



INFORME DE MISIÓN DE ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO

Mayo 2006

INFORME DE MISION DE ACOMPAÑAMIENTO TECNICO
2 a 6 mayo de 2006 - Ciudad de México

I. INTRODUCCIÓN

1. El Instituto Federal Electoral marcó, como medio para fortalecer el sistema institucional electoral, el objetivo de establecer nuevos espacios para la observación electoral anticipada en cualquiera de las etapas del proceso electoral mexicano. Con tal motivo, propuso al PNUD la visita a México de un grupo de expertos electorales con el fin de que estos analizaran y, en función de sus análisis, elaboraran un informe sobre algunos de los aspectos más relevantes del proceso electoral que habrá de convocar a la ciudadanía mexicana a elegir las autoridades federales del país el próximo 2 de julio.
2. El grupo de expertos electorales se constituyó en México D.F. el 1 de mayo y realizó su labor entre el 2 y el 6 del mismo mes. Estuvo integrado por el Dr. Oscar Hassenteufel, ex-Presidente de la Corte Nacional de Bolivia; el Dr. Carlos Alberto Urruty, Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay; el Dr. Juan Ignacio García, Director del Servicio Electoral de la República de Chile; y el Dr. Ray Kennedy, integrante y dirigente de varias misiones electorales de Naciones Unidas. Los expertos fueron propuestos por varias instituciones con actuación en la promoción de la democracia electoral en el mundo, en las Américas, y en México, a saber: IFES (la Fundación Internacional para Sistemas Electorales); IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral); CAPEL (Centro de Asistencia y Promoción Electoral, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos); y el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).
3. Es menester dejar claramente establecido que las opiniones son las de los integrantes de la misión y no representan necesariamente las opiniones de las entidades que los han propuesto. También dejamos expresamente aclarado que el Dr. Carlos Alberto Urruty y el Dr. Juan Ignacio García suscriben el presente informe a título exclusivamente personal y para nada comprometen la opinión de las instituciones que presiden.
4. El objetivo del grupo de expertos fue elaborar un informe sobre los siguientes aspectos del proceso electoral federal:
 - a. Los preparativos de la elección, en particular los relacionados con la actualización y depuración del padrón electoral y el programa de redistribución que se llevó a cabo con vistas a la próxima elección;
 - b. Los preparativos de la elección relacionados con la integración de los órganos electorales y la logística de la elección;
 - c. Los preparativos de la elección relacionados con los programas de capacitación electoral y educación cívica;

- d. El acceso a los medios de comunicación que tienen los partidos políticos en la presente contienda electoral;
 - e. Los gastos de campaña de los candidatos y de los partidos políticos, así como el nivel de transparencia y de rendición de cuentas;
 - f. El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).
5. Para poder expedirse sobre los diversos puntos que constituyeron el objetivo de la Misión, los integrantes de la misma se entrevistaron con autoridades electorales, representantes de varios partidos políticos, y representantes de varias organizaciones que llevan a cabo la observación electoral, detallados al final de este informe.
 6. El informe se circunscribe a los objetivos que le fueron previamente señalados a la misión. Sin perjuicio de ello, se hace referencia a otros temas que surgieron de las entrevistas detalladas y se formulan sugerencias que, a juicio de los informantes, podrían, en caso de merecer la necesaria aprobación legislativa, mejorar en el futuro el desarrollo de los procesos electorales mexicanos.

II. EL PADRON ELECTORAL

7. En México, el Registro Electoral se ha puesto a cargo del Instituto Federal Electoral. Este realiza las actividades relativas al registro de electores a través de una de sus áreas especializadas, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, y de los órganos permanentes que dependen de esta Dirección a nivel estatal y distrital.
8. La normativa reguladora del padrón electoral encuentra su fuente en la Constitución, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en los acuerdos del Consejo General del IFE, y en los acuerdos de la Comisión Nacional de Vigilancia y del Comité Nacional de Supervisión y Evaluación del Registro Federal de Electores.
9. El padrón electoral tiene por base el Catálogo General de Electores en el que se consigna la información básica de los varones y mujeres mayores de 18 años. El Catálogo se crea entre los años 1990 y 1991 mediante la técnica censal total (artículo 137 del COFIPE), sobre la base de la "buena fe", ya que no se exigió ninguna documentación, bastando dos testigos.
10. El padrón electoral se conforma con los nombres de los ciudadanos que, figurando en el Catálogo General de electores, se presentan en forma individual a solicitar su incorporación al Padrón Electoral (artículo 143 del COFIPE). Con base en esa solicitud, el Registro Electoral expide la respectiva credencial para votar con fotografía. Sólo los nombres de los ciudadanos que han acudido a retirar su credencial para votar son los que figuran en las

listas nominales de electores que se remiten a las casillas electorales y que permiten a sus integrantes determinar, el día de la elección, quien tiene derecho a sufragar. Es claro, por consiguiente, que el derecho del ciudadano a emitir el sufragio no depende de figurar en el Catálogo General de Electores, ni en el Padrón Electoral, sino de que, por haber retirado su credencial para votar, sus datos hayan sido incluidos en las listas nominales de electores.

11. Todas las personas de nacionalidad mexicana, por nacimiento o por naturalización, tienen derecho al voto, pero para ejercer ese derecho deben estar inscritas en el Registro Federal de Electores y exhibir la credencial para votar con fotografía que le expide gratuitamente el Instituto Federal Electoral. El registro electoral permite ubicar al elector, a efectos de la emisión del voto, en una sección electoral, unidad básica en que se divide el territorio nacional para fines electorales, en cada una de las cuales debe instalarse una casilla o mesa de votación. Para solicitar su inscripción en el Padrón Electoral, los ciudadanos deben concurrir personalmente a la Oficina del Registro Federal de Electores. Existen oficinas permanentes a este efecto y, en períodos determinados, se habilitan otras complementarias, fijas o móviles. Se utilizan formatos para la solicitud en los que debe constar la firma, la huella digital y la fotografía del solicitante. En base a la solicitud de inscripción, el Registro Federal de Electores expide la credencial para votar con fotografía en la cual, además de los datos personales del elector (nombre completo, sexo, edad, domicilio), se hace constar la entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio del elector, el distrito y la sección electoral en que le corresponde votar, y el año y clave de registro.
12. El ciudadano puede solicitar su inscripción a partir del día siguiente al de una elección y hasta el 15 de enero del año en que se celebra la siguiente, o sea, casi seis meses antes de la elección. El Registro se actualiza en forma permanente de manera de permitir registrar los cambios de domicilio de los electores. Se depura, igualmente, en forma permanente, excluyendo a las personas fallecidas o a las que tengan suspendidos sus derechos ciudadanos por resolución judicial. A ese efecto, la ley dispone que el Registro Civil debe informar al Instituto Federal Electoral sobre los fallecimientos de ciudadanos dentro de los 10 días de expedida el acta de defunción. De igual plazo disponen los jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de los derechos políticos, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores para comunicar cuando expidan o cancelen cartas de naturalización.
13. El Código Electoral obliga a poner las listas nominales de electores a disposición de los partidos políticos y en conocimiento de la ciudadanía en cada distrito. Cada año, se lleva a cabo una exposición pública del padrón electoral, de manera que todo ciudadano tiene el derecho y la oportunidad de revisar el padrón, tanto en relación a su propia

- información como en relación a la información de otros que hayan muerto o trasladado a otra comunidad. Existen también comisiones de vigilancia, tanto a nivel local (estatal) como nacional, con representación de los partidos políticos nacionales en todo momento, que vigilan la confiabilidad del padrón electoral y las listas nominales.
14. Las dificultades que existen para la actualización y depuración del padrón derivan de la movilidad demográfica, de las diferencias culturales y de la inexistencia de un Registro del Estado Civil centralizado. La movilidad demográfica no va acompañada, sobre todo tratándose de gente joven, de la comunicación al Registro Electoral del cambio de domicilio, a cuyo respecto se observa un total desinterés que contrasta con el interés de obtener la credencial para votar que es, hoy en día, aceptada como documento de identidad para cualquier tipo de trámite. No mediando la solicitud ciudadana no se aprecia, a la luz de la legislación vigente, que el Registro pueda proceder de oficio a incluir a los electores en las nóminas que corresponderían a su domicilio actual, máxime que la posibilidad de votar en casillas especiales les exime de tener que trasladarse al centro de votación en que aparecen registrados.
 15. En lo que dice relación con la depuración por fallecimiento, las dificultades derivan de que no siempre los datos consignados en las partidas de defunción permiten determinar con precisión cual es el ciudadano que corresponde dar de baja en el padrón, de que existen, sobre todo en distritos rurales, poblaciones que proceden a enterrar a los fallecidos sin que el hecho dé lugar a ningún tipo de registro, y que no existe forma de enterarse del fallecimiento de ciudadanos mexicanos cuando el hecho tiene lugar en el extranjero.
 16. Las deficiencias señaladas, en materia de actualización y depuración del padrón, no dan mérito para descalificar el proceso electoral ya que la exigencia de exhibir la credencial con fotografía excluye la maniobra de votar por un fallecido. Incide, sin embargo, indebidamente en el índice de abstención.
 17. Las limitaciones impuestas por el artículo 223 del COFIPE a quien vota en las casillas especiales, respecto a las candidaturas en que su voto puede influir, descarta la posibilidad de que votando fuera de la entidad federativa en que aparece inscripto el elector esté incidiendo indebidamente en la elección de autoridades de otra en la que ha dejado de residir.
 18. Cabe destacar que por primera vez el IFE dotará de computadoras portátiles a las casillas especiales que se instalarán para aquellos ciudadanos cuyo domicilio electoral no esté actualizado o para quienes se encuentran fuera de su domicilio electoral en la jornada electoral, con el fin de averiguar si por algún motivo están excluidos del padrón electoral. Además de la medida

anterior, los funcionarios de las casillas especiales contarán con un ejemplar impreso de los listados de ciudadanos que por diferentes motivos no podrán votar. Este mejoramiento en la calidad de la casilla especial presenta un enorme avance en su desempeño y confiabilidad.

19. A principios del año 2005, la Dirección del Registro Federal de Electores y el Comité Nacional de Supervisión y Evaluación, órgano técnico de la Comisión Nacional de Vigilancia, desarrollaron un proyecto de verificación nacional del padrón que se instrumentó a través de dos encuestas muestrales que se realizaron entre mayo y agosto. Tomando como base el volumen de la población en edad de votar, estimada en alrededor de 74 millones, el nivel de cobertura del padrón alcanzó un 95%.
20. El cotejo del número de electores registrado para esta elección con el correspondiente a las elecciones del 2000 demuestra que en ella están habilitados para votar por primera vez 12.7 millones de ciudadanos.
21. El muestreo indica asimismo que el porcentaje de fallecidos que no han podido ser depurados del padrón alcanza al 1.35%, y el de ciudadanos que habiendo cambiado de domicilio han omitido reportarlo al Registro Electoral al 20.4%.
22. El IFE ha llevado a cabo no solamente su Campaña de Actualización Permanente, atendiendo a casi 8 millones de solicitudes de credenciales, sino también una Campaña de Actualización Intensa (CAI) del 1 de octubre de 2005 al 15 de enero de 2006, que incluyó la instalación de módulos de atención en ciudades fronterizas y en los grandes centros urbanos. En su conjunto, 3 millones de trámites pasaron por los centros de atención del CAI, de manera que todos los mexicanos con derecho a votar tuvieron amplia oportunidad para hacer las averiguaciones y actualizaciones necesarias para asegurar su participación en las elecciones del 2 de julio.
23. Los partidos políticos también han tenido la oportunidad de revisar el padrón y hacer las observaciones pertinentes. El Instituto Federal Electoral entregó oportunamente copia del padrón electoral a los partidos políticos, de acuerdo a lo que estipula el COFIPE. Estos, dentro del plazo establecido en la ley, presentaron observaciones a este padrón electoral, las que en el momento en que los autores de este informe visitaron México se encontraban a estudio y resolución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral. Por la información recogida en su momento, los miembros de la Misión conocieron que los partidos políticos, en conjunto, plantearon observaciones a 7 millones 331 mil 962 registros de la lista nominal de electores. De este total, por información contenida en la página de internet del organismo electoral mexicano, se sabe que a mediados del mes de mayo, el IFE declaró 131.887 como procedentes, es decir, el 1.80 % del total de observaciones.

24. *Recomendaciones:* No existen, en materia electoral, verdades absolutas ni soluciones con validez para todos los regímenes electorales. Con esta aclaración, nos permitimos proponer algunas modificaciones a la normativa que regula el Registro Electoral con la expresa constancia de que todas ellas requieren reforma legislativa y solo pueden considerarse en vista a próximas elecciones y no en la que ha de tener lugar el próximo 2 de julio.

- a. Creemos que otorgaría mayores garantías al Registro Electoral exigir en el futuro que quien solicite incorporarse a dicho Registro acredite en forma fehaciente ser mexicano por nacimiento, es decir, presentar el acta de nacimiento u otra prueba supletoria que acredite su calidad de mexicano, no bastando a tal efecto la declaración de dos testigos complacientes. El Código Electoral exige esa prueba documental para los mexicanos por naturalización pero esa exigencia documental no está prevista en el artículo 143 para quien solicita incorporarse al padrón electoral. En la reunión celebrada con el Director del Registro Electoral, pudimos enterarnos que por decisión administrativa, desde octubre del año 2005 se ha introducido esta exigencia documental. Consideramos que por tratarse de un requisito del cual depende el derecho a elegir y ser electo, la exigencia debería estar contenida en el Código Electoral.
- b. Aunque la credencial contiene un número limitado de recuadros destinados a hacer constar en ellos que el elector ha votado, la ley electoral no establece un término de validez contado desde su expedición. Esto por ahora no ocasiona problemas porque siendo relativamente reciente la norma que incorporó esta importante mejora al régimen electoral mexicano, las credenciales otorgadas no son muy antiguas. Pero de no introducirse un plazo de validez para el documento, va a terminar provocando que el mismo pierda eficacia para acreditar identidad desde que el transcurso del tiempo provoca importantes modificaciones en la fisonomía de sus titulares. El establecer un plazo de validez coadyuva asimismo a depurar el padrón ya que quien haya fallecido o se haya ido del país no se ha de presentar a renovar la credencial y, por tanto, quedaría automáticamente excluido.
- c. La imposibilidad de depurar el padrón con motivo del fallecimiento, derivada de la insuficiencia de datos en la partida de defunción o de la ausencia de ésta, se ha suplido en algunos países de América Latina estableciendo la exclusión del padrón de quien no vota en dos elecciones sucesivas. Se elabora una nómina incluyendo a quienes han estado omisos en dos actos electorales y se pone dicha nómina en conocimiento de la ciudadanía por un plazo determinado, transcurrido el cual, si el omiso no se presenta se le excluye del padrón. Esta exclusión no tiene carácter sancionatorio por lo cual si el excluido está vivo, puede

presentarse en cualquier momento a partir del día siguiente a su exclusión a solicitar nuevamente su incorporación al padrón electoral.

- d. El Código Electoral permite obtener la credencial con fotografía hasta el último día de febrero. Como consecuencia, quien extravía el documento o se ve privado del mismo por sustracción, aún cuando figure en el listado nominal de habilitados para votar, no ha de poder sufragar porque no lleva la credencial adecuada para acreditar su identidad ante la casilla de votación en cuyo listado figura. Consultamos al Director del Registro Electoral si técnicamente era posible extender, con todas las garantías del caso, una nueva credencial en términos breves, en caso de sustracción o pérdida, y la respuesta fue afirmativa. Se nos afirmó que incluso podía ser extendida de un día para el siguiente. Sería del caso considerar la conveniencia de contemplar en el Código Electoral la posibilidad de que los ciudadanos que figuran en el listado nominal de habilitados para votar puedan solicitar la renovación de su credencial hasta una fecha mucho más próxima a la de la celebración de la elección. De otro modo, quien roba el documento le está quitando al ciudadano la posibilidad de sufragar

III. REDISTRITACION

25. Correspondió al Consejo General del IFE designado en noviembre de 2003 rediseñar los distritos electorales, tanto uninominales como plurinominales, con base en los resultados del censo de población realizado en el 2000.
26. El área especializada en la materia inició en febrero de 2004, bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Vigilancia en la que están representados todos los partidos políticos nacionales, las actividades preparatorias para delinear y proponer los criterios para la distritación. Sobre la base de este trabajo, el Consejo General del IFE aprobó los criterios fundamentales para llevar a cabo el proceso de distritación de los distritos uninominales:
 - a. integrar los distritos con territorios de una sola entidad federativa;
 - b. utilizar el método que garantizara el mejor equilibrio poblacional;
 - c. conformar en lo posible distritos electorales con mayoría de población indígena;
 - d. asegurar que exista continuidad geográfica entre los distritos, tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos;
 - e. obtener la mayor compacidad de forma que su perímetro tenga una forma geométrica lo más cercana posible a un polígono regular;
 - f. constituir los distritos preferentemente con municipios completos;

- g. tomar en cuenta para establecer las cabeceras distritales parámetros básicos como la mayor población o las vías de comunicación y servicios públicos:
 - h. tratar de optimizar los tiempos de traslado dentro de los distritos al momento de decidir su conformación.
27. De acuerdo a los criterios fijados por el Consejo General del IFE, se proyectó a fines de noviembre de 2004 un plan de distritación que se entregó a los partidos políticos a fin de que formularan las observaciones que consideraran pertinentes. Todos los partidos registrados a esa fecha formularon observaciones, lo que motivó que se proyectara un nuevo plan de distritación que fue entregado nuevamente a los partidos en enero de 2005. Luego de un proceso de revisión y ajuste, se elaboró el proyecto final de distritación que fue aprobado por unanimidad por el Consejo General del IFE en acuerdo que estableció la demarcación territorial de los 300 distritos federales uninominales que se utilizará en las elecciones federales de 2006 y de 2009.
28. En la distritación aprobada, se dio cumplimiento a los preceptos constitucionales que garantizan el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas asegurando que el marco geográfico electoral comprenda 29 distritos uninominales que, además de conformarse por una población indígena superior al 40% del total comprendido en la demarcación respectiva, preservan la integridad territorial de estas comunidades.
29. La mayoría de las observaciones formuladas por los partidos estuvieron referidas a los cambios de cabecera en algunos distritos más que a la conformación de estos. En esta fase del proceso puede comprobarse que los partidos políticos tuvieron la posibilidad de informarse y de participar activamente en la conformación de los distritos electorales.
30. La redistribución en relación a los cinco distritos plurinominales pasó por un proceso semejante: en agosto de 2005, el Consejo General del IFE solicitó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que preparara un proyecto determinando el ámbito territorial de cada uno de los cinco distritos plurinominales y la cabecera de cada uno. Aplicando criterios semejantes a los que nortearon el diseño de los distritos uninominales, el Registro presentó su proyecto al Comité Técnico del Padrón Electoral y a la Comisión Nacional de Vigilancia. Los partidos políticos, a través de sus representantes en la Comisión Nacional de Vigilancia, presentaron sus observaciones respecto de la propuesta del Registro, que fueron analizadas por el Comité Técnico. El Comité Técnico optó por mantener la propuesta inicial del Registro, basada en el modelo matemático, decisión que fue ratificada por el Consejo General del IFE el 30 de septiembre de 2005. Los

cinco distritos quedaron, como resultado, con mayor equilibrio poblacional de lo que tenían antes.

31. *Recomendaciones:* En relación a la redistribución, sería útil pensar en formalizar la base legal del proceso:
- a. fijando en ley los criterios a ser aplicados en la redistribución;
 - b. definiendo la fecha, o en relación con el censo o en relación con las próximas elecciones legislativas, para la realización del proceso de redistribución. En esto, habría que considerar que con un ciclo electoral de tres años y un ciclo censal de diez años, habría momentos en que la elección debería realizarse en el año siguiente al del cierre del censo, que no daría tiempo suficiente para todo el proceso de redistribución. Al mismo tiempo, si se espera hasta un momento muy posterior al de la cierre del censo, surge el problema de que los números del censo ya no reflejan bien la distribución poblacional.

IV. INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES Y LA LOGÍSTICA ELECTORAL

32. De acuerdo a los plazos establecidos en la ley, el IFE ha designado a los 192 ciudadanos que integran los 32 Consejos Locales del Instituto, y éstos a su vez a los ciudadanos integrantes de los 300 Consejos Distritales, encargados de la administración electoral local, organismos que ya están instalados y procediendo normalmente a sus labores previas al proceso. Cabe destacar que el Consejo General del IFE estableció criterios para este proceso de selección, tales como la equidad de género, la pluralidad cultural, el prestigio público y profesional de los candidatos, experiencia previa en procesos electorales, además de la participación ciudadana y el compromiso de los interesados por la democracia. Este proceso parece haber sido exitoso dada la falta de comentarios negativos a su respecto.
33. Los materiales electorales ya han sido elaborados para dar elementos de confianza y certeza en el proceso electoral, situación que es admitida por los partidos políticos consultados y que dan cuenta de la experiencia y seguridad que aportan las plantas directivas y funcionarios del IFE encargados de su producción. En particular, las boletas cuentan con varios dispositivos para impedir la falsificación.
34. Debe tenerse presente que la cantidad de material electoral producido así como las fechas de su elaboración están siendo informados en el sitio web del IFE, con todo detalle, para el conocimiento de cualquier interesado.
35. Para incrementar la transparencia en los procesos de adquisición y de arrendamiento, el IFE firmó un convenio con Transparencia Mexicana, afiliado nacional de la conocida y respetada institución Transparency

International, para el monitoreo de todas las compras y todos los arrendamientos realizados por el IFE en preparación para las elecciones.

V. CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

36. De la respectiva Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE, se pudo obtener información precisa de la primera etapa de capacitación electoral a ciudadanos insaculados (*sorteados*) a la fecha de este informe y de las varias campañas de educación cívica que el IFE llevará a cabo en relación a las elecciones del 2 de julio.
37. El proceso de capacitación de los funcionarios de casilla se inicia con la selección aleatoria de 7.293.255 ciudadanos (6 de marzo), de los cuales se notifica a 4.698.030 y se capacitó hasta el 30 de abril del presente año a 2.208.818. Después de un proceso de eliminación de ciudadanos con base en un examen por escrito y por otras razones diversas, el 8 de mayo debió haberse realizado un nuevo proceso de insaculación para definir a los funcionarios de casilla, cuyo número requerido es de 916,146.
38. Para este segundo sorteo, además de los requisitos exigidos en la primera fase (ser Mexicano por nacimiento, estar inscrito en el Registro Electoral, contar con credencial para votar, saber leer y escribir y no tener más de 70 años el día de la elección), se utiliza la letra "W" elegida al azar por el Consejo General del IFE y el "grado de escolaridad". En consecuencia, se ordena alfabéticamente la lista de ciudadanos aptos, empezando por la letra W y después se reordena de acuerdo con el grado de escolaridad. De esta manera, la recepción y conteo de los votos se realiza por ciudadanos elegidos al azar, lo cual garantiza absoluta imparcialidad.
39. Se puede decir que este proceso de capacitación electoral se está llevando a cabo dentro de los plazos y metas establecidos por el IFE en esta materia, circunstancia que es ampliamente reconocida y aceptada por los partidos políticos y ciudadanía en general, y que los procesos de selección aleatoria contribuyen significativamente a la credibilidad de los procesos electorales.
40. La campaña de difusión y educación cívica es el segundo programa diseñado por esta dirección ejecutiva del IFE, básicamente para promover la participación de la ciudadanía en este proceso electoral, así como para difundir mensajes que promuevan valores cívicos como la lucha contra la discriminación, sin dejar de lado otros aspectos ligados a esta materia.
41. Esta campaña de educación cívica se va a centrar principalmente en el diseño de programas especiales para medios de comunicación, pero también son contemplados espectáculos en vías públicas. Los consejos locales

participan activamente en el diseño de actividades para sus respectivas áreas de responsabilidad, lo que nos parece bastante importante.

42. *Recomendaciones.* Sería interesante discutir la posibilidad de diseñar un programa de capacitación intensiva de los miembros de los consejos locales y distritales, pues actualmente estos quedan más o menos libres para determinar sus propias necesidades de capacitación, la cual es impartida por el vocero de capacitación de la junta correspondiente.
43. En el campo de educación cívica, sería interesante discutir la importancia de eliminar el monopolio formal del IFE en el tema, dado el valor agregado que las entidades de la sociedad civil podrían contribuir al proceso electoral en esta área.

VI. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

44. Hace ya largos años que los partidos políticos mexicanos gozan de la prerrogativa de acceso gratuito a la radio y televisión no solamente durante procesos electorales sino en forma permanente, por lo que este punto representa una de las principales garantías de la que gozan estas entidades para difusión de sus programas de campaña.
45. Por otra parte, los partidos políticos pueden contratar tiempos comerciales en la radio y televisión durante los períodos electorales. A este respecto, los concesionarios de los medios respectivos deben presentar al IFE un catálogo de horarios y tarifas disponibles a los partidos políticos durante el período de campañas electorales. Por ejemplo, el catálogo para el actual proceso electoral incluye datos de 1076 estaciones de radio, 312 canales de televisión abierta, 258 diarios y 158 revistas.
46. Desde el 1 de julio de 2005, el IFE viene realizando un monitoreo de noticiarios para inducir la equidad en el trato noticioso que reciben los partidos y candidatos durante las campañas electorales. Los monitoreos del presente año cubren 206 noticiarios de radio y 123 noticiarios de televisión en 35 plazas. Todo lo anterior representa más del 90% de la audiencia total. Desde el 19 de enero de 2006, el IFE también monitorea unos 32 programas adicionales, de los cuales 15 son de radio y 17 de televisión.
47. Los resultados de este monitoreo, que abarca los tiempos de transmisión, el número de menciones, y los géneros periodísticos utilizados, son publicados en la página web del IFE y actualizados de manera periódica, además de publicados en diarios de circulación nacional. Varias organizaciones que llevan a cabo proyectos de observación electoral también incluyen un monitoreo de los medios de comunicación como parte de sus proyectos, de

manera que habrá varias fuentes para conocer el tratamiento que recibieron los candidatos durante el período de campaña.

48. El IFE además ha iniciado un monitoreo de la contratación de tiempos por los partidos políticos y publica las tarifas pagadas y los contratos celebrados con las televisoras y radiodifusoras. También con el fin de promover la equidad en el trato a los partidos políticos por los medios de comunicación, el IFE ha prohibido las bonificaciones que algunas televisoras y radiodifusoras otorgaban a varios partidos políticos en elecciones pasadas.
49. De las conversaciones y reuniones sostenidas con los partidos políticos y organismos de la sociedad civil, surgen algunos comentarios críticos respecto a esta materia, pero que son absolutamente comprensibles dada la imposibilidad de cubrir la totalidad de los medios de comunicación y la dificultad técnica que implica regular la publicidad política que se efectúa a través de internet. En este aspecto, la autoridad electoral, de alguna manera, siempre puede aparecer cuestionada.

VII. GASTOS DE CAMPAÑA Y TRANSPARENCIA

50. Este asunto ha sido largamente tratado por el IFE y goza ya de aceptación por parte de los partidos políticos y candidatos. A grandes rasgos, su objetivo es obtener que la rendición de cuentas sea lo más transparente posible dentro de los propios sistemas ya señalados por el IFE y que se han traducido en reglamentos dictados para el efecto. El IFE ha además determinado el máximo de gastos de campaña para la elección de este año, tanto para Presidente de la República, como para elección de diputados y senadores.
51. El financiamiento público para los partidos políticos se ha establecido ya hace algún tiempo en la legislación mexicana. La ley (COFIPE, Art. 49) distingue tres conceptos para este otorgamiento; el primero es el relativo al sostenimiento de las actividades ordinarias del partido político, el cual se determina anualmente a través de una fórmula establecida por la ley, visando la distribución de 30% de lo disponible en forma igualitaria entre todos los partidos con representación parlamentaria y 70% de acuerdo con la votación que han obtenido en la elección precedente para diputados, siendo que existe provisión también para partidos nuevos que todavía no han entrado en la disputa electoral.
52. El segundo concepto del financiamiento público es el relativo a los gastos de campaña electoral; los montos correspondientes solo se asignan en el año de la respectiva elección, siendo el monto y la distribución análogos al del financiamiento ordinario.

53. Además de lo anterior, el financiamiento público subvenciona las actividades que realicen los partidos en materia de educación y capacitación política, de investigación socioeconómica y política, y de publicaciones. El COFIPE establece que los partidos políticos deben destinar un mínimo de dos por ciento de su financiamiento público para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.
54. El financiamiento público de gastos de campaña se paga en forma inmediata a la elección misma, haciendo una distribución mensual durante los primeros seis meses del año electoral. Si no fuere aprobada la rendición de cuentas, la sanción de multa, si fuera el caso, se resta del financiamiento público ordinario.
55. Hay que recordar que la rendición de cuentas de los partidos políticos debe referirse a los gastos ordinarios y permanentes de los mismos, que se traduce en un informe anual al respecto, y otra cuenta de gastos electorales realizados durante la campaña electoral. Adicionalmente, el Consejo General del IFE ha establecido los informes "detallados" o "específicos".
56. Cabe señalar que para el presente año, el IFE ha emitido una instrucción a los partidos políticos (por primera vez) para que presenten un informe detallado de gastos e ingresos relativos a sus procesos internos de selección de candidatos a la Presidencia de la República, comúnmente denominados "precampañas". Esta situación enteramente novedosa fue aceptada por los propios partidos políticos y, además de redundar en una mayor transparencia de los gastos de campaña, permitió al IFE aplicar sanciones a algunos partidos políticos, sobre la base de cotejar dichos informes con los resultados del "monitoreo de promocionales en radio, televisión, medios impresos y anuncios espectaculares".
57. Otro aspecto novedoso del actual período electoral resulta del hecho de que el IFE estableció que los partidos políticos deben entregar informes acerca de sus ingresos y egresos durante las campañas políticas y no hasta que éstas hayan concluido. Para el caso de las campañas presidenciales, los primeros informes se entregaron el 30 de marzo y los restantes deben ser entregados hasta el 30 de mayo y el 31 de julio. Pero, además de los informes de campaña, los partidos deben realizar informes parciales de los gastos realizados en promociones de radio y televisión. El primer informe se entregó el 15 de abril, que obviamente podrá ser fiscalizado, incluso antes de la elección. Los siguientes se entregarán el 30 de junio y el 31 de julio del presente año. Debe recordarse que esta rendición de cuentas también será publicada en la página web del IFE para el conocimiento de la ciudadanía.
58. En un esfuerzo para aumentar la transparencia general de los partidos políticos, el IFE ha establecido un procedimiento para que cualquier

- ciudadano pueda solicitar información de un partido o agrupación política nacional.
59. En atención a problemas surgidos durante las elecciones legislativas de 2003, el Consejo General del IFE ha establecido procedimientos para los casos de partidos que han perdido su registro, pues anteriormente no había ninguna reglamentación del asunto, y había muchas quejas de que algunos individuos inescrupulosos habían fundado partidos políticos con el fin de enriquecerse apoderándose de los bienes comprados con recursos públicos.
 60. Además, el Consejo General del IFE ha instituido cambios, algunos significativos, en los Reglamentos de Fiscalización, tanto de los partidos políticos como de las agrupaciones políticas nacionales, para incrementar el nivel de transparencia, en particular requiriendo que los partidos autoricen el acceso del IFE a su información bancaria y fiscal.
 61. De acuerdo a lo ya señalado, se estima que el IFE ha desarrollado un conjunto de actividades y reglamentos destinados a asegurar el financiamiento público, la transparencia del gasto electoral, y los topes máximos del gasto en esta materia. Estando este tema en el proceso de cumplimiento por parte de los partidos políticos, todavía no hay resultados suficientes para analizar la eficacia de estas medidas.

VIII. PROGRAMA DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES

62. Como es ya una tradición en procesos electorales mexicanos, nuevamente el IFE informará los resultados electorales preliminares, casilla por casilla, a través de su Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Hemos sido informados en detalle del mecanismo de desarrollo de este programa, de su alcance y sus tiempos, que nos permite anticipar que este proyecto se traducirá una vez más en la noticia oficial de resultados del proceso electoral para satisfacción general de la ciudadanía.
63. Este programa se basa en las actas de casilla que son llevadas a las Juntas Distritales, donde se digitan los resultados para ser transmitidos al IFE a nivel nacional. Este programa produce información sobre resultados de la elección presidencial, de senadores, y de diputados en forma conjunta, por lo que es relativamente lento con respecto a informaciones que solo se refieren a la elección presidencial.
64. Lo anterior ha motivado al IFE a efectuar para esta elección un conteo rápido en el día de la elección para conocer cuales son las tendencias electorales en la elección presidencial. Según se ha explicado, el sistema de conteo rápido se basa en una selección científica de 7.640 casillas, lo que representa una cobertura de más de cinco por ciento de las casillas.

Respecto a este punto, hemos sido informados de algunas preocupaciones sobre la conveniencia de que el IFE efectúe este diagnóstico, por considerar que podría dar como resultado cifras distintas de las que provengan del PREP, especialmente en un primer momento cuando el PREP estará dando en mayor parte resultados de áreas urbanas, mientras que el conteo rápido estará dando resultados globales pero apenas de un número limitado de urnas. La posición del IFE parece ser que si los resultados del conteo rápido son muy distintos de los del PREP, no se los anunciará. En todo caso, los resultados sólo pueden ser difundidos cuando así lo autorice el órgano colegiado del Instituto.

65. *Recomendación:* Para minimizar cualquier suspicacia o confusión en relación al conteo rápido y al PREP, se recomienda el anuncio de los resultados de los dos, con una amplia y clara explicación de la naturaleza de cada uno y cualquier diferencia que haya al momento del anuncio o que pueda haber posteriormente.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

66. El análisis de los distintos aspectos relevantes del proceso electoral federal, que se definieron previamente como objetivo que debía abordar el equipo de expertos coordinado por el PNUD, permite afirmar que los preparativos de la elección que ha de llevarse a cabo el próximo 2 de julio se han desarrollado conforme a las normas reguladoras del proceso establecidas en el COFIPE, complementadas por los acuerdos adoptados por el Consejo General del IFE.
67. De las distintas medidas acordadas por el Consejo General del IFE para favorecer la transparencia del proceso, consideramos particularmente relevantes las referentes a la fiscalización de los recursos entregados a los partidos políticos y, en lo referente a la votación, la que asegura una mayor transparencia en el voto emitido en las casillas especiales.
68. En el primero de los aspectos señalados, se han ido perfeccionando criterios y mecanismos que permiten un más eficaz contralor sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros de que pueden disponer los partidos políticos. En este punto, significa un avance el obligar a los partidos políticos y coaliciones a presentar tres informes parciales: uno al 30 de marzo, otro al 30 de mayo y un tercero al 31 de julio si se trata de campañas presidenciales o dos informes parciales si se trata de campañas para diputados y senadores, y el hacer del dominio público esos informes. Esto permite efectuar parcialmente la fiscalización antes de que la elección se realice.
69. En lo que se refiere a la votación en las casillas especiales, las medidas adoptadas aportan una mayor transparencia y seguridad al desarrollo de la

votación. Dichas casillas han sido previstas para permitir la votación a los electores que el día de la elección se encuentran transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio y les posibilita incidir en las categorías de candidatos que la ley prevé, según la circunscripción, la entidad federativa o el distrito en que se encuentren.

70. Dado el motivo que provoca su existencia, las referidas casillas no pueden contar con un listado nominal de electores habilitados para sufragar en ellas. Esto constituía una debilidad del sistema porque la presentación de la credencial con fotografía permite a los integrantes de la casilla comprobar la identidad de quien se presenta a votar pero no su habilitación para hacerlo, que solo surge de la lista nominal. Por esta razón, es indudable que favorece la transparencia el dotar a cada casilla especial de computadoras portátiles que le permitan disponer de la información respecto a los ciudadanos que por diversos motivos no están habilitados para participar en la elección, así como de un ejemplar impreso de esos listados.
71. Los representantes de los partidos políticos que tuvimos oportunidad de entrevistar fueron coincidentes en expresarnos su plena confianza en la tarea que está llevando a cabo el Servicio Profesional Electoral del IFE, cuyos integrantes son los directamente responsables de la organización y ejecución de las elecciones del 2 de julio. Alguno de los entrevistados señaló de manera expresa que "El IFE camina sólo", dando muestras de su confianza en el trabajo técnico profesional.
72. Alguno de esos representantes partidarios nos hizo conocer, en cambio, sus reparos respecto a la actuación del Consejo General del IFE, aunque esos reparos no dieron mérito a una expresión de desconfianza, sino que atienden fundamentalmente al hecho de que sus integrantes, por haber sido renovados en su totalidad después de las últimas elecciones legislativas en 2003, se considera que carecen de la experiencia necesaria para resolver, con la celeridad que exigen las circunstancias, las controversias que se suscitan en una competencia que se caracteriza por lo incierto del resultado.
73. Concretamente, en la entrevista mantenida con las personas representantes de la Alianza "Por el bien de todos", además de cuestionarse la propia integración del Consejo del IFE por el hecho de que, no obstante su importante representación parlamentaria, en el mismo no está representado el PRD, se criticó su renuencia en adoptar resolución respecto al contenido de spots televisivos que se entiende agresivos y al margen de lo permitido por la ley, en perjuicio de su candidato presidencial. Se criticó, asimismo, la interferencia del Presidente de la República en el proceso electoral a favor del candidato de su partido.
74. No corresponde a los integrantes de esta Misión expedirse sobre estos cuestionamientos porque ello no está encuadrado dentro del objeto que les

fue delimitado cuando se decidió su visita a México. No puede dejar de mencionarse, sin embargo, que conforme al acuerdo de neutralidad aprobado por el IFE el pasado 19 de febrero, para que haya equidad en la contienda, el Instituto fijó un período de 40 días, a partir del 23 de mayo, dentro del cual queda prohibido promocionar con fines electorales las obras públicas y otras acciones de gobierno.

75. En lo referente a la intervención del Presidente de la República en la contienda electoral, no puede dejar de señalarse que el Instituto Federal Electoral ha resuelto solicitar al Presidente de la República "una actitud plenamente neutral en sus declaraciones públicas y en las acciones de su gobierno" por considerarlo fundamental para garantizar un voto libre, auténtico y efectivo el próximo 2 de julio. El apoyo del Presidente de la República a uno de los candidatos enturbia, sin lugar a dudas, la campaña electoral y podría ser aprovechado para cuestionar la legitimidad del resultado de las elecciones presidenciales en una situación de resultados muy cerrados.
76. Para finalizar, no puede dejar de señalarse que el sistema de organización electoral mexicano se inscribe en América Latina dentro del grupo de países que han optado por conferir a órganos distintos la administración electoral y la jurisdicción electoral.
77. Como consecuencia de ello y en virtud de un alambicado contencioso electoral, todas las controversias que se suscitan a lo largo del proceso electoral federal desembocan necesariamente en el Tribunal Electoral, al cual le ha sido atribuida expresamente la declaración de validez de la elección de presidente electo. El juez de las elecciones es el Tribunal Electoral. Este Tribunal Electoral se ha incorporado en México al Poder Judicial de la Federación, lo que garantiza la legalidad, la objetividad y la imparcialidad de sus decisiones. El amplio criterio sentado por la Sala Superior del Tribunal para recibir las impugnaciones aún cuando el reclamante equivoque el remedio procesal deducido, siempre que aparezcan claramente identificados la resolución que se impugna y la voluntad de oponerse a ella, aseguran que no haya denegatoria de justicia por razones exclusivamente formales.
78. La actuación del Tribunal lo ha hecho merecedor de elevado prestigio en la consideración del pueblo y de los partidos políticos en particular, de manera que la legitimidad del proceso electoral queda garantizada por un órgano de alta confianza.

Lista de Entrevistados

Los integrantes del equipo se entrevistaron:

- a. con el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores (Alberto Alonso);
- b. con el Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos del Consejo General del IFE (Andrés Albo);
- c. con el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos (Fernando Agiss);
- d. con el Coordinador de la Unidad de Informática (René Miranda) (tema del PREP);
- e. con la Coordinadora de Asuntos Internacionales del PRI (Roberta Lajous) y el Representante de la "Alianza por México" ante el Consejo General del IFE (Felipe Solís);
- f. con el Director Ejecutivo de la Organización Electoral del IFE (Miguel Ángel Solís);
- g. con el Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE (Hugo Alejandro Concha Cantú);
- h. con el representante del PAN ante el Consejo General del IFE (Germán Martínez);
- i. con el Consejero Presidente del IFE (Luís Carlos Ugalde);
- j. con la Consejera electoral y presidenta de la Comisión de Relaciones Internacionales e Institucionales del Consejo General del IFE (Alejandra Latapí);
- k. con el Consejero electoral del Consejo General del IFE (Virgilio Andrade);
- l. con representantes de la "Alianza por el Bien de Todos" (Saúl Escobar y Astrid Juárez Tapia);
- m. con el Presidente y Magistrados del Tribunal Electoral (Dr. Leonel Castillo y demás Magistrados)
- n. con la Fiscal Especializada para la atención de delitos electorales (FEPADE) (María de los Angeles Fromow), y el Director General de Información y Política Criminal en materia de delitos electorales (Héctor Díaz-Santana) de la misma FEPADE;
- o. con una representante de "Alternativa Social Demócrata y Campesina" (Patricia Alvizu); y
- p. con el Comité Técnico de Evaluación (CTE) del Proyecto "Apoyo a la Observación Electoral 2006" del PNUD y con representantes de organizaciones nacionales de observación electoral, tales como la Fundación Nuevo Milenio, la Asociación Civil "Comisión Mexicana por los Derechos Humanos", la Asociación Nacional Cívica Femenina, la Asociación Civil "Tendiendo Puentes", y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).