



**Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)  
Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)**

**MISIÓN DE VISITANTES EXTRANJEROS  
ELECCIONES FEDERALES INTERMEDIAS Y ELECCIONES LOCALES, 2009**

**MÉXICO  
5 de Julio, 2009**

**Resumen de conclusiones.  
Reunión de evaluación**

## **INTRODUCCIÓN**

El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, en su condición de miembros de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), invitaron a las autoridades electorales del continente a integrar una Misión de Visitantes Extranjeros para presenciar las Elecciones Legislativas de medio periodo y las Elecciones Locales que se realizaron en ese país el pasado 5 de julio de 2009.

En atención a la invitación extendida, se conformó una Misión de Visitantes Extranjeros integrada por miembros de Organismos Electorales de las Américas, entre ellos: Elections Canada, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral de Honduras, el Tribunal Electoral de Panamá, el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay, el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, la Junta Central Electoral de República Dominicana y el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela. En esta oportunidad también se tuvo la oportunidad de trabajar de manera conjunta con delegados de Organismos Electorales de otras partes del mundo como: Bosnia y Herzegovina, la India, Zambia, entre otros.

Por parte del IIDH/CAPEL, participaron su Director José Thompson y la Oficial de Programa Sofia Vincenzi.

## Consideraciones generales

Le corresponde por mandato constitucional al Instituto Federal Electoral (IFE) la organización, conducción y vigilancia de las elecciones federales de los Estados Unidos Mexicanos. En esta ocasión, cerca de 77,5 millones de ciudadanos mexicanos conformaron el padrón electoral para las elecciones relacionadas con la renovación de los 500 escaños de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 6 gobernadores estatales, 606 ayuntamientos, 11 congresos locales, las 16 delegaciones de la capital y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La organización y el desarrollo de estas elecciones presentan importantes novedades derivadas de un conjunto de reformas constitucionales y legales aprobadas por el Congreso entre finales de 2007 y principios de 2008, las cuales impactaron directamente en las nuevas reglas sobre el régimen jurídico y financiación de los partidos políticos, la organización y atribuciones de la autoridad electoral, y finalmente en las directrices y condiciones de equidad en la competencia electoral.

En las elecciones federales en curso participaron los mismos ocho partidos políticos que lo hicieron en las elecciones presidenciales de 2006 y que superaron el umbral de votación requerido (2% del total de votos emitidos) para conservar su registro: el de Acción Nacional (PAN), el Revolucionario Institucional (PRI), el de la Revolución Democrática (PRD), el del Trabajo (PT), el Verde Ecologista de México (PVEM), Convergencia, Nueva Alianza (PANAL) y Socialdemócrata (PSD). En esta ocasión no contiene ningún partido de nueva creación.

Estos comicios tuvieron lugar en un momento importante para el futuro del país dada la situación económica mundial, que ha afectado a México de manera directa y que por ende presenta retos importantes para el marco legal e institucional. Como consecuencia, también hay problemas con el régimen hacendario, a raíz de la disminución en los ingresos públicos que, a su vez, se transforma en una dificultad estructural para los presupuestos municipales, estatales y federales.

La Misión fue informada sobre el entorno de la campaña, en la cual dejaron marca lamentables hechos de violencia, un insuficiente debate público sobre las principales propuestas de las fuerzas políticas respecto a un agresivo ataque mediático sobre la intrascendencia de las elecciones de medio periodo, motivando al electorado a anular su voto, dejándolo en blanco y la amenaza de un alto índice de abstencionismo. Todos estos factores que han presentado nuevos retos para las autoridades electorales de cara al proceso.

En este sentido, merecen especial reconocimiento los esfuerzos implementados por el Instituto Federal Electoral encaminados a fomentar una adecuada discusión pública y académica que permitieran superar los factores que atentaron contra el fortalecimiento de la democracia, como lo fueron la serie de foros temáticos llamados "Contraste de Propuestas Electorales". De la misma forma, resulta importante destacar las acciones orientadas a atraer el voto de las personas jóvenes que en esta oportunidad representaron cerca de 30% de los ciudadanos empadronados y que han sido fuertemente tentados a sumarse a las campañas contra el sufragio y a la participación política en general.

Finalmente y en atención a la invitación cursada por las autoridades electorales, los miembros de la Misión de Visitantes Extranjeros participaron en una serie de actividades académicas previas a la jornada electoral, escenario que sirvió para conocer y profundizar en casi todos los componentes importantes que intervienen en el proceso y jornada electoral. Es de suma importancia reconocer la disposición de parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Instituto Federal Electoral de visibilizar la mayor cantidad de aristas posibles para la comprensión de la idiosincrasia institucional mexicana, en un foro de intercambio de experiencias

donde se analizaron las características de la reforma electoral federal mexicana, la preparación y desarrollo de las elecciones federales, la presentación de los partidos políticos contendientes, la experiencia de la justicia electoral y la doctrina jurisprudencial del Tribunal Electoral en materia de delitos electorales.

## **JORNADA ELECTORAL**

Los Visitantes Extranjeros constataron las particularidades del proceso y jornada electoral desde una perspectiva que les permitió corroborar los avances y desarrollos institucionales que caracterizan al sistema en su conjunto y que se constituyen por ende, en fortalecimiento de la democracia en México. En la mayoría de los centros de votación visitados se observó un proceso y jornada electoral caracterizados por el civismo, la tolerancia, el orden y la tranquilidad, lo que permitió ejercer el derecho de sufragio en condiciones de paz y libertad absoluta.

De acuerdo con la organización del Tribunal Electoral y del Instituto Federal Electoral, con la colaboración de CAPEL en el diseño, los miembros de la Misión se desplazaron en rutas establecidas con el objetivo de lograr la mayor cobertura posible, las cuales abarcaron diversos sectores socioeconómicos, así como casillas regulares y especiales, de votación manual y electrónica en el área del Distrito Federal y algunas zonas del interior del país.

La Misión constató que el proceso está en manos del electorado, cuyo comportamiento evidencia una alta confianza en las autoridades y sistemas electorales. Los procedimientos de manipulación del material electoral antes, durante y después de la jornada encuentran sustento en los principios de buena fe y ética ciudadana, actitudes que llamaron la atención de la Misión constituyéndose en motivo de felicitación por la madurez política apreciada en todos los sectores participantes del proceso.

La Misión desea hacer un reconocimiento a las autoridades electorales por los esfuerzos concretos que llevó adelante para el mejoramiento del sistema a través de la capacitación de autoridades electorales y fiscales que conformaron las mesas de votación. Sin lugar a dudas, el adecuado manejo del material electoral y la forma de llevar a cabo el trabajo aseguró de manera general el proceso electoral en todos aquellos centros visitados.

La Misión califica la jornada como normal y sin mayores incidentes. En aquellos casos donde se presentaron algunos de carácter menor, las autoridades de mesa tuvieron una rápida respuesta y de manera eficiente subsanaron la situación. Se destaca un funcionamiento normal de la jornada, apegada a la ley, con procesos rigurosos, respetados y aceptados por los actores, lo que generó aun mayor credibilidad en las instituciones electorales.

## **PROCESO DE VOTACIÓN**

### **Centros de Votación**

La Misión constató que todos los centros de votación tenían su correspondiente número de mesa lo cual facilitaba el sentido de ubicación del elector al momento de presentarse a ejercer el derecho al sufragio.

Los miembros de la Misión corroboraron la infraestructura utilizada en los centros de votación. La ubicación de las casillas estuvo distribuida a lo largo de los patios, corredores o a la entrada de centros escolares o recintos similares, no en aulas o espacios cerrados, ocasionando en la mayoría de los casos aglomeraciones de

consideración, producto de la presencia tanto de autoridades electorales de las mesas como de representantes de los partidos políticos, sumado a los electores y sus acompañantes.

En consonancia con estas situaciones, la Misión conoció de espacios con problemas de iluminación o bien muy expuestos a los embates del clima que habrían estado en riesgo durante la jornada. Es importante señalar que la recurrencia a sacar las casillas a espacios externos, junto a la presencia de muchas personas en el recinto conlleva al riesgo de perder el control de la fiscalización del proceso. Sin embargo, no se observó ni se conoció ningún problema que afectara sustancialmente el proceso.

Los miembros de la Misión conocieron y constataron del funcionamiento de las casillas de votación que fueron instaladas en casas de habitación, negocios privados o a la intemperie. La Misión valora este sistema porque permite acercar el voto a la ciudadanía y considera que es sumamente importante que el votante lo acepte y lo respete, aunque se trata de una situación excepcional en América Latina, que por lo general hace uso de espacios públicos para las votaciones.

Es importante destacar la ausencia de **centros de información** en todos aquellos sitios que la Misión visitó, lo que no necesariamente constituye falla del sistema, sino que puede significar un alto conocimiento de parte de los electores acerca del proceso electoral.

### **Material de Votación**

De manera general, la Misión corroboró que todo el material fue bien diseñado y distribuido de manera adecuada. Asimismo, se conoció que la totalidad de los materiales e instrumentos fue entregada a tiempo e incluso con cinco días de anticipación a la fecha de los comicios.

Se constataron algunas dificultades asociadas al uso de los marcadores de tinta indeleble, los cuales tuvieron que ser reemplazados en varias ocasiones durante la jornada, sin embargo, no fue motivo para la generación de atrasos en el trabajo normal de los centros de votación.

También, se conoció de problemas relacionados con el talonario de la boleta electoral, la cual presentaba dificultades para ser desprendida y peligraba que se rasgara. Sin lugar a dudas, son elementos a los cuales se les debe prestar suma atención para un progresivo mejoramiento de los mecanismos que intervienen durante las jornadas electorales.

### **Funcionarios de la Autoridad Electoral y Delegados de Partidos Políticos**

En todos los centros visitados la Misión comprobó la presencia de **funcionarios de la autoridad electoral** cuyo trabajo se destacó en una constante asesoría a los miembros de las mesas y electorado que solicitaban información puntual del proceso como tal

Sobre el papel de las **autoridades electorales**, se debe rescatar la convocatoria y el alto nivel de capacitación constatado, lo cual les permitió mantener una buena coordinación durante la jornada, mostrando a su vez una gran madurez y tolerancia política con respecto a los representantes de los partidos políticos. En definitiva se considera una combinación exitosa que brindó adecuados resultados.

La Misión comprobó con beneplácito la **presencia de delegados de los partidos políticos**, como actores de primer orden que contribuyen a la transparencia del proceso. Hubo una equivalente representación de hombres y mujeres, así como de personas jóvenes y adultos mayores entre las personas que conformaban las casillas de votación. Caso contrario, fue la escasa, y en ocasiones nula, **participación de las fuerzas de seguridad** durante los recorridos en los centros de votación, constituyéndose en una interesante particularidad del sistema electoral mexicano y de la idiosincrasia del electorado que lo ve como un elemento innecesario en el ámbito de los comicios.

### **Votantes con discapacidad**

En la totalidad de las mesas visitadas a través de las rutas, se constató de las facilidades para las **personas con algún grado de discapacidad**, reconocimiento que se hace a las autoridades electorales por la utilización y facilitación de plantillas en braille, y por el excelente manejo de los votos asistidos que se requirieron. Son, sin lugar a dudas, esfuerzos cualitativos que diferencian al sistema electoral mexicano.

Sin embargo, los centros de votación suelen estar llenos de barreras arquitectónicas para las personas con discapacidad física, lo cual debe ser de atención para la planificación de nuevos procesos electorales en el futuro. Esta situación se constató tanto en los centros educativos como en los recintos de propiedad privada que se utilizaron para la votación.

### **Secretividad del Voto**

La Misión comprobó en la mayor parte de las mesas visitadas, las condiciones aceptables brindadas para la privacidad necesaria a los electores, por lo que la **secretividad** del voto estaba asegurada. Sin embargo, se conocieron casos muy puntuales donde la ubicación de la mampara no era la ideal respecto al entorno, sin embargo parece que es un tema que no preocupa al elector y tampoco atenta contra el proceso, de manera general.

### **Urna Electrónica**

En algunos de los centros visitados, la Misión conoció y constató el funcionamiento de **la urna electrónica** como un mecanismo de limitada utilización pero de primer nivel en el sistema electoral mexicano, sin embargo, a juicio de los observadores no tuvo mayor impacto (positivo o negativo) entre los electores los cuales no se inclinaron de manera preferente a utilizarla pero tampoco demostraron rechazo alguno por el mecanismo en esta oportunidad.

El desarrollo tecnológico que se plasmó en este tipo de votación llamó la atención de los integrantes de la Misión, al compararlo con países como Brasil y Venezuela, en que la casi totalidad del voto se hace por medios electrónicos. Se comprobó también que, no obstante el predominio histórico de la baja confianza en asuntos políticos en este país, los electores tuvieron una actitud neutra frente a este plan piloto. Fue evidente, sin embargo, que los miembros de mesa debían tener mucha más injerencia al instruir al votante sobre cómo proceder con los pasos de la mecánica electoral.

## **Padrón Electoral**

Los miembros de la Misión destacan los mecanismos utilizados para el mejoramiento del control del **padrón electoral**. La actualización y utilización de las fotografías de los electores en las “Listas nominales de electores”, se constituye en un elemento eficaz de control de quienes ejercen el derecho al sufragio y quienes no están facultados para ejercerlo. Sin embargo, se observó de manera general que el padrón electoral a disposición de las autoridades de mesa no era firmado por el elector. La firma podría ser un nuevo elemento de seguridad en el proceso, más importante aun que el uso de la tinta indeleble, cuyo uso acarrea tantos problemas operativos.

Por otra parte, en todas las mesas visitadas, el marcador mecánico de los registros electorales presentaba fallas frecuentes, por lo que en casos extremos se recurrió aun al uso de un martillo para asegurar la perforación.

## **Propaganda Electoral**

En los centros de votación visitados, hubo una adecuada **observancia a las normas electorales** respecto del uso de propaganda electoral, por lo que la presencia de este tipo de materiales fue muy escasa, y en algunos casos nula, salvo las que notoriamente habían quedado del periodo de campaña ordinario. De manera general, los miembros de la Misión reconocen la importancia y efectivo impacto que tuvo la utilización de signos externos informativos sobre “¿Cómo votar?” y los “Delitos Electorales”, así como los mecanismos de telefonía para acceso a la información, que se constituyen en elementos importantes para un buen desarrollo de la jornada electoral.

## **PROCESO DE ESCRUTINIO**

La Misión reconoce los esfuerzos realizados por los miembros de las Juntas Receptoras del Voto para realizar de la manera más rápida y ágilmente posible el cierre de las mesas y el escrutinio de los resultados. Las autoridades electorales conocían bien los procedimientos a seguir, demostrando el exitoso programa de capacitación que se llevó a cabo previo a la jornada electoral.

De manera general, el cierre de las mesas fue ordenado sin presentarse inconsistencias. En todas las mesas visitadas la hora de cierre fue puntual y se permitió que la totalidad de personas presentes y en fila al momento de la clausura de la votación pudiesen emitir su voto. La Misión no constató inconvenientes que pusieran en peligro la integridad del proceso.

La Misión observó con atención el estilo y procedimiento con que se han determinado las responsabilidades y procedimientos para que miembros de la mesa manejen y trasladen el material electoral escrutado hasta las oficinas habilitadas al efecto. Los miembros de la Misión destacan los usos observados en dichos momentos y reconocen las prácticas basadas en la buena fe que el sistema permite en todo momento.

La transmisión de los resultados fue punto alto de la jornada electoral. La Misión constató como fluida y en tiempo real la obtención y transmisión de los datos preliminares para ser difundidos. Este aspecto adquiría, a raíz de los acontecimientos de los comicios del 2006, un enorme significado para la imagen de las autoridades electorales y, en especial, del IFE. Los observadores tuvieron una impresión muy favorable respecto del procedimiento seguido en esta oportunidad y consideran que en esta materia se ha solidificado positivamente la visión ciudadana respecto del régimen electoral en general y sobre la fiabilidad y transparencia de la etapa de transmisión de resultados en particular.

Asimismo, los miembros de la Misión desean felicitar al IFE por todos los aspectos logísticos cuidadosamente contemplados para que miembros de la prensa, observadores internacionales y actores del proceso electoral pudieran acceder directamente a una ágil información del escrutinio.

## **RECOMENDACIONES**

Producto de las intensas jornadas previas a la realización del día de la votación, y recogiendo diversas inquietudes planteadas por sectores académicos y sociales, así como al proceso de observación desarrollado durante el día de las elecciones, de la manera más respetuosa, ponemos a consideración las siguientes recomendaciones:

- Los miembros de la Misión recomiendan modificar la hora de convocatoria a los miembros de las mesas, quienes se deberían presentar con suficiente tiempo para instalar las mesas de votación e iniciar el proceso de votación sin demora.
- La Misión recomienda evaluar los espacios asignados a la ubicación de las casillas de votación, sobre todo cuando están ubicadas en sitios abiertos y de fácil aglomeración de personas.
- La Misión considera que es fundamental que los miembros de mesa ejerzan un mayor control a lo largo del proceso de votación, desde el momento que se registra el elector hasta que deposita la papeleta en la urna. Esto para evitar momentos de confusión que podrían tornar vulnerable la manipulación de las papeletas e inclusive permitir la indebida participación de terceras personas.
- La Misión recomienda considerar el uso de la firma en las actas de padrón electoral como sustituto de las perforadoras o marcadores del documento de identidad. Se trata pues de un mecanismo más sencillo de manipulación y efectivo para el control adecuado del proceso. De la misma manera, evaluar la necesidad del uso de la tinta indeleble en las actuales circunstancias históricas, políticas y culturales de México.

## **AGRADECIMIENTOS Y RECONOCIMIENTOS**

La Misión de Visitantes Extranjeros y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), en su condición de Secretaría Ejecutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), agradecen a las autoridades electorales mexicanas su hospitalidad, así como el brindar la oportunidad de fortalecer los vínculos que existen entre los miembros de esta Asociación en torno a la consolidación de la democracia en la Región.

La Misión reconoce la excelente disposición hacia sus miembros de parte de las autoridades de mesa y de los representantes de partidos políticos durante toda la jornada electoral. Tolerancia, apertura, cordialidad y buena comunicación fueron algunas de las constantes características del trato al momento de la verificación del proceso. Sin lugar a dudas, factores de garantía en una democracia en consolidación.

Los Miembros de la Misión desean destacar en este Informe, que pese al crispante ambiente que se percibió durante la campaña desde las agrupaciones políticas, el desarrollo y resultados de trabajo de la jornada demostraron el profesionalismo del proceso en beneficio de todas y todos los mexicanos. Es un punto alto de credibilidad el obtenido en relación con el manejo logístico de las elecciones y en particular, de los resultados preliminares.

La Misión de Visitantes Extranjeros desea resaltar el esfuerzo que realizaron el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por mejorar en todo momento el proceso en su conjunto y sobre todo por la capacitación impartida a los miembros de mesa y fiscales participantes.

La Misión rescata, el juego limpio de los partidos políticos en el respeto durante la jornada observada y el posterior acatamiento de los resultados electorales, pese al antagonismo característico previo al día de las elecciones. Es por ende, una razón de felicitación por el civismo y la salud democrática demostrados.

Asimismo, la Misión reconoce la actitud pacifista, madura y activa de la población en las horas posteriores al anuncio de los resultados, dejando con ello de lado todo temor infundado en cuestionar la voluntad soberana del pueblo mexicano y en la seriedad de trabajo de quienes administran la justicia electoral.

La Misión formula sus observaciones y recomendaciones, como quedan presentadas en este Informe, con pleno respeto a la idiosincrasia y legalidad de México, esperando que sean recibidas e interpretadas dentro del espíritu de respeto y cooperación que une a los Organismos Electorales de nuestros países y que distinguen a las Asociaciones a las que el IIDH/CAPEL sirve de Secretaría Ejecutiva.