



## Declaración de la Delegación Pre-Electoral del Instituto Nacional Demócrata (NDI) a las Elecciones Mexicanas del 2000.

Distrito Federal, 12 de Mayo, 2000

### I. INTRODUCCIÓN

La presente es una declaración que ofrece una delegación internacional organizada por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI). La delegación estuvo en México del 7 al 12 de mayo del 2000. Además de esta delegación pre-electoral, el NDI organizará la visita de una segunda delegación pre-electoral que estará en el país en junio del 2000, así como una delegación internacional para observar la jornada electoral del 2 de julio. Asimismo, el NDI mantendrá una presencia en la ciudad de México desde el 30 de mayo hasta mediados de julio para observar continuamente el proceso electoral hasta su conclusión.

Desde 1991 el NDI ha trabajado con grupos de la sociedad civil mexicana, incluyendo Alianza Cívica, en cuestiones relativas a las elecciones, y aportando apoyo técnico y financiero en el aspecto de observación de elecciones y reforma electoral. El NDI y el Instituto Internacional Republicano enviaron una delegación observadora internacional a las elecciones presidenciales de 1994. El Instituto también apoyó iniciativas de Alianza Cívica para observar las elecciones estatales de 1996, las elecciones legislativas en 1997, y dió asistencia técnica a sus programas de educación cívica, monitoreo de los medios y de rendición de cuentas. El NDI actualmente colabora con los tres partidos políticos más grandes de México (Partido Revolucionario Institucional, PRI; Partido de Acción Nacional, PAN, y el Partido de la Revolución Democrática, PRD) para llevar a cabo un programa regional de capacitación de líderes jóvenes y otro de fortalecimiento legislativo. Esta cartera de programas en México le ha permitido al NDI crear buenas relaciones de trabajo y también conocimiento que puede utilizar en la implementación de sus programas electorales actuales.

El NDI es una organización independiente, no gubernamental cuya misión es promover la democracia. Ha llevado a cabo programas de observación imparcial de procesos electorales en más de 50 países de América y en todo el mundo. Los objetivos de esta delegación son manifestar el apoyo de la comunidad internacional a un proceso electoral democrático en México, evaluar la evolución del entorno político en el que se darán las próximas elecciones, el estado actual de los preparativos para las elecciones, y ofrecer una declaración fiel e imparcial de sus observaciones. El NDI no interfiere en el proceso electoral y en esta coyuntura sólo hará una declaración preliminar acerca de sus

conclusiones. El NDI reconoce que a fin de cuentas será el pueblo de México quien determinará la legitimidad de las elecciones y del gobierno resultante.

## II. RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES

Las conclusiones de la delegación del NDI son el resultado de una serie de intensas reuniones sostenidas con representantes de varios sectores de la sociedad mexicana que juegan un papel determinante en el proceso electoral. La delegación agradece la cálida recepción de las personas con quienes se entrevistó.

La historia electoral de México se ha caracterizado por la controversia, y más recientemente, por reformas. Las reformas instituidas para las elecciones de 1994 incluían permitir la participación de observadores electorales nacionales e internacionales, incorporando salvaguardas para la jornada electoral, como casillas con cortinas, urnas transparentes, colocación a la vista de los resultados de la casilla y la entrega de hojas de conteo a los representantes de los partidos. También se estableció un padrón electoral computarizado muy sofisticado. Este sistema de empadronamiento funcionó bien en las elecciones de 1994 y 1997.

Otras reformas recientes incluyen el otorgamiento de mayor autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) y la realización de elecciones directas para jefe de gobierno y asamblea del Distrito Federal. El resultado es que el sistema político de México es más competitivo y abierto, como lo indican las victorias electorales de la oposición a nivel municipal, estatal y nacional. Como resultado de las reformas electorales de 1996, el IFE, como un organismo autónomo, goza de la confianza de los principales partidos políticos y públicamente se reconoce su capacidad de administrar elecciones federales eficientes y transparentes.

A pesar de estas reformas todavía existen serias preocupaciones. Según algunas personas que hablaron con la delegación, estas inquietudes incluyen la necesidad de una cobertura más equitativa en los medios de comunicación, el uso indebido de recursos públicos para apoyar a los partidos gobernantes, la compra y coacción del voto, y el proceso de resolución de controversias o quejas electorales. La mayoría de los observadores piensan que las prácticas ilegales e inequitativas son más prevalentes a nivel estatal y local y en las regiones más pobres del país. Durante las recientes elecciones estatales, todos los partidos se quejaron de la distribución de bienes y servicios por los partidos en el poder en un esfuerzo por comprar el voto. Los recientes escándalos en el Distrito Federal y Nuevo León también se han centrado en el tema del uso indebido de fondos públicos. La reciente incorporación a la campaña presidencial del PRI de líderes tradicionales de la vieja guardia con sospechas de participar en fraude, también ha dado más fuerza a la inquietud de que el PRI volverá a viejas prácticas para evitar la derrota, minando así el proceso de reforma.

Las elecciones estatales, legislativas y presidenciales del año 2000 constituyen una oportunidad crítica para que México profundice su proceso democrático. De ganar la oposición, sería la primera vez que se da una alternancia pacífica de la Presidencia de la República desde finales del siglo XIX. Las recientes mejoras del proceso electoral son alentadoras. Ha aumentado mucho la confianza pública en las elecciones, sin embargo,

es probable que se necesitan varias reformas adicionales para lograr que los ciudadanos y partidos políticos mexicanos confíen plenamente en el proceso.

Conscientes del avance logrado en el proceso electoral de México, y el gran deseo de los mexicanos por lograr elecciones auténticamente democráticas, la delegación ofrece sus observaciones y recomendaciones, que se encuentran en la última parte de este informe.

### III. LA DELEGACIÓN Y SU TRABAJO

La delegación sostuvo entrevistas con el Instituto Federal Electoral (IFE) y con líderes de los sectores políticos, cívicos y de los medios. La delegación estuvo formada por expertos electorales y líderes políticos de cuatro países. La delegación estaba compuesta por los siguientes miembros: Luis Alberto Cordero, experto costarricense en elecciones y campañas políticas; Angel Vivas, venezolano, ex diputado y miembro del Parlamento Latinoamericano; Gerardo Le Chevallier, salvadoreño y Director del NDI para América Latina y el Caribe, y Peter Manikas, asociado y consultor de programas de procesos políticos y electorales. A la delegación se integraron Katy Mudge, Oficial Principal de Programas de NDI y Anya McMurray, Asistente de Programas.

Una evaluación completa y correcta de cualquier elección debe tomar en cuenta todos los aspectos del proceso electoral, incluyendo el marco legal, el periodo pre-electoral, los procesos de votación y conteo, y el periodo post-electoral, en el cual las quejas y controversias electorales se procesan y se forma el nuevo gobierno.

El periodo pre-electoral es particularmente importante para estas elecciones, porque, como ha sido mencionado, las preocupaciones principales que se han planteado tienen que ver con problemas que se presentan en este periodo, como el abuso de recursos gubernamentales para apoyar a un partido político, así como la cobertura sesgada en los medios de comunicación.

Se le encomendaron varias tareas a la delegación: 1) evaluar el marco jurídico de las elecciones y el entorno de la campaña electoral a la luz de las leyes mexicanas y de normas internacionales de competencia justa; 2) revisar el nivel de preparación de la administración electoral; 3) estimar en qué medida se dan noticias del proceso electoral y acerca de los candidatos a los votantes posibles, para que puedan decidir con base en información exacta; y 4) evaluar hasta qué punto se sienten libres los electores para ejercer su voluntad con confianza de que el proceso electoral resultará en una determinación exacta, respetando la voluntad del electorado.

### IV. CONTEXTO ELECTORAL

El NDI ha tenido el privilegio de observar las elecciones de México en 1994, 1996 y 1997. La delegación notó que las elecciones nacionales de 1994 y 1997, fueron aceptadas tanto por la ciudadanía como por los candidatos políticos como procesos democráticos y bien administrados. Estas elecciones también fueron un contraste dramático con las problemáticas elecciones de 1988.

Ahora que se aproximan las elecciones presidenciales del 2000, las expectativas por parte de los ciudadanos de un proceso democrático han aumentado. También se han aumentado las tensiones. En la última década se ha visto un aumento gradual de la fuerza de la oposición. Han surgido partidos de oposición como mayorías en gobiernos estatales y municipales, y también en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el PRI jamás en su historia ha sido presentado con la posibilidad de entregar la presidencia a un partido de oposición, poniendo fin a sus 71 años de hegemonía política.

Las crecientes tensiones políticas que ha provocado esta elección hace aún más necesario que se tomen medidas razonables para asegurar que todas los partidos y toda la ciudadanía acepten los resultados como justos. Las próximas elecciones determinarán si continuarán los impresionantes adelantos logrados en años recientes hacia un proceso electoral más abierto, competitivo y equitativo. Si se busca crear reglas de juego más equitativas, reformas adicionales son necesarias para asegurar la cobertura equitativa de los medios de comunicación y para prevenir el abuso de recursos gubernamentales para avanzar las posibilidades de los partidos gobernantes. La delegación urge a todos los partidos políticos y ciudadanos a participar en el proceso electoral para continuar los esfuerzos en cumplir la agenda de reforma.

**Administración de las elecciones.** Se considera que el IFE tiene la credibilidad y la capacidad para llevar a cabo elecciones nacionales transparentes y bien administradas. La delegación notó que se ha trabajado con diligencia en la preparación para las elecciones. Esto quedó claro en las entrevistas de la delegación con funcionarios electorales y líderes de la sociedad civil y partidos políticos que trabajan sobre las elecciones. El IFE y sus órganos subsidiarios han elaborado planes detallados para las elecciones que están implementando.

El IFE supervisará la selección y capacitación de funcionarios en aproximadamente 115,000 casillas por la nación. Estos funcionarios han sido seleccionados de listas de votantes basados en un proceso aleatorio de selección por orden alfabético y fecha de nacimiento. Existe preocupación de que estos funcionarios no recibirán la capacitación adecuada para administrar las casillas en una manera objetiva y eficiente, o que activistas de partido van a intervenir en el proceso de selección.

Otra área de preocupación es que las elecciones estatales están administradas por tribunales electorales estatales que son más vulnerables a la manipulación política que el IFE. Las elecciones estatales están administradas por autoridades electorales del estado y se rigen por las leyes electorales estatales. Las leyes electorales federales y el IFE no guían ni reemplazan las comisiones o las leyes electorales estatales. La capacidad y transparencia de la administración de las elecciones, y la evolución de las leyes electorales varían bastante al nivel estatal. En varios estados, los gobernadores todavía pueden influir la integración de las comisiones electorales.

Una tercer inquietud se refiere al tribunal electoral que determina y aplica las sanciones en materia de conflictos electorales. Desde 1996 los magistrados del tribunal han sido nombrados por la Corte Suprema y confirmados por el Senado, acabando con el sistema anterior de nombramientos presidenciales. Sin embargo, los partidos políticos han criticado el proceso de selección y sostienen que la Suprema Corte misma no es verdaderamente autónoma. El resultado es que se han atacado fallos del tribunal por

estar sesgados a favor del gobierno. Esta delegación no ha evaluado directamente la validez de estas acusaciones, pero le inquieta la falta de confianza de los partidos en las decisiones de este importante tribunal. La Fiscalía Especializada para Atención a Delitos Electorales, FEPADE, tampoco es considerada por muchos observadores como un mecanismo efectivo para combatir los abusos electorales.

Un elemento importante de la organización electoral es la posibilidad del IFE de realizar campañas de educación para votantes. En marzo, por primera vez durante un periodo electoral, la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión – CIRT - decidió no dar al IFE tiempo gratis en radio y televisión para una campaña de educación para votantes. Argumentó que por ser un órgano autónomo, al IFE no le correspondía el tiempo gratis que se adjudica al estado. La Secretaría de Gobernación fue lenta en reaccionar a favor del IFE y finalmente se levantó la prohibición a los anuncios de educación civil del IFE el 4 de mayo del 2000.

**Reforma del financiamiento de campañas.** Se ha visto obstaculizada la aplicación rigurosa de los reglamentos en cuanto al financiamiento de campañas porque el código electoral sólo permite las auditorías al final de la campaña. El IFE no tiene acceso a los registros financieros de los candidatos, ni tiene facultades para exigir que se hagan públicos. También se puede apelar las sanciones y penas por mucho tiempo después de las elecciones.

**Uso de recursos estatales.** Las leyes de México prohíben que un funcionario público actúe a favor de la campaña de un candidato, ni tampoco les permite prestar bienes, servicios, inmuebles o equipo para el uso de candidatos en actividades de campaña. En los meses recientes, se ha acusado a funcionarios públicos de apoyar a candidatos de manera inequitativa e ilegal. También ha sido controvertido el uso de fondos sociales estatales y federales, como los fondos de PROGRESA y PROCAMPO, programas que proporcionan subsidios en efectivo a sus beneficiarios. Se ha alegado que el partido en el poder aumenta el ejercicio de estos fondos en años electorales para inducir el voto a su favor. También se ha sostenido que el partido en el poder coacciona a los electores con la amenaza de discontinuar el financiamiento para los proyectos. Una encuesta reciente realizada a instancias de Alianza Cívica indica que 47% de los beneficiados por el PROGRESA tienen la percepción de que los programas terminarían en caso de perder el PRI.

Es difícil distinguir entre gastos legítimos del gobierno y el uso de recursos públicos para promover sus intenciones electorales. La ley no prohíbe la distribución de dádivas, siempre y cuando esa acción no influya el voto, y como el voto es secreto es difícil comprobar que haya habido coacción.

La Cámara de Diputados decidió enfrentar el problema de los abusos electorales estableciendo una comisión especial para monitorear el gasto público durante el año electoral 2000. Esta comisión, compuesta de 30 miembros, tiene facultades para promover acción legal en contra de funcionarios con sospechas de desviar fondos públicos al financiamiento de campañas políticas. El 12 de mayo la Comisión tiene programado abrir oficinas en todo el país para recibir quejas de ciudadanos, enseñar a los ciudadanos a reportar cualquier posible mal uso de recursos públicos con fines

electorales, y establecer acuerdos cooperativos con organismos no gubernamentales. Cuando reciben las denuncias, la Comisión facilita el proceso de persecución en mandar las quejas a las agencias estatales apropiadas. La Comisión seguirá en funciones hasta que termine el periodo de la Legislatura actual el 30 de agosto de 2000. El mandato y plan de trabajo de la Comisión se han visto obstaculizados por recortes del presupuesto que la han obligado a desistir de sus planes para una campaña de educación cívica y a limitar su personal. Se ha prohibido que agencias estatales firmen convenios con la Comisión y el presidente de ésta ha recibido amenazas.

**Ambiente de la campaña.** La delegación quedó impresionada con la campaña vigorosa y abierta que se está librando. Hay mucho interés público en la campaña, y la cobertura en los medios, aunque sesgada, es muy amplia y más objetiva que en el pasado. Las encuestas de opinión pública rutinariamente recuentan los cambios en el humor del electorado, y queda claro que tanto la campaña presidencial como muchas campañas para el Congreso están muy reñidas.

**Observadores electorales.** México se beneficia de la presencia de observadores nacionales **apartidistas** que están vigilando el periodo de la campaña y la jornada electoral. Estas organizaciones civiles, que incluyen a Alianza Cívica, juegan un papel importante en ayudar a aumentar la confianza y la participación en el proceso electoral. Durante el **periodo pre-electoral** estos grupos están monitoreando el acceso a los medios, la coacción de electores, el uso de fondos públicos y también efectúan campañas de educación cívica y de movilización de electores. Durante la jornada electoral, vigilarán el proceso de votación por medio de redes de observadores formadas por miles de voluntarios y visitantes internacionales. La delegación está satisfecha por la atención que la sociedad civil le ha prestado al periodo pre-electoral. Las actividades de estos observadores nacionales **apartidarios** han hecho mucho para fortalecer la confianza del público en las elecciones y los procesos políticos que las acompañan. Sin embargo, la delegación está preocupada por cambios recientes que exigen requisitos especiales para la visa de **visitantes** internacionales que quizá impidan su participación en el proceso.

**Equidad de los medios.** Cada partido político tiene derecho a 15 minutos al mes de difusión radiofónica o televisiva sin costo alguno. Los partidos políticos representados en el congreso reciben acceso gratuito adicional sin costo. El IFE, grupos de la sociedad civil y el periódico Reforma han intensificado sus esfuerzos por vigilar la cantidad y calidad de la cobertura de medios. El IFE también actúa como intermediario entre los partidos políticos y las estaciones para comprar y seleccionar tiempos, con el fin de garantizar el acceso de los partidos a los medios. A diferencia de las prácticas en el pasado, cuando los medios descaradamente favorecían a los candidatos del PRI (el dueño y fundador de Televisa una vez se describió a sí mismo como "soldado del PRI"), los informes iniciales de vigilancia de los medios del IFE y Reforma indican que hay una cobertura más equitativa.

Sin embargo, el PRI recibió una cobertura noticiosa más favorable que los otros partidos importantes. El informe más reciente también indica una clara tendencia hacia mayor cobertura para el PRI. Sigue habiendo la preocupación de que las dos grandes cadenas de televisión, Televisa y TV Azteca, están sesgadas a favor del PRI. Los medios regionales también tienden a apoyar más al partido en el poder. Algunas fuentes indican

que la objetividad de los medios es inferior a nivel regional y en la televisión que durante el proceso electoral de 1997.

## V. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

La delegación ha quedado impresionada por el progreso logrado en conquistar la confianza del público en las elecciones en los últimos seis años, y reconoce la participación activa de ciudadanos, líderes políticos y funcionarios electorales en el análisis de formas de abordar las consideraciones en torno al proceso electoral. La delegación también felicita al IFE, a los partidos políticos y a sectores cívicos por sus esfuerzos por resolver problemas surgidos en el proceso electoral. La delegación se siente alentada por la reciente realización de un debate presidencial entre los seis candidatos por la presidencia, así como por el interés del público. Teniendo presentes estos factores y en el espíritu de cooperación internacional, la delegación respetuosamente ofrece las siguientes recomendaciones, que piensa que podrían ayudar a promover la confianza y la participación en las elecciones.

**1) Capacitación de funcionarios de casilla y agentes de partidos políticos.** El IFE deberá continuar su labor para asegurar que los funcionarios de casilla estén debidamente capacitados. Los partidos políticos deben contribuir a la credibilidad de las elecciones capacitando a sus observadores de casillas, y ubicándolos en la mayor cantidad de casillas posible el día de las elecciones. Asimismo, los partidos deben establecer mecanismos confiables para transmitir información sobre irregularidades que pudiesen surgir.

**2) Consejos Electorales Estatales.** Con el fin de asegurar la credibilidad del proceso electoral de las entidades federales, debe pensarse en reformas conducentes a mayor congruencia entre las prácticas estatales y federales en materia electoral. Los puntos de interés en cuanto a los consejos electorales estatales serán expuestos en forma más completa en un próximo informe del Instituto Internacional Republicano.

**3) El proceso de selección del Tribunal Electoral.** Debería revisarse el proceso de selección de magistrados para el Tribunal, y debería adoptarse un proceso de selección que sea aceptado como justo por todos los partidos.

**4) Educación cívica y del electorado.** Debido al papel tan importante de la educación de los electores en el proceso de preparación de las elecciones, la delegación recomienda que tanto los medios privados como los gubernamentales proporcionen acceso gratuito al IFE en los tiempos que le corresponden al Estado con el fin de llevar a cabo su campaña de educación cívica hasta la jornada electoral.

**5) Reforma del Financiamiento de Campañas.** Debería pensarse en reformas adicionales referentes al financiamiento de campañas, a manera de permitir auditorías y sanciones más rigurosas para infracciones durante el proceso de campaña.

**6) Uso de recursos del estado para lograr ventajas electorales.** Los recursos del estado son propiedad de los ciudadanos y deberían ser usados por su beneficio general

y no para la ventaja política de ningún partido a nivel nacional, estatal o municipal. En cualquier país hay ciertos beneficios que se derivan naturalmente de estar en el poder, pero el uso ilegal de vehículos y oficinas del gobierno, o de empleados del mismo de cualquier nivel para actividades partidarias debilita la confianza del público y refuerza el escepticismo acerca de los procesos electorales y políticos. Deberán tomarse medidas efectivas para definir mejor y evitar el uso indebido de recursos y fondos del estado en apoyo de cualquier partido o candidato. El IFE, la Fiscalía Especial para Delitos Electorales y la Comisión del Congreso para Vigilancia del Gasto Público tienen una función importante en el combate al abuso de recursos gubernamentales. La delegación cree que deberían examinarse los presupuestos de estos órganos, y deberá proporcionárseles fondos suficientes para que cumplan cabalmente con sus responsabilidades.

**7) Cobertura y acceso a los medios.** Muchos observadores piensan que el sesgo de los medios es el problema más importante que incide en la equidad de las elecciones. Se espera que en el resto de la campaña los medios cumplan su responsabilidad de proporcionar una cobertura exacta, equitativa y sin sesgos de los candidatos, los partidos y los temas de importancia para el electorado al decidir a quien apoyar cuando depositen su voto en las urnas. Esta responsabilidad se aplica también a la publicación en los medios masivos de resultados de encuestas de opinión correctas. Instamos a todos los medios noticiosos a revisar su cobertura de la campaña y tomar los pasos necesarios para garantizar que sea equitativa y sin sesgos.

A más largo plazo se podría pensar en reformas, tales como establecer una autoridad independiente por encima de los medios de radio y teledifusión para asegurar que las concesiones de difusoras se otorguen con justicia y sin intereses partidistas, así como la implantación de mecanismos para manejo de inconformidades que permitan a los partidos y sus candidatos procurar una audiencia para sus quejas de trato inequitativo por parte de los medios.

**8) Observadores electorales.** La delegación recomienda que el IFE y las autoridades de migración sigan aplicando una política flexible para facilitar la acreditación de observadores electorales mexicanos e internacionales. Las autoridades de migración deben pensar en otorgar mayor autoridad al IFE en materia de visas especiales para visitantes internacionales, para que el proceso de acreditación y visado se efectúe en un solo paso.

La delegación agradece sinceramente la hospitalidad que le han brindado representantes del IFE, gobierno, los medios, los partidos y la sociedad civil. La delegación no hubiera podido llevar a cabo su cometido sin la generosa cooperación de todos aquellos con quien se entrevistó. El NDI sigue comprometido a asistir a quienes trabajan por profundizar el proceso democrático de México. Continuará sus actividades en México por medio de una segunda misión de evaluación pre-electoral, una delegación de observadores internacionales para la jornada electoral, y la presencia de su personal en el periodo pre y pos-electoral, así como durante la jornada misma. Se expedirán informes posteriores como parte de esta labor.