fuerzas políticas, o grupos de interés en su desempeño; respecto de la autoridad nacional, se establecieron elementos objetivos de evaluación que acotan —no eliminan— el sesgo partidista en la designación de funcionarios. Por lo que se refiere a las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas, se diseña un nuevo procedimiento que está íntegramente a cargo del Instituto Nacional Electoral.

A casi tres años de la entrada en vigor de la importante reforma política de 2014, y partiendo de la premisa de que el proceso de designación de consejeros electorales en el país debe ser considerado como un asunto público y, por ende, susceptible de políticas y programas para atender una problemática específica, se considera necesario llevar a cabo un proceso de evaluación de las acciones que se han implementado al respecto, con dos finalidades primordiales. La primera, agotar el ciclo de las políticas

públicas y detectar posibles inconsistencias, puntos débiles o, incluso, áreas de oportunidad en las medidas implementadas para que, en su caso, se puedan adoptar las adecuaciones o replanteamientos que resulten necesarios. La segunda, atender diversas situaciones que se han venido presentando, que conducen a cuestionarse acerca de la idoneidad de este apartado específico de la reforma política o, en todo caso, de las acciones o medidas que deben adecuarse o implementarse para disminuir o erradicar estas situaciones lesivas a las instituciones y a la vida democrática en el país.

Para lograr dichos objetivos, la política pública del proceso de designación de consejeros electorales debe evaluarse de manera integral, tanto en su diseño e implementación, como en su operación práctica; esto es, tanto en la política como norma, como en su funcionamiento, el cual, en el caso en comento, se refleja en la evaluación del desempeño de los propios consejeros.

Aunado a lo anterior, el proceso de evaluación, diagnóstico y seguimiento que se implemente respecto del proceso de designación de autoridades electorales constituye un espacio propicio para la formulación de propuestas o planteamientos que pudieran contribuir a un debate acerca de los mecanismos o procedimientos para la consolidación de las autoridades electorales, blindándolas de manera auténtica y efectiva contra cualquier intento de injerencia, de cualquier naturaleza, en su integración y funcionamiento.

Atento a lo anterior, y dado que actualmente existen dos procedimientos distintos para el nombramiento de consejeros electorales, ya sean nacionales o locales, se considera indispensable analizar, por una parte, la pertinencia y viabilidad de homologar los procedimientos de designación para la totalidad de autoridades administrativas electorales, con independencia de si se trata de la autoridad nacional o local. Por otra, adoptar medidas de blindaje a las autoridades electorales contra injerencias en su integración y funcionamiento, acciones que, en todo caso, deben ser resultado de los

elementos que aporte un proceso de evaluación integral que considerara, como mínimo, los aspectos que se describieron con anterioridad.

No debe perderse de vista que las autoridades electorales son, hoy por hoy, instituciones que, a pesar del descontento social generalizado, gozan de la confianza ciudadana porque han sido factores decisivos para el desarrollo democrático y garantes de que la electoral sea la vía idónea para la renovación del poder público por cauces pacíficos e institucionales. En este orden de ideas, no puede ni debe escatimarse esfuerzo alguno para que se fortalezcan y continúen cumpliendo los altos fines de la democracia que, sobra reiterarlo, no se limita al aspecto electoral, sino que este es apenas un presupuesto fundamental para su desarrollo como un estilo de vida en los términos previstos en la propia norma fundamental del país.

Fuentes consultadas

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Brito, Omar e Israel Navarro. 2014. “Entre acusaciones, instalan comité de evaluación para INE”. *Milenio Diario*, 21 de febrero, sección Política. [Disponible en http://www.milenio.com/politica/acusaciones-instalan-evaluar-aspirantes-INE_0_249575338.html (consultada el 20 de octubre de 2016)].
- CFE. Código Federal Electoral. 1987. México: DOF. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199597&pagina=1&seccion=0 (consultada el 18 de octubre de 2016)].
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1990. México: DOF. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4671699&fecha=15/08/1990 (consultada el 19 de octubre de 2016)].
- . 2008. México: DOF. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5028345 (consultada el 19 de octubre de 2016)].

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1994. México: DOF. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4688022&fecha=19/04/1994 (consultada el 22 de octubre de 2016)].
- . 1996. México: DOF. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996 (consultada el 22 de octubre de 2016)].
- Crespo, José Antonio. 2011. “Despartidizar al IFE”. *El Universal*, 1 de noviembre, sección Opinión. [Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/55439.html> (consultada el 22 de octubre de 2016)].
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2014. Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de 2014. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (consultada el 25 de octubre de 2016).
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2013. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se nombran a los consejeros electorales que asumirán provisionalmente el cargo de consejero presidente. México: IFE. [Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2013/Octubre/CGext201310-31/CGex201310-31_ap_1.pdf (consultada el 23 de octubre de 2016)].
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2014a. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual se aprueba la designación de consejeras y consejeros presidentes y consejeras y consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales. México: INE. [Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Septiembre/30septiembre/CGex201409-30_ap_4.pdf (consultada el 23 de octubre de 2016)].
- . 2014b. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el modelo de convocatoria para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los organismos públicos locales. México: INE. [Disponible en <http://www.ine.mx/>

- archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-Sesiones-CG/CG-acuerdos/2014/Junio/CGex201406-20-2/CGex201406-20_ap2.pdf (consultada el 23 de octubre de 2016)].
- 2014c. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la convocatoria para la designación de consejera o consejero presidente y consejeras y consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. México: INE. [Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Octubre/15octubre_1/CGex201410-15_ap_10.pdf (consultada el 23 de octubre de 2016)].
 - 2014d. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la designación de consejera o consejero presidente y consejeras y consejeros electorales del órgano superior de dirección del organismo público local del estado de Zacatecas. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Diciembre/CGor201412-18/CGor201412-18_ap_14.pdf (consultada el 22 de octubre de 2016).
 - 2014e. Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los organismos públicos locales. Disponible en http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Junio/CGex201406-06/CGex201406-6_ap_6_a1.pdf (consultada el 22 de octubre de 2016).
 - 2015a. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban las convocatorias para la designación de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los organismos públicos locales de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS->

- CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/03_Marzo/CGor201503-25/CGor201503-25_ap_6.pdf (consultada el 22 de octubre de 2016).
- 2015b. Relación de acuerdos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, adoptados en la sesión extraordinaria celebrada el 2 de septiembre de 2015. Disponible en http://www.ine.mx/archivos2/portal/ConsejoGeneral/SesionesConsejo/acuerdos/2015/Ext/Septiembre02_2015_1a/ (consultada el 22 de octubre de 2016).
 - 2015c. Relación de acuerdos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, adoptados en la sesión extraordinaria celebrada el 30 de octubre de 2015. Disponible en http://www.ine.mx/archivos2/portal/ConsejoGeneral/SesionesConsejo/acuerdos/2015/Ext/Octubre30_2015/ (consultada el 22 de octubre de 2016).
 - 2016a. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se determina ejercer la facultad de atracción para verificar el cumplimiento de los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección del organismo público local de Durango designados en cumplimiento al Acuerdo INE/CG865/2015, en el marco del proceso electoral local 2015-2016. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/05_Mayo/CGeu201605-13/CGex201605-13_ap_3.pdf (consultada el 22 de octubre de 2016).
 - 2016b. Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento del artículo 36 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.or201608-26in_01P03-00.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2016).
 - 2016c. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento de remoción de consejeros electorales identificado con la clave de expediente UT/SCG/PRCE/JL/QRO/1/2016, integrado con motivo de la denuncia presentada por Movimiento Ciu-

- dadano, contra Jesús Uribe Cabrera, consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, por hechos que pudieran actualizar su remoción, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en http://www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/10_Octubre/CGex201610-14-1/CGex201610-14-rp-21.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2016).
- LFE. Ley Federal Electoral. 1973. México: DOF. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4596650&fecha=05/01/1973&cod_diario=197310 (consultada el 22 de octubre de 2016)].
- LFOPE. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 1977. México: DOF. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4672344&fecha=30/12/1977&cod_diario=201306 (consultada el 22 de octubre de 2016)].
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: DOF. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014 (consultada el 22 de octubre de 2016)].
- Méndez de Hoyos, Irma. 2006. *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México: Flacso/Ediciones Fontamara.
- . 2010. Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral. En *Los grandes problemas de México*. Vol. XIII de *Políticas públicas*, coord. José Luis Méndez, 379-409. México: El Colmex.
- . 2013. Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales. En *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, coords. Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza Otero, 27-58. México: Flacso.
- Reséndiz Oloarte, Jorge. 2014. *Procedimiento de designación de consejeros electorales del Instituto Federal Electoral/Instituto Nacional Elec-*

- toral: análisis y prospectiva*. Tesis de maestría, Flacso, sede México. [Disponible en http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/3318/Resendiz_J.pdf?sequence=1 (consultada el 1 de octubre de 2016)].
- Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey y Howard E. Freeman. 2004. *Evaluation: A Systematic Approach*. Londres: Sage.
- Roth Deubel, André-Noël. 2009. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Senado de la República. 2013. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral. México: Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. [Disponible en http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-03-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf (consultada el 22 de octubre de 2016)].
- Sentencia SUP-JDC-12639/2011. Actor: Jaime Fernando Cárdenas Gracia. Autoridad responsable: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12639-2011.pdf (consultada el 24 de octubre de 2016).
- . SUP-RAP-118/2016 y acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0118-2016.pdf (consultada el 24 de octubre de 2016).
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta/Ariel.