

I. Introducción

- **Presentación de la misión de IDEA:** En el marco de las actividades de cooperación e intercambio que el Instituto Nacional Electoral de México (INE) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), que buscan llevar a cabo acciones de intercambio y asistencia técnica sobre los temas relacionados con la democracia y la administración electoral, se decidió realizar un acompañamiento técnico del proceso electoral federal y concurrente 2017-2018 en México, para dar cuenta de los aspectos técnicos más relevantes de la instrumentación de la reforma política y electoral que se realizó en México en 2014. En ese sentido, IDEA Internacional conformó un equipo con un enfoque multidimensional e integral, compuesto por dos expertas nacionales, Jacqueline Peschard y Soledad Loaeza; una experta y un experto internacionales, Carina Perelli y Carlos Valenzuela; un coordinador de misión, Daniel Zovatto; y una coordinadora adjunta, Lourdes González. El foco de atención de la misión ha sido la percepción pública sobre el proceso, así como la administración electoral, con particular énfasis en las autoridades electorales administrativas, en particular el INE. Los integrantes de la misión realizaron tres visitas al país, para recabar información a través de estudios analíticos y entrevistas con autoridades electorales -actuales y pasadas, federales y estatales-, miembros de la sociedad civil, incluyendo observadores, medios de comunicación, líderes de opinión y académicos, entre otros. Es importante señalar que el presente informe emerge de la reflexión y consenso del grupo de expertas y expertos y no representa una posición institucional de IDEA Internacional.
- **Contexto general:** *elecciones particularmente difíciles, en medio de un contexto regional e internacional complicado (quiebres de los consensos que daban certidumbre al antiguo orden liberal en América Latina y en el mundo):* a) *En términos de administración electoral:* las elecciones del 2018 representan el primer gran esfuerzo para aplicar la reforma del 2014, con el reto de organizar no solamente las elecciones presidenciales y legislativas de nivel federal, sino también las elecciones locales y municipales concurrentes en 30 estados, incluyendo nueve gubernaturas. Es la primera vez que se utiliza la “casilla única” a gran escala, lo cual ha implicado varios cambios procedimentales en la votación y en el cómputo de votos, además de la instauración de un sistema híbrido de administración electoral, en el que las atribuciones que antes eran

exclusivas de los niveles locales se han transferido al INE, pero al mismo tiempo se han mantenido responsabilidades importantes en los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES). Aunado a esto, se ha estrenado la figura de “candidatos independientes”; b) *En términos del proceso político*: el gran número de elecciones locales y municipales, concurrentes con las federales, hace que el impacto de lo local adquiera relevancia a nivel nacional, lo que puede producir una dispersión y fragilización del proceso. Las elecciones se desarrollan en un ambiente tenso que se ha caracterizado por la indignación popular; el contexto político está crispado y muy polarizado; la intención de voto está fuertemente influida por la indignación, el rechazo, y la emoción. La polarización ha sido catapultada por las redes sociales, que han sido terreno fértil para una invasión de “noticias falsas” que alimentan imágenes de incertidumbre; el debilitamiento del antiguo orden de partidos, en un contexto en el que la sociedad mexicana pareciera seguir operando bajo un esquema tripartito, que hasta hace poco era el referente de la orientación de los votantes. Hoy, algunos de los candidatos a la presidencia han surgido como resultado de agudas tensiones en las maquinarias partidarias, lo que sugiere fracturas internas, introduciendo un principio de incertidumbre en el proceso. Finalmente, cabe mencionar que el entramado institucional no está diseñado para responder a las demandas emotivas de la ciudadanía, creando desfases en el diálogo y minando la capacidad de respuesta institucional.

Por lo tanto, se han observado problemas de percepción sobre el proceso electoral y sobre la administración, los cuales podrían traer riesgos para la credibilidad del proceso y la legitimidad de los resultados

II. Percepciones sobre el proceso y la administración electoral

- **Erosión gradual de la confianza en el proceso electoral y, de manera particular, en la actuación de las autoridades electorales.** El proceso de transición democrática y pacífica en México fue un proceso electoral puro, pero no parece haber una memoria histórica profunda en el electorado -dada la estructura demográfica en el país- respecto del proceso de transición y de construcción institucional. La transición mexicana ha sido una “transición votada”, que se ha dado a través de un proceso de reforma electoral y de creación de instituciones electorales creíbles. Muchos interlocutores ubican el origen de la erosión de la confianza en las instituciones electorales en el proceso electoral de 2006, cuando se registra un proceso electoral en un clima de tensión y de resultados muy estrechos. Las sucesivas reformas electorales de 2007-2008 y 2014, de las cuales emanó la configuración actual del INE, añadieron una excesiva complejidad que parece haber jugado en contra de la imagen del Instituto. La sobrecarga del sistema ha ocasionado que múltiples actores pongan en tela de juicio la capacidad del INE para asegurar la integridad plena del proceso. Otro factor es el comportamiento de los medios electrónicos, en particular la

televisión, que sigue abonando a la desconfianza en la autoridad administrativa por su rechazo a la reforma electoral de 2007-2008 que eliminó la compra de spots en radio y TV. Finalmente, al igual que en otras latitudes, las redes sociales se han convertido en un instrumento de campaña y, sobre todo, de campaña negativa. Aun cuando su efecto en México todavía está por evaluarse, este tipo de campaña ha generado un caldo de cultivo en el que se ha intensificado el clima de sospecha hacia las autoridades electorales.

- **Resurgimiento de la sombra del fraude.** Se ha observado una regresión palpable en relación con años anteriores, cuando se consideraba que el fraude en las elecciones ya habría sido superado. Las encuestas muestran que una mayoría de ciudadanos piensa que habrá fraude en las elecciones, aun cuando la noción de fraude que se ha socializado es difusa, abarcando desde cualquier irregularidad administrativa hasta las formas clásicas de alteración del voto, lo cual fragiliza la confianza en la autoridad electoral y podría incluso restar certeza a los resultados. En términos deportivos, es como si en un partido futbol se dejara en la cancha únicamente al árbitro y no a los jugadores.

- **Percepción errónea del INE como única autoridad responsable de todo lo electoral: sobre-regulación, multiplicidad de funciones y “des-responsabilización” de diferentes actores frente al proceso electoral.** Las reformas electorales del 2007 y 2014 han recargado al INE con funciones que normalmente no corresponden a una administración electoral y que son de difícil cumplimiento, en particular las tareas de fiscalización y control de medios, lo cual ha producido una especie de “des-responsabilización” de los demás actores en el proceso electoral, principalmente de otras agencias del Estado y de los partidos políticos. Las reformas han sobregulado las contiendas, lo que se ha traducido en una sobrecarga de tareas para la administración electoral, que a su vez ha aumentado la litigiosidad del proceso y fomentado su judicialización. En ese contexto, el INE es erróneamente percibido como el único representante y responsable de la administración electoral. Amplios sectores de la población desconocen o se olvidan del papel y de la relevancia de los OPLES y, sobre todo, del Tribunal Electoral del Poder Judicial para la Federación (TEPJF) y de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), pero además se desdibuja la responsabilidad de otras agencias estatales para garantizar la integridad del proceso. El INE se ha convertido ante la opinión pública en el único responsable de todos los aspectos de una elección: nada que sea electoral le es ajeno. En suma, parece existir una falta de comprensión del verdadero papel del INE, de sus facultades y de los límites de su mandato.

- **Cuestionamientos a las capacidades del INE.** La evidencia técnica demuestra que el INE cumple y ha cumplido ampliamente con las tareas que le fueron encomendadas cuando se

creó; asimismo, ha enfrentado con seriedad y dedicación el reto que representa la nueva legislación; en ese contexto, el INE es considerado en el plano internacional como una administración electoral muy profesional y competente. Sin embargo, en México se observan niveles de desconfianza y se cuestiona la capacidad del INE para ejercer sus funciones. A pesar de que la preparación técnico-operativa para las elecciones del 1 de julio progresa sin problemas, la sobrecarga de demandas que se le ha impuesto al INE y la percepción de que difícilmente podrá responder de manera efectiva a todas ellas a la vez, han generado dificultades que ponen en tela de juicio su capacidad para cumplir a cabalidad sus responsabilidades y, por ende, su imagen como una institución competente y funcional. Dado el alto perfil de las tareas de fiscalización y monitoreo de medios, el aspecto básico de administración electoral -que es la preparación y operacionalización de los eventos electorales- parece haber pasado a un segundo plano. Se ha reforzado la percepción del INE como una autoridad que no logra responder a las expectativas públicas, o que no alcanza a ver “lo que está mal y que es evidente para todo el mundo”, pues no ha actuado o no se ha pronunciado en momentos clave, lo que ha afectado su imagen pública.

- **Percibida debilidad del INE.** En el contexto actual, se constata una percepción generalizada en México del INE como una institución “débil”; se percibe que los partidos políticos tienen la tendencia a “golpear” a la autoridad administrativa como estrategia para cubrir sus faltas y responsabilidades; las sanciones que el INE impone a los partidos se han incrementado sensiblemente, pero su impacto no ha sido contundente para cambiar la conducta de los partidos y, por tanto, la sensación generalizada es que la autoridad es débil frente a las fuerzas políticas. Lo anterior se ha visto reforzado por una percepción amplia del INE como una autoridad cooptada por los partidos políticos, pero también como una entidad que sigue siendo instrumentalizada por ellos en el proceso de toma de decisiones. Así las cosas, se percibe que el INE tiene pocos apoyos externos: el Ejecutivo Federal y los ejecutivos locales parecen más interesados en asegurarse posiciones de influencia que en consolidar a la autoridad electoral; el Congreso y los partidos parecen ver en el INE un participante en la contienda más que como un árbitro imparcial que debe administrar las elecciones.
- **Percepción pública de tensiones y confrontaciones entre el INE y el Tribunal Electoral.** Si bien muchos interlocutores mencionaron que las naturales tensiones entre el INE y el TEPJF se habían mediatizado durante este proceso electoral, y que esto había afectado negativamente a ambas autoridades, pero sobre todo a la primera, los recientes acercamientos públicos entre los presidentes del INE y del Tribunal en las últimas semanas ha sido un paso positivo para disipar la percepción negativa de la relación entre ambas autoridades electorales.

- **Percepciones sobre la FEPADE.** Las percepciones públicas sobre la FEPADE son menos intensas que sobre el INE y el Tribunal, dado su perfil más bajo; sin embargo, se mencionan su falta de autonomía funcional respecto de la Procuraduría General de la República (PGR) y el bajo presupuesto con el que cuenta como factores que disminuyen su capacidad de respuesta en tiempo real a problemas electorales, además de una percibida falta de efectividad en la persecución de los delitos electorales debido a un marco normativo deficiente. Finalmente, la destitución del antiguo fiscal especial en octubre de 2017 ligada al caso Odebrecht ha generado niveles de suspicacia hacia la institución.

- **El discurso sobre la violencia electoral y sus implicaciones prácticas.** La sombra de la violencia y la injerencia del crimen organizado en el proceso electoral han sido preocupaciones constantes; la violencia física contra precandidatos, candidatos y funcionarios públicos se ha traducido en el asesinato de más de 120 personas en todo el territorio nacional, con particular intensidad en el nivel municipal. La violencia se ha trasladado al ámbito de la política, pero a pesar de lo que se presenta en los medios, el nivel de violencia no parece estar directamente relacionado con los procesos electorales, sino más bien con el crimen organizado. De cualquier forma, en algunas zonas del país, el recrudecimiento de la violencia ya ha tenido un impacto directo en el proceso electoral al provocar un número importante de renunciaciones a candidaturas (en Guerrero, ya se han presentado 190 renunciaciones) y un cambio en las estrategias de campaña. A la fecha la violencia no ha afectado los preparativos de las autoridades electorales para las elecciones del 1 de julio, ni tampoco la intención de los ciudadanos, expresada en las encuestas, de acudir a las urnas; sin embargo, a medida que ha avanzado la campaña, la violencia y la inseguridad propias de la realidad mexicana actual se han transformado por la vía discursiva en percepciones de alta violencia electoral en el país. Si bien la seguridad no es un tema de su competencia, este discurso de violencia electoral ha sido utilizado para criticar a las autoridades electorales, aun cuando la Secretaría de Gobernación ha expresado que compete a su cartera garantizar la seguridad de los comicios.

- **Polarización y “realidades alternativas”.** En un contexto de opinión pública fragmentada y polarizada, se crean “burbujas perceptuales” que contienen realidades e imaginarios alternativos; las redes sociales, por su naturaleza e intencionalidad, tienden a validar estas preconcepciones mediante una apelación a las emociones y miedos particulares de cada imaginario. Esto vuelve muy difícil establecer un diálogo racional sobre el proceso electoral que se base exclusivamente en evidencias y hechos. Normalmente se asume que dentro de un proceso electoral concebido como un mecanismo de gestión pacífica de conflictos en el seno de una sociedad, los participantes de la contienda son rivales y

contrincantes que tienen que resaltar sus diferencias, pero que una vez terminado el proceso electoral podrán negociar, pactar y trabajar juntos. En un contexto de polarización extrema los otros participantes son percibidos como los enemigos y, en ese contexto, la comunicación y el arbitraje pierden su eficacia.

III. Riesgos electorales

- **Diferenciación de riesgos a nivel presidencial y otras elecciones.** A pesar de que la atención de los medios y buena parte del electorado se ha centrado en la contienda presidencial, el 1 julio se están poniendo en juego 18,299 cargos a todos los niveles. Es la primera vez que en México se disputan en 30 elecciones concurrentes cargos públicos a nivel federal, estatal y municipal; esto constituye no solamente un desafío técnico para las autoridades electorales, sino que cualquier incidente a nivel local cobra inmediata resonancia a nivel nacional. Por otra parte, muchos de los incidentes a nivel local y estatal responden a dinámicas locales muy diversas e impredecibles que a menudo están lejos de la lógica de la contienda presidencial. En ese sentido, para el proceso electoral hay riesgos a nivel federal, pero también a nivel estatal y local, sin que haya necesariamente actores políticos que puedan articular e intermediar en esos conflictos como lo había en el pasado, al haberse desdibujado el sistema de partidos.
- **Vulnerabilidad del proceso y posible falta de confianza en los eventuales resultados.** La disminución de credibilidad pública en los procesos e instituciones electorales, aunada a la polarización del electorado y al protagonismo de las redes sociales como agitadores de opinión, debilitan la credibilidad del proceso electoral. Por otro lado, la confluencia de la sobre-regulación de lo electoral y la tendencia a la judicialización de proceso hace a los resultados susceptibles de ser impugnados como parte rutinaria de la planificación de una campaña política. Lo que resulta particularmente inquietante es que, a partir de la reforma electoral del 2014, se ha producido una suerte de “abaratamiento” de las causas para anular elecciones y se corra con la tentación de tratar de ganar en tribunales lo que se perdió en las urnas. La causal de nulidad por rebase de topes de gastos de campaña ha prolongado la incertidumbre sobre los resultados, que no son definitivos hasta que no se hayan cumplido los procesos de fiscalización y revisión judicial. Es así como esta causal de nulidad desvía la atención hacia el tema del dinero en la política en lugar de centrarla en lo que la voluntad popular está expresando mediante el voto.
- **Fiscalización: dificultades y percepciones.** La filtración de dinero ilegítimo en las campañas se ha convertido en un foco de atención electoral. Al INE se le juzga en gran parte, no tanto por su capacidad para organizar elecciones, sino sobre todo por su tarea de

fiscalización. De hecho, el INE ha desarrollado un modelo de fiscalización extremadamente meticuloso, más apropiado para estar en manos de una auditoría o contraloría, que de un organismo administrativo electoral. Sin embargo, el INE carece (y tampoco debería tener) poderes de contralor del uso de recursos públicos, ya que solo puede determinar si ha habido un uso indebido en las campañas políticas. Esta distinción técnica no aparece en la percepción popular y, por lo tanto, vastos sectores del electorado tienden a juzgar la actuación del INE a partir de los abusos cometidos por funcionarios del Estado. En efecto, como órgano fiscalizador de los partidos políticos, al INE se le responsabiliza además de la falta de controles gubernamentales sobre la desviación de recursos públicos. Las controvertidas elecciones locales de 2017 en Coahuila y el Estado de México ahondaron la convicción de que el INE no ha logrado controlar el uso de recursos públicos y la utilización electoral de los programas sociales y en la compra y coacción del voto.

- **Posibles problemas técnico-operativos resultantes de la última reforma electoral.** A pesar de la innegable capacidad técnica y operacional del INE, las complicaciones ya mencionadas en la organización electoral, resultado de los últimos cambios legislativos, podrían crear algunos problemas de índole operativa durante la jornada electoral. La nueva legislación ha creado complicaciones en la básica tarea de organizar los comicios desde el punto de vista técnico y operacional, muchos de ellos resultado de la “corresponsabilidad confusa” (del INE y los OPLES) en la organización de las elecciones impuesta por el modelo híbrido, lo cual podría traducirse en dificultades durante la etapa de escrutinio y cómputos distritales, una posible confusión en la importante tarea de transportar los paquetes electorales (federales y locales), así como demoras en el PREP, entre otros. La incorporación de procedimientos nuevos (como el de la “casilla única”) provoca siempre problemas de ejecución en cualquier circunstancia, que, aunque pudieran ser manejados rápidamente y no tuvieran implicaciones mayores en la operación, sí pueden ser utilizados por aquellos interesados en desacreditar el proceso. Una buena parte del electorado no está consciente de las complicaciones ocasionadas por los cambios procedimentales, impulsados por la ley, lo cual ha alimentado la idea del “fraude”, de tal manera que cualquier solución técnica a los retos en la implementación de un procedimiento nuevo puede ser percibido como sospechosa.
- **Falta de contexto propicio para que la autoridad electoral pueda responder a la falta de confianza.** Una autoridad del Estado solo puede tener un discurso racional basado en hechos comprobables y, por ende, le resulta difícil responder a los discursos emocionales y al imaginario social cargado por la polarización e indignación; por ende, los mensajes de la autoridad electoral difícilmente pueden penetrar los discursos “monologales” frente a verdaderos diálogos alrededor del proceso electoral)

IV. Recomendación:

Perspectiva de reforma electoral (muchos – no todos - de los problemas actuales en la administración electoral - y de su pérdida de confianza entre el público - provienen de las diferentes reformas electorales en el pasado reciente (en especial la del 2007 y la del 2014). Dada la historia de los últimos procesos, es necesario que los actores políticos propongan entrar en una nueva etapa de reformas electorales una vez culminado el proceso en curso; de ser así, las propuestas de reforma deberían surgir de un meticuloso diagnóstico técnico sobre las debilidades y fortalezas de la administración electoral y no de cálculos políticos. Es importante retornar a lo esencial de la administración electoral y devolverle a todos los otros actores políticos e institucionales sus atribuciones y función en términos del desempeño del proceso electoral como tal. Mantener la actual sobrecarga de atribuciones del INE o, peor aún, añadir nuevas tareas y funciones, sería contraproducente para la efectividad de las autoridades electorales. En suma, esta misión recomienda una revisión de las normas legales que han sobre-regulado el proceso, siempre bajo la premisa de que toda propuesta de reforma debe respetar celosamente el principio de autonomía e independencia de las autoridades electorales.

Ciudad de México, 29 de junio de 2018