

# De selección en elección: el proceso de selección de consejeros y la integridad de las elecciones subnacionales en México (2015-2018)\*

*From Selection to Election: the Selecting Directors Process and the Integrity of Subnational Elections in Mexico (2015-2018)*

---

Nicolás Loza\*\*  
Irma Méndez\*\*\*

## Sumario:

- I. Introducción.
- II. La propuesta.
- III. La selección de consejeros: una mirada al proceso.
- IV. Calidad de la selección del Consejo General de los OPL: una calificación.
- V. Consejos generales de los OPL y elecciones subnacionales en México (2015-2018).
- VI. Conclusiones.
- VII. Bibliografía.

\* Para realizar esta investigación se contó con el apoyo del PAAT 2018 del INE/Segob, administrado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En el trabajo participaron como investigadores asociados Emiliano Barclay, Roberto Carlos Benitez Rodríguez y José Alfonso Correa Cabrera.

\*\* Profesor e investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

\*\*\* Profesora e investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Recibido: 19 de febrero de 2019

Aceptado: 11 de marzo de 2019

## Resumen:

Con datos originales sobre la calidad del proceso de selección de los consejeros electorales de los órganos públicos locales y de la integridad de las elecciones subnacionales en México, en este artículo ofrecemos evidencia de que donde se ha incurrido en excepciones o se ha tomado distancia del procedimiento “ortodoxo” de selección de consejeros —es decir, dónde ha sido menor la calidad de la conformación del Consejo General de los órganos públicos locales— es también donde se han celebrado elecciones menos íntegras.

## Abstract:

This article offers evidence of the impact of the local electoral management body (EMB) composition on electoral integrity of local elections between 2015 and 2018 in Mexico. When decision makers make exceptions in the selection procedure of members, or make a biased interpretation of the rules, the quality of the EMB diminishes, and it affects the integrity of elections. This work is based on original data on the quality of the selection process of the electoral councilors of the local EMB and the integrity of the subnational elections in Mexico. Results points out that where the quality of the conformation of the local EMB has been lower, it is also where less integral elections have been held.

**Palabras clave:** política subnacional, administración electoral, órganos autónomos del Estado, calidad de las elecciones, integridad de las elecciones.

**Keywords:** subnational politics, electoral management bodies, quality of elections, electoral integrity, Mexico.

## I. Introducción

En este artículo presentamos dos tipos de resultados de investigación y analizamos una relación. Por un lado, damos cuenta del estudio realizado en 2018 acerca del proceso de selección de consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales (OPL) en los estados de la República; por otro lado, ofrecemos la calificación de integridad de las elecciones subnacionales en México de 2015 a 2018 generada por el *Integrity Project*, y finalmente, exploramos la relación entre la calidad en la conformación de la autoridad electoral y la integridad de las elecciones locales. Nuestro principal hallazgo es que allí donde se ha incurrido en excepciones o se ha tomado distancia del procedimiento “ortodoxo” de selección de consejeros —es decir, donde menor ha sido la calidad de la conformación del Consejo General (CG) de los OPL—, es también donde se han celebrado elecciones menos íntegras.

Así, el artículo está organizado en cinco partes: primero presentamos nuestra propuesta y un breve repaso de la literatura que explora la relación entre autoridad electoral y calidad de las elecciones; en segundo lugar, hacemos una primera radiografía del proceso de selección de consejeros a través de la descripción de su procedimiento, de la organización de la información obtenida mediante entrevistas a profundidad a aspirantes, a algunos ex consejeros y a consejeros seleccionados bajo estas reglas; la tercera parte presenta la evaluación estandarizada de la selección de consejeros sintetizada en un mapa del país; la cuarta sección da cuenta de la calificación de la integridad de las elecciones subnacionales en el periodo de estudio, también representada con un mapa, y finalmente, mostramos la relación entre la calidad de la selección de consejeros electorales y la integridad de las elecciones locales en México entre 2014 y 2018.

## II. La propuesta

Nuestro propósito es examinar en qué medida *la integridad de una elección subnacional se asocia a la calidad en la conformación del CG de los OPL de la entidad*. Por supuesto, lograr elecciones íntegras es producto de un mecanismo complejo en el que interactúan múltiples factores, tanto del sistema electoral como de su entorno. Podríamos distinguirlos y en ambas dimensiones identificar una gran cantidad de variables, lo que a continuación hacemos de forma ilustrativa, mas no exhaustiva.

Fuera del sistema electoral, la pobreza, desigualdad, corrupción o violencia, entre otras, desafían no sólo la celebración de elecciones aceptables, sino el funcionamiento de las democracias. Dentro del sistema electoral también inciden diferencialmente muchos factores, como el compromiso democrático de los partidos, la competitividad entre éstos, la naturaleza de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales o la participación de los ciudadanos. En la literatura especializada existe consenso en que la naturaleza y calidad de la autoridad electoral es decisiva, por lo que nuestro trabajo pone a prueba si esta certeza también es aplicable a México a nivel subnacional y respecto a una dimensión —la administrativa— en un sistema nacionalizado de la autoridad electoral.

Lograr elecciones de calidad es una preocupación compartida por partidos y ciudadanos, autoridades y expertos. Pero a pesar de esta convergencia, la definición, ámbito de intervención, medición de calidad de la elección y, sobre todo, determinación de su génesis, suscitan diferencias. Elklit y Reynolds<sup>1</sup> proponen indicadores para la totalidad del proceso electoral, en tanto que Hartlyn, McCoy y Mustillo<sup>2</sup> aseguran que la calidad de las elecciones depende principalmente de la autonomía e independencia de los órganos electorales. Por su parte, Pippa Norris<sup>3</sup> ha propuesto el paradigma de elecciones con integridad, que parte del supuesto de que “las elecciones libres y limpias” denotan un lenguaje diplomático y oscuro, que no reconoce la compra y coacción de votos, el uso ilegal de recursos públicos y el sesgo en la cobertura mediática, entre otras prácticas comunes en muchas elecciones en democracias nuevas, o incluso en las más consolidadas. Ante ello propone el paradigma de las elecciones con integridad.

En términos generales, se entiende por integridad electoral cualquier elección basada en los principios democráticos de sufragio universal y equidad política, reflejados en estándares y acuerdos internacionales, y que es profesional, imparcial y transparente en su preparación y administración a lo largo de todo el ciclo electoral.<sup>4</sup> Para Pippa Norris el concepto de *integridad electoral* se refiere tanto a los convenios interna-

<sup>1</sup> Elklit, Jørgen y Reynolds, Andrew, “Judging Elections and Election Management Quality by Process”, *Representation*, vol. 41, núm. 3, 2005, pp. 189-207.

<sup>2</sup> Hartlyn, Jonathan *et al.*, “Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Latin America”, *America Latina Hoy*, vol. 51, 2009, p. 15-40.

<sup>3</sup> Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, 2014.

<sup>4</sup> IDEA International, *Electoral Management Design*, Estocolmo, 2014, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>.

cionales como a las normas globales aplicadas de forma universal a todos los países durante todo el ciclo electoral.<sup>5</sup> Esta definición tiene varios componentes que vale la pena destacar. El primero se refiere a las normas globales y convenios internacionales. Entre las primeras destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en su artículo 21, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1966), en su artículo 25, y la Resolución 63/163 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2012), donde se mandata a esta organización a promover la democratización y fortalecer las elecciones genuinas y periódica.<sup>6</sup> Y entre los convenios internacionales destaca el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, aprobado en 2002 por la Comisión de Venecia (creada en 1990).

El segundo componente pone el acento en la universalidad, en la medida en que las normas son aplicables a todos los países, no sólo a las democracias consolidadas de occidente, sino también, y de manera destacada, en las emergentes, como es el caso de las centroamericanas. El tercer elemento se refiere al proceso electoral concebido como un ciclo compuesto de varias etapas. Bajo esta perspectiva, entonces se propone que la integridad electoral permee las 11 etapas del ciclo electoral que, según el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), comprende las leyes y procedimientos electorales, distritación, registro de votantes, registro de partidos y candidatos, medios de comunicación, financiamiento de campañas, proceso de votación, conteo de votos, resultados electorales y órganos de administración electoral. Asimismo, el ciclo incluye el periodo preelectoral, la campaña, el día de las elecciones y las repercusiones de los resultados, por lo que no limitan su observación al día de la contienda ni a las fechas previas y posteriores más próximas, sino que abarcan todo un ciclo largo en el tiempo y diverso en sus características.

La medición más profesional y sistemática de la integridad electoral la produce Pippa Norris a partir de la encuesta a expertos sobre percepciones de integridad electoral, con base en la cual se produce el índice sobre percepción de la integridad electoral (PEI, por sus siglas en inglés), aplicado a nivel nacional, y también subnacional, en países como México, Estados Unidos, la India o la Federación Rusa.

El binomio de la integridad, o la otra cara de la moneda, son las malas prácticas electorales, que Sarah Birch define como la “manipulación

<sup>5</sup> Norris, *op. cit.*

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 23-25.

de los procesos y resultados electorales con el fin de sustituir el interés público por el beneficio personal o partidista”.<sup>7</sup> Por su parte, Pippa Norris conceptualiza las malas prácticas como la violación a la integridad electoral, y distingue las malas prácticas de primer orden, que involucran violencia en la mayoría de los casos y resultan muy graves, de las de segundo orden, que incluyen incidencias e irregularidades.<sup>8</sup>

¿Qué explica la integridad electoral? En este estudio partimos de la proposición de Hartlyn, McCoy y Mustillo, que consiste en afirmar que los órganos de administración electoral (OAE) son claves a la hora de lograr y preservar elecciones de calidad. Esta propuesta la documentamos para el caso mexicano subnacional con anterioridad.<sup>9</sup> Los OAE atienden las tareas más importantes para la elección de autoridades y representantes o para poner en marcha instrumentos de democracia directa. IDEA Internacional<sup>10</sup> señala que las tareas de un OAE incluyen determinar quién puede votar, recibir y validar las candidaturas, conducir la jornada electoral, escutar y contabilizar los votos, dar a conocer los resultados electorales y proclamar un vencedor. En México los OAE son el Instituto Nacional Electoral (INE), encargado de organizar las elecciones federales y coadyuvar en la organización de las locales, y los OPL en cada una de las 32 entidades de la República.

Pasar de elecciones periódicas y rutinarias, sin garantías democráticas, a elecciones libres, competitivas y transparentes, tanto a nivel federal como local, fue el resultado sustancial de la transición a la democracia en México. Ello fue así gracias, en gran medida, a un número importante de reformas electorales aprobadas entre 1990 y 2014. Los cambios legales previos a 1997 echaron las bases de la competencia democrática, en tanto que los posteriores modificaron asuntos más puntuales a partir de nuevas necesidades, imperfecciones funcionales o cuestionamientos de actores relevantes. Precisamente por la envergadura de los cambios políticos que dichas reformas produjeron es importante investigar con detalle el impacto real de esos cambios normativos. En particular, nos interesa diagnosticar, así sea parcialmente, qué calidad de elecciones locales hay en México y qué papel ha jugado la reforma de ciertas normas de 2014.

---

<sup>7</sup> Birch, Sarah, *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, 2011.

<sup>8</sup> Norris, *op. cit.*, p. 9.

<sup>9</sup> Loza, Nicolás y Méndez, Irma, *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Flacso, 2016.

<sup>10</sup> IDEA International, *op. cit.*

La reforma electoral de 2014 incidió en distintos ámbitos de la regulación en la materia, pero en el campo de la administración electoral redistribuyó de forma sustancial las competencias de los órganos electorales federal y estatales. A la autoridad federal se le asignaron nuevas y más atribuciones, algunas de las cuales implicaron el terreno de la organización de elecciones locales, limitándole a las autoridades en los estados sus competencias, abriendo incluso la posibilidad de que una elección local fuera completamente organizada por la autoridad nacional si se sigue el procedimiento especificado para tal efecto. Uno de los cambios sustantivos fue sustraer de la soberanía de cada entidad de la República el nombramiento de la máxima autoridad de los órganos de administración electoral local, o sea, la designación de los consejeros electorales de los OPL, misma que pasó a manos del CG del INE. Anteriormente dicho proceso estaba a cargo de los congresos locales, lo que involucraba directamente a los partidos políticos. La reforma de 2014 se sustentó, en gran medida, en la idea —más que en la evidencia, que fue, más bien, escasa— del sesgo partidista de los órganos electorales en su composición.

La apuesta de la reforma de 2014 fue, por tanto, eliminar los sesgos partidistas y la intervención de los gobernadores en el proceso de nombramiento de los consejeros, pues ello impactaba en la imparcialidad del órgano electoral.

### III. La selección de consejeros: una mirada al proceso

¿Cómo se integra la autoridad administrativa electoral en los estados de la República mexicana? Cada institución de administración electoral local, rebautizada por la reforma de 2014 como OPL, cuenta con un órgano colegiado de decisión que es su máxima autoridad. En el pasado, el número de integrantes de ese cuerpo lo fijaba cada entidad, por lo que su tamaño variaba entre ellas, y aunque el nombramiento se hacía en términos generales de manera semejante —la decisión final recaía en el Legislativo local— había variaciones en los detalles del proceso, los pagos a consejeros, la profesionalización del cuerpo, el número y atribuciones de las comisiones, etcétera.

Tras la reforma de 2014, el CG del INE designa a los consejeros electorales en los estados, cuyo número se fijó en siete para todas las entidades del país: seis consejeros electorales y un consejero presidente. Desde entonces, el INE ha hecho múltiples convocatorias para seleccionar conse-

jeros, mismas que pueden distinguirse entre procesos ordinarios, cuando se forma o renueva conforme a calendario el CG de un OPL, o procesos extraordinarios, cuando la renuncia, defunción o destitución de un consejero obligan la sustitución. Para agosto de 2018 habíamos computado la participación de 7,487 aspirantes para integrar los CGs de los OPL en un total de 58 convocatorias del INE.

Como es de esperarse, el número de aspirantes que concursan en cada estado se relaciona con el tamaño de su población. Las dos entidades más grandes conforme al número de votantes, la Ciudad de México y el Estado de México, son también las que más aspirantes registraron en la primera convocatoria, de 2014, con 312 y 344 personas postulantes, respectivamente. Sin embargo, la relación entre número de aspirantes y tamaño de la población no siempre ha sido una proporción estable; hay estados en los que, conforme a su tamaño, se esperarían menos postulantes, como Sonora, y otros en que la expectativa sería de más, como Oaxaca. Las entidades con menor número absoluto de aspirantes han sido Sinaloa, Baja California Sur y Nayarit, con menos de 100 postulantes cada una. Las razones de estas variaciones ameritan una explicación aparte, que excede los propósitos del presente texto.

Conforme al número absoluto de postulantes, las convocatorias para integrar el CG de los OPL recibieron mayor atención y contaron con más aspirantes que las de renovación parcial o sustituciones, lo que no sólo tiene la lógica de que las posiciones en juego son más cuantiosas en las primeras que en las segundas, sino que podría ilustrar una suerte de declive en la respuesta, asociada al aprendizaje de las probabilidades de éxito de quienes se perciben como posibles consejeros.

El procedimiento de evaluación que sigue el INE para la selección de consejeros se compone de fases, y el número de participantes en cada etapa depende del resultado de la anterior. Para empezar, la postulación es por autoselección: el aspirante responde a una convocatoria pública porque se considera idóneo. Y un primer paso que debe dar el INE es certificar que, en efecto, el postulante cumple con los requisitos de la convocatoria, es decir, es curricularmente idóneo. Que esta primera fase incluya la autopostulación de los aspirantes no significa que decidan al margen de impulsos contextuales: en nuestras entrevistas recogimos testimonios de postulantes que dijeron haber decidido concursar impulsados por algún partido político o una autoridad electoral federal, local o de otro ámbito de la administración pública. Los que pasan este primer filtro se presentan después a un examen estandarizado, de donde se seleccionan alrededor de 50 aspirantes por entidad; los que obtienen las

mejores notas en su estado, mitad mujeres y mitad hombres, pues un criterio que definió el INE para integrar el CG de cada OPL es paridad de género entre consejeros.

Los 50 aspirantes que logran las mejores calificaciones del examen estandarizado pasan a la fase de ensayo, que también se cubre mediante un procedimiento presencial, en el que, tras una rifa de preguntas, el postulante redacta un texto, mismo que, de ser considerado idóneo, lo pondrá ante una nueva evaluación curricular, ya no sólo de su idoneidad sino a detalle. En esta etapa se conocerán las posibles objeciones —de parte de los partidos políticos, principalmente— a su trayectoria. Los que superan esta fase pasan a la etapa final, donde una comisión de consejeros del INE los entrevista cara a cara. Por último, la comisión de consejeros federales presenta una propuesta de consejeros por entidad al CG del INE, especificando la duración del nombramiento y si se trata de consejero electoral o consejero presidente.

Aunque la integración final de los CGs de los OPL es paritaria por sexo, los varones que se presentan para ocupar el cargo casi duplican el número de aspirantes mujeres. A su vez, las notas del examen estandarizado de los hombres están un punto arriba de las de las mujeres. Sin duda, se trata de un asunto que también debe entenderse a cabalidad, y por ahora sólo nos limitamos a consignarlo sugiriendo que las diferencias en número y calificación pueden estar asociadas entre sí, por un lado, y explicarse por pautas de género por el otro. El testimonio al respecto de una aspirante que logró ser consejera resulta sugerente: el día anterior al examen estandarizado, la todavía aspirante tuvo que atender hijos y asuntos domésticos, en tanto que algunos de los consejeros varones con quienes posteriormente ha compartido responsabilidad, le dicen que ese día se dedicaron exclusivamente a estudiar.

Durante el periodo observado, 120 aspirantes de distintas entidades solicitaron revisión a la calificación de su ensayo, por supuesto, cuando éste fue considerado no idóneo: 39 lograron una reconsideración aprobatoria y en 81 casos no se modificó la nota. Los estados que registraron el mayor número de solicitudes de revisión fueron Tlaxcala, Aguascalientes y Baja California; en donde menos solicitudes de revisión hubo fue en Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. En el periodo, 11 aspirantes que solicitaron revisión de su nota inicial en el ensayo lograron la reconsideración y entraron a un CG.

De 2014 a 2018 hemos computado poco más de 50 procesos de selección que han producido consejos generales que condujeron o conducirían una elección al momento del registro de esta cifra. Por ahora omi-

timos pequeñas variaciones en la integración de consejos cuando, entre una y otra, no hubo elección, pero la información está disponible en las bases de datos. De las fases descritas y los procesos identificados, generamos indicadores estandarizados que agregamos en una base de datos, que constituyó una fuente fundamental de información de nuestro diagnóstico.

A su vez, para examinar el proceso también entrevistamos a 53 aspirantes a consejero, algunos de los cuales lograron convertirse en consejeros, de los que hay quienes siguen en funciones o ya terminaron su nombramiento, y otros no alcanzaron el objetivo.<sup>11</sup> Nuestra intención fue explorar su experiencia, para recuperar la visión que *dentro* del proceso se hicieron y contrastar sus interpretaciones con la información estandarizada, procurando que los vínculos significativos encontrados con el análisis de los registros estandarizados se enriqueciera con la identificación de mecanismos y la interpretación de éstos por parte de los propios actores. Para recoger la experiencia de los entrevistados organizamos el cuestionario y el análisis en temas.

En el primer tema exploramos la opinión de los aspirantes respecto a la coherencia entre los conocimientos y atributos que el proceso de selección valora y el tipo de conocimientos y habilidades que posteriormente le serán demandados como consejeros en funciones. Los entrevistados dividieron su opinión sobre este asunto. Quienes consideran que hay coherencia, en general expresaron simplemente una buena opinión del proceso, acaso focalizándose en que tanto el examen estandarizado como el ensayo prueban, efectivamente, el conocimiento del aspirante en materia electoral. Por su parte, los que opinan que no hay coherencia normalmente califican estas dos primeras fases de muy “académicas” o “escolares”, piensan que al final son otros los atributos que más se utilizan en la función electoral y algunos consideran que los exámenes favorecen a quienes son abogados o tienen antecedentes en la administración o justicia electorales.

La imparcialidad, el profesionalismo y la objetividad del proceso fueron una segunda gran temática a explorar. En cuanto a la imparcialidad,

---

<sup>11</sup> De las 53 entrevistas, 31 fueron cara a cara y el resto por envío y devolución de cuestionario. De las entrevistas cara a cara, 21 fueron presenciales y 10 vía Skype o Facebook Live. Las entrevistas cara a cara se realizaron en la Ciudad de México, Puebla, Guerrero, Aguascalientes o Veracruz entre junio y agosto de 2018. Entre otros, se entrevistó a 11 consejeros en funciones y a 10 ex consejeros, así como a un ex consejero federal. También se hicieron seis entrevistas presenciales a aspirantes que no lograron convertirse en consejeros. En las entrevistas vía Skype o Facebook Live se contó con la participación de un consejero en funciones y de cinco ex consejeros.

las opiniones se dividen a partes iguales. Los críticos consideran que las fases de evaluación curricular, entrevista y prelación de aspirantes que hacen los consejeros federales, abren la puerta a la intromisión de partidos locales y nacionales, funcionarios públicos, gobernadores, intereses del propio CG del INE, de alguno de sus consejeros o del consejero presidente del OPL cuando se trata de sustituciones. Respecto al profesionalismo, la inmensa mayoría piensa que se logra, pero también aquí aparece el problema del perfil que el tipo de evaluaciones favorece, pues a decir de algunos entrevistados, los licenciados en derecho o los ex funcionarios electorales locales o federales, es decir, la llamada *familia electoral*, compiten con una ventaja *hereditaria* —práctica— indebida. Sobre la objetividad también hay distintas opiniones, pero, en general, las fases del examen estandarizado y ensayo cumplen sin controversia este criterio, mientras que las otras tienen mayores cuestionamientos, pues intervienen pocos evaluadores que, además, son los consejeros federales a los que se les atribuye agenda propia y son vistos como quienes, al final, serán los jefes de los seleccionados.

Un testimonio que se repite y resulta de enorme interés es sobre el contacto de los aspirantes con funcionarios electorales, otro tipo de funcionario público y dirigentes partidistas. Más de la mitad de los entrevistados confirma que actores políticos los buscan una vez que se postulan, no antes de hacerlo, y más aún cuando parece probable que sean seleccionados. Hay quienes consideran que se trata de una circunstancia normal, que incluso asocian a la probabilidad que autopercebían de ser consejeros, o hasta consejero presidente del OPL, mientras que hay quienes celebran no haber estado en la entidad durante el proceso por considerar que fue la única manera de evitar esos contactos. En concreto, los aspirantes que dan cuenta del contacto, no lo califican de ilegal, pero pareciera que lo desaprueban o lo ven como un mal necesario, aunque no deja de reportarse como un recurso inesperado.

De las fases del proceso quizá la más controversial es la entrevista. Muchos aspirantes y consejeros, o ex consejeros, consideran que los criterios de evaluación de este episodio no son claros. Luego, las opiniones se dividen con distintas críticas. Una minoría pequeña de entrevistados señala que algunos consejeros federales fueron agresivos en la conducción de la entrevista o tenían conflicto de interés; otros no tienen claro por qué los entrevistó quien los entrevistó; varios refieren tratos desiguales o, peor aún, califican la entrevista como un pasaje sin mayor sentido, pues, dicen, la decisión es tomada antes y no después de la entrevista.

En estos testimonios el conflicto de interés ocurre cuando un consejero federal que fue jefe es amigo o “enemigo” de un entrevistado y forma parte del grupo de entrevistadores. A su vez, pareciera que los aspirantes han construido un *ranking* de consejeros nacionales, por lo que la composición de las comisiones entrevistadoras de cada postulante ya indicaría qué tan inclinado está, previamente, el INE por tal o cual finalista. Por supuesto, las observaciones a esta fase del procedimiento no sólo descansan en la atribución de conflicto o preferencias, sino que también hay testimonios de aspirantes que consideran que, dado su perfil, tal o cual consejero en la comisión de entrevistas podría favorecer o perjudicar su desempeño. La cantidad de testimonios, observaciones y críticas parece natural en una fase tan relevante, tan cerca del final y tan poco estructurada si la comparamos con un examen estandarizado, por lo que definitivamente pareciera necesario realizar mucha más investigación para entenderla mejor.

Al considerar el proceso en su conjunto y proponer mejoras, las opciones que advierten los aspirantes se multiplican. Algunos entrevistados sugirieron darle a cada fase una valor acumulativo, preciso y público para documentar la decisión final, evitando así que la entrevista, o cualquier otra etapa en particular, tenga un peso mayor a las demás. Otros sugieren, en definitiva, cambiar el procedimiento, señalando que éste se encuentra viciado de origen porque los consejeros del INE fueron seleccionados por los partidos políticos, y si el objetivo es “despartidizar” la selección de consejeros locales, será imposible con las formas actuales. Hay quienes proponen eliminar la etapa del ensayo o, en su defecto, que éste pueda hacerse en línea. Muchos piden que primero se explique qué se entiende por ensayo y, a partir de ello, cambiar la valoración del mismo. Mientras que algunos proponen introducir un examen psicométrico y/o de habilidades gerenciales, conscientes del infructuoso esfuerzo que el INE ha hecho en este renglón. Otra sugerencia ha sido la de proporcionar a los entrevistados una hoja con las respuestas correctas del examen estandarizado, así como una copia del examen, que evite lo que consideran una fuente de opacidad en esa evaluación, que puede ser más relevante en caso de inconformidad por parte del aspirante. Finalmente, también aparecieron sugerencias para remover obstáculos para la revisión de notas, es decir, simplificar el procedimiento y tener formas de corroboración quizá en línea o expeditas.

Cuando los críticos señalan injerencias indebidas, partidismo, falta de objetividad o incluso de profesionalismo, pareciera que sólo un procedimiento automatizado, ajeno a la intervención humana, podría serles sa-

tisfactorio y dar el resultado que buscan. En un testimonio un entrevistado señala que uno de los defectos del procedimiento es que no es ajeno “a la intervención de los consejeros del INE”, siendo que son los consejeros del INE quienes lo conducen y ejecutan.

En las circunstancias actuales todo rastro de partidismo pasado entre aspirantes —así sea el inocuo acto de haber acudido años atrás a una reunión, o haber votado por ese partido— o entre los árbitros que con sus decisiones en torno a la competencia entre partidos pueden parecer —o estar— más inclinados por una u otra opción, de experiencia especializada por parte del postulante, de conocimiento de funcionarios electorales, de formación experta, de preparación formal para estos exámenes, de intercambio de información entre aspirantes o cualquier otra conducta que en otras circunstancias parecería normal (preparar un examen en equipo) es rechazada y señalada como indicio de anomalía. En el extremo de algunos testimonios y contraponiéndolos —algunos muy inclinados a las calificaciones estandarizadas, otros prefiriendo el campo menos estructurado del juicio de pares o la decisión de consejeros— pareciera que no habrá procedimiento libre de crítica ni de suspicacia.

#### IV. Calidad de la selección del Consejo General de los OPL: una calificación

A lo largo de los cuatro años de selecciones examinadas, el procedimiento prácticamente fue estable: del primero a los siguientes procesos aumentó el número de evaluadores por ensayo y mejoró la información disponible respecto a los criterios de las calificaciones curriculares y de la entrevista que los consejeros federales hacen a los aspirantes. En este periodo, si bien algunos aspirantes impugnaron algunas calificaciones, no hubo objeciones a la legalidad ni indicios de anormalidad de los procesos, por lo que evaluarlos en su conjunto, empezando por un criterio de valoración fase por fase, implicó pensar en indicadores adicionales al simple cumplimiento/incumplimiento de la regla, pues ésta siempre se cumplió.

Para calificar la selección de consejeros en los estados y traducirla en un registro fácil de conservar y utilizar, construimos cuatro indicadores; dos a los que hemos llamado *de brecha* y dos más de *excepciones*. Ninguno de ellos indica un procedimiento ilegal, sino una distancia o excepción respecto a la interpretación estricta o más “ortodoxa” de la regla; o bajo otra perspectiva, una mala práctica, pues lo esperable es siempre

privilegiar el mérito, que se expresa en una mayor calificación, o un procedimiento pulcro, libre de aclaraciones.

La brecha uno (B1) ocurrió cuando el promedio de los 50 aspirantes mejor evaluados fue más alto que el promedio del CG finalmente electo, y la consideramos una brecha pues la expectativa es que fuera exactamente al revés, o sea, que el promedio del CG fuera más alto que el de los que no ingresaron al CG. La brecha dos (B2) se dio cuando el promedio del CG fue superior a la nota del consejero presidente (CP). Para los dos casos, como lo especificamos en el primero, la interpretación “ortodoxa” de la regla es que los mejor calificados en exámenes estandarizados deben ocupar las mejores posiciones en disputa.

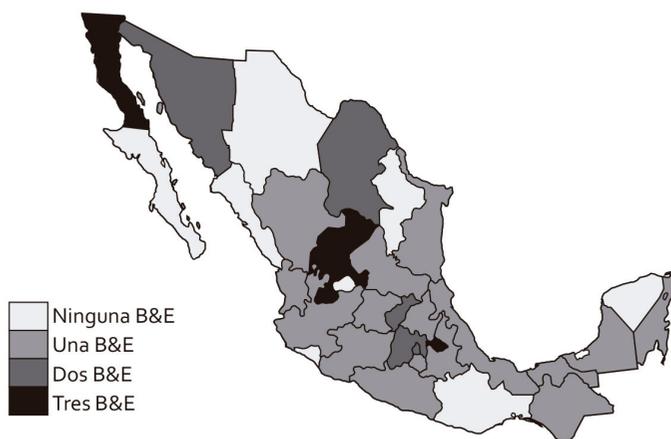
Por su parte, la excepción uno (E1) ocurre cuando el ensayo de un aspirante integrado al CG fue calificado en un primer momento como no idóneo, se solicitó reconsideración y, finalmente, se aprobó. Es *excepción* porque aparece ocasionalmente, no porque implique excepción de la regla, ya que la regla misma la considera. La segunda excepción (E2) es el caso de una variación entre la lista aprobada en el CG del INE y la lista presentada previamente por la comisión encargada, en una trayectoria que no cuenta con reglamentación. La excepción, como se apuntó líneas antes, lo es por su escasa frecuencia, pero está prevista por la regla y no la rompe.

Del total de procesos considerados, en casi una tercera parte no ocurrió ninguna brecha ni excepción; en casi la mitad, sólo una; en menos de una tercera parte, dos excepciones, y en sólo cuatro, tres brechas y/o excepciones. Si sumamos aquellos estados/consejos sin brecha ni excepciones con los que solamente tuvieron una, estos representan la gran mayoría, lo que en general sugiere procesos no nada más limpios desde el punto de vista legal, sino ortodoxos con nuestros criterios de variación. Por el contrario, si sumamos los procesos con dos o tres brechas y excepciones, tendremos menos de una tercera parte con variaciones, haciendo notar, incluso, que en ningún estado/consejo se llegó al valor máximo del indicador de brechas y excepciones, que es cuatro.

Como se observa en el mapa 1, para 2018 sólo seis de los CGs de las 32 entidades de la República habían sido integrados sin acusar al menos una brecha o excepción. Con una brecha o excepción había 17 CGs; con dos, cuatro: Ciudad de México, Coahuila, Querétaro y Sonora; con tres, las siguientes entidades: Baja California, Tlaxcala y Zacatecas. Como lo hemos apuntado antes, en todo el ciclo bajo examen en ninguna entidad el CG de un OPL se integró incurriendo en las dos brechas y las dos excepciones posibles (mapa 1).

## MAPA 1

### OPL: BRECHAS Y EXCEPCIONES EN LA INTEGRACIÓN DE CGs PARA 2018 INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES SUBNACIONALES



Dados los objetivos de nuestra investigación, no bastaba con generar los indicadores de calidad del proceso de integración de los OPL, sino que necesitábamos contar con un registro sistemático y comparable de la calidad de las elecciones subnacionales. Al mismo tiempo, las variaciones en la temporalidad de los procesos evaluados nos permitían reunir múltiples indicadores de los más lejanos (2014-2017) y contar con muy pocos para los menos distantes (2018).

La calidad de las elecciones locales la determinamos con diversos indicadores que, a su vez, siguen la literatura especializada y abrevan de los datos disponibles. Se privilegiaron aquellos indicadores que pudieran dar cuenta de etapas o procedimientos clave del proceso electoral o del proceso en su conjunto, mismo que, según IDEA Internacional, comprende 11 etapas, a saber: leyes electorales, procedimientos, distritación, registro de votantes, registro de partidos y candidatos, medios de comunicación durante las campañas, financiamiento de campañas, votación, conteo de votos, resultados y órganos electorales.

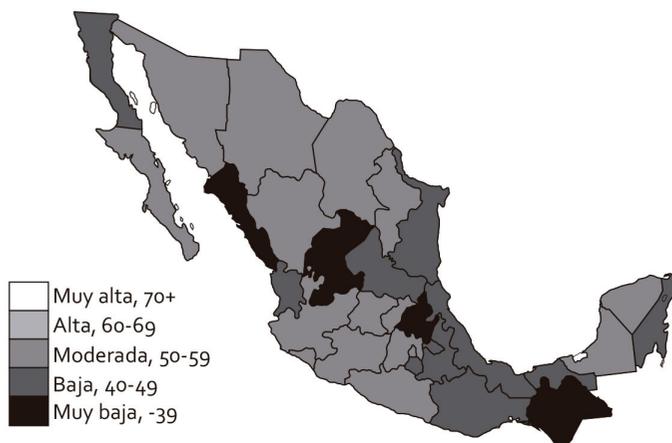
Los indicadores utilizados para evaluar la calidad de los procesos electorales locales entre 2015 y 2017 fueron dos:

- El PEI, que expresa la valoración de expertos sobre las once etapas del ciclo electoral, por lo que es el más comprensivo de todos. Esta medición se hizo en el marco del Electoral Integrity Project, mediante una encuesta a expertos sobre integridad electoral subnacional en

- México, coordinada por Pippa Norris y Ferran Martínez i Coma desde la Universidad de Sidney, y por Irma Méndez y Nicolás Loza desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México.
- La proporción de casillas anuladas o modificadas respecto al total de las instaladas, lo que reflejaría dificultades para la integración de las mesas o falta de disponibilidad de materiales, planteando problemas de legalidad en el desarrollo de la jornada (libertad de votación, seguridad, integridad de paquetes electorales, etcétera).

La percepción de integridad electoral a nivel subnacional 2015-2017 es, en general, de moderada a baja, con heterogeneidad entre los estados y sin ningún caso de elecciones de alta o muy alta integridad, lo que contrasta con esta misma medición a nivel internacional, en que, por supuesto, varios países logran los más altos estándares de integridad (Dinamarca, Finlandia, Noruega, y Costa Rica y Canadá en América). Entre las elecciones mejor y peor evaluadas medió una distancia de 24 puntos en una escala “teórica” de 0 a 100, es decir, un rango real de apenas una cuarta parte del rango posible: la contienda de 2016 en Durango fue evaluada con 58.3 puntos (integridad moderada), en tanto que a las elecciones de Chiapas de 2015 se les evaluó con 34.7 puntos (integridad muy baja). A su vez, el PEI permite identificar el desempeño de cada una de las fases del ciclo electoral, por lo que también es posible apreciar cuáles son las mejor y las peor evaluadas, el proceso en su conjunto y cada uno de los estados, lo que posibilita muchos accesos a la evaluación del proceso.

MAPA 2  
INTEGRIDAD ELECTORAL EN LOS ESTADOS MEXICANOS 2015-2017



Como apuntamos, las diferencias en la integridad electoral podrían expresar variaciones en el conjunto del proceso, o focalizarse en una etapa, pero de forma casi inevitable se traducirán en menores niveles de certeza sobre los resultados a nivel casilla, que a su vez alentarán impugnaciones y, eventualmente, anulación o modificación de resultados originales.

Por lo anterior utilizamos datos de la validez de las votaciones en casilla. A partir de la información proporcionada por el INE es posible conocer el número de casillas cuyos resultados fueron anulados o modificados en cada una de las elecciones estatales, por lo que, además del PEI, usamos este indicador, conforme al cual la calidad de las elecciones estatales en el periodo 2015-2017 también fue heterogénea. En algunas elecciones ninguna casilla fue anulada o modificada, mientras que en la contienda para gobernador del Estado de México se anularon o modificaron 646 casillas. Otro caso sobresaliente fue Hidalgo, uno de los estados con más bajos niveles de integridad electoral según los expertos, y también con mayor proporción de casillas anuladas o modificadas en 2016.

Para evaluar la calidad de las elecciones locales de 2018, al no contar aún con los resultados de la encuesta a expertos sobre integridad electoral subnacional en México ni del total de casillas anuladas, seleccionamos como indicadores alternos la participación electoral, la proporción de funcionarios de casilla que se tomaron de la fila respecto al total de quienes integraron las mesas de votación, el porcentaje de avance de actas de escrutinio y cómputo capturadas en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) cuando éste cerró y el número de quejas presentadas ante el INE en contra de los consejeros electorales de los OPL durante el proceso electoral local.

En 2018 hubo notorias diferencias en participación electoral local. La participación subnacional promedio fue de 57.81% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, Yucatán fue el estado con más participación, donde alcanzó 76.94%, y Querétaro, Sinaloa, Chihuahua y Puebla no llegaron al 50% de concurrencia. Entre el estado de más y de menos participación, la brecha fue de 32 puntos. Puebla, particularmente, tuvo una participación notoriamente baja, con más de 13 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

El segundo indicador es el número de actas computadas por el PREP de cada entidad cuando éste cerró, es decir, 24 horas después de abiertas las casillas. Ofrecer resultados preliminares de manera oportuna contribuye a la transparencia y a la credibilidad de la contienda: el PREP más

eficaz es aquel que brinda resultados más completos. A partir de la reforma de 2014 los PREP estatales están regulados por el INE, pero los OPL son los encargados de implementar y operar estos programas, razón por la cuál la eficacia de los PREP estatales nos parece un indicador de la calidad del trabajo realizado por los OPL, y por esta vía, de la calidad de la elección en general.

De acuerdo a la información que los mismos OPL ofrecen, Chiapas y el Estado de México apenas computaron poco más del 90% de las actas, pero Jalisco, San Luis Potosí y Yucatán se situaron cerca del 80%. El caso más crítico fue Sonora, donde el avance fue de 65%. En el resto de las entidades federativas el porcentaje de avance estuvo alrededor de un 98%.

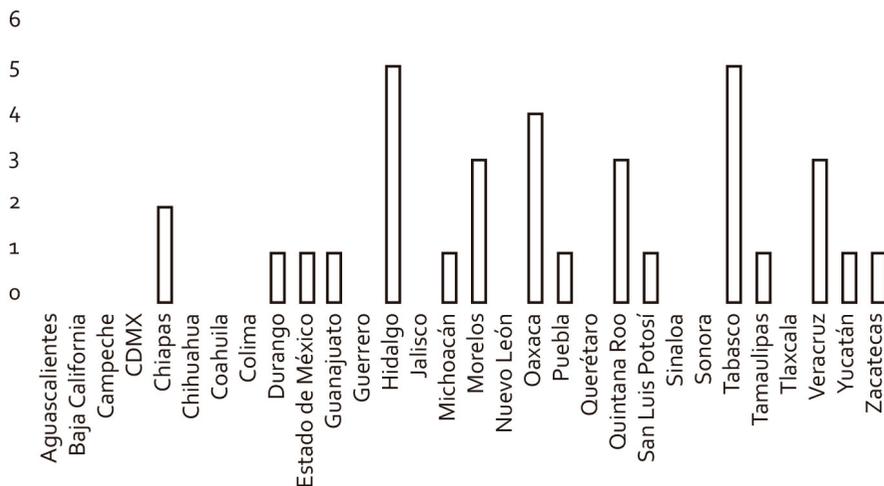
Otro indicador utilizado es el porcentaje de funcionarios de casilla sacados de la fila. En México, en aquellas casillas donde los funcionarios insaculados y capacitados no asisten a cumplir con su responsabilidad, son sustituidos por ciudadanos formados en la fila para entrar a la casilla para votar. Que sean individuos no capacitados quienes serán funcionarios de casilla puede afectar el desarrollo de la jornada electoral y la calidad de los comicios, al tiempo que la no presentación de los ciudadanos capacitados podría indicar anomalías, como fallas en el reclutamiento y capacitación por parte de la autoridad, una conducta “desleal” de los partidos que intentan reclutarlos como representantes o inhibir su presencia, o bien, falta de confianza de los ciudadanos en el proceso o en alguno de sus componentes.

En el proceso electoral hubo una variación considerable en el porcentaje de funcionarios sacados de fila. Mientras en Chihuahua esa cifra fue de menos del 3%, en Campeche y Quintana Roo los funcionarios no capacitados, y que pasaron a formar parte de las mesas de votación, constituyeron más del 13%. Entre los primeros y los segundos tipos de estados hay una distancia de más de 10 puntos porcentuales, lo que nos lleva a sugerir que es entre los últimos donde ocurrió alguna de las anomalías que identificamos en el párrafo anterior.

El último indicador de calidad de las elecciones subnacionales en México que utilizamos son las quejas presentadas en contra de los consejeros electorales de los OPL, mismas que se interponen ante el INE y pueden dar lugar a un proceso de remoción de consejeros. Entre los actores que pueden presentarlas se encuentran partidos políticos; aspirantes a candidaturas independientes; autoridades jurisdiccionales, como los tribunales estatales electorales, e, inclusive, el propio INE. Las quejas pueden estar motivadas por conducción partidista del proceso electoral, actua-

ción indolente de parte de los consejeros u omisiones en el cumplimiento de sus deberes. Un alto número de quejas sería sintomático de un desempeño deficiente por parte de los OPL, o al menos, de que el conflicto electoral ha invadido el ámbito de la autoridad electoral local (gráfica 1).

GRÁFICA 1  
 QUEJAS ANTE EL INE CONTRA CONSEJEROS ELECTORALES (OPL)  
 (PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2017-2018)



En catorce estados no se registró ninguna queja ante el INE por la actuación de los consejeros en los OPL, en nueve estados se interpuso una, en uno más dos, en tres entidades tres, en otro se interpusieron cuatro y en dos más se presentaron cinco. Destacan los casos de Hidalgo y Tabasco que recibieron el mayor número de quejas a nivel nacional. Si este indicador es eficiente en cuanto a la calidad de la elección, podemos esperar que en estas entidades la calidad del proceso sea menor.

#### V. Consejos generales de los OPL y elecciones subnacionales en México (2015-2018)

Nuestro argumento es que la calidad de las elecciones subnacionales de 2015 a 2018 en México podría ser mayor en la medida en que haya menos brechas y excepciones en la selección de consejeros electorales en los estados; de forma inversa, un proceso de selección con brechas en calificaciones y excepciones en procedimiento podría no favorecer a los

mejores perfiles o a las mejores prácticas, y traducirse en una menor integridad electoral.

Los resultados del análisis estadístico simple (correlaciones) muestran que existe una correlación positiva y significativa entre la percepción de integridad de los OPL y la B2, que es la diferencia entre la calificación del consejero presidente y el promedio de calificación del CG: donde fue designado como consejero presidente quien ha obtenido una calificación mejor que el resto de consejeros puede esperarse un mejor desempeño del organismo que donde ocurrió lo contrario. Hay también una correlación positiva y significativa entre el porcentaje de actas computadas por el PREP y la B1, que es la diferencia entre la calificación promedio del CG de los OPL y el resto de los aspirantes: el PREP tiende a contar un mayor número de actas en aquellos estados donde los OPL lo conforman las personas que obtuvieron una mejor calificación en el examen estandarizado.

A su vez, la relación entre la percepción de integridad electoral en los estados según los expertos y la B2, es decir, la diferencia entre la calificación del presidente y el resto de los consejeros para el periodo 2015-2017, ocurre de la forma esperada. Destacan en particular Jalisco, Durango y Aguascalientes, donde la relación es fuerte, con alta calidad de sus elecciones de gobernador y un órgano electoral encabezado por un presidente con mejor calificación que el resto de su Consejo, lo que podría contribuir a un liderazgo indiscutible. Chiapas, Zacatecas, Hidalgo y Veracruz son entidades donde sucede lo opuesto, o sea, con baja calidad de sus elecciones y altos valores negativos en la B2.

Para los procesos electorales locales de 2018 la calidad se midió con las quejas presentadas contra los consejeros de los OPL en el INE. Entre este indicador y la B2, que, insistimos, es la diferencia entre la calificación del presidente del CG del OPL y el CG, también constatamos presencia de la relación esperada. Cuando la diferencia fue negativa, que el consejero presidente tuvo una nota debajo del promedio de su consejo general, el número de quejas fue mayor.

Para tener una visión del periodo en su conjunto observamos la relación de la percepción de integridad electoral en los estados (2015-2017) con la diferencia entre la calificación del presidente y la del resto de los consejeros para el proceso 2018, es decir, la magnitud de la B2, que, conforme a nuestras pruebas, es el indicador más robusto de la calidad del proceso de selección de consejeros de los OPL. La evidencia muestra que la percepción de integridad electoral crece en la medida en que la diferencia en calificaciones aumenta, lo que a su vez indica mayor calidad en

la integración de los CGs de los órganos electorales locales. ¿Por qué la B2 es el indicador más robusto? ¿Nombrar un consejero presidente cuando su calificación está por debajo del promedio del CG no delataría el predominio de la voluntad o el compromiso político antes que el simple desempeño indicado por una nota? Por supuesto, no ignoramos que para posiciones como la de consejero, y quizá más aún la de consejero presidente, no basta con poder obtener una alta nota en un examen estandarizado de conocimientos, sino que son indispensables otras cualidades que, sin embargo, suelen ser difíciles de enumerar y más de registrar con objetividad, pero que probablemente también están contenidas en la calificación del examen.

Finalmente, examinamos las relaciones entre el indicador de integridad electoral subnacional 2015-2017 y los de calidad de la elección 2018 que hemos descrito con anterioridad. Como entre ambos hubo fuertes relaciones, en los estados en que hubo elección en 2018 optamos por elegir como indicador de calidad el valor del índice de integridad electoral de la elección inmediata anterior.

Para terminar, presentamos tres modelos de regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios, poniendo a prueba el efecto de la calidad del proceso de selección de consejeros, nuestra variable explicativa de interés, sobre la calidad de la elección, nuestra variable dependiente, controlando sus efectos con variables socioeconómicas y políticas que han sido propuestas en la literatura para explicar la calidad de las elecciones en México, América Latina y el mundo.

CUADRO 1  
 INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES LOCALES EN MÉXICO (2015-2017):  
 FACTORES EXPLICATIVOS

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
Participación electoral	0.021 (.075)	0.0435704 (.066)	-0.024 (.075)
B1	-0.8958608 (1.877)		
B2	-4.036095*** (1.362)		
E1	1.316093 (1.634)		

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
E2	-0.8468455 (2.349)		
Magnitud B2 (calificación presidente y CG)		0.4796151*** (.098)	
Índice de brechas y excepciones (IB&E)			-1.598* (.846)
Margen de victoria	-0.1038361 (.0766)	-0.1316885** (.064)	-0.112 (.075)
Índice de desarrollo humano (IDH)	93.90861*** (20.292)	97.24138*** (17.928)	101.508*** (20.630)
Constante	-18.76548	-23.70538	-21.92097
N	65	65	65
r <sup>2</sup>	0.453	0.535	0.3854

Modelos de regresión lineal. Variable dependiente: integridad de las elecciones locales 2015- 2018. El valor de la integridad de las elecciones en 2018 se asignó con el de la elección inmediata anterior.

Coefficientes de regresión. Entre paréntesis, error estándar.

\*\*\* $p \leq 0.01$ , \*\*  $p \leq 0.05$ , \*  $p \leq 0.1$ .

Para valorar con mayor precisión la importancia de cada uno de los indicadores se ofrecen resultados de tres modelos diferentes. En todos los casos incluimos variables de control que sabemos inciden sobre la calidad de los procesos electorales: una socioeconómica; el IDH, porque la prosperidad de una entidad importa; otra política; el margen de victoria, y una más institucional: la participación, porque también está bien determinado en el campo que la competitividad entre partidos y la concurrencia a las urnas inciden sobre la integridad electoral.

En el primer modelo incluimos como variables independientes cada una de las cuatro brechas y excepciones descritas en el texto. Tres de ellas se comportan en el sentido esperado: cuando se incurre en brechas y excepciones en el proceso de integración de los OPL, la percepción sobre la integridad electoral es menor, pero sólo una de las cuatro es estadísticamente significativa, que es la B2, es decir, cuando el consejero presidente recibió una calificación menor que la calificación promedio del CG. Esta relación, además de tener el signo esperado ( $b = -4.03$ ), es estadísticamente significativa ( $p \leq 0.01$ ).

Un resultado similar se obtiene en el segundo modelo. En este caso, la brecha se expresa en la magnitud de la diferencia entre la calificación del consejero presidente y la del resto del CG de los OPL. También aquí encontramos evidencia consonante con nuestras expectativas: el coeficiente de regresión ( $b = 0.47$ ) es del signo esperado y estadísticamente significativo ( $p \leq 0.01$ ). De los modelos propuestos, éste es el que explica la mayor proporción de variación de la variable dependiente ( $r^2 = 0.53$ ). Finalmente, el tercer modelo utiliza nuestro índice de brechas y excepciones como variable independiente. Al igual que los modelos anteriores, los resultados sustancian nuestras previsiones: la calidad de las elecciones es menor ahí donde tienen lugar más brechas y excepciones. El coeficiente de regresión es del signo anticipado ( $b = -1.59$ ) y es estadísticamente significativo ( $p \leq 0.1$ ).

En resumen, los modelos presentados muestran que existe una asociación negativa entre la presencia de brechas o excepciones en la integración de CG en los OPL y la calidad de las elecciones, vista ésta última como integridad. Tal relación es estadísticamente significativa incluso cuando se controla por factores socioeconómicos, como el IDH, o políticos e institucionales, como la participación electoral y el margen de victoria.

Los resultados muestran que los OAE, en particular la forma en que el INE integra el CG de los OPL, no son irrelevantes para la calidad de las elecciones. En aquellos estados en donde hay menos brechas y excepciones en la aplicación de un procedimiento profesional e imparcial que privilegia los méritos en la selección de consejeros electorales en los estados, hay elecciones locales más íntegras.

## VI. Conclusiones

Conforme a nuestros hallazgos, consolidar elecciones democráticas y de calidad en México a nivel subnacional tiene como pilar la calidad de la conformación del cuerpo colegiado de más alto nivel en los OAE locales. La integración de los cuerpos directivos de estos órganos y el funcionamiento de los mismos, son relevantes en la organización profesional y transparente de elecciones íntegras.

En este estudio mostramos que existe una relación positiva entre la calidad de la composición de los CGs de los OPL y la integridad de las elecciones locales: cuando en la selección de consejeros electorales locales ocurrieron brechas y excepciones la calidad de las elecciones fue menor.

En este estudio también intentamos entender la experiencia de los propios aspirantes, hayan logrado o no ser consejeros. Conforme a sus testimonios, la discrecionalidad y el acecho de los partidos y funcionarios públicos, electorales, y no, federales y locales al proceso de selección, son los desafíos que éste debe superar. Las sugerencias de los aspirantes se orientan a estandarizar, hacer públicos y muy visibles, los criterios de evaluación de las etapas por ahora más discrecionales del proceso, como la evaluación curricular y las entrevistas.

Si bien la integración de los OPL siempre ha seguido reglas, en pocos casos, pero en algunas entidades o procesos de selección más que en otros, acusó brechas y excepciones, que luego gravitaron sobre la integridad de las contiendas locales.

Estos hallazgos consolidan evidencia precedente<sup>12</sup> y abren un conjunto de nuevas interrogantes y necesidades de investigación. En términos de política pública o decisiones de gestión, podemos afirmar que el esfuerzo institucional (legal en la arquitectura de las designaciones, de recursos organizacionales en la operación) parece validarse por sus efectos; es decir, donde la designación transita por la ruta marcada de forma pulcra podemos esperar elecciones más confiables, y en democracias en tiempos de suspicacia, no es poca cosa.

## VII. Bibliografía

- BIRCH, Sarah, *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, 2011.
- ELKLIT, Jørgen y REYNOLDS, Andrew, “Judging Elections and Election Management Quality by Process”, *Representation*, vol. 41, núm. 3, 2005.
- HARTLYN, Jonathan *et al.*, “Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Latin America”, *America Latina Hoy*, vol. 51, 2009.
- IDEA INTERNATIONAL, *Electoral Management Design*, Estocolmo, 2014, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>.
- LOZA, Nicolás y MÉNDEZ, Irma, *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Flacso, 2016.

---

<sup>12</sup> Loza, Nicolás y Méndez, Irma, “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 4, 2016.

LOZA, Nicolás y MÉNDEZ, Irma, “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 4, 2016.  
NORRIS, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, 2014.