



QUID IURIS

Margarita Luna Ramos, Ministra de la SCJN, nombrada en 2004.



Visitantes



Un apunte, a propósito, del ciclo de la reforma político-electoral 2014. El modelo mixto de organización de las elecciones, ¿Fortalecimiento o desaparición de los OPLES?

Bulmaro Cruz Hernández

Sumario: I. Introducción. II. La reforma electoral 2014 y la creación de los OPLES. III. Impacto de las atribuciones asumidas por el INE, en relación con las elecciones locales. IV. ¿OPLES debilitados? V. Algunas ideas para fortalecer a los OPLES. VI. Reflexiones finales. VII. Fuentes consultadas.

Resumen: El modelo dual de organización de las elecciones que se concibió en la reforma político-electoral de 2014, propició una enorme complejidad en la instrumentación de procedimientos y tareas institucionales de la organización de un proceso electoral. En este contexto, el presente trabajo trata de responder una pregunta ¿Fortalecimiento o desaparición de los OPLES?, y concluye que la mejor decisión es el fortalecimiento de las autoridades electorales locales, sin embargo, es necesario realizar algunas modificaciones legales para fortalecer sus funciones, ya que, en un Estado federal, las entidades federativas deben hacerse cargo de asuntos que le conciernen, dejando al Instituto Nacional Electoral a cargo de las elecciones federales.

Palabras clave: Fortalecimiento, Organismos Públicos Electorales Locales, Instituto Nacional Electoral

Abstract: The dual model of organization of elections that was conceived in the political-electoral reform of 2014, led to enormous complexity in the implementation of procedures and institutional tasks of the organization of an electoral process. In this context, the present work tries to

answer a question ¿Strengthening or disappearing of the OPLES? and concludes that the best decision is the strengthening of the local electoral authorities, however, it is necessary to make some legal modifications to strengthen their functions, since, in a federal State, the federal entities must take charge of matters that concern them, leaving the National Electoral Institute in charge of federal elections.

Key words: Strengthening, Local Electoral Public Organisms, National Electoral Institute

I. Introducción

Las elecciones constituyen un mecanismo para renovar los cargos públicos, el procedimiento que se sigue desde la preparación de la jornada electoral hasta la emisión de resultados requiere una observancia irrestricta a los procedimientos y reglas del juego democrático.

Ha sido una práctica recurrente, desde 1977, que a la conclusión de un proceso electoral, los actores políticos externen su inquietud respecto de la modificación de las reglas electorales, en esta tesitura, el Legislador ha hecho suyas las propuestas que se han formulado al aprobar modificaciones constitucionales y legales en materia electoral.

Con las elecciones de 2018 concluyó el ciclo de la reforma político-electoral de 2014, y es pertinente realizar un análisis del modelo mixto de la organización de las elecciones en México.





José Woldenberg ha señalado que las elecciones locales deben ser una atribución exclusiva de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), es decir, su propuesta es que se regrese al esquema de las elecciones antes de la reforma político-electoral en comento, que el Instituto Nacional Electoral (INE) se haga cargo de la elección de los cargos federales, y los OPLES hagan lo propio con los cargos locales y municipales.

Por otro lado, el Consejero Electoral José Roberto Ruiz Saldaña, opina lo contrario, que desaparezcan los OPLES y que el INE se encargue de las todas elecciones en México.

Quizá vale la pena cuestionarse: ¿Funciona el modelo híbrido para organizar las elecciones en México? Las elecciones son complejas en su organización, se involucran muchos actores políticos, entre ellos, la ciudadanía. Las tareas de visita y capacitación a la ciudadanía para desempeñarse como funcionarios de casilla, junto con la movilización de la ciudadanía, el día de la jornada electoral, para recibir, contar y registrar los votos de sus vecinos, es una de las tareas fundamentales que realiza el INE.

II. La reforma electoral 2014 y la creación de los OPLES

El decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, introdujo una serie de cambios de fondo en el sistema político-electoral mexicano (Solís 2018, 42-92), entre otros, la reelección

legislativa, aumento del umbral para conservar el registro como partido político, reasignación de facultades entre el órgano nacional electoral y órganos electorales locales, y desde luego la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) al INE.

Uno de los planteamientos que se formuló, en el marco del Pacto por México, desde el inicio de la discusión y análisis de la citada reforma político-electoral fue la desaparición de las autoridades electorales administrativas locales, cuyas atribuciones recaerían en el INE; ya que el principal argumento que se sustentó fue la intromisión de los titulares de los poderes ejecutivos locales en la integración de las autoridades administrativas electorales locales, y por ende, su impacto en las actividades sustantivas del proceso electoral local.

Empero, durante el proceso de discusión, y ante la presión de los diferentes actores políticos, entre ellos, los gobernadores y las mismas autoridades administrativas electorales locales (Loza y Méndez 2016, 148), el legislador decidió una salida intermedia al mantener a los órganos electorales locales, pero modificando el procedimiento de integración de su máximo órgano de dirección y disminuyendo sensiblemente sus atribuciones en los procesos electorales locales.

La Base V del apartado C del artículo 41 y Fracción IV, inciso c) del artículo 116 de la Ley Fundamental, establecen la naturaleza jurídica, facultades y atribuciones, es-

estructura orgánica y designación de los integrantes del órgano máximo de dirección y demás disposiciones que garantizan el funcionamiento de los OPLES; en esta tesitura, vale destacar algunas reflexiones:

1. El INE, desde la Constitución, se le reconoció como el órgano rector del sistema nacionales de elecciones, al señalarle atribuciones exclusivas en el contexto de una elección concurrente, entre otros, la capacitación electoral, ubicación e integración de las mesas directivas de casilla, impresión y producción de materiales electorales, además del diseño y conformación de los distritos electorales, y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidaturas federales y locales; actualización del padrón y la lista nominal de electores. Eventualmente también podría hacerse cargo de toda la elección, ya sea de uno o varios procesos electorales locales, mediante convenio con la autoridad electoral administrativa local. La reforma político-electoral le sobrecargó de atribuciones al INE, ya que además de transferirle las del IFE, se le adicionaron otras tantas facultades inéditas: la organización de la elección de las dirigencias de los partidos políticos, instrumentación de las candidaturas independientes, operación de la oficialía electoral y la organización de la consulta popular; este entramado de atribuciones exclusivas y otras que lo facultan para intervenir en las elecciones locales centralizaron las decisiones del INE, y como consecuencia tenemos una

normatividad compleja, abigarrada e ineficaz, un ejemplo lo encontramos en la casilla única.

2. A los OPLES se les disminuyó las atribuciones de forma sustancial, a grado tal, que su participación de las elecciones locales es restringida, se sujeta a garantizar los derechos y las prerrogativas de los partidos políticos y candidaturas, la educación cívica,¹ impresión de documentos y materiales electorales, cómputos municipales y distritales, resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteo rápido, conforme a los lineamientos que emita el INE, declaración de validez de las elecciones y entrega de constancias, entre otras atribuciones. No obstante que el decreto de reforma constitucional, en el transitorio octavo señala que una vez integrado el INE, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas de casilla, en los procesos electorales locales, se entenderían delegadas a los OPLES, sin embargo el Consejo General de INE (CGINE) acordó la reasunción de dichas facultades,

1 Aunque constitucionalmente, está facultad se le asignó a los OPLES, el legislador ordinario facultó al INE para asumir la rectoría en este rubro; apuntamos en su momento la necesidad de que el órgano rector del sistema nacional de elecciones asumiera esta iniciativa. (Cfr. Cruz 2014, 22-25) El CGINE mediante el acuerdo INE/CG732/2016, aprobó la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, propuesta para el propio INE y los OPLES, y aliados estratégicos, concebida como una política pública que busca incidir en la formación ciudadana.



mediante el acuerdo INE/CG100/2014, esta decisión fue acertada, toda vez que los recién instaurados OPLES con contaban, con el personal técnico-operativo calificado para instrumentar estas atribuciones en el ámbito municipal o distrital.

3. Otro de los cambios relevantes se refiere al procedimiento de designación de los consejeros electorales que integran el Consejo General de los OPLES (CGO-PLES); las Legislaturas Locales cedieron su facultad de nombrar a éstos, ahora dicha atribución le corresponde al CGINE, mediante un procedimiento abierto y transparente (Borquez y Cruz 2016, 161-195), a través de una convocatoria pública y con etapas y filtros, regulados por algunas entidades académicas de prestigio, como el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (CENEVAL), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJUNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y recientemente, el Colegio de México (COLMEX). Estas modificaciones aprobadas por el legislador tienen la finalidad de fortalecer la organización de los procesos electorales locales, inyectándole mecanismos de imparcialidad y certeza en las diferentes etapas de la designación de las consejerías electorales locales.

III. Impacto de las atribuciones asumidas por el INE, en relación con las elecciones locales

Cierto, la organización de un proceso electoral es una de las actividades más

complejas que le corresponde desarrollar al Estado, de ahí la necesidad del diseño y actuación de una autoridad administrativa electoral profesional para garantizar el desarrollo de las elecciones libres, periódicas y auténticas, apegado a los principios rectores que tutelan los comicios en nuestro país.

El proceso electoral, actividad pocas veces valorada por la ciudadanía y por algunos actores políticos que no están involucrados directamente en una elección, y que desconocen la complejidad que implica la organización de un ejercicio democrático de tal magnitud, es un conjunto de actividades concatenadas que se desarrollan en un ámbito geográfico y espacio temporal determinado, y que es vigilado por la autoridad administrativa electoral con atribuciones de conducción y seguimiento de las acciones y decisiones de los actores políticos, así como las reglas de juego democrático.

El entrado institucional que soporta la elección y que consiste en una cadena de actividades vinculadas entre sí, y que le corresponde administrar a las autoridades electorales administrativas, quizá sea una de las tareas más delicadas, ya que la confianza en la organización e instrumentación de la elección se va construyendo con cada decisión de la autoridad electoral y con el acompañamiento de los actores políticos interesados en los resultados electorales.

Es cierto, algún sector de la academia (Woldenberg 2017, 77-84), argumentan que la organización y operación de la elección es un tema superado, los procedimientos técnicos del proceso electoral está garantizado en los comicios, no obstante, que la elección 2018 dejó un saldo de áreas de oportunidad² que deben ser revisados por el legislador y por las autoridades electorales, con el propósito de garantizar y generar certeza en los procesos electorales.

La reforma política-electoral de 2014 facultó constitucionalmente al INE respecto de tres atribuciones especiales: asunción, delegación y atracción, mismas que fueron detalladas en la legislación electoral secundaria. El papel rector del INE en el diseño y construcción del sistema nacional de elecciones se lo tomó muy en serio. En este contexto, el CGINE acordó reasumir la capacitación electoral, la ubicación de las casillas electorales y la designación de los funcionarios de casillas en las elecciones locales.

La razón fundamental de la organización de la elección se basa en el procedimiento de designación de los funcio-

rios de casilla, así como la capacitación electoral y ubicación de casillas, en estas funciones recae gran parte del trabajo de la autoridad administrativa electoral encargada de organizar las elecciones, bajo esta premisa, a los OPLES se les impidió intervenir directamente en una de las actividades más relevantes y trascendentes del proceso electoral, asumiendo, solamente, un papel de acompañamiento de la autoridad administrativa nacional.

La decisión del CGINE de reasumir dichas funciones en 2014, en su momento, fue entendible, ya que los recién creados OPLES iniciaban funciones propias del proceso electoral en el marco de la elección 2015; sin embargo, a cuatro años de reasumir dichas atribuciones por parte del CGINE, y después de celebrar las elecciones concurrentes de 2015 y 2018, y locales 2016 y 2017, y las elecciones extraordinarias derivadas de los comicios ordinarios, y a juicio del CGINE, no existen condiciones técnicas para que los OPLES asuman estas funciones sustantivas, delicadas y de enorme complejidad en un proceso electoral.

Ya el INE tiene atribuciones exclusivas en materia de fiscalización en elecciones federales, locales y concurrentes, en la actualización del padrón electoral y emisión de la credencial para votar, la administración de los tiempos del Estado para fines electorales, la operación del servicio profesional electoral nacional, lineamientos para instrumentar del Programa de Re-

2 En elecciones concurrentes, es necesario revisar la instrumentación de la casilla única, distribución de la documentación y materiales electorales a las presidencias de las mesas directivas de casilla, recepción simultánea de los paquetes electorales el día de la jornada electoral en el INE y en los OPLES, cómputos municipales y distritales, entrega e intercambio de paquetes y documentación electoral recibida en un órgano electoral distinto al competente en la etapa de resultados y declaración de validez de la elección, entre otras temáticas.



sultados Electorales Preliminares (PREP), conteo rápido, encuestas, composición de la geografía electoral, entre otros rubros relevantes. Si le sumamos la atribución especial de asunción y atracción, en realidad su esfera de actuación de incrementa en detrimento de las funciones de los OPLES.

Cuando afirmamos que los OPLES tienen funciones acotadas es porque existen evidencias de que el INE ha monopolizado, legalmente, y otras por decisión de su Consejo General, las actividades más relevantes de la elección, por ejemplo, para las elecciones locales de 2019, en las cinco entidades, el INE se hará cargo, como lo ha hecho en las últimas cuatro elecciones, de la capacitación electoral, ubicación de casillas e integración de las mesas directiva de casilla. En efecto, el cuatro de septiembre de 2018, el CGINE aprobó la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2018-2019 y sus respectivos anexos, mediante acuerdo INE/CG1232/2018, y que regirán las elecciones locales de Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas.

El procedimiento de ubicación de las casillas y la integración de las mesas directivas de casilla, junto con la capacitación al funcionariado de casilla es considerada una de las actividades más cercanas a la ciudadanía, esto porque las autoridades electorales visitan los domicilios de la ciudadanía sorteada, se tiene la oportunidad

de intercambiar ideas con la gente de los diversos estratos sociales, y eso permite que el trabajo de la institución electoral sea conocida y reconocida por la sociedad.

Ya lo apuntamos, una de las actividades más relevantes es la integración de las mesas directivas de casillas, que incluye la capacitación electoral a la ciudadanía que recibirá, contará y registrará los votos, no menos importante es la selección de los lugares donde se ubicarán estas casillas, es comprensible que el INE haya entendido que la reforma político-electoral 2014 buscaba estandarizar los procedimientos técnicos para el buen funcionamiento de las casillas electorales.

Considero que era una oportunidad para que los OPLES se responsabilizaran de estas tareas relevantes de un proceso electoral, con el seguimiento del INE, ya que, si se quiere fortalecer a las autoridades electorales administrativas locales, haciendo cargo de atribuciones complejas y delicadas, es como se pone a prueba la capacidad de actuación y la necesidad de contar con este tipo de institutos electorales locales.

IV. ¿OPLES debilitados?

La reforma político-electoral 2014, asestó un golpe a la autonomía (Andrade 2018, 131) de las autoridades administrativas electorales encargadas de las organización de las elecciones locales y municipales, sus funciones son limitadas, su autonomía fue vulnerada, muchas de sus atribuciones fueron trasladadas al INE, y

ya en funcionamiento los propios OPLES, los integrantes de su órgano directivo, han contribuido, con sus decisiones y actuaciones,³ a erosionar lo que les queda de autonomía. El conteo rápido, instrumentado en las elecciones 2018, puede ejemplificarse lo dócil que resultaron los OPLES cuando el INE les consultó la viabilidad de que éste instrumentara dicho mecanismo de información. Dos consejeras y dos consejeros electorales del CGINE solicitaron poner a consideración del máximo órgano de dirección el ejercicio de la facultad de asunción parcial para que sea el INE la autoridad responsable de los conteos rápidos en las elecciones de gobernador en Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán, así como la elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, para mayor detalle,

3 Existen varios ejemplos, el caso del CG del OPLE-Chiapas que fue destituido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF), a través del expediente: SUP RAP-118/2016 y acumulados; la destitución de la Consejera Presidenta del OPLE-Colima, mediante la sentencia: SUP-RAP-532/2016; la asunción parcial respecto de la implementación, operación y ejecución del conteo rápido, del PREP, así como la designación de los secretarios los consejos municipales, es el asunto del OPLE-Nayarit, véase la resolución: INE/CG05/2017; la solicitud de asunción parcial para la implementación y operación del PREP por parte del OPLE-Veracruz, analicé los acuerdos: OPLEV/CG286/2016 y INE/CG883/2016; y antes el nombramiento de dos Secretarios Ejecutivos que fueron revocados por las autoridades electorales jurisdiccionales: RAP 2/2016 y acumulados, RAP 15/2016 y acumulados, y SUP-JRC-150/2016 y acumulados; el tema de las inconsistencias del PREP implementado por el OPLE-Coahuila en la elección 2017, véase el Informe presentado ante el CGINE, de fecha 05 de septiembre de 2017, entre otros aspectos polémicos.

puede consultarse la resolución: INE/CG568/2017.

El INE acapara casi todas las actividades sustantivas del proceso electoral, y los OPLES se conforman con seguir los lineamientos dictados por el INE en actividades relevantes de la elección. Los Consejos Generales, como órganos de dirección de los OPLES deben ser más propositivos, con una visión de órgano garante de los derechos político-electorales de la ciudadanía, más firme con sus decisiones y demostrando en los hechos que son una institución indispensable para la democracia en las entidades federadas.

Las consejeras y consejeros de algunos de los OPLES no han entendido el papel que deben jugar en el recién creado sistema nacional de elecciones. La falta de credibilidad y confianza en las anteriores autoridades administrativas electorales locales, la percepción ciudadana de ser una autoridad electoral sometida al poder ejecutivo estatal en turno y la sombra de la autoridad federal electoral son factores que debieron analizarse con detenimiento por la nueva autoridad electoral local, y así diseñar y reconstruir a un renovado árbitro electoral local, capaz de ganarse el respeto y la confianza de la ciudadanía, actores políticos y poderes facticos.

Desde la perspectiva de órganos des-concentrados, espacio donde recae la responsabilidad de materializar la normatividad electoral, lineamientos, acuerdos y directrices emanados del CGINE, la



organización de las elecciones, conjuntamente con los órganos municipales y distritales de los OPLES, se convierten en una función de enorme complejidad, no exentos de problemáticas operativas que, algunas veces, ponen en peligro la misma elección.

El hecho que dos autoridades administrativas electorales se hagan cargo de la organización de una elección concurrente tiene sus complicaciones operativas y de coordinación, y si le agregamos la intervención de diferentes órganos internos de cada autoridad electoral, el modelo híbrido de la organización de las elecciones se convierte en un tema central y complejo en su instrumentación.

En la elección concurrente 2018,⁴ por mandato legal, el INE instaló la casilla única cuya finalidad fue recibir simultáneamente los votos de la elección federal y local, respectivamente. La instrumentación de los procedimientos supuso la intervención de las dos autoridades administrativas electorales: las juntas distritales ejecutivas y los consejos distritales del INE, y los consejos distritales de los OPLES. Las implicaciones de la casilla única no solo se presentan en la jornada electoral, sino el impacto se aprecia en la distribución de

4 Las primeras elecciones concurrentes, con este modelo de nacionalización de los comicios, fueron las de 2015, y en algunas entidades federativas, como el caso de Veracruz, se organizaron las elecciones locales 2016 y municipales 2017. La intervención del INE fue decisiva en la integración de las mesas directiva de casilla, la capacitación electoral y la ubicación de las casillas.

la documentación y materiales electorales a las presidencias de las mesas directivas de casilla y en los cómputos distritales, sobre todo al momento del intercambio de la documentación electoral que aparece dentro del paquete electoral y que no corresponde al cargo de elección del ámbito de la autoridad, ya sea federal o local, que está realizando el computo distrital.

Sin duda, fue el proceso electoral más complejo que haya organizado el INE en coordinación con los OPLES, se presentaron múltiples factores desde el número más grande de electores, cargos de elección en disputa, elecciones en entidades federativas coincidentes con la elección federal, la instrumentación de la casilla única, elevado número del funcionariado de las mesas directivas de casilla, intervención de los distintos órganos desconcentrados tanto del INE como de los OPLES, contratación de personas supervisores y capacitadores-asistentes electorales locales, entre otros aspectos relevantes. Todos estos elementos son insumos que deben ser analizados para proponer cambios al sistema de organización de las elecciones, los retos que enfrentan los actores políticos, autoridades electorales, partidos políticos, ciudadanía, con una elección de esta envergadura se vuelve un asunto obligado para futuras reflexiones en el marco del próximo proceso electoral.

V. Algunas ideas para fortalecer a los OPLES

En mi opinión, comparto la idea del fortalecimiento (Hernández 2018, 44-46) de



los OPLES, más que en desaparición; en una república federal como México, es necesario atender la obligación de las entidades federadas de hacerse cargo de asuntos que le atañen. El modelo mixto de organización de las elecciones, puede perfeccionarse con el fortalecimiento de las autoridades administrativas electorales, evidentemente existen muchas opciones que deben analizarse y propuestas concretas y viables que tengan como objetivo organizar las elecciones con alto dosis de calidad, apegado a los principios rectores de la función electoral, y que los resultados electorales sean un reflejo fiel de la voluntad ciudadana.

El primer aspecto es referente a la garantía de contar con un presupuesto financiero acorde con su responsabilidad institucional, muchos OPLES⁵ batallaron durante el proceso electoral para contar con los recursos financieros para hacer frente a sus compromisos como autoridad organizadora de la elección. Analizando cada caso citado, podemos inferir que algunos ejecutivos estatales han utilizado la facultad de propuesta y administración presupuestaria como una medida de presión para los OPLES, como una acción de sometimiento al poder local, un intento de violentar su autonomía e independencia de las autoridades electorales administrativas.

La propuesta del Dr. Santiago Nieto Castillo, me parece acertada, que consiste en establecer en la legislación un porcentaje presupuestal fijo para los OPLES, y agregaría que dicho porcentaje podría ser en función del número de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores de la entidad federativa y dependiendo si le corresponde o no organizar una elección; este piso mínimo abonaría a fortalecer la autonomía de los OPLES, ya que las consejerías no tendrían la necesidad de cabildear con los ejecutivos locales el presupuesto de la institución electoral.

El otro gran tema es la actuación de los integrantes de los órganos directivos de los OPLES, y de manera específica es el relativo al funcionamiento de su Consejo General, sabemos que es un órgano político-directivo que toma las decisiones más importantes del proceso electoral y de la vida institucional, y que su actuación es escrutada con lupa por los actores políticos locales, medios de comunicación y ciu-

⁵ El caso Veracruz, puede consultarse en los Juicios Electorales: SUP-JE-83/2016 y SUP-JE-108/2016. Caso de Chiapas: TEECH/JE/01/2018. Caso Morelos: SUP-JE-30/2018.





dadanía; sin embargo, las consejerías deben desempeñar un papel más activo y de mayor compromiso institucional con la consolidación de la vida democrática de la entidad federativa. Ya apuntábamos que algunos OPLES⁶ no han comprendido el rol que deben jugar sus consejeras y consejeros electorales en el contexto de una autoridad electoral administrativa local mermada en sus atribuciones desde la reforma electoral 2007 (Astudillo 2018, 236-237), pareciera, en algunos casos, que no se tiene noción de la relevancia del desempeño y consolidación de una nueva autoridad electoral encargada de la organización de las elecciones locales.

Las consejerías de los OPLES deben asumir una labor más propositiva y de mayor involucramiento en las tareas organizativas de las elecciones locales,

⁶ El caso más reciente se refiere al OPLE de Quintana Roo, consúltese la Resolución INE/CG1350/2018, donde se presenta una fractura interna entre las consejerías, otra situación se presentó con el OPLE de Tamaulipas, en una probable infracción a la normatividad electoral al designar al Secretario Ejecutivo, los pormenores se pueden consultar en la Resolución INE/CG1188/2018, la remoción de dos consejeros electorales por inobservar los principios rectores de la función electoral: véase los casos de Querétaro y Veracruz, mediante las Resoluciones INE/CG333/2017 y INE/CG335/2017, respectivamente. Otro caso es el OPLE Tlaxcala, donde se acreditó la conducta de nepotismo por parte de la Consejera Presidenta, véase la Resolución INE/CG627/2017 y es de destacar también el caso del OPLE Jalisco donde se omitió proporcionarle información a una consejera electoral para cumplir con su responsabilidad, véase al Sentencia SUP-JDC-1679/2016. Estos son solo algunos ejemplos donde las consejeras y consejeros de algunos de los OPLES no han estado a la altura de las circunstancias que exige una actuación congruente con los valores democráticos.

después de haber adquirido experiencia en un proceso electoral con el nuevo modelo electoral nacional, es indispensable que, paulatinamente, se hagan cargo de funciones propias de la organización de la elección, por ejemplo, la integración de las mesas directivas de casilla, es decir, la capacitación electoral y la ubicación de las casillas, la fiscalización de las precampañas y campañas. Las consejerías de los OPLES deben pedirle al INE que les permita hacerse cargo de las funciones que, en un futuro cercano, deberían estar bajo la responsabilidad de los institutos electorales locales; el trabajo y desempeño de las consejeras y consejeros electorales de los OPLES no solo se reduce a la participación, organización y asistencia en eventos académicos: foros, conferencias, presentaciones de libros, congresos, que muchas veces tienen como propósito la autocomplacencia, sino deben ser autocríticos con su participación y actuación como integrante del órgano máximo de dirección en la organización de la elección.

Otra idea propositiva es que el servicio profesional electoral se instrumente en los órganos desconcentrados de los OPLES, como el caso de la Ciudad de México y Guanajuato. Sabemos que la operación de las elecciones recae en los órganos distritales y/o municipales, sin embargo, en la mayoría de los OPLES, estos cuerpos colegiados son temporales, se instalan y funcionan solo durante el proceso electoral; sus integrantes son ciudadanas y

ciudadanos que atendieron un proceso de reclutamiento y selección: valoración curricular, examen y entrevista. Empero, este procedimiento no es suficiente, la conducción de una elección requiere de personal especializado y comprometido con la consolidación democrática de la sociedad, en este contexto, el personal contratado para realizar estas tareas de manera eventual carece del sentido de pertenencia a los valores institucionales, dada la condición de su contrato temporal. Para hacerse cargo de funciones sustantivas del proceso electoral, como la integración de las casillas, los cómputos municipales y distritales, la capacitación electoral, entre otras funciones, se demanda un cuerpo de funcionarios electorales profesionalizados.

El personal del servicio civil de carrera, administrado por el INE, se encuentra adscrito al órgano central de los OPLES, como ya lo señalamos, los procesos electorales se materializan en las demarcaciones distritales o municipales donde es necesario contar con personal profesional y altamente especializado; que contribuyan a organizar las elecciones observando los principios rectores de la función electoral.

VI. Reflexiones finales

Uno de los dilemas que enfrentará la discusión de una nueva reforma electoral es la revisión del modelo híbrido de la organización de las elecciones en nuestro país. La complejidad del sistema nacional de elecciones, tal como está diseñada en la actualidad, genera ambigüedad, y la

coordinación entre las dos autoridades encargadas de organizar las elecciones se ha convertido un verdadero reto, sobre todo al momento de instrumentar las actividades institucionales.

La propuesta es volver al modelo anterior, donde el INE se haga cargo de las elecciones federales y los OPLES de las elecciones locales, sin embargo, es indispensable fortalecer a éstos últimos, para que sus actividades institucionales dentro del proceso electoral se lleven a cabo con altos estándares de calidad y certeza en los resultados. En este contexto, se tiene que establecer en la ley un presupuesto fijo para la operación de los OPLES, además de repensar la actuación, desempeño y aportes a la institucionalidad de las consejerías y establecer el servicio profesional electoral hasta los órganos desconcentrados.

La mayoría de los OPLES se ha sentido cómodo con este modelo mixto de la organización de las elecciones, no obstante, su limitada participación en el proceso electoral en temas sustantivos como la ubicación e integración de las casillas, la capacitación electoral, la fiscalización de los recursos de las precandidaturas y candidaturas. Si bien es cierto, la responsabilidad es compartida, en los hechos quien carga con la mayor exigencia institucional es el INE, sobre al nivel de órganos desconcentrados, donde se materializan todos los actos electorales.



El fortalecimiento de las autoridades administrativas electorales locales debe pasar por un proceso de análisis autocrítico del desempeño y actuación de cada una de las consejerías de los OPLES, y con una actitud propositiva para ocuparse de tareas sensibles y complejas del proceso electoral, alzando la voz ante el INE para los dejen involucrarse más en las actividades propias de la organización electoral.

VII. Fuentes consultadas

Bibliográficas

Andrade Sánchez, Eduardo. 2018. *Manual de Derecho Electoral. Guía de lo que pasa antes y después de que votas*. México: Oxford.

Astudillo, César. 2018. *El Derecho Electoral en el Federalismo Mexicano*. México: Secretaría de Cultura, INEHRM, Secretaría de Gobernación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Hernández Cruz, Armando. 2018. *La Reforma Político-Electoral*. México: Tirant Lo Blanch.

Solís Acero, Felipe. 2018. *Reforma Político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, José. 2017. *Cartas a una joven desencantada con la democracia*. México: Sexto piso.

Hemerográficas

Borquez Estrada, Zelandia y Cruz Hernández, Bulmaro. 2016. "Modelo del Instituto Nacional Electoral de designación de consejeros electorales, ¿avance o retroceso?", *Justicia Electoral, Cuarta Época*, Vol. 1, núm. 17, enero-junio. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cruz Hernández, Bulmaro. 2014. "Una observación a la reforma política-electoral de 2014: La educación cívica". *Sufragio*, núm. 13, junio-noviembre, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Loza, Nicolás y Méndez, Irma. 2016. "Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 10, julio-diciembre. México.

Electrónicas

Nieto Castillo, Santiago 2018. "La batalla por el presupuesto de los OPLES", Disponible en:

<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/santiago-nieto-castillo/nacion/la-batalla-por-el-presupuesto-de-los-oples> (consultada el 03 de diciembre de 2018).

Los Consejos Generales, como órganos de dirección de los OPLES deben ser más propositivos, con una visión de órgano garante de los derechos político-electorales de la ciudadanía, más firme con sus decisiones y demostrando en los hechos que son una institución indispensable para la democracia en las entidades federadas.