

RIESGOS DEL PROCESO ELECTORAL 2018 Y PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD

19 de junio de 2018

El Estado mexicano enfrenta el reto de organizar la elección más grande de la historia del país en un entorno social y político de enorme complejidad. Este reporte enumera los riesgos globales para la certeza del proceso electoral 2018 y la gobernabilidad del país, durante tres momentos: 1) preparación de la elección y campañas, 2) jornada electoral y 3) periodo post electoral.

Para que se materialice un riesgo debe combinarse una amenaza y una vulnerabilidad.



Antecedentes de los riesgos electorales 2018

La reforma electoral de 2014 centralizó la organización de los comicios en el Instituto Nacional Electoral (INE) y dio pie a una sobrerregulación del sistema al pasar de 394 artículos en el anterior Cofipe (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) a 590 artículos distribuidos en dos leyes (Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Como parte de las nuevas competencias del INE, se estableció la “casilla única” con el objetivo de reducir costos y mejorar los estándares de los procedimientos electorales en la recepción del voto. El principal cambio es que el 1° de julio los mexicanos votarán en una sola mesa tanto las elecciones federales como las locales (antes había una mesa para la federal y otra para la local).

Asimismo, la de 2018 será la elección más grande de la historia ya que se mandató la concurrencia de las elecciones locales con la federal. Como resultado, habrá elecciones locales en 30 entidades para más de 18 mil puestos de elección popular:

- 1 presidente de la República
- 500 diputados federales
- 128 senadores
- 8 gubernaturas y un Jefe de Gobierno
- 16 alcaldías (CDMX)
- 972 diputaciones locales
- 1,596 ayuntamientos
- 1,664 sindicaturas
- 12,013 regidurías
- 1,400 otros cargos locales

El INE ha sido responsable de definir la ubicación de las 156,899 casillas que se instalarán, así como de capacitar a casi un millón y medio de funcionarios de casilla e integrar sus mesas directivas.



La reforma de 2014 dejó algunos vacíos normativos y algunos cambios que han generado controversia. Algunas de las vulnerabilidades detectadas por Integralia y que podrían constituirse en un riesgo para el proceso electoral son:





- ➔ **Escrutinio y cómputo:** en varios estados se entregarán a los ciudadanos hasta seis boletas electorales (presidente, senadores y diputados y las locales que correspondan). Con la casilla única, los funcionarios tienen que realizar el cómputo de todos los votos de las elecciones federales y locales y sólo hasta que concluyan todo, se procede al llenado de las actas respectivas. Anteriormente, la mesa federal realizaba su escrutinio y cómputo y la mesa local hacía lo propio, con lo cual el llenado de actas era más rápido y expedito.

- ➔ **Simultaneidad de cómputos federales y locales:** la ley establece que el conteo de votos de las elecciones federales y locales debe hacerse de manera simultánea. Para ello, los seis funcionarios de casilla se dividen en dos equipos. Empero, en elecciones pasadas ha existido presión de representantes de partidos políticos para que el conteo se realice de manera secuencial (ello, porque en ocasiones algunos partidos sólo cuentan con un representante de casilla). Aunque la ley establece la simultaneidad, en los hechos la presión de partidos puede obligar a que el conteo sea secuencial, atrasando así el flujo de resultados.

- ➔ **Cansancio de funcionarios de casilla:** la jornada de los funcionarios de casilla inicia a las 7:30 horas y podrá extenderse en muchos casos hasta altas horas de la madrugada del día siguiente, lo que puede provocar deserción antes de concluir el cómputo, abandono de paquetes electorales, contratiempos en su traslado o que no firmen las actas de votación.

- ➔ **Presencia de representantes de partidos políticos en las casillas:** puede haber dos representantes de partidos políticos nacionales y dos suplentes en cada casilla, así como un propietario y un suplente para partidos políticos locales y candidatos independientes. Fuentes consultadas del INE estiman que en algunas casillas podría haber hasta 28 representantes de partidos políticos (más los funcionarios de casilla, que son seis propietarios).

¿Cómo se cuentan los votos?

| | |
|--|--|
|  |  |
| <p>1 A las 18:00 hrs se cierran las casillas. La mesa directiva se divide en dos equipos de funcionarios e inicia el escrutinio.</p> | <p>2 Un equipo cuenta los votos de la elección federal empezando por la presidencial, el otro cuenta los de las elecciones locales, comenzando por la gubernatura. Si no se elige gobernador, el cómputo inicia con diputaciones locales.</p> |
|  |  |
| <p>3 Al concluir el cómputo de las elecciones de presidente y gobernadores, se llenan las hojas de operaciones. Los capacitadores asistentes del INE (CAE) transmiten la información a los centros de captura para realizar el conteo rápido.</p> | <p>4 Cuando termina el escrutinio y cómputo de todas las elecciones, se procede al llenado de las actas de escrutinio. Los CAE envían imagen digital de las actas. Inicia el PREP.</p> |

PERSONAL EN CASILLAS



6 FUNCIONARIOS DE CASILLA



REPRESENTANTES DE PARTIDO

De acuerdo con el INE, en cada casilla podrá haber desde



Mapa de riesgos¹

A continuación, se presentan 20 riesgos que pueden impactar la equidad y certeza del proceso electoral, así como la gobernabilidad del país: seis de ellos se consideran riesgos muy altos, siete altos, cinco medios y dos bajos. Riesgos no son predicciones, sino sucesos que pueden ocurrir de acuerdo a cierta probabilidad (remoto, posible, probable, muy probable y cierto) y el impacto esperado de las consecuencias (bajo, moderado, intermedio, alto y muy alto).

¹ El nivel de riesgo (probabilidad de ocurrencia o intensidad del evento) puede variar según localidad, entidad o región el país.

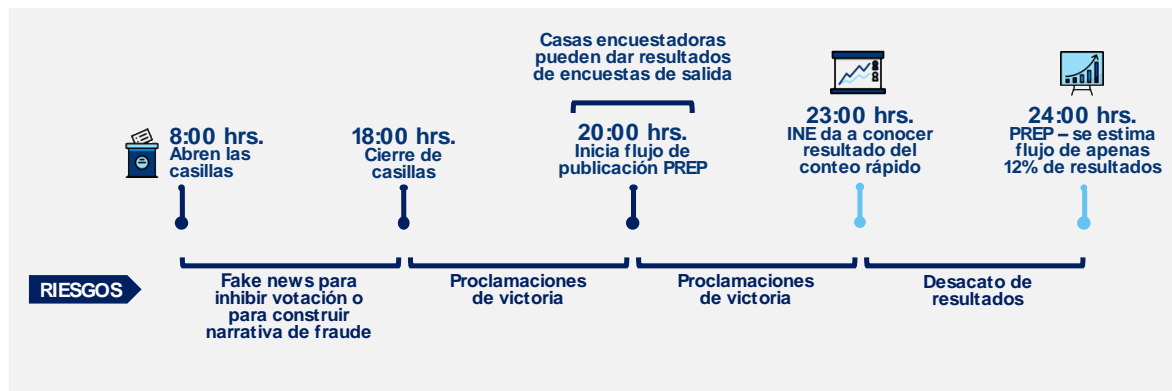
ETAPA 1. Preparación de la elección y campañas

| Amenaza ² (Variable exógena) | Vulnerabilidad (Variable endógena) | Riesgo | Nivel de Riesgo | Observación |
|---|--|--|-----------------|---|
| Múltiples impugnaciones y reveses jurídicos a acuerdos y decisiones tomadas por el Consejo General del INE | Percepción de conflicto entre las autoridades electorales | Mayor erosión de la confianza institucional | Medio | Del 8 de septiembre al 15 de mayo de 2018, el TEPJF había resuelto 595 impugnaciones sobre actos o acuerdos del INE: en 409 se ratificó lo dispuesto por el INE y en los restantes se ordenó la modificación. No obstante, hay algunos casos de trascendencia en los que el enfrentamiento y la discrepancia de criterios han sido notorios (ej. incluir a "El Bronco" en la boleta o la revocación de los acuerdos conocidos como "piso parejo") |
| Financiamiento ilegal que utilizan partidos políticos para clientelismo, compra, coacción e inhibición del voto | Falta de controles en el gasto y en el manejo de recursos materiales y personales | Desconfianza respecto a la legalidad y legitimidad del proceso electoral | Muy alto | Siendo la elección más grande en la historia de México, se estima que será también la de mayor gasto y financiamiento ilegal. Según reporte de Integralia y Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad, por cada peso reportado de gasto hay 15 que fluyen debajo de la mesa |
| Infiltración del crimen organizado en campañas electorales, principalmente locales | Incapacidad del Estado para proteger a los miles de candidatos a puestos de elección popular | Ataques violentos contra candidatos federales y locales | Muy alto | México enfrenta el proceso electoral más violento de su historia reciente con casi 400 casos de agresiones contra políticos; 113 asesinatos y de ellos, 43 eran candidatos o precandidatos (al 12 de junio de 2018) |
| Imposición de candidatos locales por parte del crimen organizado | Amplia presencia del crimen organizado en diversas localidades del país | Simulación electoral en algunas localidades donde el crimen organizado decide al ganador, antes de la jornada electoral | Medio | El financiamiento ilegal de campañas, así como la amenaza de violencia física por parte del crimen organizado aumenta la influencia de grupos criminales para designar |

² El riesgo en una de las etapas analizadas (preparación electoral, jornada y post electoral) puede convertirse en una amenaza en otra etapa posterior.

| Amenaza ² (Variable exógena) | Vulnerabilidad (Variable endógena) | Riesgo | Nivel de Riesgo | Observación |
|---|---------------------------------------|--|-----------------|---|
| | | | | candidatos y luego para amedrentarlos ya en el ejercicio de gobierno |
| Que partidos y aliados intensifiquen campañas negativas | Enojo social | Polarización del debate público | Alto | Aunque la legislación prohíbe la calumnia en campañas en medios electrónicos, en redes sociales se han intensificado las campañas de ataque y calumnias |

ETAPA 2.- Jornada electoral



| Amenaza (Variable exógena) | Vulnerabilidad (Variable endógena) | Riesgo | Nivel de Riesgo | Observación |
|--|--|--|-----------------|--|
| Boicot de grupos políticos desestabilizadores a través de noticias falsas de violencia en ciertas casillas | Amplia difusión de noticias falsas | Manipulación de la opinión pública con información falsa que impacte en los resultados electorales | Medio | México ocupa el cuarto lugar a nivel mundial en usuarios que más tiempo pasan en redes sociales. Se estima que una noticia falsa puede tener hasta 10,000 impactos; una noticia verdadera sólo 1,000 ³ |
| Amenazas a funcionarios o electores por parte del crimen organizado | Altos niveles de inseguridad en ciertas regiones | Inhibición del voto ciudadano en algunas regiones o casillas | Medio | El entorno de inseguridad podría tener incidencia en el abstencionismo y en los resultados en ciertas elecciones locales |
| Conflictos políticos de carácter local (con autoridades o entre pobladores sin relación alguna con el proceso electoral) | Secuestro de la jornada electoral por grupos locales para hacerse impulsar sus demandas | Que no haya condiciones en ciertas localidades para instalar casillas debido a problemas sociales | Bajo | La conflictividad social está localizada en Chiapas (Ocosingo particularmente); norte de Jalisco, algunos municipios de Michoacán, Ayutla en Guerrero y Oaxaca |
| Validación de votos por escribir apodosos o acrónimos de los candidatos en toda la boleta | La capacitación de funcionarios de casilla prácticamente ha concluido. Además, el 15 y 29 de marzo de 2018 el INE aprobó los manuales del funcionario de casilla que no contemplan esta forma del voto como válido | Errores en conteo, confusión y presión a funcionarios de casilla. Dilación de cómputos y de la difusión de resultados electorales | Alto | El INE aprobó el 7 de junio que serían válidos los votos que se emitieran escribiendo en la boleta nombres, apodosos o acrónimos de los candidatos. El PRI, PAN, PRD, MC, PVEM y NA impugnaron el acuerdo ante el TEPJF que lo ratificó el 18 de junio |

³ Foro "Fake News: Retos legislativos para las plataformas digitales", organizado por el Senado de la República el 14 de marzo de 2018.

| Amenaza (Variable exógena) | Vulnerabilidad (Variable endógena) | Riesgo | Nivel de Riesgo | Observación |
|--|---|--|--------------------|--|
| Cansancio de los funcionarios de casilla | Primera vez que se realizará en la casilla única el cómputo de 4 a 6 elecciones (presidente, senadores y diputados y las locales que correspondan). Hay 30 entidades con elecciones concurrentes | Que funcionarios de casilla se retiren y abandonen los paquetes electorales y propicien impugnaciones (por ejemplo, actas sin firmar por funcionarios de casilla) | Alto | En la elección de Coahuila de 2017, funcionarios desertaron por cansancio, lo que provocó que un alto número de los paquetes electorales fueran entregados a la autoridad electoral a través de mecanismos distintos a los que originalmente estaban previstos. Esto generó sospecha sobre la cadena de custodia de los paquetes electorales |
| Retrasos en la difusión del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) debido a la concurrencia de elecciones. Se agrava por discusiones al interior de las casillas para definir validez de votos debido a la sentencia del TEPJF del 18 de junio | Primero se hace el escrutinio de todas las elecciones (entre 4 y 6 en 30 entidades), y solo después los funcionarios de casilla llenan las actas (antes cada mesa — federal y local— realizaba su cómputo por lo que el llenado de actas era más rápido y expedito) | Inquietud de ciertos sectores de la sociedad por el retraso del PREP tanto en la elección federal como de los comicios locales. Se alimenta vacío de información y se propicia desconfianza | Muy alto | Inicialmente el INE había proyectado contar con un avance de 75% del PREP a las 12 de la noche; pero TEPJF revocó los cambios en el Reglamento de Elecciones que buscaban agilizar el PREP, con lo cual el Instituto estima que el avance del PREP a medianoche sea de sólo 12%. No obstante, el INE estima que a las 23:00 hrs. del 1 de julio dará a conocer el conteo rápido de la elección presidencial (y entregará a los Oplees respectivos los conteos de las 8 gubernaturas y de la Jefatura de Gobierno de la CDMX) |
| Grupos externos ejecuten un ciber ataque para afectar la difusión de resultados | Posibles vulnerabilidades en los sistemas informáticos del INE | Intervención de los sistemas informáticos del INE (hackeo) | Bajo | El INE contrató una empresa de ciberseguridad para mantener “triple blindaje” a sus sistemas informáticos que, en cada proceso, son más de 30: PREP; Conteo Rápido; Sistema Integral de Fiscalización; Sistema de Información de la Jornada Electoral; Sistema de Registro de Representantes de Partidos en casillas, entre otros |

ETAPA 3.- Post electoral

| Amenaza (Variable exógena) | Vulnerabilidad (Variable endógena) | Riesgo | Nivel de Riesgo | Observación |
|---|--|--|--------------------|---|
| Elecciones cerradas: márgenes estrechos entre el primer y segundo lugares | Falta de cultura de aceptación de la derrota | Autoproclamación de victoria, desacato de resultados y protestas post electorales | Muy alto | El riesgo en la elección presidencial se diluye si el margen de victoria es amplio, pero aumenta si el resultado es estrecho. Asimismo, se prevé alta competencia en Veracruz, Puebla y Yucatán y otras elecciones de ayuntamientos relevantes |
| Efecto arrastre horizontal: Votar por el partido del candidato presidencial sin considerar atributos o propuestas de los candidatos a legisladores federales | Concurrencia de elecciones legislativas | Debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos a nivel federal | Alto | Según diversas encuestas, la coalición "Juntos Haremos Historia" podría contar con mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso. Algunos de sus candidatos fueron seleccionados mediante tómbola |
| Efecto arrastre vertical: Votar por candidatos de la coalición del candidato presidencial (gobernador, alcaldes o diputados locales) sin considerar atributos o propuestas de los candidatos locales | Concurrencia de 30 elecciones locales (elección más grande de la historia de México) | Gobernadores, diputados locales y alcaldes sin perfil ni experiencia que propicien gobiernos de baja calidad | Muy alto | El efecto arrastre de AMLO es muy potente en diversas entidades y la intención del voto se traslada de forma automática a muchos candidatos locales sin los atributos idóneos para ejercer el cargo |
| Financiamiento ilegal de campañas | Modelo de fiscalización incipiente e incompleto | Corrupción en los gobiernos entrantes (peculado, cohecho, encarecimiento de obras públicas y de baja calidad) | Muy alto | Hay 3 modalidades de financiamiento ilegal en casi todas las campañas: desvío de recursos públicos, financiamiento privado ilegal y financiamiento del crimen organizado |
| Rebase de topes de campaña (especialmente de elección presidencial o gubernaturas) | La Constitución establece como causal de nulidad de una elección que candidato ganador exceda gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado (Art. 41) | Impugnación de elecciones por rebase de tope de gasto de campaña. Protestas y conflictos poselectorales | Alto | Muchos candidatos rebasan tope de gastos, aunque con frecuencia no se puede acreditar con pruebas legales. El 11 de febrero de 2018 el TEPJF determinó que se puede anular una elección por rebasar los topes de campaña, aun cuando la diferencia entre los contendientes sea mayor al 5%. Es decir, cualquier resultado puede ser impugnado por rebase de tope de campaña siempre que se acredite que la violación es grave, dolosa y determinante para el resultado de la elección. Esta determinación será valorada por el TEPFJ caso por caso. |

| Amenaza (Variable exógena) | Vulnerabilidad (Variable endógena) | Riesgo | Nivel de Riesgo | Observación |
|--|--|---|--------------------|--|
| Intervención del narcotráfico y grupos delictivos en elecciones locales | Instituciones débiles | Gobiernos locales que protejan a grupos del crimen organizado | Alto | El financiamiento ilegal de campañas por parte del crimen organizado aumenta la influencia de grupos criminales en los gobiernos, sobre todo municipales. |
| Gobiernos locales intenten influir en sus institutos electorales locales | Institutos electorales débiles y rehenes del presupuesto (aprobado por su congreso local y entregado por el ejecutivo estatal) | Desconfianza en los resultados a nivel local | Medio | Dos ejemplos: las autoridades electorales de Morelos han denunciado que no tienen recursos para afrontar la elección: el 15 de junio el TEPJF ordenó al Ejecutivo estatal entregar siete millones de pesos adicionales para enfrentar el proceso electoral. En Chiapas, los consejeros de su instituto local declararon el 8 de junio que no tienen dinero “ni para imprimir boletas” |
| Voto parejo y masivo por coalición Juntos Haremos Historia | Conflictos internos de partidos políticos, transfuguismo y reducción drástica de sus prerrogativas | Se desdibuja sistema de partidos. Se transita a sistema de partido hegemónico, siendo Morena un movimiento sin estructura de partido | Alto | Según diversas encuestas el PRI podría obtener la votación más baja en elecciones presidenciales y convertirse incluso en la tercera o cuarta fuerza del Congreso, así como perder buena parte de los cargos locales en disputa. La conducción del proceso de reconstrucción del partido sería incierta con un presidente de la República muy debilitado y en fase de terminar su mandato. El PAN enfrentaría también una crisis interna de liderazgo y el PRD sería un partido testimonial. |

Metodología

Se realizó un análisis para identificar las vulnerabilidades y amenazas del proceso electoral 2018, su interacción y el riesgo específico que producen para la certeza del proceso y la gobernabilidad del país.

Una vez detectados los riesgos se determina la probabilidad de ocurrencia (remoto, posible, probable, muy probable y cierto) y el impacto esperado de las consecuencias (bajo, moderado, intermedio, alto y muy alto) de cada uno de ellos.

Posteriormente se les asigna un valor numérico (ver matriz de riesgos) y con base en la multiplicación de la probabilidad de ocurrencia y severidad de las consecuencias, se determina el nivel de riesgo.

Operativamente, el Nivel de Riesgo se expresa como: $Ri = Po \times Ic$.

Donde: Ri = Nivel de Riesgo;
 Po : Probabilidad de ocurrencia;
 Ic = Impacto de las consecuencias.

Esta evaluación se realiza con el objetivo de clasificar los riesgos como: *muy altos, altos, medios y bajos*.

Cuadro 1. Matriz de riesgos

| | | Impacto | | | | |
|--------------|----------------------------|-------------------|------------------------|--------------------------|--------------------|------------------------|
| | | Bajo (1 punto) | Moderado (2 puntos) | Intermedio (3 puntos) | Alto (4 puntos) | Muy Alto (5 puntos) |
| Probabilidad | Cierto (5 puntos) | 5 | 10 | 15 | 20 | 25 |
| | Muy Probable (4 puntos) | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 |
| | Probable (3 puntos) | 3 | 6 | 9 | 12 | 15 |
| | Posible (2 puntos) | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 |
| | Remoto (1 punto) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| Nivel de Riesgo | Puntaje |
|-----------------|---------|
| Muy Alto | 24 y 25 |
| Alto | 16 a 23 |
| Medio | 8 a 15 |
| Bajo | 1 a 7 |