



**Misión de Observación Electoral
Unión Europea
México 2006
INFORME FINAL**





M É X I C O

INFORME FINAL

**ELECCIONES PRESIDENCIALES Y
LEGISLATIVAS**

2 de julio de 2006

**MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
UNIÓN EUROPEA**

23 de noviembre de 2006, Ciudad de México/ Bruselas

ÍNDICE

I.	SUMARIO EJECUTIVO	1
II.	INTRODUCCIÓN	4
III.	ENTORNO POLÍTICO	5
	A. Contexto Político	5
	B. Los Partidos Políticos y los Candidatos	8
IV.	CUESTIONES LEGALES	9
	A. La Organización Política de México	9
	B. Marco Constitucional y Legal	10
V.	LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	12
	A. Estructura de la Administración Electoral	12
	B. El Funcionamiento del IFE	13
	C. El Consejo General	14
VI.	EL REGISTRO DE VOTANTES	15
VII.	EL REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES	17
VIII.	EL REGISTRO DE CANDIDATOS	18
IX.	EL VOTO DE MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR	19
X.	LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	20
XI.	LAS CASILLAS ESPECIALES	22
XII.	EDUCACIÓN CÍVICA Y FORMACIÓN DE VOTANTES	23
XIII.	LA CAMPAÑA ELECTORAL	24
	A. Entorno y Condiciones de la Campaña	24
	B. Uso de Recursos Estatales	25
	C. El Financiamiento de Partidos Políticos	27
	D. El Financiamiento de las Campañas	28
XIV.	PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y OBSERVACIÓN	30
XV.	LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	31
	A. La Libertad de Prensa	32
	B. Marco Legal	34
	C. Monitoreo de Medios de Comunicación	35
XVI.	PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	38
XVII.	LA JORNADA ELECTORAL	40
XVIII.	RESULTADOS PROVISIONALES	41
XIX.	QUEJAS Y APELACIONES	46
XX.	RECUENTO PARCIAL DE VOTOS	50
XXI.	RESULTADOS FINALES Y DECLARACIÓN DE VALIDEZ	52
XXII.	RECOMENDACIONES	53

Este informe ha sido redactado por la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) y presenta las conclusiones de la MOE UE sobre las elecciones presidenciales y legislativas celebradas en México en 2006. Estas opiniones no han sido adoptadas ni aprobadas por la Comisión y no deberían ser consideradas como un comunicado de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni tampoco acepta responsabilidad alguna por el uso que se haga de estos datos.

I. CONCLUSIONES GENERALES

Respondiendo a la invitación del Instituto Federal Electoral (IFE), se desplegó una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) para observar las elecciones presidenciales y legislativas que se celebraron en México el 2 de julio de 2006. El mandato de la MOE UE –Misión liderada por el Sr. José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra (España), Miembro del Parlamento Europeo (MPE)-, fue la observación y evaluación del proceso electoral según los estándares internacionales para la celebración de elecciones democráticas. La MOE UE se adhirió a la “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones”, adoptada bajo los auspicios de las Naciones Unidas en octubre de 2005.

En conjunto, las elecciones presidenciales y legislativas del 2 de julio de 2006 cumplieron con los principios para la celebración de elecciones auténticamente democráticas. Fueron, generalmente, competitivas, transparentes, bien administradas, y se celebraron en un ambiente de respeto a las libertades de expresión, reunión y asociación, demostrando el firme compromiso de los ciudadanos mexicanos con el fortalecimiento y consolidación de la democracia. El marco legislativo es propicio para la celebración de elecciones democráticas y se han adoptado numerosas salvaguardas en la última década para garantizar la transparencia del proceso.

El candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón, ganó las elecciones presidenciales por un estrecho margen (de 0,56%), frente al candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador. En las elecciones legislativas, el PAN ganó la mayoría de los escaños en ambas cámaras (206 diputados y 52 senadores), seguido por la Coalición (127 diputados y 33 senadores), el PRI (103 diputados y 29 senadores), el PVEM (18 diputados y 6 senadores), Convergencia (17 diputados y 5 senadores), el PT (16 diputados y 2 senadores), Nueva Alianza (9 diputados y 1 senador), y Alternativa (4 diputados y ningún senador).

Tras la jornada electoral, varios incidentes como la ocupación de la plaza central y arterias principales de la capital, junto con un intento, por parte de simpatizantes de la Coalición, de protestar ante la Asamblea Nacional, elevaron el grado de tensión política en el país. No obstante, el 5 de septiembre de 2006, el Tribunal Electoral validó las elecciones declarándolas auténticas, libres y democráticas, aunque a su vez criticó las interferencias provenientes del Presidente saliente y del sector privado en la campaña, además de expresar su inquietud ante el impacto que hubieran podido tener tales acciones en otras circunstancias. López Obrador rechazó este dictamen, al igual que la victoria del candidato del PAN, y en asambleas públicas de simpatizantes suyos, el 16 de septiembre y el 20 de noviembre de 2006, se autoproclamó “presidente legítimo”, encabezando un gobierno paralelo al de Felipe Calderón –el candidato vencedor- quién asumirá la Presidencia de México el 1 de diciembre de 2006.

El IFE ha mantenido su independencia y un alto grado de confianza pública a lo largo de la campaña electoral; al igual que entre todas las fuerzas políticas, y a pesar de algunas deficiencias, organizó las elecciones de forma efectiva y transparente. Sus importantes recursos financieros contribuyeron a asegurar una gestión profesional y sofisticada del proceso, incluyendo la fluida y correcta implementación del calendario electoral. Se realizaron importantes esfuerzos para asegurar que todos los sectores de la población estuviesen informados de sus actividades. El Consejo General, el máximo órgano decisorio del IFE, realizó sus labores de forma diligente y neutral. Sin embargo, el Consejo fue criticado respecto de varias decisiones controvertidas, además de por su debilidad en la implementación de regulaciones relativas a la campaña electoral y a pactos políticos, dando a veces la impresión de ser un foro para el enfrentamiento entre partidos políticos más que un consejo para el debate, la implementación y la ejecución de la legislación electoral.

Se realizó una importante labor para actualizar y hacer público el padrón electoral, y hubo un consenso generalizado entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil sobre su credibilidad y fiabilidad. No obstante, aún contiene algunos problemas estructurales, que datan de su creación en los años noventa. Se estima que el 1% de personas incluidas en el padrón nacional habían fallecido, y que cerca de un 20% había cambiado de domicilio sin informar de ello al IFE. En todo caso, la incorporación de salvaguardas para evitar el voto múltiple (medidas de seguridad en las credenciales para votar, además del uso de listas nominales con fotografías, y de la tinta indeleble) hicieron que estas deficiencias en el registro nacional hayan sido más un problema estadístico que técnico.

La campaña electoral se desarrolló, por lo general, en un clima de tranquilidad, a pesar de algunos incidentes puntuales de violencia en Oaxaca, Guerrero y el Estado de México, que aunque no directamente ligados a las elecciones, tuvieron repercusiones sobre el clima político general. Si bien, los candidatos pudieron realizar libremente sus actividades de campaña sin restricciones o interferencias significativas, el clima estuvo altamente polarizado, con un elevado grado de campañas negativas, que fueron aumentando conforme progresaba la campaña. Se prestó poca atención a los manifiestos y programas de los partidos políticos.

Los medios de comunicación que fueron monitoreados por la Misión ofrecieron a los ciudadanos gran variedad de información sobre el proceso electoral, incluyendo la campaña, la jornada electoral y las actividades que siguieron a la jornada electoral. Aunque en la cobertura de las noticias, los medios monitoreados prefirieron mostrar el intercambio de críticas entre los principales contendientes, y no tanto sus plataformas políticas, demostrando en ciertos casos un trato preferente a uno u otro, cumplieron con los requisitos legales respecto a los espacios gratuitos o pagados de propaganda electoral. No obstante, el IFE y el Tribunal Electoral tuvieron que intervenir en algunos casos para exigir la retirada de ciertas propagandas electorales que se consideraron ofensivas y difamatorias.

Las mujeres representan más del 50% de la población de México, sin embargo su presencia e influencia en los ámbitos políticos y públicos permanecen en niveles bajos. De entre los cinco candidatos presidenciales, sólo había una mujer. Merece destacarse que la ley electoral estipula que los partidos políticos no presenten a más de un 70% de candidatos del mismo género para las elecciones parlamentarias. Aunque las listas de los partidos políticos cumplieron este requisito, las coaliciones no lo hicieron de forma tan estricta.

Las organizaciones de la sociedad civil desempeñaron un papel fundamental para asegurar la transparencia del proceso, llamando a la participación en las urnas y monitoreando el rendimiento de las principales instituciones responsables de las elecciones. También tuvieron un impacto positivo sobre los partidos políticos al disuadirlos de realizar prácticas intimidatorias para lograr votos y pidiendo que no abusaran de programas sociales con fines partidistas. Aunque los observadores nacionales tuvieron acceso a todas las fases del proceso electoral no tuvieron el derecho de presentar quejas ante las casillas o de firmar las actas de escrutinio.

La jornada electoral transcurrió de forma satisfactoria. Los votantes participaron en gran número y pudieron emitir su voto libremente, sin intimidación, de forma tranquila y ordenada. El secreto del voto estuvo garantizado en la mayoría de las casillas observadas. Los problemas que fueron destacados por los observadores se refirieron a las largas filas, a la apertura tardía de casillas en algunas zonas, a la falta de algunos materiales electorales, a la insuficiente supervisión de las urnas, y a la ausencia de precintos de seguridad en las urnas. Un aspecto positivo del proceso fue la presencia de representantes de los principales partidos políticos en la mayoría de las casillas visitadas, además de la presencia de observadores nacionales en un 30% de las casillas visitadas por observadores de la UE.

Un aspecto mejorable que surgió durante el proceso fue el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior. Se recibieron unos 30.000 votos postales de un total de 45.000 solicitudes de voto aceptadas, una cifra demasiado pequeña teniendo en cuenta los millones de ciudadanos que viven fuera de México y que no pudieron participar en dicho proceso por las dificultades en el cumplimiento de los procedimientos legales establecidos.

El cómputo de votos y el anuncio de resultados por parte del IFE se realizaron según las disposiciones legales y los acuerdos realizados entre las instituciones políticas. El IFE dirigió dos proyecciones durante la jornada electoral, un “conteo rápido” y un cómputo preliminar de resultados -el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)- antes de que se contasen los votos a nivel distrital. Estos ejercicios demostraron la compatibilidad entre los resultados. Sin embargo, el IFE no supo comunicar ni explicar de forma clara y efectiva el “conteo rápido” ni el PREP a la ciudadanía, exponiéndolo a críticas cuando el candidato que quedó en segundo lugar empezó a poner los resultados en duda.

Cientos de instancias de inconformidad fueron presentadas por la Coalición y el PAN, incluyendo una petición por parte de la Coalición para el recuento de votos en cada uno de los 300 distritos electorales. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazó esta petición, pero solicitó el recuento de 11.839 casillas en 26 estados. En las zonas en las que el recuento fue observado por la Misión, este se realizó de forma organizada y transparente, sin mayores incidentes. Ante esto, la Misión consideró que las discrepancias surgidas durante el proceso de recuento fueron el resultado de errores humanos no intencionados, los cuales no mostraban un patrón que en sí pudiese llevar a sospechar la posibilidad de fraude, y que serían probablemente debidas a las largas horas de trabajo durante la jornada electoral, a la presión del tiempo, y en algunos casos, a los bajos niveles de educación de los miembros de las juntas directivas de las casillas en las zonas más remotas.

El 5 de septiembre de 2006, el Tribunal Electoral dictaminó la validez del proceso electoral, y anunció los resultados finales, proclamando a Felipe Calderón, del PAN, como Presidente entrante. El Tribunal consideró que en cuanto a las “solicitudes de anulación” presentadas por la Coalición Por el Bien de Todos, varias de las irregularidades no fueron sustanciadas y otras, aunque sustanciadas, fueron corregidas antes de que pudieran afectar el proceso o incidir sobre la libertad del voto. También estimó que otras irregularidades no pudieron ser consideradas al ser desconocido su impacto sobre el electorado, y que incluso si se aceptaban en conjunto, no había pruebas de que hubieran podido determinar o afectar seriamente el desenlace de las elecciones. Por consiguiente, el Tribunal determinó la validez de las elecciones declarándolas auténticas, democráticas y libres.

La Misión destacó, que ante el marco constitucional vigente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación Electoral, y demás legislación que regula el sistema electoral, las resoluciones adoptadas por el Tribunal Electoral y sus declaraciones de validez de los resultados, y la proclamación del Presidente electo, que son finales e irrevocables, pusieron fin al proceso electoral. Ante estas resoluciones y las declaraciones del Tribunal Electoral, la Misión no consideró necesario revisar su Declaración Preliminar sobre el proceso electoral, presentada el 3 de julio de 2006. La Misión considera que los resultados oficiales anunciados por el Tribunal Electoral reflejan la voluntad legítima de los ciudadanos de México.

II. INTRODUCCIÓN

Las elecciones presidenciales y legislativas se celebraron el 2 de julio de 2006 en México. Respondiendo a la invitación del Instituto Federal Electoral (IFE), la Unión Europea desplegó una Misión de Observación Electoral, liderada por el Sr. José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Miembro del Parlamento Europeo. La MOE UE se instaló en el país el 10 de junio de 2006, con base en la capital, Ciudad de México. La Misión estuvo compuesta por un Equipo Central de 10 personas, junto con 66 Observadores de

Largo Plazo (OLPs) desplegados en los 31 estados y en el Distrito Federal, que observaron el periodo de campaña, al igual que los preparativos previos a las elecciones, la jornada electoral, y el periodo tras la jornada electoral.

La MOE UE estuvo en contacto con otras misiones de observación nacionales e internacionales, y sostuvo encuentros con funcionarios gubernamentales y de las autoridades electorales, partidos políticos y candidatos, los medios de comunicación, representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional. El Jefe de Misión de la MOE UE se reunió con todos los partidos políticos además de altos funcionarios del gobierno mexicano. La MOE UE presentó una declaración con sus impresiones y conclusiones preliminares el 3 de julio de 2006¹ Tras la publicación de los resultados preliminares por parte del IFE, del dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazando las peticiones presentadas por el candidato que quedó en segundo lugar en las elecciones presidenciales y que impugnaban los resultados y el anuncio de los resultados finales, al igual que la proclamación del Presidente electo, la Misión terminó sus actividades el 7 de septiembre de 2006.

El mandato de la MOE UE fue realizar una valoración global del proceso electoral en línea con los principios internacionales para la celebración de elecciones auténticamente democráticas² y sugerir recomendaciones de cara al futuro. Como objetivos adicionales de la observación electoral estaban el incrementar la confianza pública en el proceso electoral y servir como elemento disuasorio contra el fraude y el conflicto.

La MOE UE quisiera expresar su agradecimiento ante la cooperación y atenciones brindadas durante el curso de su trabajo por parte del IFE; del Tribunal Electoral de Poder Judicial; la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE); el Presidente, y otros funcionarios del Gobierno; la Delegación de la Comisión Europea y representantes de los Estados Miembros de la Unión Europea; los partidos políticos y los candidatos; los medios de comunicación; las organizaciones de la sociedad civil, y otros observadores nacionales e internacionales. La Misión quisiera agradecer sobre todo al pueblo de México por la hospitalidad y buena acogida brindada a todos los observadores.

III. ENTORNO POLÍTICO

A. CONTEXTO POLÍTICO

Durante 71 años, México fue gobernado por un partido único, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Su control sobre el gobierno terminó en el año 2000, cuando Vicente Fox, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) fue elegido Presidente, lo cual supuso un punto de inflexión para la democracia mexicana. Las elecciones presidenciales de 2006 fueron las primeras en las que el PRI no controlaba el gobierno federal.

¹ Ver <http://www.eucommexico.org>.

² Sobre todo los principios incluidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Cinco candidatos se presentaron a las elecciones a la Presidencia, cuyo mandato es de seis años. Las encuestas mostraron de forma consistente un empate técnico entre Felipe Calderón del PAN y Andrés Manuel López Obrador, candidato del Partido de la Revolución Democrática, que junto con el Partido del Trabajo y la Convergencia formaban la Coalición Por el Bien de Todos. Roberto Madrazo, el candidato del PRI, se situaba tercero en las encuestas³.

Después de dos meses de recursos legales, Calderón fue finalmente proclamado por el Tribunal Electoral, el 5 de septiembre de 2006, como ganador de las elecciones presidenciales, por un margen de 0,56%, sobre López Obrador. Un total de 500 escaños del Parlamento también fueron elegidos el 2 de julio, además de 128 escaños del Senado⁴. El PAN ganó la mayoría de los escaños de ambas cámaras (206 diputados y 56 senadores). A pesar de esto, y del hecho de que el sistema mexicano es presidencialista, Calderón necesitará de apoyos adicionales en el Congreso.

La organización de las elecciones es responsabilidad del IFE, y de sus 32 consejos locales y 300 consejos distritales, que fueron observados por observadores nacionales e internacionales (llamados “visitantes extranjeros”), además de los representantes de los partidos políticos y coaliciones registradas. El listado nominal de votantes incorporaba a 71.730.970 ciudadanos con capacidad para votar, lo cual supone un 95,4% de la población (estimada en 103,3 millones) con más de 18 años, de los cuales cerca de 13 millones votaban por primera vez, en las 130.500 casillas de todo el país. También estaban inscritos 40.854 mexicanos para votar en el exterior.

La campaña electoral se inició en octubre de 2005 y tras un breve receso en diciembre, conocido como la “tregua navideña”, siguió hasta finales de junio de 2006. Durante la primera parte de la campaña el PRD presentó varias acusaciones de interferencia gubernamental y de favoritismo hacia uno de los candidatos. Más adelante, el Presidente Fox se comprometió a cumplir con las normas electorales que prohíben que los funcionarios gubernamentales apoyen públicamente a un candidato o eventos oficiales que pudieran ir en beneficio de dicho candidato. Estos límites impuestos sobre el Presidente, los gobernadores estatales y los funcionarios de gobierno podrían parecer demasiado rígidos en otros países, sin embargo, la historia de alegaciones de fraude en elecciones pasadas hace que esta medida y otros mecanismos introducidos en el marco de las amplias reformas de los noventa sean comprensibles en el contexto mexicano.

Estos mecanismos o “candados” tienen por función garantizar la limpieza, imparcialidad y transparencia de los procesos electorales. Como parte de estos mecanismos, los altos funcionarios del IFE y del Tribunal Electoral reciben salarios elevados para evitar la

³ Los otros dos candidatos fueron: Patricia Mercado de Alternativa, y Roberto Campa Cifrián de Nueva Alianza. La Coalición Alianza por México, en la que el PRI es el socio principal, incluía al Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

⁴ Los mexicanos eligieron a 500 diputados: 300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Para los 128 senadores: 96 fueron elegidos por mayoría relativa y 32 por representación proporcional.

vulnerabilidad al soborno o a los intentos financieros para influenciar sus decisiones. Los partidos políticos registrados reciben un gran apoyo financiero público para equiparar las condiciones entre los partidos, mantener la autenticidad y pureza de sus programas y para evitar que puedan quedar bajo influencia de injerencias extranjeras. Para revertir la falta de confianza ante los procesos de cómputo y anuncio de resultados se adoptaron diferentes instrumentos de proyección y contabilización de votos, como el “conteo rápido”, en las elecciones presidenciales y el PREP para los votos a nivel distrital.

No obstante, y a pesar de estos instrumentos y filtros para asegurar un proceso electoral transparente y equilibrado, López Obrador proclamó que el proceso se vio perjudicado por interferencias gubernamentales. Por consiguiente, no aceptó los resultados anunciados por el IFE, ni el veredicto del Tribunal Electoral, haciendo uso, en ocasiones, de fuertes expresiones verbales cuestionando las instituciones y haciendo explícito su desacuerdo con la manera en la que el proceso fue gestionado. De esta forma, justificó el movimiento de resistencia cívica que llevó al bloqueo de las arterias principales de la Ciudad de México y a la formación de un gobierno paralelo, autoproclamándose finalmente como Presidente.

La campaña electoral y la situación política en el país se vieron afectadas tanto por los incidentes de violencia en los estados de Oaxaca y Guerrero como también por un elevado grado de acusaciones personales y discursos provocativos entre los candidatos. Estos últimos se concentraron más en dañar la imagen de sus oponentes que en reafirmar los programas políticos de sus partidos o coaliciones.

Frente al temor sobre una posible reacción desmedida por el anuncio de los resultados, en caso de un pequeño margen de diferencia, y las quejas por la interferencia de funcionarios públicos favoreciendo candidatos, los presidentes de los partidos políticos (con la excepción de Nueva Alianza) decidieron firmar un “Acuerdo por la Equidad, la Legalidad y la Gobernabilidad”, el 13 de junio de 2006. Esta fue una iniciativa muy positiva que reconocía al IFE y al Tribunal Electoral como las únicas autoridades competentes para la conducta del proceso electoral y para la resolución de posibles disputas. Los partidos políticos también acordaron aceptar los resultados electorales sin perjuicio de su derecho a impugnarlos por medios legales, y solicitar que el Presidente de la República no declare un vencedor (como ocurrió en el 2000) hasta que el IFE no se haya pronunciado formalmente. Los candidatos y la dirigencia de los partidos políticos confirmaron a la MOE UE su compromiso con este acuerdo.

La violencia, que muchos esperaban tras el anuncio de los resultados, finalmente no ocurrió. Los mexicanos aguardaron pacientemente los dictámenes del Tribunal Electoral, al igual que el anuncio de los resultados finales y la proclamación del presidente electo. La Plaza del Zócalo en la Ciudad de México, y las principales arterias de la capital fueron ocupadas pacíficamente por los simpatizantes de López Obrador.

B. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS CANDIDATOS

Hubo cinco candidatos registrados para las elecciones presidenciales:

	Partido/ Coalición	Candidato	Eslogan
	Partido Acción Nacional	Felipe Calderón	Para que vivamos mejor
	Coalición Por el Bien de Todos (PRD, PT, Convergencia)	Andrés Manuel López Obrador	Por el bien de todos, primero los pobres
	Alianza por México (PRI, PVEM)	Roberto Madrazo	Mover a México para que las cosas se hagan
	Alternativa Social Demócrata y Campesina	Patricia Mercado	Palabra de mujer
	Nueva Alianza	Roberto Campa	Uno de tres

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, de 44 años, es un abogado educado en Harvard. A los veinte y pocos años fue presidente del movimiento de juventudes del PAN y representante de su estado Michoacán en la Asamblea Legislativa del Estado y en la Asamblea Nacional. Se presentó como candidato a Gobernador de su estado en 1995 y fue presidente nacional del PAN entre 1996 y 1999. Poco después de que Vicente Fox llegase a la Presidencia en el año 2000, Calderón fue nombrado director de Banobras, un banco de desarrollo nacional, y luego integró el gabinete como Secretario de Energía; abandonó este cargo en 2004.

Andrés Manuel López Obrador, de 52 años, es originario del Estado de Tabasco. Fue Jefe del Gobierno del Distrito Federal de 2000 a 2005. Antiguo miembro del PRI, López Obrador fue presidente del partido en el Estado de Tabasco, pero abandonó el partido

para presentarse a Gobernador en 1988 como candidato del Frente Nacional Democrático. Posteriormente, participó en la fundación del PRD en 1989, y ese mismo año se convirtió en el presidente de dicho partido en el Estado de Tabasco. López Obrador ha sido presidente nacional del PRD de 1996 a 1999.

Roberto Madrazo Pintado, de 54 años, es un abogado nacido en el Estado de Tabasco, estado que representó tanto en el Parlamento como en el Senado, y del que también ha sido Gobernador entre los años 1994 y 2000. Fue presidente del PRI de 2002 a 2005 y es considerado como la persona que aportó cohesión al partido, tras su histórica derrota en las elecciones presidenciales de 2000.

Dora Patricia Mercado Castro, de 49 años, es una economista y política feminista, además de fundadora y ex presidenta del Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina. Patricia Mercado también fue presidenta del partido político México Posible, de 2002 a 2003, y en 2000 intentó, sin éxito, ser la candidata presidencial del Partido Democracia Social.

Roberto Rafael Campa Cifrián, de 49 años, es un abogado que ha sido elegido a cargos públicos en varias ocasiones, incluyendo su paso por la Asamblea Nacional en 1994, como miembro del PRI. Abandonó el PRI en 2005, tras participar en una campaña en contra de Roberto Madrazo, y en enero de 2006 fue elegido como candidato presidencial para Nueva Alianza.

Un candidato no registrado, **Víctor González Torres** (conocido como “Dr. Simi” igual que el emblema que representa su cadena de farmacias –Farmacias Similares) realizó una campaña masiva para incorporarse a las elecciones. Al no estar registrado como candidato oficial, se presentó como un candidato no registrado (ver *El Registro de Candidatos*). Su eslogan de campaña fue “para servir a Dios y al pueblo”. Destacó en varias ocasiones que él financiaba su propia campaña, siendo así el candidato “más barato”. No fue considerado como candidato formal pero varios medios de comunicación publicaron sus propagandas electorales pagadas, además de sus declaraciones y quejas contra el IFE.

IV. CUESTIONES LEGALES

A. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE MÉXICO

Los Estados Unidos Mexicanos son una república federal basada en una democracia representativa, compuesta de 31 estados, un Distrito Federal y la capital, que es la sede del poder federal. El país tiene un sistema de gobierno presidencialista, con una clásica división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

La autoridad ejecutiva la ejerce el Presidente, quien además de ser la única persona encargada de la formación y dirección del Gobierno y de las Fuerzas Armadas, es

también Jefe de Estado. El Presidente es elegido directamente por un periodo de seis años por sufragio universal directo y por el principio de mayoría relativa. La Constitución prohíbe la reelección presidencial.

El poder legislativo reside en el Congreso General de la Unión que está compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado. La Cámara de Diputados se compone de 500 diputados elegidos por un periodo de tres años, que no pueden ser reelegidos por un periodo consecutivo. Un total de 300 diputados son elegidos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos electorales uninominales. Un total de 200 diputados son elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales para cubrir cuarenta escaños.

El Senado lo componen 128 senadores, elegidos por un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección por un periodo consecutivo. Un total de 96 son elegidos por mayoría relativa en circunscripciones de tres escaños, que corresponden a los 31 estados y al Distrito Federal. Los partidos políticos pueden presentar una lista con dos fórmulas (mayoría relativa y representación proporcional) para la elección de candidatos. Los dos escaños son concedidos a los candidatos del partido político con el mayor número de votos, y el tercer escaño es atribuido al partido que obtiene el segundo número mayor de votos (el principio de la primera minoría). Los 32 senadores restantes son elegidos por representación proporcional de listas de partidos en una sola circunscripción plurinomial nacional.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en los Tribunales Unitarios de Circuito, en los Tribunales de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo órgano judicial y resuelve controversias entre la Federación, los estados y las instituciones.

B. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El marco legislativo para la realización de elecciones que incluye la Constitución⁵, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley sobre Impugnaciones⁶, el Código Penal Federal⁷, la Ley Federal de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, además de las regulaciones y acuerdos sobre procedimientos relativos a las distintas fases del proceso electoral, es propicio para la celebración de elecciones democráticas. Esta serie de leyes y códigos no sólo regulan todas las fases del proceso electoral, sino que además regulan el rendimiento de los funcionarios electorales, servidores públicos, garantizando así la responsabilidad de sus actos.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 9, 35, 36, 39 y 41).

⁶ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁷ Código Penal Federal, artículos 403 a 413.

La Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)

La FEPADE está subordinada a la Procuraduría General de la República (PGR), regulada por la Ley Orgánica del PGR, y es la autoridad responsable de la gestión de las ofensas electorales. La FEPADE, establecida, en 1994, concentró sus esfuerzos para las elecciones de 2006 en la promoción de una “cultura de la denuncia”, ofreciendo el anonimato al denunciante. Los ciudadanos pudieron presentar sus quejas por teléfono, 24 horas al día, además de por correo electrónico, personalmente o por escrito. Los delitos electorales están definidos por el Código Penal Federal, y pueden ser castigados con periodos de encarcelamiento que van desde los seis meses hasta los nueve años. Entre otras cuestiones, los delitos electorales contemplan casos de voto ilícito, de actos de campaña o intimidación de votantes en las casillas, la compra de votos, la destrucción o alteración de las boletas o de otros documentos electorales, la violación del secreto de voto, o la publicación de resultados o encuestas de opinión en los ocho días anteriores a la jornada electoral⁸.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Una característica de la democracia mexicana durante la última década ha sido la evolución de las instituciones políticas y la legislación que regula los procesos electorales. Las reformas políticas de 1986 crearon una corte electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, definido como un órgano administrativo autónomo, y considerado como un avance en el sistema electoral legal. En 1990 una serie de cambios constitucionales y legales dieron lugar a la instauración de un nuevo marco jurídico electoral. Entre los principales aspectos de esta reforma se encontraba la formación del Tribunal Federal Electoral, en sustitución del Tribunal de lo Contencioso Electoral, definido en la Constitución como un órgano electoral autónomo responsable de la legalidad de los actos y resoluciones electorales. En 1993, otra serie de reformas transfirieron la responsabilidad del Parlamento al nuevo Tribunal Federal Electoral en caso de controversias, para calificar y validar la elección de diputados y senadores.

En 1995 y 1996 se realizaron sucesivas enmiendas a la Constitución, luego de un largo periodo de consultas, que ampliaron las responsabilidades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para ratificar la elección del Presidente de la República. Así, se reconoció a este tribunal como órgano especializado de máxima autoridad jurisdiccional en cuestiones electorales (con excepción de las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). De esta forma y desde 1996, el TEPJF se convirtió en un órgano independiente del brazo judicial. Sus siete magistrados son nombrados por recomendación de la Suprema Corte y aprobados por el Senado. El TEPJF se rige por la Constitución, la Ley de Impugnaciones, el COFIPE y la Ley Orgánica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ Código Penal Federal, artículos 403 a 412.

El TEPJF se compone de una Sala Superior permanente, situada en la capital, con seis Magistrados Electorales y un Presidente, los cuales tienen un mandato de diez años, además de cinco Salas Regionales temporales que operan sólo durante el año electoral y que están compuestas por tres magistrados situados en la capital de cada una de las cinco circunscripciones electorales: Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca.

Las resoluciones y dictámenes de la Sala Superior son finales e irrevocables. El Tribunal es la única instancia para la resolución de impugnaciones a la elección presidencial y la última instancia para impugnaciones relativas a las elecciones legislativas. El Tribunal decide sobre todo tipo de disputa electoral y reclamos contra decisiones y sanciones aprobadas por el IFE. El Tribunal también es responsable del cómputo de los resultados finales de la elección presidencial, ratificando la elección y proclamando al presidente electo⁹. Las Salas Regionales son la primera instancia para las impugnaciones durante el cómputo de resultados y la validación de las elecciones de diputados y senadores. Todas las comparecencias del Tribunal, al igual que sus sesiones de trabajo, pueden ser seguidas en directo por Internet, y sus decisiones pueden encontrarse en su Página Web. Según las encuestas de opinión, el Tribunal y sus magistrados gozan de un alto grado de confianza por parte de la ciudadanía.

V. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

A. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

El IFE es el órgano encargado de la organización de las elecciones federales. El IFE se convirtió en un órgano público autónomo y permanente tras las enmiendas constitucionales de 1996, que establecieron su independencia del Ejecutivo¹⁰. Estas enmiendas contemplan el reclutamiento de su personal, describiendo el modo de operar, y otorgando derechos de voto exclusivamente a los Consejeros Electorales del Consejo General, lo cual fortalece su independencia. Las enmiendas también incorporaron un mayor financiamiento público para los partidos políticos, de forma tal que la contribución estatal sea más significativa que las contribuciones privadas, fortaleciendo los requisitos de auditoría para los partidos políticos y creando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El IFE es una institución permanente que opera en todo el país a través de sus órganos descentralizados. Está estructurado alrededor de tres funciones principales: (1) órganos directivos compuestos de varios consejos colegiados; (2) órganos técnicos compuestos de empleados permanentes reclutados en base a procedimientos de selección del servicio público (juntas ejecutivas); y (3) comisiones de vigilancia, formadas principalmente por los representantes de los partidos políticos.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, II p.2.

¹⁰ La Constitución fue firmada el 5 de febrero de 1917, siendo las últimas enmiendas las del 20 de junio de 2005.

A nivel central, el IFE se compone de un Consejo General, una Junta General Ejecutiva y de una Comisión Nacional de Vigilancia. El Consejo General es el máximo órgano responsable del cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales relativas a las elecciones. En la actualidad, el Consejo General está compuesto de 21 miembros. Estos incluyen al Presidente, a ocho Consejeros Electorales, a seis representantes de la asamblea legislativa, a cinco representantes de los partidos políticos (uno por cada partido que concurre en las elecciones de 2006) y un Secretario Ejecutivo. Sólo los Consejeros Electorales tienen derecho de voto en el Consejo. Los Consejeros Electorales son elegidos por una mayoría de votos en la Cámara de Diputados de entre las propuestas realizadas por los diferentes grupos parlamentarios. Los miembros del Consejo General son nombrados por un mandato de siete años. El IFE tiene estructuras similares a nivel estatal y distrital. Allí, los miembros del Consejo son nombrados por el Consejo General y sólo operan durante el periodo electoral.

B. EL FUNCIONAMIENTO DEL IFE

El IFE funcionó de forma eficiente durante el proceso electoral del 2006 y cuenta con la confianza tanto de los partidos políticos como de la ciudadanía en general. En una encuesta realizada antes de las elecciones de 2006¹¹, un 68% de los encuestados indicó que tenían cierta o mucha confianza en el IFE, frente a un 28% que señaló poca o ninguna confianza en él. El IFE es por tanto una de las instituciones públicas más respetadas y que goza de mayor confianza en el país. Sin embargo, luego de la campaña realizada después de las elecciones por la Coalición Por el Bien de Todos, que alegaba la manipulación de resultados preliminares en las elecciones presidenciales de 2006 y otras irregularidades, la confianza del público en el IFE se vio perjudicada. En una encuesta realizada pasadas las elecciones, un 64% de los encuestados indicó que tenía cierta o mucha confianza en el IFE, frente a un 36% que señaló que tenía poca o ninguna¹².

Las importantes asignaciones presupuestarias dedicadas a la administración de las elecciones contribuyeron de forma significativa para lograr una operación técnica altamente sofisticada, profesional y transparente. Desde octubre de 2005, y durante todo el periodo electoral 2005-2006, el IFE cumplió con todos los requisitos legales y con otras obligaciones para los preparativos electorales dentro de los marcos temporales establecidos por la ley. El IFE también realizó importantes esfuerzos para revisar y modificar los límites de las circunscripciones electorales, para purgar y actualizar el padrón electoral, y para poner a disposición del público un programa de cercanía ciudadana para todos los votantes asignando recursos adicionales a aquellas áreas devastadas por catástrofes naturales, y otras áreas de difícil acceso. La Página Web del IFE ofrece a la ciudadanía informaciones útiles y actualizadas sobre sus actividades, e incluye además las leyes y reglamentos electorales. Las transcripciones de las sesiones del Consejo General también fueron publicadas en la Página Web. El sistema nacional de consultas electorales (IFETEL) ofreció información específica sobre el proceso electoral,

¹¹ Periódico *Reforma*, 3 de mayo de 2006.

¹² Periódico *Reforma*, 30 de julio de 2006.

sobre delitos electorales, y sirvió también como mecanismo para la presentación de quejas y clarificaciones sobre asuntos relativos al registro de votantes.

C. EL CONSEJO GENERAL

El Consejo General desempeñó sus tareas de forma imparcial y profesional. Sin embargo, no gozó de la misma confianza pública que los órganos técnicos del IFE. Varios partidos políticos, y algunas ONGs, afirmaron que las decisiones adoptadas por el Consejo General, sobre cuestiones controvertidas, como la implementación de las regulaciones sobre la campaña electoral, y el llamado Pacto de Neutralidad, fueron inconsistentes e ineficaces. El Consejo General no impuso importantes sanciones administrativas a los partidos políticos que violaron las regulaciones sobre la campaña. Esto se consideró como uno de los factores que llevaron a la falta de respeto generalizada por parte de los partidos políticos en cuanto a las reglas de la campaña. Además, la división del voto, en el seno del Consejo, minó la percepción de la institución como colegiada. El PAN también criticó al Consejo General por exceder sus poderes de regulación en ciertos casos, como en el monitoreo de los gastos de los partidos.

Todas las sesiones del Consejo General fueron públicas y abiertas a los medios. La participación de los partidos políticos en sus sesiones contribuyó a la resolución de disputas relativas a las elecciones. No obstante, en las sesiones previas a la jornada electoral, las reuniones se convirtieron en foros de enfrentamiento político entre representantes de los partidos, más que en un foro para la interpretación y aplicación de las leyes electorales. Aunque la inclusión de los partidos políticos en el proceso de toma de decisiones del Consejo General sea fundamental para lograr el consenso, esto a veces se efectuó priorizando los intereses de los partidos políticos, más que el interés de los votantes. Por ejemplo, la decisión, tomada a recomendación de los partidos políticos, de limitar el número de boletas en las llamadas casillas especiales a 750 operó en contra de un elevado número de votantes a los que les fue negado el derecho a ejercer su voto (ver *Casillas Especiales*).

Tras el cierre de las casillas, una falta generalizada de comprensión entre el público, respecto del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)¹³ y el “conteo rápido”, junto con experiencias anteriores de fraude e irregularidades, generaron sospechas sobre el proceso electoral. La decisión preliminar del Consejo General, de no publicar los resultados del “conteo rápido” en la noche de la jornada electoral, también generó sospechas sobre la falta de transparencia del IFE. Si bien es necesario reconocer que el IFE realizó al explicar a los partidos políticos las leyes electorales, el sistema electoral, las tecnologías relativas al PREP y el “conteo rápido”, no ejerció el mismo grado de dedicación para con la ciudadanía. Esta última, según lo constatado por la prensa y los informes de los observadores, se vio confundida en cuanto a las diferencias

¹³ Este sistema de voto electrónico generó acusaciones por parte de la Coalición Por el Bien de Todos, en la que el PRD es el partido principal, y también de parte de algunos medios de comunicación, que alegaron que el *software* había sido manipulado debido al hecho que durante las 24 horas que estuvo ofreciendo información, el candidato de la Coalición no encabezó el conteo en ningún momento.

entre las proyecciones de tendencias y los resultados. Teniendo en cuenta las innovaciones tecnológicas en el proceso, la necesidad de explicar el sistema a la ciudadanía era fundamental para lograr la confianza pública en la integración del proceso electoral.

Durante el proceso post-electoral, surgieron algunas deficiencias en el método utilizado para determinar la composición del Consejo General. El Consejo General fue totalmente renovado en el 2003. Los Consejeros Electorales del Consejo General fueron elegidos por mayoría parlamentaria entre los candidatos propuestos por los partidos políticos. Sin embargo, la incapacidad de los partidos políticos para alcanzar un consenso en la selección de un miembro, llevó al PRD a declarar que no tenía una participación adecuada entre los miembros del Consejo General con derecho a voto. Esto pudo haber tenido un efecto negativo en la confianza de este partido político respecto de la gestión imparcial de las elecciones por parte del Consejo General, a pesar del hecho de que sus representantes habían suscrito el “Acuerdo Democrático por la Equidad, la Legalidad y la Gobernabilidad”.

VI. EL REGISTRO DE VOTANTES

El registro activo de los ciudadanos en el padrón electoral es obligatorio para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto. Tras la inclusión en el padrón electoral, el IFE distribuye una credencial para votar con fotografía. Sólo los ciudadanos que han recibido una credencial pueden tener su nombre incluido en la lista nominal de votantes utilizada en la jornada electoral por las casillas respectivas. Con algunas mínimas excepciones establecidas por la ley, sólo los ciudadanos que presentan su credencial están facultados para votar.

Según las cifras oficiales, 71.730.868 votantes estaban incluidos en el padrón electoral, de los que 71.350.976 fueron incorporados a listas nominales, lo cual supone un 99,47% del total de votantes en el padrón electoral. El Consejo Nacional de Vigilancia¹⁴ declaró la validez de la lista nominal, que fue luego declarada definitiva el 25 de mayo de 2006 por el Consejo General.

El IFE realizó un importante esfuerzo para actualizar y dar publicidad al padrón electoral mediante dos grandes campañas que se desarrollaron entre enero de 2005 y febrero de 2006. Durante estas campañas el IFE estableció nuevas oficinas de registro, además de enviar equipos móviles por todo el país incluyendo las áreas fronterizas en las que hay una gran concentración de inmigrantes. Como resultado de estas campañas, se actualizaron 11 millones de registros y se incorporaron 1,1 millón de nuevos ciudadanos registrados entre octubre de 2005 y enero de 2006. Las listas se publicaron en las oficinas

¹⁴ El Consejo Nacional de Vigilancia está conformado principalmente por los representantes de los partidos políticos, y ejecuta numerosas funciones, incluyendo la recepción de quejas presentadas por los partidos políticos y supervisar la actualización del padrón electoral, además de la distribución de las credenciales para votar.

distritales y en la Página Web del IFE, para ser verificadas por los ciudadanos. Las listas también fueron entregadas a los partidos políticos para su análisis y comentarios. Los representantes de los partidos políticos presentaron más de 7 millones de quejas ante el Consejo Nacional de Vigilancia. Éstas fueron tratadas por el IFE, que estableció que tan sólo 131.856 (un 1,8%) eran admisibles, ante todo relativas a duplicados en el padrón electoral.

Hubo un consenso generalizado entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil sobre la credibilidad y fiabilidad del padrón electoral. No obstante, el registro de votantes aún presenta algunas deficiencias. Muchas de las cuales son estructurales y se deben al hecho de que la preparación del mismo se remite a procedimientos establecidos en la década de los noventa. El IFE realizó en 2005 una encuesta estadística global, la Verificación Nacional Muestral, según la cual estimó que la lista contenía cerca de un millón de personas fallecidas, 14 millones de personas que habían cambiado de lugar de residencia, sin informar a las autoridades, y un número desconocido de duplicados¹⁵. Estas deficiencias están fuera del control del IFE por dos motivos. En primer lugar, los Registros Civiles y el Instituto Nacional de Migración no informaron sobre las personas fallecidas ni sobre los ciudadanos que habían perdido su nacionalidad. En segundo lugar, el que muchos votantes no hayan comunicado su cambio de residencia al IFE, tal y como lo requiere la ley electoral, contribuyó en gran medida a las inexactitudes del padrón electoral.

Además, en aquellas ocasiones en las cuales el registro civil y el Instituto Nacional de Migración sí informaron sobre los fallecimientos y cambios de nacionalidad, se percibieron en numerosas ocasiones discrepancias en cuanto a los nombres presentes en los diferentes documentos relevantes, generando dificultades que impidieron una correcta actualización de las listas nominales. Las credenciales son permanentes, y un número importante de votantes (más de 24 millones) las obtuvieron hace más de 14 años, cuando los procedimientos de registro no eran tan estrictos y efectivos como en la actualidad.

Muchas de estas deficiencias podrían ser superadas si las credenciales no fueran permanentes ya que esto conllevaría a un proceso de actualización que a su vez iría renovando la lista nominal de forma gradual. En todo caso, se establecieron varios mecanismos de precaución para evitar la posibilidad de suplantación de identidad de algún votante. Entre estos se incluyeron medidas de seguridad avanzadas en la credencial, como un código de barras que permite su lectura mediante rayos infrarrojos, un holograma, y una foto digital, junto con la firma y huella dactilar del votante; la tachadura progresiva de los nombres de los votantes en la lista nominal que incluye la misma foto que la credencial; la marcación del pulgar de los votantes con tinta indeleble; la perforación de las credenciales. Todas estas fueron medidas que minimizaron significativamente las deficiencias señaladas anteriormente.

¹⁵ No existen cifras exactas en cuanto a los duplicados. Sin embargo, cuando el IFE investigó los 7 millones de quejas presentadas ante el Consejo Nacional de Vigilancia, se estimó que el número de duplicados rondaba el 1,7%.

El IFE realizó una auditoria exhaustiva tras las alegaciones de que el cuñado del candidato presidencial del PAN tenía una relación contractual con el IFE, a través de su empresa de *software*. La investigación mostró que la empresa no tenía relaciones contractuales con el IFE desde el año 1996.

A través del artículo 149 de la Ley Electoral se establecen mecanismos especiales para facilitar el registro de personas con discapacidades físicas, no les es posible registrarse a través del sistema establecido (con una solicitud de registro por escrito). No se incorporaron mecanismos especiales correspondientes para que estas personas pudieran votar (como, por ejemplo, equipos móviles). Por ende hubo un desequilibrio entre la oportuna decisión de facilitar el registro para estas personas, y las iniciativas para facilitar el voto de las mismas.

VII. EL REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Después de las enmiendas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 2004, los requisitos para el registro de partidos políticos se hicieron más severos. Se estipuló que era necesario confirmar la autenticidad de un partido político, como movimiento político, antes de concederle a percibir financiamiento público y las propagandas electorales gratuitas que estaban disponibles. Como resultado de estas enmiendas, los partidos políticos debieron contar con una representación en un número mayor de distritos administrativos (un mínimo de 3.000 afiliados en por lo menos 20 estados, o 300 miembros en al menos 200 de los 300 distritos electorales). Además el Consejo General del IFE implantó un requisito según el cual el partido debía operar como una organización política nacional durante un cierto periodo de tiempo antes de poder registrarse¹⁶.

Además, para que una organización política pueda ser registrada como partido político nacional, debe tener un programa que defina sus principios y objetivos, junto con un programa de actividades para alcanzar esos objetivos. Los estatutos de los partidos políticos deben incluir las condiciones y los procedimientos para la adquisición y pérdida de miembros, los derechos y obligaciones de éstos, los procedimientos para la elección de las directivas del partido, los poderes y competencias de estas directivas, y los procedimientos para el nombramiento de candidatos. Toda modificación o enmienda al programa de un partido político debe ser presentada ante la entidad correspondiente del registro federal, en un plazo de un mes luego de su introducción. El objetivo de estos requisitos es intentar lograr una mayor democracia en el seno de los partidos. Los partidos políticos también están obligados a presentar sus programas políticos al IFE, a establecer un centro de educación cívica, y a publicar un boletín mensual y un documento sobre la política del partido de forma trimestral. Los partidos también deben publicar sus manifiestos electorales en los medios de comunicación de masas.

¹⁶ Para poder registrarse ante el IFE, las organizaciones políticas debían contar con un mínimo de 7.000 miembros, con una directiva nacional ejecutiva además de delegaciones en al menos 10 estados.

Ocho partidos políticos compitieron en las elecciones federales de 2006. De estos, seis estaban registrados desde las elecciones anteriores, y dos eran de reciente registro. Los partidos políticos nacionales registrados eran: el Partido Acción Nacional (PAN); el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que formaron la Coalición Alianza por México; el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que junto con Convergencia y el Partido del Trabajo (PT) formaron la Coalición Por el Bien de Todos; el Partido Nueva Alianza (NA); y la Alternativa Social Demócrata y Campesina.

Para mantener su registro, un partido debe lograr un mínimo del 2% de los votos en alguna de las elecciones federales para el presidente, senado o cámara de diputados (no en todos, basta que obtenga el 2% en una). Ya no les está permitido a los partidos nuevos competir en el seno de una coalición en las primeras elecciones tras su registro, ya que esto les permitiría superar el umbral del 2% sin que gocen realmente de ese grado de apoyo. El requisito de que los partidos políticos sean de carácter nacional para presentarse a las elecciones federales, junto con el umbral del 2% para mantener el registro impidió que grupos de interés, como los pueblos indígenas, pudiesen formar sus propios partidos (ver *La Participación de Pueblos Indígenas*).

VIII. EL REGISTRO DE CANDIDATOS

Según la ley electoral, los candidatos no pueden presentarse como candidatos independientes, o como personas privadas no afiliadas a partidos políticos. En 2004, el que fuera Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, anunció su intención de presentarse como candidato independiente e intentó lograr la autorización de la Suprema Corte para presentarse como tal sin el respaldo de ninguno de los partidos políticos registrados. En agosto de 2005, la Suprema Corte dictaminó en contra de Castañeda, por lo que decidió plantear el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pidiendo que se defendiesen sus derechos políticos. La Corte Interamericana desestimó el caso por cuestiones técnicas.

Bajo la ley electoral mexicana, un votante puede votar por un candidato que no esté registrado, aunque luego los votos para tales candidatos no sean considerados como válidos. Víctor González Torres, un conocido empresario, rechazó esta interpretación de la ley, alegando que era errónea, y pidiendo que los votos recibidos por candidatos no registrados no sean invalidados. Su solicitud no tuvo éxito.

Por ley, los partidos políticos deben nombrar a candidatos parlamentarios en parejas, uno como candidato y otro como sustituto en caso de fallecimiento, dimisión, etc. Además, la ley establece una cuota de género para la composición de las listas de candidatos (ver *Participación de las Mujeres*). Los candidatos también deben cumplir múltiples requisitos según establece la ley electoral. Estos exigen una edad mínima, y la ciudadanía por nacimiento. Otros requisitos implican que los candidatos no pueden ostentar ciertos cargos públicos ni ser miembros del clero.

El IFE no verificó el cumplimiento de estos requisitos aceptando de buena fe los documentos firmados por los candidatos en que aseguraban cumplir con ellos. Los candidatos también tuvieron que firmar una declaración en la que aseveraban haber sido elegidos según los procedimientos establecidos en los estatutos de sus partidos políticos respectivos. Sin embargo, hubo más de 50 casos en los que más de una persona ratificó ser candidato por un mismo partido político. En estos casos, el Tribunal Electoral tuvo que decidir cual de los candidatos era el legítimo, revisando el cumplimiento de los procedimientos de elección internos y los estatutos de los partidos políticos. Los dos casos más mediatizados fueron los que involucraron a Nueva Alianza y a Alternativa Social Demócrata y Campesina y sus respectivos candidatos presidenciales.

IX. EL VOTO DE CIUDADANOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue enmendado en junio de 2005 para permitir, por primera vez, el voto por correo postal de mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones a la Presidencia de la República. La aprobación de esta enmienda fue la consecuencia directa de un largo periodo de debate entre los partidos políticos, el Parlamento, la diáspora y la sociedad civil en general. Uno de los temas de difícil solución fue el relativo al método de sufragio. Finalmente se decidió que el mejor procedimiento sería el voto por correo postal. Probablemente, debido a las experiencias pasadas de fraude electoral, algunos de los requisitos administrativos para el registro en el exterior fueron excesivamente gravosos, generando dificultades a muchos votantes a la hora de ejercer su derecho cívico.

Para ser incluidos en la lista de votantes residentes en el extranjero, los votantes debían estar incluidos con anterioridad en el padrón electoral en México y contar con la credencial para votar con fotografía. También debían presentar una solicitud por escrito (los formularios estaban disponibles en las embajadas, consulados y en la Página Web del IFE entre otros lugares) por correo certificado al IFE, antes del 15 de enero de 2006. Uno de los aspectos negativos de este requisito fue que los solicitantes debían pagar por el correo certificado (en los Estados Unidos cuesta cerca de cinco dólares estadounidenses) lo cual podría haber resultado excesivamente costoso para muchos emigrantes mexicanos con bajos ingresos. Además, los solicitantes debían presentar copias de su credencial y documentos que justificasen su residencia en el exterior. Una vez que el IFE comprobó la validez de las solicitudes, respondió enviando un paquete de material a los solicitantes autorizados, que posteriormente debieron remitir su voto al IFE, una vez más por correo certificado. En este caso, sin embargo, el IFE envió sobres con el franqueo pagado.

De los varios millones de votantes potenciales residentes en el exterior, tan sólo 54.780 presentaron una solicitud para su incorporación en el padrón electoral de mexicanos residentes en el extranjero. De estos, 40.854 votantes, residentes en 80 países distintos (principalmente en los Estados Unidos, España y Canadá) cumplieron todos los requisitos

y fueron incluidos en la lista de votantes en el extranjero. El IFE recibió 33.111 boletas de 71 países dentro de los plazos marcados por la ley. Un total de 479 boletas fueron anuladas por distintos motivos, principalmente por errores técnicos.

En conjunto, este nuevo programa para ampliar el derecho de voto a ciudadanos que residen en el exterior, mediante el voto por correo postal, tuvo un resultado decepcionante, ya que sólo votó un 0,8% de la población en edad de votar y residente en el exterior. Esto se consideró debido en parte a las estrictas medidas anti-fraude en registro de estos votantes, que incluían procedimientos administrativos demasiado complejos. Otro motivo fue la falta de documentos, que eran necesarios para realizar la solicitud, por parte de muchos potenciales votantes. Otro factor desestimulante pudo haber sido el temor de algunos mexicanos indocumentados residentes en Estados Unidos a que sus solicitudes fueran utilizadas por las autoridades para obligarles a regresar a México, aunque el IFE asegurase que no compartiría información alguna con otros gobiernos. La falta de interés entre los votantes potenciales residentes en el exterior, también es considerada como un factor importante para explicar la baja cifra de participación. Además, el IFE informó que no tuvo tiempo suficiente para realizar una campaña adecuada de concientización para persuadir a votantes potenciales residentes en el extranjero a que solicitasen el voto por correo postal, y que el presupuesto que había pedido para estas actividades fue recortado en un 75%.

El consenso entre todos los partidos políticos consultados fue que los requisitos para que los mexicanos residentes en el exterior pudiesen votar por correo postal fueron excesivamente complejos y gravosos. Sin embargo, estos mismos partidos, se mostraron preocupados por la integridad del voto, y la mayoría no se mostró cómoda con la idea de utilizar instalaciones diplomáticas o consulares como posibles centros de voto.

A pesar de la baja participación, esta fue una iniciativa positiva para extender el ejercicio del sufragio a un mayor número de votantes. No obstante, y teniendo en cuenta que se presupuestaron 400 millones de pesos (cerca de 40 millones de dólares estadounidenses) entre 2005 y 2006 para realizar esta iniciativa, la experiencia debe ser revisada para tomar las medidas adecuadas y para fomentar un mayor nivel de participación en elecciones futuras.

X. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

México se define, en el artículo 2 de la Constitución, como una nación “pluricultural”, con 62 pueblos indígenas, cada uno con su propia cultura, lengua, y costumbres. Se estima que los pueblos indígenas, descendientes de los olmecas, toltecas, mayas, aztecas y otros grupos, suponen cerca del 11% de la población total¹⁷. La población indígena se

¹⁷ Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI) hay 12 millones de amerindios (o pueblos indígenas). Otras organizaciones internacionales prefieren hablar de un porcentaje de

encuentra en todo el país, pero está concentrada principalmente en los estados del sur como: Oaxaca (35,33%), Yucatán (33,5%), Chiapas (26,1%), Quintana Roo (19,3%), e Hidalgo (15,5%). La población indígena acumula las mayores tasas de pobreza y de analfabetismo en el país, y son la parte más marginada de la sociedad.

La Constitución garantiza los derechos de los pueblos indígenas y exige que la ley reconozca estos derechos. La Constitución también reconoce el derecho de los pueblos indígenas a elegir sus propias autoridades y representantes de acuerdo con sus tradiciones y prácticas para el ejercicio de sus propias formas de autogobierno interno. La Constitución establece, explícitamente, el derecho de los pueblos indígenas a elegir representantes para los consejos municipales que tengan población indígena. No obstante, merece destacarse que no hay referencia alguna a su derecho a participar en el Parlamento o al acceso a puestos públicos en general. La COFIPE tampoco se refiere directamente a las minorías ni les otorga ningún derecho especial.

En septiembre de 1990, México ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Mediante este convenio, se compromete a asegurar que los miembros de estos grupos puedan beneficiarse de los derechos y oportunidades que brindan las leyes con plena igualdad y para fomentar la plena realización de los derechos sociales, económicos y culturales de estos pueblos.

No existen cifras sobre la proporción de votantes que son indígenas, en parte porque esta información no consta en las credenciales para votar. Aunque se hayan tomado medidas para establecer casillas cercanas a los ciudadanos, los votantes en algunas zonas rurales tuvieron que andar varias horas para llegar a sus casillas respectivas. Un aspecto de mayor importancia para las comunidades pobres y marginadas tiene que ver con la falta de formación política. Estas comunidades, que son especialmente vulnerables a la manipulación, suelen encontrarse en lugares aislados y alejados de los procesos electorales federales. La FEPADE y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas comenzaron a desarrollar un programa conjunto para incrementar la participación de estos grupos en dichos procesos y para evitar delitos electorales en distritos con presencia de pueblos indígenas.

Los medios de comunicación dieron poca importancia a la participación de los pueblos indígenas en las elecciones, y prácticamente ningún candidato de la población indígena fue invitado a participar en los debates televisados. Sin embargo, en algunas circunscripciones electorales, los observadores de la UE destacaron la presencia de material de campaña en lenguas indígenas.

El principal avance en estas elecciones respecto de la promoción de la representación política de la población indígena fue la reforma de algunos de los límites de los 300 distritos electorales, para asegurar que fueran aproximadamente equivalentes en términos de números de población, y agrupando a las poblaciones indígenas, para que su voto

30% predominantemente amerindio, la mayoría asimilada a la cultura mexicana, en perjuicio de sus tradiciones y lenguas.

tuviere un peso acorde. Como resultado de esta medida en 28 distritos la población indígena representó al menos el 40% de la población. Estas nuevas demarcaciones electorales, aprobadas por el Consejo General en febrero de 2005, fueron una medida muy positiva, ya que por primera vez las poblaciones indígenas fueron consideradas como un criterio para la delimitación de las circunscripciones.

Sin embargo, y aunque la modificación de circunscripciones pudo haber desempeñado un papel importante en la representación de minorías concentradas, su impacto en las elecciones de 2006 no fue muy significativo, debido al escaso número de candidatos indígenas propuestos por los diferentes partidos políticos, y a la ubicación desfavorable de éstos en las listas de partidos. Por otra parte, el requisito que exige que los partidos políticos tengan un carácter nacional para presentarse a las elecciones federales¹⁸, junto con el umbral del 2% necesario para mantener el registro, impide que las poblaciones indígenas puedan tener sus propios partidos.

XI. LAS CASILLAS ESPECIALES

Las casillas especiales son casillas creadas para votantes que están transitoriamente fuera de la circunscripción electoral en la que están registrados para votar en la jornada electoral. La COFIPE establece en su artículo 197 que los consejos distritales pueden crear un máximo de cinco casillas especiales por distrito y limita a 1.500 el número de boletas que cada casilla especial puede entregar. Para las elecciones de 2006, los 300 consejos distritales decidieron instalar 822 casillas especiales en todo el país, y el Consejo General decidió limitar a 750 el número de boletas por casilla ante las inquietudes mostradas por los partidos políticos que temían que estas casillas serían susceptibles de prácticas abusivas en la jornada electoral.

Las casillas especiales se ubicaron cerca de aeropuertos, cruces fronterizos, terminales de autobuses, hospitales, con un máximo de cinco casillas especiales por cada uno de los 300 Consejos Distritales. El número de boletas que cada votante podía utilizar dependía de la proximidad a su sección¹⁹. Por ejemplo, los votantes no podían votar en las elecciones por circunscripción si estaban fuera de la circunscripción de su domicilio, pero

¹⁸ Para que una organización se registre como partido político nacional debe tener 3.000 miembros en al menos 10 de las 32 entidades federales, o 300 en al menos 100 de los 300 distritos en los que se divide el país electoralmente. Por otra parte, la ley establece que el número total de sus miembros no sea menor al 0,13% de los votantes registrados en el padrón electoral utilizado en las elecciones federales ordinarias que preceden a la presentación de la solicitud de registro.

¹⁹ Un votante puede votar en las diferentes elecciones dependiendo de la proximidad a su sección. Los votantes que estén fuera de su sección, pero dentro de su distrito, pueden votar para todas las elecciones federales: presidenciales, a senador por representación proporcional y por mayoría relativa, y a diputado por representación proporcional y mayoría relativa. Pero, si está fuera de su distrito, pero dentro de su estado, un votante puede votar en todas las elecciones salvo en la de diputados por mayoría relativa. Si el votante está fuera de su estado pero dentro de su circunscripción, puede votar para todas las elecciones salvo en la de diputado por mayoría relativa y en la de senador por mayoría relativa. El votante que esté fuera de su circunscripción sólo puede votar en las elecciones presidenciales y en las de senador por representación proporcional.

podían votar, al menos, para las elecciones presidenciales y a senador por representación proporcional. No era necesario el previo aviso para poder votar en una casilla especial, por lo que no existían listas nominales. Las únicas garantías contra el voto múltiple o contra la suplantación de identidad, eran la aplicación de tinta indeleble en el pulgar, y los demás mecanismos de seguridad, incluyendo la perforación de la credencial.

Ya que era materialmente imposible proporcionar a las casillas especiales una copia impresa de todas las listas nominales de todo el país, la verificación de elegibilidad del votante se realizó por computadora por primera vez. El sistema de verificación requería que se insertase la credencial en un lector que comprobaba si: (i) la credencial era robada, (ii) la credencial pertenecía a una persona que había sido privada de sus derechos cívicos, (iii) la credencial pertenecía a una persona cuyo registro había sido detectado como duplicado, (iv) la credencial pertenecía a una persona que había sido registrada para votar en el exterior.

En la jornada electoral, muchos votantes no pudieron votar en las casillas especiales. En algunos casos, se agotaron las boletas en las casillas especiales, mientras que en otros casos las enormes colas desmotivaron a los votantes. En muchos casos el procedimiento fue excesivamente lento al no funcionar correctamente los lectores de credenciales, y por la falta de familiarización del personal de las mesas directivas de casilla con el sistema informático. Un importante motivo para algunos de los retrasos e insuficiencias del proceso fue la ambigüedad existente en la ley en cuanto a quién estaba autorizado a votar en estas casillas especiales. La ley se refiere a personas que están transitoriamente fuera de su sección en la jornada electoral, pero no da mayores precisiones al respecto. El resultado de esto fue que la comprensión del IFE y de los partidos políticos sobre quienes estaban autorizados a votar en estas casillas (un número relativamente menor) no se equiparó a las expectativas ciudadanas.

XII. EDUCACIÓN CÍVICA Y FORMACIÓN DE VOTANTES

La Constitución establece que el voto es obligatorio, aunque no existan sanciones para aquellos que no voten. Ante las previsiones de una baja afluencia, el IFE promocionó campañas intensivas en los 32 estados para promover la participación ciudadana en el proceso electoral. Las principales facetas de la campaña fueron la producción de volantes y carteles resaltando la importancia del secreto del voto y los derechos de los votantes, y publicidad difundida por los medios de comunicación, además de simulacros de lo que sería la jornada electoral. El IFE también lanzó campañas para fomentar la participación entre los jóvenes, empleando enfoques innovadores, como acuerdos con comercios y restaurantes para ofrecer un 10% de descuento a aquellos que mostrasen que habían votado (mediante la tinta en el pulgar o la credencial perforada), una iniciativa muy interesante que podría ser repetida en otros países.

En los cinco años previos a estas elecciones, se desarrollaron más programas de educación cívica generales para promover valores democráticos fundamentales, mediante

materiales de capacitación, cursos, seminarios y *spots* publicitarios en radio y televisión. Estos programas fueron implementados en centros escolares de primaria y secundaria, al igual que en las universidades. Varias campañas se concentraron en áreas en las que habitan poblaciones indígenas, y se realizaron en lenguas locales. El IFE colaboró con varias organizaciones de la sociedad civil, universidades, y otras instituciones públicas para asegurar que la campaña alcanzase todos los sectores y capas de la sociedad. Campañas relevantes se centraron en la igualdad de género y otras en la juventud. La campaña destinada a la juventud fue significativa, teniendo en cuenta la baja participación de ciudadanos con edades comprendidas entre los 18 y los 29 años en las elecciones anteriores. Muchas organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos también desarrollaron sus propios programas de concientización que promovían valores democráticos y daban información sobre los procedimientos electorales. De ahí que el nivel general de sensibilización ciudadana fuera considerable, aunque las campañas podrían haber sido más intensas en las zonas rurales y entre los pueblos indígenas. Desafortunadamente, dichas campañas no repararon convenientemente en algunos detalles del proceso electoral, incluyendo facetas como el “conteo rápido” y el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

En las semanas previas a las elecciones, el IFE concentró sus esfuerzos en formar a los electores y a los observadores nacionales en los aspectos técnicos de las elecciones. La capacitación sobre el proceso electoral es obligatoria para los observadores electorales nacionales, de los cuales algunos grupos también realizaron sus propios programas de capacitación. Un total de 16.125 observadores nacionales fueron capacitados por el IFE. Además, el IFE desarrolló programas de capacitación para más de dos millones de personal potencial de las mesas directivas de las casillas, aunque tan sólo unas 900.000 personas trabajarían en las casillas en la jornada electoral.

XIII. LA CAMPAÑA ELECTORAL

A. ENTORNO Y CONDICIONES DE LA CAMPAÑA

La campaña electoral de seis meses, que llegó a su fin el 28 de junio de 2006, se desarrolló en términos generales de forma pacífica, a pesar de algunos incidentes aislados de violencia en los Estados de Oaxaca, Guerrero y en el Estado de México. Aunque estos casos no estuvieron directamente ligados a las elecciones, tuvieron repercusiones en el clima político general del país. La campaña estuvo dominada por un entorno altamente polarizado y partidista con un elevado grado de campaña negativa y poca atención a los manifiestos y programas de los distintos partidos. La campaña se vio empañada por distintas descalificaciones e insultos entre los cinco candidatos presidenciales, sobre todo los del PAN, PRI y PRD, situación que se extendió tanto en los medios de comunicación escritos como electrónicos. En este contexto, los partidos políticos presentaron varias quejas formalmente ante el IFE y el Tribunal Electoral. También hubo quejas presentadas ante el IFE respecto de la difamación de candidatos mediante correo electrónico y mensajes de teléfonos celulares.

Los candidatos pudieron realizar sus actividades de campaña libremente, sin restricciones o interferencias, aunque algunos tuvieron que hacer frente a la retirada de sus *spots* de televisión o radio por violación de reglas electorales y de la ley electoral (ver *Medios de Comunicación*). La MOE UE no recibió información alguna de amenazas, intimidación u obstrucción en las últimas semanas de la campaña, aunque algunos Observadores de Largo Plazo observaron la destrucción ilegal de materiales de campaña, como carteles y pancartas en algunos estados.

El 13 de junio de 2006, los presidentes de los partidos políticos (a excepción de Nueva Alianza) firmaron un “Acuerdo Democrático para la Equidad, la Legalidad y la Gobernabilidad”, conocido como el “Pacto de Civilidad”, en el que se comprometían a aceptar los resultados que fueran anunciados por las autoridades electorales, y reconocieron al IFE y al Tribunal Electoral como las únicas autoridades competentes para la gestión del proceso y para la resolución de posibles disputas. También acordaron aceptar los resultados electorales, sin perjuicio de su derecho a impugnarlos por medios legales, y a solicitar que el Presidente de la República no declarase un ganador (como ocurrió en el 2000) hasta que el IFE emitiera su comunicado formal.

Sin embargo, la propaganda negativa fue en aumento según iba avanzando la campaña, y a menudo estuvo al límite de lo que supondría una violación de las leyes electorales que prohíben la difamación o denigración de adversarios políticos. Los intentos por parte del Consejo General de poner freno a las propagandas negativas en los medios de comunicación se tornaron ineficaces, ya que en cuando los partidos políticos eran obligados a retirar una propaganda en concreto, la sustituían por otra de naturaleza similar. Además, los partidos políticos respondieron a las iniciativas del Consejo General de forma bastante contradictoria. Los Partidos políticos se quejaban a menudo de la ineficiencia del Consejo General para evitar propagandas políticas negativas, sin embargo aclamaban la falta de libertad de expresión cuando las sanciones del Consejo General iban dirigidas a ellos mismos. Algunos partidos también reclamaban que los “cánones de veracidad”, adoptados por el Tribunal Electoral no se aplicaban de forma consistente.

B. USO DE RECURSOS ESTATALES

Las principales fuentes de preocupación durante el periodo preelectoral fueron la posibilidad de la compra de votos mediante el ofrecimiento de todo tipo de regalos, junto con la intimidación a los votantes. El temor más generalizado, comunicado a la MOE UE por los partidos políticos, la sociedad civil y las autoridades electorales se basaba en la amenaza de pérdida de los beneficios sociales para aquellos que votasen en contra de las indicaciones dadas por terceras personas. El uso arbitrario de los programas sociales ha sido un problema en el pasado que ha afectado sobre todo a los grupos sociales más vulnerables del país, como las poblaciones indígenas y las personas mayores.

En este contexto el IFE desarrolló varias campañas de prevención para fomentar el voto secreto y libre en todo el país. Además, en febrero de 2006, adoptó el Pacto de

Neutralidad²⁰, que prohibía que servidores y funcionarios públicos promocionasen programas de desarrollo social en los 40 días anteriores a la jornada electoral. El Consejero Presidente del IFE informó que sólo se habían recibido 27 quejas de incumplimiento del Pacto, de las que solamente 3 llegaron a ser demostradas. No obstante, los partidos políticos y la sociedad civil consideraron que el problema persistía de forma generalizada en todo el país. El hecho de que se hubieran presentado sólo 27 alegaciones de incumplimiento al Pacto en un país tan extenso generó ciertas dudas sobre la eficacia del sistema. También es posible que los funcionarios hubieran prestado más atención a las acciones de las figuras políticas más relevantes, sin reparar suficientemente en los servidores públicos de menor rango.

En todo caso, un informe publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconocía el avance positivo que significaba el haber evitado el uso partidista de los programas sociales durante el proceso electoral de 2006, e instaba al gobierno a desarrollar una estrategia de transparencia para proteger la integridad de los programas sociales. En una sesión del Consejo General, los representantes de los partidos políticos exigieron unos mayores controles sobre el uso de recursos públicos y programas sociales para usos partidistas. Sin embargo, esta solicitud parecía basada en consideraciones partidistas, más que en un compromiso, ya que según los medios de comunicación y las informaciones recabadas por la Misión, cuando los principales partidos políticos ostentaban el poder, abusaron de los recursos públicos y de los programas sociales para fines partidistas.

La ley electoral establece topes a los gastos de campaña. No obstante, varios grupos de la sociedad civil y partidos políticos expresaron sus preocupaciones sobre el elevado grado de financiamiento público en las campañas, además de su duración, argumentando que un periodo de campaña tan extenso genera agotamiento y apatía entre los votantes²¹. Al haber una falta de claridad respecto a lo que se refiere el término de periodo “pre-campaña”, frente al periodo de “campaña” en sí, el país experimenta un extendido periodo durante el cual los partidos toman parte en políticas competitivas relacionadas con las elecciones. Sensible a la necesidad de una pausa en la actividad política competitiva, el Consejo General ordenó una suspensión de las actividades de campaña, la “tregua navideña” entre el 11 de diciembre de 2005 y el 18 de enero de 2006. La intención era evitar que los partidos políticos, al igual que sus simpatizantes, realizaran actividades de campaña y de propaganda que conllevaran gastos durante ese periodo.

C. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

²⁰ El Pacto de Neutralidad fue adoptado por el Consejo General el 19 de febrero de 2006. Esta regulación establece ciertas normas para evitar el conflicto de intereses al prohibir la participación activa de los servidores públicos en la campaña de un candidato, además de otras disposiciones para evitar que utilicen su puesto para fines electorales.

²¹ Se asignaron un total de 4.136.751.226 pesos (€295.603.187) a los ocho partidos políticos que participaron en las elecciones individualmente o en coaliciones, divididos en partes iguales para financiar las “actividades permanentes ordinarias” y los “gastos de campaña”. El PAN, PRI, y PRD fueron los principales beneficiarios.

La Constitución establece, en el artículo 41 la igualdad de trato y de derechos entre los partidos políticos en cuanto a sus actividades. La COFIPE aporta reglas detalladas en cuanto al financiamiento privado y público de los partidos políticos y establece que “el financiamiento público deberá ser la mayor fuente de financiación”. Las regulaciones que controlan los aspectos financieros de las operaciones de los partidos políticos fueron incorporadas por las preocupaciones sobre la corrupción en el pasado, y para intentar garantizar una competencia en pie de igualdad entre los distintos partidos y candidatos.

El financiamiento público está destinado a financiar actividades permanentes²², gastos de campaña y actividades específicas como pueden ser la educación y capacitación política, investigaciones socioeconómicas y políticas, y distintas publicaciones. Además, los partidos políticos pueden disfrutar de financiamiento público indirecto como el acceso a los medios de comunicación, beneficios fiscales respecto de propiedades y franqueo gratuito. La distribución de financiamiento público para actividades permanentes está diseñada para proteger el desarrollo de pequeños partidos políticos distribuyendo el 30% del financiamiento público de forma equitativa entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Los 70% restantes son distribuidos según la fortaleza de cada partido, basándose en los votos recibidos en las elecciones a diputados en las elecciones federales anteriores. Por lo tanto, para las elecciones federales del año 2006, el PRI recibió 613.405.424 pesos mexicanos; el PAN 555.866.537 pesos, y el PRD 360.710.804 pesos para la financiación de sus actividades permanentes. También recibieron la misma suma para el financiamiento de sus campañas.

El COFIPE también contempla el financiamiento de partidos políticos que obtuvieron más del 2% de los votos en las anteriores elecciones federales, al igual que para aquellos registrados después de las anteriores elecciones federales, otorgándoles el 2% a cada uno del presupuesto total para el financiamiento de sus actividades permanentes. De este modo, Nueva Alianza, y Alternativa Social Demócrata y Campesina recibieron 39.776.454 pesos mexicanos cada uno, y la misma cantidad para el financiamiento de su campaña. Esta generosidad del financiamiento público de los partidos políticos ha contribuido a lograr un mayor control y transparencia en la financiación de los partidos políticos.

El COFIPE regula las fuentes privadas de financiamiento de los partidos políticos y las limita a contribuciones de sus miembros, de sus simpatizantes, a la auto-financiación y a ingresos de inversiones. Según el COFIPE, las contribuciones de los miembros y de los simpatizantes deberían ser las principales fuentes de financiamiento privado de los partidos políticos. La legislación también impone límites para las contribuciones privadas

²² Esta cuantía es determinada una vez al año según una fórmula establecida por ley, considerando entre otras cuestiones el gasto estimado de una campaña para la presidencia, o a los cargos de senador o diputado. Para las elecciones de 2006, el monto total para el financiamiento de actividades permanentes fue de 1.988.822.705 pesos mexicanos.

a los partidos políticos²³. Varios estudios muestran que el financiamiento privado supone tan solo 10% del financiamiento total de los partidos políticos.

En 1996, el Parlamento aprobó una enmienda constitucional que concedía al Consejo General del IFE la autoridad para asegurar el cumplimiento de las regulaciones adoptadas por las autoridades electorales en lo que respecta al financiamiento de los partidos políticos. La ley requiere que cada partido político presente un informe anual, en los primeros 60 días de cada año, en el que estén registrados las fuentes y los montos de los ingresos percibidos en el año anterior además de los gastos. Los partidos políticos también deben presentar sus cuentas de campaña, que son revisadas por el Consejo General, que en el caso de infracciones, puede imponer sanciones, que incluyen multas, y la reducción parcial o total del financiamiento público, o incluso la suspensión o anulación del registro del partido²⁴.

El Consejo General sancionó a los ocho partidos políticos nacionales por irregularidades descubiertas en su contabilidad anual del año 2005. El monto total de las multas impuestas fue de 73,6 millones de pesos mexicanos. Los gastos que fueron objeto de auditoría de los partidos políticos sumaron 2.200.831.977 pesos mexicanos, de los que un 91,4% provenían del financiamiento público y un 8,6% del financiamiento privado. Las sanciones que se les impuso a los partidos políticos fueron las siguientes: PRD, 31.619.191 pesos; Partido del Trabajo, 14.587.092 pesos; PAN 13.455.721 pesos; Convergencia, 11.240.418 pesos; Nueva Alianza, 1.154.606 pesos; Alternativa, 773.268 pesos; PRI, 640.055 pesos, y PVEM, 134.349 pesos mexicanos.

D. EL FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA

En un año electoral, los partidos políticos reciben la misma cantidad de fondos que la que se les otorga anualmente por sus actividades permanentes ordinarias. Los gastos de campaña están restringidos a un tope por partido y candidato, para las distintas elecciones. Para las elecciones de 2006, el gasto máximo por candidato presidencial se estableció en 651.428.441 pesos mexicanos. Por candidato a la Cámara de Diputados el máximo estaba alrededor de 950.186 pesos. Para los candidatos al Senado, variaba según el número de distritos electorales en cada estado. Por ejemplo, en la capital, el límite era de 1,9 millones de pesos.

Cada partido político debió asignar un 50% de sus fondos de campaña para la propaganda en radio y televisión, incluyendo la promoción de sus candidatos, y para presentar sus posiciones respecto a importantes cuestiones nacionales. Sin embargo, dado que muchos

²³ La ley prohíbe las contribuciones de instituciones y administraciones públicas, al igual que las provenientes de otros partidos políticos, personas físicas o jurídicas extranjeras, asociaciones religiosas o corporaciones empresariales mexicanas.

²⁴ Luego de las elecciones de 2000, el Tribunal Electoral impuso unas elevadas multas (de unos €120 millones al PRI, y de unos €60 millones al PAN por irregularidades en el financiamiento de sus campañas, y por haber recibido dinero no declarado de fuentes no autorizadas). Esto fue el resultado de largas y complejas investigaciones, que incluyeron numerosos recursos legales, sobre todo en lo relativo a las leyes sobre el secreto bancario.

de estos programas en los medios de comunicación incluían actividades de campaña negativa, se generaron grandes dudas sobre la cantidad de dinero público invertido en actividades de campaña.

Por ley, los partidos políticos deben divulgar el financiamiento de su campaña en un plazo de 60 días tras el fin del periodo de campaña. Esta información se hace pública algunos meses después de las elecciones. Es de destacar que el IFE ha tomado medidas importantes para reforzar el marco legal existente, y para mejorar la transparencia e imparcialidad del proceso electoral obligando a los partidos políticos a presentar dos informes financieros parciales durante el periodo de la campaña. Todos los partidos políticos cumplieron con esta exigencia. Aunque algunos partidos políticos superaron los límites de gastos durante la campaña, el IFE no impuso ninguna sanción por violación de las leyes de financiamiento de la campaña. Esto puede deberse al hecho de que el IFE no podía comprometerse a realizar las extensas investigaciones necesarias para determinar las violaciones, en un periodo de tiempo tan breve. No obstante, son positivos los intentos del IFE de avergonzar a los candidatos y partidos para que cumplieren con los controles financieros y para fortalecer el derecho de los ciudadanos a conocer la realidad antes de las elecciones.

Una insuficiencia de la ley electoral es el hecho de que el gasto durante el periodo de la campaña para las elecciones internas de los partidos para la presidencia no está regulado. El IFE hizo frente a esta carencia al considerar los gastos realizados durante este periodo como parte de las actividades permanentes de los partidos políticos. También solicitó informes detallados sobre los gastos incurridos durante este periodo. El IFE impuso sanciones a casi todos los partidos políticos por violaciones durante este periodo. Algunos partidos políticos expresaron su preocupación de que el IFE estuviese actuando más allá de sus competencias en este caso. En un intento por asegurar la equidad con respecto de los gastos de campaña, el IFE prohibió las actividades de campaña durante el periodo que siguió a las elecciones internas, y antes de la fecha oficial de inicio de campaña (la llamada “tregua navideña”).

Durante el periodo de pre-campaña, al igual que durante la campaña, el IFE monitoreo los principales medios de comunicación del país, y revisó todas las propagandas emitidas en televisión y radio. Esto permitió que el IFE pudiese analizar con exactitud los informes de los partidos políticos sobre los gastos de campaña. En octubre de 2005, el IFE y Televisa (la mayor red de radio y televisión del país) firmaron un acuerdo según el cual estos últimos ofrecían acceso directo al IFE a toda la información relativa a los gastos de los partidos en los medios de comunicación de su propiedad. Teniendo en cuenta que las propagandas políticas en los medios de comunicación suponen un 60% o 70% de los gastos en campaña, muchos analistas políticos consideran que los verdaderos beneficiarios del financiamiento público de las elecciones en México son los medios de comunicación.

El aumento en los recursos invertidos en las campañas de los partidos políticos generó nuevas críticas respecto de la capacidad del IFE para supervisar la auditoría e

implementación de los límites de gasto. Las sanciones del IFE y del Tribunal Electoral son administrativas, y por tanto no suponen un elemento disuasorio de peso ante las violaciones de las normas de financiamiento. Por ejemplo, varios servidores públicos de alto rango fueron multados tras las elecciones de 2000, y fueron inhabilitados para ejercer cargos públicos, pero nadie fue acusado penalmente por crímenes electorales federales. Por lo que respecta a los partidos políticos y a los candidatos, las sanciones financieras parecen ser poco efectivas por la práctica según la cual las victorias electorales no pueden ser impugnadas por violaciones de las normas de financiamiento de la campaña. Por ejemplo, uno de los mayores castigos previstos por la ley es la anulación del registro de un partido político. Sin embargo, incluso si esto fuera aplicado, los candidatos elegidos según la lista de ese partido seguirían ocupando sus escaños, a pesar de la desaparición del registro de su partido político.

XIV. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA OBSERVACIÓN

En México actúan una amplia gama de grupos de la sociedad civil, muchos de los cuales están involucrados en los ámbitos de la democracia y las elecciones. Algunos estuvieron activos durante el movimiento a favor de las reformas democráticas en los años noventa, y actuaron como observadores en las elecciones anteriores. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñaron un papel fundamental para asegurar la transparencia del proceso electoral, fomentando la participación de los votantes, y monitoreando la gestión de las instituciones clave en la administración de las elecciones. También tuvieron un impacto positivo en las acciones de los partidos políticos, disuadiendo la compra de votos y el abuso de programas sociales para fines partidistas.

Los observadores electorales nacionales, junto con sus derechos y obligaciones fueron reconocidos por ley, por primera vez en 1993. Aunque los observadores nacionales tengan acceso a todas las fases del proceso electoral, y puedan tomar fotografías y vídeos cuando sea necesario, no tienen derecho a interponer quejas en las casillas. Tampoco tienen derecho de firmar las actas oficiales de escrutinio en las casillas, ni al registro de sus quejas. Estas son prerrogativas exclusivas de los representantes de los partidos políticos. Los observadores nacionales, como cualquier ciudadano, deben presentar sus quejas ante la fiscaliza.

Un grupo de 26 Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) recibieron financiamiento público para las elecciones (€1,72 millones), a través del PNUD que se encargó de ofrecer asistencia técnica. Estos fondos fueron canalizados hacia una amplia gama de proyectos, desde la observación electoral tradicional de las casillas durante la jornada electoral y el “conteo rápido”, hasta el apoyo a las actividades de observación por parte de comunidades indígenas. El PNUD también estableció un centro de información en la jornada electoral, para difundir información sobre los resultados de sus actividades.

Algunos analistas políticos, e informaciones aparecidas en la prensa, expresaron el temor de que ciertas organizaciones de la sociedad civil hubieran sido debilitadas por el

ofrecimiento a los dirigentes de estas organizaciones civiles de cargos en el gobierno y otros puestos públicos, y por la creencia complacida de que la transición democrática mexicana ya estaba asegurada. Otros también argumentaron que las organizaciones de la sociedad civil deberían presionar para exigir modificaciones y ayudar en la formulación de propuestas de reforma, en vez de limitarse a denunciar actos ilegítimos. No obstante, otros destacaron que el compromiso de la sociedad civil en las elecciones fue más profundo y sofisticado que anteriormente, al incorporar elementos más allá de la mera observación de la jornada electoral.

El IFE acreditó a 25.311 observadores nacionales de diferentes organizaciones en todo el país. A pesar de la amplia red de organizaciones involucradas, se desplegaron menos observadores en las casillas que en las elecciones anteriores (en el 2000 hubo 38.500 observadores). Esto se podría deber a varios motivos, incluyendo una mayor confianza pública en el proceso electoral y la falta de recursos entre las organizaciones de la sociedad civil necesarios para desplegar a un mayor número de observadores. El IFE también acreditó a un total de 970.000 representantes de partidos políticos. Los principales partidos políticos tuvieron representantes en prácticamente todas las casillas del país.

El IFE recibió varias quejas presentadas por los partidos políticos y organizaciones cívicas respecto de la acreditación de una organización de observación nacional llamada, “Ciudadanos para un país mejor”, argumentando que tenía fuertes vínculos con un candidato no registrado a la presidencia, Víctor González Torres. El IFE decidió acreditar la organización al considerar que las alegaciones no se podían sustanciar.

La Constitución prohíbe que personas extranjeras se inmiscuyan en los asuntos internos de la política del país. En la práctica, disfrutaban de las mismas posibilidades que los observadores nacionales para observar e informar sobre el proceso (aunque la legislación reserva el término “observadores” exclusivamente para los ciudadanos mexicanos). Por lo tanto los observadores internacionales tuvieron que acreditarse con el IFE bajo la denominación de “visitantes extranjeros”. Más de 600 observadores internacionales fueron acreditados por el IFE, siendo el mayor contingente el de la Unión Europea. La Organización de los Estados Americanos estuvo presente en el país con dos representantes y por un periodo de tres días. La mayoría de los demás observadores eran miembros de tribunales electorales o invitados especiales.

XV. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En México existe un entorno dinámico de medios de comunicación, con más de 2.000 cadenas de televisión y emisoras de radio registradas, y cerca de 300 publicaciones escritas, con 10 periódicos de tirada nacional. Sin embargo, las condiciones de los medios de comunicación varían en el país, siendo los más aislados y vulnerables los medios de comunicación locales y regionales, en comparación con los nacionales. Mientras que los medios nacionales han logrado desarrollar unos estándares y una independencia

periodística mayor en los últimos años, los medios locales aún están sujetos a presiones del crimen organizado y de las autoridades locales, que no suelen aceptar las críticas.

Aunque México disfruta de una amplia gama de medios de comunicación, incluyendo electrónicos y de prensa escrita, el sector de los medios está dominado, hasta cierto punto, por dos redes de televisión (Televisa y TV Azteca). Sobre todo en las zonas rurales, el país aún alberga a una sociedad en la que predominan las tradiciones orales, motivo por el cual la radio y la televisión son las principales fuentes de información política.

Si bien existe una amplia gama de prensa escrita, compuesta ante todo por periódicos privados, siendo los principales aquellos que tienen una cobertura nacional, sus cifras de circulación son aún relativamente bajas (con cerca de 1.500.000 copias diarias). Teniendo en cuenta los problemas del analfabetismo y el costo de los mismos, los periódicos sólo llegan a un número limitado de habitantes, sobre todo en las principales zonas urbanas. Por otra parte, los medios impresos sirven como fuente de información complementaria, tradicionalmente más analítica, pero en algunos casos más partidaria.

El Gobierno no limita el acceso a Internet, y su acceso crece en todo el país, sobre todo en las grandes ciudades. No obstante, algunos sectores de la población, ante todo los pobres y los mayores, no pueden permitirse el uso de Internet o no tienen suficientes conocimientos informáticos.

A. LA LIBERTAD DE PRENSA

Aunque en los últimos años, varios informes sobre la libertad de prensa²⁵ en México indican que la situación de los medios de comunicación ha mejorado, siendo ahora más abierta, el país sigue experimentando ciertos riesgos en este campo. La Constitución establece y garantiza la libertad de expresión, y este derecho es por lo general respetado, sin embargo, los periodistas a menudo trabajan en un entorno peligroso, de amenazas, juicios por difamación, y acoso por parte de autoridades locales y organizaciones de tráfico de estupefacientes. Además, se mantiene el problema del periodismo pagado, aunque sobre todo a nivel local.

Los ataques contra periodistas son el problema de mayor gravedad. Los periodistas en la capital, generalmente logran realizar su trabajo libremente, pero aquellos que informan sobre el tráfico de estupefacientes, la corrupción oficial y otras actividades ilegales en los estados del norte, que tienen frontera con los Estados Unidos, o en los estados del sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) son blancos para los que intentan evitar que los medios de comunicación divulguen sus actividades. Durante los años 2004 y 2005, México se convirtió en uno de los países más peligrosos para los periodistas en el continente americano, con ocho periodistas asesinados o desaparecidos. Los problemas generalizados de la investigación sobre los crímenes contra periodistas suelen generar un

²⁵ Reporteros sin Fronteras, The Committee for the Protection of Journalists, IFEX, Freedom House, Departamento de Estado de Estados Unidos, *Internews*.

clima de impunidad que lleva a la autocensura y perjudica la seguridad física de éstos y sus familias.

Como desarrollo positivo, cabe destacar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002, que creó una entidad federal autónoma²⁶, encargada de ofrecer un acceso público a la información, protegiendo los datos personales, y promocionando una cultura de transparencia y de responsabilidad propia de los servidores públicos. Sin embargo, la apertura y transparencia de algunas oficinas públicas están todavía bastante cuestionadas, según organizaciones de monitoreo de prensa. Con vistas a las elecciones de 2006, se iniciaron varias enmiendas legales que impactan significativamente sobre los medios de comunicación. En febrero de 2006 se creó una procuraduría especial dedicada a los crímenes y delitos relacionados con los periodistas. Aunque al crear esta procuraduría parecería que las autoridades federales habían decidido hacer frente al clima de impunidad que prevalecía, sus efectos aún deberán ser vistos en la práctica, y algunos expertos ya han destacado los poderes limitados de la misma.

En abril de 2006, la Cámara de Diputados aprobó, por una mayoría aplastante, dos proyectos de ley para eliminar las provisiones relativas a la difamación y a la calumnia del Código Penal Federal²⁷, y para proteger a los periodistas de la obligación de divulgar sus fuentes a las autoridades. La medida fue ampliamente aplaudida por organizaciones internacionales de medios de comunicación. Sin embargo, el proyecto de ley, durante el proceso electoral de 2006, aún esperaba su aprobación en el Senado y la ratificación por el Presidente Fox, para entrar en vigor.

No obstante, la mayoría de los casos de difamación o de calumnias son tratados a nivel de los estados o de los distritos, y las leyes estatales que criminalizan la difamación, a menudo de forma excesivamente restrictiva, permanecerán en vigor. En febrero de 2004, la legislatura del Estado de Chiapas elevó la pena para aquellos culpables de difamación y calumnias de tres a nueve años de cárcel, la mayor pena en el país. Como nota positiva, cabe destacar que la Asamblea de la Ciudad de México siguió los pasos de la legislatura federal al despenalizar los “crímenes de la prensa”, lo cual supuso un paso importante, teniendo en cuenta el elevado número de periodistas que trabajan en la capital.

La retórica preelectoral se vio marcada en gran medida por el debate sobre la controvertida reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, adoptadas por ambas cámaras en diciembre de 2005 y marzo de 2006, y ratificadas por el Presidente Fox. El momento elegido, y la aprobación por vía rápida, que dejó de lado otra propuesta que llevaba siendo revisada exhaustivamente durante más tiempo, llevaron a que algunos analistas políticos considerasen la aprobación como el corolario de un acuerdo entre la mayor red de telecomunicaciones del país y los políticos en busca de cobertura mediática previamente a las elecciones.

²⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

²⁷ Artículos 350 a 363.

Los analistas de la ley de los medios, las organizaciones de la sociedad civil y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), un órgano de regulación antimonopolio, advirtieron que nuevas reformas beneficiarían a las dos grandes redes de televisión, frente a las pequeñas emisoras de radio y las emisoras comunitarias, además de incrementar aún más la fuerte presencia de los medios electrónicos, en vez de promover la sana competencia. Como una iniciativa opuesta, en mayo de 2006, un grupo de 47 senadores presentó un recurso legal ante la Corte Suprema, alegando la inconstitucionalidad de estas leyes.

B. MARCO LEGAL

Aunque la Constitución y otras leyes²⁸ sean relevantes para los medios de comunicación, la ley electoral establece el marco legal básico respecto de las elecciones. La ley electoral contiene, en sus artículos 43 a 48 una regulación bastante detallada sobre la conducta de los medios electrónicos durante la campaña electoral²⁹, incorporando, entre otros aspectos, provisiones para la propaganda electoral gratuita y pagada para todas las fuerzas políticas, en base al principio de “igualdad de oportunidades”³⁰.

Tras la reforma electoral, desde 1987 se le ha concedido a cada partido político el derecho a tener 15 minutos al mes de tiempo de emisión gratuito en los medios de difusión electrónica. Este tiempo se divide en tres espacios de cinco minutos. Además, se incorpora la garantía de que se emitirá un programa mensual de 30 minutos en el que los representantes de todos los partidos políticos puedan debatir, en igualdad de condiciones, sobre sus opiniones en cuanto a la actualidad nacional.

Desde 1990, se les ha otorgado a los partidos con tiempo de emisión libre, que se compone de 250 horas de transmisión de radio, y de 200 horas de transmisión televisada a lo largo de todo el proceso electoral, además de hasta 10.000 *spots* publicitarios de 20 minutos en la radio y 400 en televisión, distribuidas mensualmente por el IFE. De los tiempos de emisión adicionales, un 30% es distribuido a partes iguales entre todos los partidos políticos, y el 70% restante es asignado proporcionalmente en base a los votos obtenidos durante la última elección federal para la Cámara de Diputados.

Los partidos políticos también tienen derecho de adquirir espacios de propaganda electoral en los medios de comunicación, durante el periodo de la campaña. La ley electoral³¹, no obstante, prohíbe la compra de espacios que promocionen o desacrediten a actores políticos, o candidatos, presentes en las elecciones, por terceras partes. Los

²⁸ La Ley Federal de Radio y Televisión (1960); la Ley Federal de Telecomunicaciones (1995); la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002); el Código Civil (1928), y el Código Penal (1931).

²⁹ La campaña para las elecciones presidenciales empieza en las últimas dos semanas de enero de un año electoral, y para las dos cámaras del Congreso comienza en la primera semana de abril y la primera semana de mayo respectivamente.

³⁰ Constitución, artículo 41.

³¹ Artículo 48.13.

precios de los *spots* de propaganda electoral no pueden superar los que se aplican a la publicidad comercial.

Tras las innovaciones introducidas en 1993, la ley electoral³² también dirige el Consejo de Radiodifusión, una entidad dentro de la estructura del IFE encargada de supervisar la asignación de espacios y tiempos de propaganda gratuita, y de preparar junto con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, las directrices generales para la información presentada sobre la campaña electoral. Sin embargo, y aunque estas directrices se refieren al derecho de los ciudadanos a recibir información de forma veraz, oportuna, plural e imparcial, y exige que los medios aseguren un equilibrio en su cobertura sobre la campaña, el efecto real es algo más dudoso, al no ser legalmente obligatoria la adhesión a estos requisitos.

Para el monitoreo de los partidos políticos y los medios de comunicación, el IFE contrató una empresa privada, IBOPE, para que realice un ejercicio extenso de monitoreo de medios, que incluyó a más de 300 medios en todo el país. El monitoreo de la campaña oficial se centró en dos aspectos fundamentales: el cumplimiento por parte de los medios de las exigencias de equilibrio en la cobertura informativa y el gasto de los partidos políticos en sus propagandas pagadas. Aunque algunos expertos criticaron ciertos aspectos del trabajo del IFE³³, otros destacaron la importancia de esta actividad, al servir como método de retroalimentación para los medios de comunicación en cuanto a la cobertura electoral. Los datos de monitoreo de los medios estaban libremente a la disposición de los ciudadanos, y por tanto les podía servir para tomar una decisión bien informada.

El IFE también intentó promover la participación³⁴ en las urnas mediante *spots* emitidos en los medios de comunicación electrónicos. Además, los representantes del IFE estuvieron presentes, regularmente, en los medios para explicar los diferentes aspectos del proceso electoral.

C. MONITOREO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

A partir del 16 de junio de 2006 la MOE UE comenzó a monitorear cinco cadenas nacionales de televisión, dos emisoras de radio y cuatro periódicos diarios³⁵. La Misión

³² Artículo 48.10.

³³ Las críticas se centraron ante todo en la metodología, la decisión de contratar a IBOPE, una organización que también ofrece cifras de audiencia para las principales redes televisivas, y la disponibilidad, aunque de difícil uso, de los datos en Internet.

³⁴ Las dos grandes redes televisivas (Televisa y Azteca) también difundieron sus propios *spots* publicitarios llamando a la participación de los votantes.

³⁵ La Misión hizo uso de un análisis cualitativo y cuantitativo para monitorear del 16 al 28 de junio los siguientes medios de comunicación: Televisa (Cadenas 2 y 4), TV Azteca (Canal 7 y 13), Once TV (Cadenas de televisión); Radio MVS/Monitor, Radio Fórmula (Emisoras de radio); El Universal, La Jornada, Milenio, Reforma (Prensa escrita). En el caso de la televisión, se monitoreó los horarios de máxima audiencia (18.00-00.00), además de los noticiarios matutinos. En cuanto a los radios, se analizaron emisiones de noticias específicas. Por lo que se refiere a los periódicos, varios temas fueron analizados.

intentó evaluar si los medios de comunicación ofrecían una cobertura imparcial y equilibrada de los rivales políticos y de las instituciones políticas, además de asuntos relativos a las campañas. También se analizó si los medios se adherían a los requisitos legales, que se establecen en la ley electoral.

Por lo general, los resultados del monitoreo indicaron que la campaña fue muy visible en los medios de comunicación, emitiéndose un gran número de propagandas electorales a lo largo del día. Las elecciones presidenciales dominaron los medios, con una parte importante de la cobertura dedicada al intercambio de críticas entre los principales candidatos. Sin embargo, los medios, y sobre todo la televisión en sus noticiarios, aunque informasen regularmente sobre la campaña de los candidatos alrededor del país, a menudo ofrecieron una visión básica y puramente descriptiva de los hechos. Además se centraron en las confrontaciones políticas más que en las plataformas y programas de cada partido, limitando de esta forma, el valor informativo de los programas. Al mismo tiempo, los medios ofrecieron a los candidatos la oportunidad de expresar sus puntos de vista en varias entrevistas y debates.

Prácticamente todos los medios que se monitorearon prestaron mayor atención a los tres candidatos presidenciales que lideraban las encuestas, dedicando poco espacio a los demás. Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, recibió la mayor parte de la cobertura en siete de los once medios monitoreados. Sin embargo, en comparación con sus contrincantes, el tono de la cobertura fue más negativo en cuanto a los contenidos. A nivel local, hubo una clara diferencia respecto a la cobertura electoral dependiendo de los estados, a menudo mostrando un trato preferente hacia ciertos candidatos.

Tal y como lo destacaron los interlocutores de la MOE UE, la cobertura mediática pasó por varias fases. Mientras que se notó una amplia cobertura del candidato del PRI, Roberto Madrazo, en el inicio de la campaña, luego pasó a sobresalir la campaña intensiva del candidato del PAN, Felipe Calderón, contrario a López Obrador, que sería retratado en varias propagandas como “un peligro para México”. Otra fase surgió tras el segundo debate, celebrado el 6 de junio, cuando comenzó el enfrentamiento entre los dos candidatos principales, que duraría hasta la jornada electoral.

Las últimas dos semanas de la campaña mostraron un desequilibrio en la cobertura de los medios de comunicación, ya que se centraron casi exclusivamente en los tres candidatos principales y sus organizaciones políticas respectivas. Los otros dos candidatos fueron retratados según sus bajas intenciones de voto, claramente reflejando el impacto de las encuestas sobre la conducta de los medios. Sin embargo, los medios ofrecieron a los ciudadanos la posibilidad de recopilar información sobre los candidatos en numerosos programas distintos, incluyendo dos debates, que tuvieron lugar el 25 de abril y el 6 de junio³⁶.

³⁶ Andrés Manuel López Obrador no participó en el primero de los debates.

Si bien los medios de comunicación cumplieron generalmente con los requisitos legales en cuanto a la distribución de los tiempos y espacios de propaganda gratuita, el IFE³⁷, ante las quejas recibidas, ordenó en al menos doce casos la retirada y anulación de algunas propagandas televisivas. En otros dos casos solicitó modificaciones a su contenido, por considerar que violaban la ley que obliga a los candidatos a evitar realizar comentarios difamatorios sobre otros candidatos, partidos políticos o instituciones públicas. No obstante, debido al insuficiente poder de ejecución del IFE, los partidos políticos no siempre respetaron plenamente sus decisiones y siguieron emitiendo *spots* sólo ligeramente modificados.

Aparte del elevado número de *spots* agresivos emitidos en los últimos días de la campaña, hubo una actividad destacable en los medios por parte de varias organizaciones no políticas, como el respetado Consejo Coordinador Empresarial (CCE), además de otras organizaciones no gubernamentales menos conocidas. Mientras que el CCE, en sus *spots*, alentaba, indirectamente, a la plataforma económica de Felipe Calderón y del PAN, los *spots* de diferentes ONGs que siguieron emitiéndose durante el periodo de silencio electoral se centraron sobre todo en la Coalición Por el Bien de Todos.

Televisión

El monitoreo de medios de la MOE UE mostró una diferencia en la forma en la que las cadenas de televisión monitoreadas presentaron la campaña electoral en sus noticiarios, siendo las cadenas más populares, la 2 y la 13, las que pusieron mayor interés y dieron mayor cobertura a la campaña. Canal 2 de Televisa dedicó la mayor parte de su tiempo de noticias políticas a Andrés Manuel López Obrador (37,5%), con una cobertura que era bastante equilibrada y neutra de contenido. Durante el mismo periodo, la cobertura otorgada a Felipe Calderón fue del 31,4% (unos 15 minutos menos), con un tono algo más favorable.

Canal 13 de TV Azteca brindó prácticamente el mismo tiempo de cobertura a ambos candidatos (un 32,6% para Felipe Calderón y un 32,5% para Andrés Manuel López Obrador). Sin embargo, el tono de la cobertura fue bastante distinto, siendo mucho más positivo el referido a Felipe Calderón. De las cadenas monitoreadas, tan sólo Canal 7 de TV Azteca ofreció en conjunto una cobertura equilibrada y neutral sobre los cinco candidatos, siendo López Obrador con un 25,3% el que ocupó más tiempo de antena, y Roberto Campa, de Nueva Alianza, el que menos con un 14,6%. No obstante, por lo general, la cadena no mostró gran interés en el desarrollo de la campaña dedicándole algo menos de 15 minutos en sus noticiarios.

Radio

Las dos emisoras de radio monitoreadas mostraron tener una actitud más abierta que la de las cadenas de televisión, en cuanto a su cobertura electoral. Radio Fórmula, en su

³⁷ El Tribunal Electoral reafirmó la autoridad del IFE para resolver este tipo de quejas en una resolución adoptada el 5 de abril de 2006.

noticiario del mediodía, mostró un sesgo hacia López Obrador, otorgándole un 41,8% de la cobertura de tono positivo, sobre todo el 28 de junio, el último día de campaña. Todo lo contrario en el noticiario matutino de Radio Monitor que mostró un claro favoritismo por Felipe Calderón, tanto cuantitativamente (con un 52,2%) como cualitativamente.

Prensa Escrita

Si bien el periódico La Jornada mostró un claro sesgo a favor de López Obrador, retratándolo de forma muy positiva en el 44,4% de las notas políticas, Milenio también dedicó un 46,5% de sus noticias políticas al líder de la Coalición, pero con un tono marcadamente crítico. El diario Reforma mostró un criterio cuantitativo más equilibrado, aunque su cobertura de Felipe Calderón y de Roberto Madrazo, fue positiva por lo general. El Universal ofreció a sus lectores una cobertura bastante igualada de los tres candidatos principales, y con una cobertura prácticamente idéntica para López Obrador (31%) y Calderón (30%). Este último periódico fue el único entre los que se monitorearon que ignoró el acto político final de Calderón en la capital.

En la jornada electoral, los medios de comunicación mostraron a todos los candidatos votando y les brindaron una ocasión para comentar sobre el proceso. Consecutivamente, todos los medios monitoreados ofrecieron una cobertura exhaustiva, siendo los periódicos los que publicaron un análisis más en profundidad, de los grandes temas electorales, y del desarrollo posterior, incluyendo los comunicados de prensa de la MOE UE del lunes y viernes siguientes a la jornada electoral. El lunes después de la jornada electoral, los medios de comunicación informaron sobre las actividades electorales en el país y publicaron los resultados electorales en base al Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), anunciados por el IFE, que daban a Calderón una mínima ventaja sobre López Obrador. En los días que siguieron, la cobertura se enfocó en las explicaciones del sistema de PREP y en los recursos legales de López Obrador contra los resultados y su solicitud de un recuento voto por voto.

XVI. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

Las mujeres suponen más del 50% de la población total de México, sin embargo su presencia e influencia en los ámbitos públicos y políticos del poder son aún escasas. La Constitución y el COFIPE reconocen y ofrecen una amplia protección para los derechos de las mujeres. La ley electoral requiere que los partidos políticos no presenten más de un 70% de candidatos del mismo género para las elecciones por mayoría relativa al Parlamento. Hay una excepción a esta regla para aquellos partidos que elijan sus candidatos de la lista mayoritaria mediante elecciones populares directas en las elecciones internas. En estos casos, el requisito de cuota no se aplica. En las listas para las elecciones por representación proporcional, el otro género debe estar presente en uno de cada tres puestos en las listas.

Aunque las listas de los partidos cumplieron con estos requisitos, en el caso de las coaliciones el requisito no se observó estrictamente. Esto se debe al hecho de que la ley

relativa a la sustitución de candidatos en listas de coalición, prohíbe que esta sustitución se haga con personas ajenas a las listas, que se presenten individualmente. La sustitución debe realizarse con el candidato sustituto, que no tiene necesariamente que ser del mismo género. Por tanto, en una situación en la que la candidata titular es mujer y su sustituto es un hombre, el requisito de la cuota se ve seriamente socavado. Por consiguiente, la ley que intenta facilitar las coaliciones parece entrar en conflicto con las disposiciones para promover la participación de las mujeres. Además, siempre existe la posibilidad de que las coaliciones pudieran presionar a las mujeres para que estas renuncien a su candidatura.

México es un país que se sitúa en un alto puesto en el escalafón de parlamentos de la Unión Interparlamentaria, respecto a la participación de las mujeres³⁸. Esto se debe en parte al sistema de cuotas para las listas de candidatos. En todo caso, el sistema de cuotas no cumplió sus objetivos plenamente, ya que la ley no distingue entre candidatos titulares y sustitutos en el cumplimiento de los requisitos de la cuota. Varios partidos políticos nombraron el número requerido de mujeres como sustitutas, con lo cual cumplían con lo establecido por la ley, pero situando a las mujeres en posiciones en las que no podían ganar escaños. De los cinco candidatos presidenciales que se presentaron a las elecciones, sólo había una mujer.

En el parlamento entrante, 113 de los 500 Diputados son mujeres (un 22,6%), al igual que 22 de los 128 Senadores (un 17,2%). Por tanto, el porcentaje de mujeres en el parlamento es inferior al logrado en el 2003, cuando representaban el 25,8% de los Diputados y el 21,3% de los Senadores. Un total de 27% de los legisladores (Diputados y Senadores) de la Alianza por México son mujeres, mientras que en la Coalición Por el Bien de Todos éstas representan el 15%, y en el Partido de Acción Nacional el 14%.

El grado de atención prestado a la participación de las mujeres varió según la región. En el Estado de Colima todas las organizaciones y partidos políticos garantizaron el equilibrio de género en sus actividades y programas. Sin embargo, en la Ciudad de México, el nivel de participación femenina fue escaso. En el Estado de Zacatecas la cuestión de género fue una parte importante de la campaña política de las organizaciones políticas.

El grado de participación de las mujeres en las más altas esferas de la administración electoral es bajo. Hay solamente dos mujeres entre los 15 miembros del Consejo General. La participación en las mesas directivas de casilla fue satisfactoria al ser elegidos los miembros por sorteo. Entre los observadores nacionales la participación de las mujeres fue significativa.

México está bajo la obligación de asegurar una participación adecuada de las mujeres en todas las áreas decisorias, sobre todo a nivel de los gobiernos Federal, Estatal, y Municipal, tras la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de

³⁸ A fecha de mayo de 2006, México se sitúa en el 28º puesto entre casi 150 países.

Discriminación Contra las Mujeres (CETFDCM), en 1999. Aunque las leyes electorales se enmendaron para cumplir con las recomendaciones del CTFDCM de 2002, debido a algunas deficiencias destacadas anteriormente, son necesarias medidas adicionales para asegurar una mayor participación de las mujeres en el proceso electoral. Un reciente estudio realizado por el PNUD, con el título, “Mujeres y la participación política en México”, subrayó la necesidad de una mayor educación cívica para las mujeres y de instrumentos para facilitar una mayor participación de las mujeres en la política³⁹.

XVII. LA JORNADA ELECTORAL

El pueblo mexicano fue a las urnas el 2 de julio de 2006 en un clima en general tranquilo y ordenado, y pudo ejercitar su derecho de sufragio libremente y sin interferencia o intimidación. La jornada electoral se desarrolló satisfactoriamente y los votantes acudieron a las urnas en gran número. Sin embargo, en varias regiones del país los votantes tuvieron que hacer frente a largas filas, y esperar muchas horas, debido a la afluencia masiva en la apertura de las casillas, y al coincidir la hora para la apertura de las casillas con la de los preparativos previos a la apertura (ambos a las 08:00). En algunas zonas, por ejemplo en los Estados de Chihuahua y Tamaulipas, algunas casillas básicas y especiales aún no habían abierto a las 09:45. La apertura tardía se debió no solamente al hecho de que el personal de la mesa directiva de la casilla debía preparar el espacio físico para la votación, sino que además en algunos casos faltaba material electoral, incluyendo listas nominales y urnas. En otros casos, no obstante, el retraso se debía a la no comparecencia de algunos miembros de la mesa directiva de la casilla, teniendo que ser reemplazados por sustitutos o incluso votantes esperando en la fila para votar.

En general, en la mayoría de las casillas visitadas el material electoral había llegado completo, y el secreto del voto estuvo asegurado en prácticamente todas las casillas visitadas. La implementación de las medidas de seguridad (incluyendo el uso de la tinta indeleble y la perforación de las credenciales) se realizó de forma correcta, con la excepción de la verificación de los dedos del votante (medida que servía para determinar si ya había votado) que a menudo se realizaba luego del sufragio. Los observadores de la UE informaron sobre la mala calidad de la tinta indeleble y también sobre grupos de personas presentes en las casillas, de los cuales algunos eran parte del personal de la mesa directiva de las mismas, que llevaban camisetas con los colores de partidos políticos. En el Estado de Chiapas, se informó de algunos casos de voto en familia. Los observadores de la UE también comentaron sobre el tamaño, excesivamente pequeño, de las urnas y la ausencia de precintos de seguridad en las mismas. En varias de las casillas visitadas no había suficiente vigilancia de las urnas.

Un aspecto muy positivo del proceso fue la presencia de representantes de los partidos políticos en la mayoría de las casillas visitadas. Observadores nacionales y/o

³⁹ En la actualidad, sólo un 10% de las posiciones de mayor nivel en el Ejecutivo están ocupadas por mujeres.

internacionales también estuvieron presentes en cerca del 30% de las casillas visitadas. La MOE UE no recibió quejas formales por parte de votantes, representantes de los partidos políticos u observadores, aunque varios votantes y representantes de partidos se quejaron de forma informal sobre el retraso en la apertura de ciertas casillas.

Los temores a que la tensa situación que se vivía en Oaxaca hubiera podido interferir con el proceso de votación, felizmente no se materializaron en la jornada electoral, y ésta se celebró aún en dicho estado sin incidentes destacables. Lo mismo ocurrió en el estado de San Salvador Atenco, otra de las denominadas “zonas rojas”, donde la votación en sus 36 casillas se realizó con normalidad.

Las Casillas Especiales

Mientras que el proceso de votación transcurrió de forma fluida y se desarrolló de manera satisfactoria en las casillas básicas, a pesar de una apertura retrasada en una media hora, el voto en las casillas especiales registró varios problemas. El número de tales casillas fue insuficiente para hacer frente al elevado número de votantes que acudieron a ellas, por lo que se generaron largas filas y muchas horas de espera para poder votar (un promedio de entre tres y cuatro horas), sumada esta complicación al escaso número de boletas en relación con el número de votantes por casilla, y a las dificultades para acceder a la lista nominal electrónica.

A pesar de todo, los votantes por lo general esperaron paciente y tranquilamente su turno para votar. No obstante, se observó que varios votantes no pudieron ejercitar su derecho cívico, por la falta de boletas. Es imposible estimar el número de votantes que no pudo votar en las casillas especiales, considerando a los votantes que fueron rechazados por falta de boletas, a los que desistieron debido a las largas filas, o a los que no estaban registrados. En algunas de estas casillas, por ejemplo en Tamaulipas, los problemas encontrados al cotejar los nombres con la lista nominal grabada en los computadores portátiles, ralentizó el ciclo de votación. En una casilla especial, en la terminal de autobuses de Aguascalientes, los observadores de la UE observaron lo que podría haber sido el inicio del llamado “carrusel”, al ver que jóvenes votantes se llevaban sus boletas fuera del recinto de la casilla, sin embargo, esto no pudo ser verificado.

XVIII. RESULTADOS PROVISIONALES

Las principales actividades de cómputo, incluyeron un “conteo rápido”, el anuncio de Resultados Preliminares (PREP), el cómputo de resultados a nivel distrital y el anuncio por parte del Consejo General del IFE de los resultados de las elecciones presidenciales. Los primeros dos instrumentos utilizados para la proyección de tendencias de voto y los resultados oficiales ofrecieron cifras similares.

El Conteo Rápido

La COFIPE permite que el Consejo General realice “conteos rápidos”, dándole también la autoridad para autorizar el anuncio de resultados. El Consejo General del IFE decidió, el 30 de noviembre de 2005, realizar un conteo rápido durante las elecciones de 2006. El objetivo del conteo rápido era conocer el mismo día de las elecciones las tendencias de voto para las elecciones presidenciales. El conteo rápido fue diseñado por el Comité Técnico Consultor, formado por cinco especialistas, y utilizó una amplia muestra de 7.636 casillas. El margen de error se calculó en un 0,3%.

Tras el análisis de la información recibida, el Comité debía informar al Consejo General sobre la idoneidad del anuncio de resultados en base a cuatro escenarios distintos, que debían servir para valorar la claridad y fiabilidad de las tendencias. El conteo rápido generó cierta controversia respecto de las circunstancias de su anuncio por parte del Presidente del Consejo General.

En una sesión celebrada la noche misma de la jornada electoral, y en base a un acuerdo previo con los partidos políticos, el Presidente y el Consejo General anunciaron que había un empate técnico entre los dos principales candidatos, y que por tanto no se publicarían los resultados del conteo rápido. Algunos representantes de los partidos políticos y miembros del parlamento reaccionaron de forma fulminante, y exigieron conocer los resultados del conteo rápido, incluso si las tendencias no estaban claramente definidas. El Consejo General accedió y presentó los resultados el día después de las elecciones, mostrando un estrechísimo margen entre los dos principales candidatos, Felipe Calderón del PAN y Andrés Manuel López Obrador de la Coalición Por el Bien de Todos. Los porcentajes de votos –límites máximo y mínimo dependiendo del modelo estadístico utilizado- para las coaliciones y partidos políticos, comparado con los Resultados Preliminares (PREP) presentados a las 10:30 del 3 de julio de 2006:

	PAN	APMx	CPBT	NA	ASDC
PREP 3 de julio (10:36hs)	36,40	21,48	35,41	0,99	2,82
ROBUSTO	(35,25;37,4)	(20,85;22,7)	(34,24;36,38)	(0,75;1,19)	(2,4;3,13)
CLÁSICO	(35,68;36,53)	(21,66;22,26)	(34,97;35,7)	(0,93;1,03)	(2,6;2,8)
BAYESIANO	(35,77;36,40)	(21,72;22,24)	(35,07;35,63)	(0,94;1,05)	(2,6;2,8)

Resultados Preliminares

El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) fue creado por el IFE de forma tal a poder ofrecer unos resultados preliminares rápidamente al público, una vez recibidos de las 137.000 casillas⁴⁰. El PREP no estaba ideado para sustituir el estatus legal del conteo que se realizaría unos días después a nivel distrital. Sin embargo, los resultados del PREP podían ser considerados como resultados oficiales, al basarse en las actas recibidas de las casillas, y no de estimaciones o muestras estadísticas.

Tan pronto como estuvieron disponibles los resultados de cada casilla a nivel distrital, fueron transmitidos electrónicamente de los Centros de Transmisión de Datos (CEDAT) al Centro Nacional de Recepción de Resultados Electorales Preliminares (CENAREP) y puestos a la disposición del público mediante su difusión en la Página Web del IFE y a los medios de comunicación. La base de datos se actualizaba cada 10 minutos. Es importante destacar que los datos eran procesados por el sistema siguiendo el orden cronológico de recepción y puestos a la disposición del público tan sólo después de las 20:00 horas de la jornada electoral.

El 10 de febrero de 2006, el Comité Técnico del PREP, junto con el Consejo General y los representantes de los partidos políticos, adoptaron una lista de directrices que incluían criterios para ser utilizados en caso de discrepancias en el cómputo de las actas de escrutinio. Estos criterios trataban de varias cuestiones, incluyendo actas incompletas, datos ilegibles y errores aritméticos. Los criterios especificaban que en caso de que surgiesen algunas de estas discrepancias, o errores, las actas serían consideradas procesadas pero los datos de estas no serían agregados a la base de datos. La base de datos que se puso a disposición del público mostraba el número de actas procesadas pero no distinguía entre aquellas procesadas realmente y agregadas a la base de datos y aquellas que no fueron incorporadas a la misma base de datos. Esta carencia en el diseño de la base de datos generó un considerable grado de confusión entre la ciudadanía, ya que algunos percibieron que los 2.581.226 votos declarados como inconsistentes e incluidos en los 11.184 protocolos no se incluían en la información que era divulgada en la Página Web. En realidad estos votos no faltaban, sino que, como se explicó con anterioridad, no fueron agregados a la base de datos.

El sistema electrónico de conteo de votos también suscitó algunas críticas de manipulación del *software*, por parte de la Coalición Por el Bien de Todos, y de los medios de comunicación, ya que durante las 24 horas de divulgación de datos, López Obrador nunca encabezó el conteo. El IFE explicó que esto era posible teniendo en cuenta que el flujo de datos incorporaba un factor geográfico, dependiendo de los lugares de donde se recibían los votos. Un elevado número de votos recibidos en los primeros momentos fueron de casillas ubicadas en las ciudades en las que la mayoría de los votantes apoyaban a Calderón. Los votos para Calderón, por tanto, fueron acumulándose desde el principio, mientras que los votos para López Obrador nunca superaron aquellos a favor de Calderón. Sin embargo, los informes del IFE, también mostraban que durante el

⁴⁰ El artículo 89 (I) de la COFIPE contempla la creación de un instrumento para la divulgación inmediata de los resultados preliminares.

periodo inicial, entre las 18:35 y las 20:00, cuando estaba prohibida, por ley, la divulgación de resultados, López Obrador encabezó el conteo en algunos momentos.

El IFE hizo frente a las críticas solicitando un informe sobre la implementación del PREP y contemplando una auditoria externa para clarificar el asunto. El anuncio de los resultados preliminares se hizo el día siguiente a las elecciones y mostró una diferencia en las elecciones presidenciales de un 1,04% entre el ganador, Calderón, y el segundo, López Obrador. Una vez que se incorporaron los datos de las actas con discrepancias a la base de datos, la diferencia entre los dos candidatos, según la PREP, era de 0,64%, confirmando la tendencia mostrada por el conteo rápido presentado el día anterior.

Cómputo a Nivel Distrital

Los 300 Consejos Electorales de Distrito estuvieron reunidos en sesión permanente tres días tras la jornada electoral para el cómputo de los resultados registrados en las actas de las casillas. Hubo un promedio de 434 casillas por distrito. Los resultados de las elecciones presidenciales se obtuvieron directamente de los distritos. Una vez que los distritos electorales completaron la agregación de todos los resultados de todas las casillas, fueron enviados al CENAREP, que los consolidó y anunció los resultados a nivel nacional el 6 de julio de 2006. La diferencia entre los resultados preliminares divulgados por el IFE, y los resultados finales fue de 0,2%.

PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE	PREP (%)
PAN (Partido Acción Nacional)	15.000.284	35,89	35,91
PRD (Por el Bien de Todos)	14.756.350	35,31	35,29
PRI (Alianza por México)	9.301.441	22,26	
Partido Alternativa	1.128.850	2,70	
Nueva Alianza	401.804	0,96	
Candidatos No Registrados	297.989	0,71	
Nulos	904.604	2,16	
TOTAL	41.791.322		

Siguiendo el anuncio de los resultados, la Coalición Por el Bien de Todos exigió un recuento a nivel nacional para mejorar la transparencia del proceso, alegando que hubo irregularidades significativas durante la jornada electoral. Teniendo en cuenta el escaso margen de votos que separaban al primero del segundo, la Coalición esperaba que de esta forma se demostrara que se había cometido un número suficiente de errores, que una vez corregidos, podrían superar la pequeña diferencia de votos entre los candidatos. A pesar de estas alegaciones, el IFE rechazó esta solicitud destacando que la ley es muy clara en cuanto a los motivos por los cuales se puede solicitar un recuento. Según el COFIPE, todo recuento realizado a nivel de los distritos, por causas distintas a aquellas específicamente contempladas por la ley, llevaría a la anulación de los votos de la casilla en cuestión. Los motivos contemplados por la ley para el recuento son los siguientes: (i) cuando existen discrepancias evidentes en las distintas copias de resultados de las actas; (ii) cuando hay indicios evidentes de manipulación en cualquiera de las actas; (iii) cuando las actas han desaparecido; (iv) cuando el paquete que contiene el material electoral

muestra indicios de manipulación. En el caso en que los partidos políticos quisieran presentar motivos para un recuento, distintos de aquellos dispuestos en la ley, la solicitud debería presentarse ante el Tribunal Electoral Federal.

El procedimiento de recuento por lo general siguió el mismo patrón en todos los estados. Los representantes de la Coalición Por el Bien de Todos solicitaron consistentemente un recuento voto por voto, lo cual les fue denegado por los presidentes de los distritos electorales, en algunos casos tras una votación por los miembros de los Consejos de Distrito. Sólo se realizaron unos pocos recuentos (un total de 2.873 recuentos según informó el IFE) y se registraron pequeños cambios en los resultados. Estos resultados revisados fueron distribuidos equilibradamente entre los principales partidos, con pocas excepciones. Por ejemplo, en Baja California Norte, el recuento en 16 casillas, resultó en unos 4.500 votos adicionales que se distribuyeron entre los principales partidos, y en Baja California Sur se registraron otros 13.000 votos adicionales.

Los partidos políticos no llegaron a tener una clara comprensión del procedimiento en cuanto a los votos declarados inconsistentes en el PREP, y asumieron, por tanto, que todas estas actas deberían ser sujetas a un recuento. La invalidación de votos no supuso una cuestión de relevancia, en algunos casos la Coalición Por el Bien de Todos solicitó un recuento en casillas en las que el porcentaje de votos nulos fue muy elevado. En algunas casillas en Sinaloa, más del 10% de las boletas fueron consideradas nulas. La Misión observó ciertas inconsistencias por parte de funcionarios electorales en cuanto a la interpretación de las distintas regulaciones, sobre todo en lo que respecta a la invalidación de boletas, y en la aplicación de la normativa sobre el recuento. Por ejemplo, la interpretación de frases como, “manipulación evidente” o “discrepancias evidentes” fueron objeto de diferentes opiniones y de controversia en varios casos.

Por lo general el proceso de cómputo se realizó de forma profesional y tranquila. En algunos casos hubo pequeños grupos de simpatizantes de la Coalición Por el Bien de Todos que demostraban a las puertas de las sedes de los distritos electorales. Estas protestas, sin embargo, fueron por lo general pacíficas, con la excepción de Aguascalientes, donde el PAN solicitó que la policía arrestase a los simpatizantes de la Coalición. En todo caso, no se informó de ningún arresto. El cómputo de resultados fue observado por los representantes de los partidos políticos que disputaban las elecciones presidenciales, al igual que por los medios de comunicación. Merece destacarse que no hubo una fuerte presencia de observadores nacionales en esta fase del proceso.

XIX. QUEJAS Y APELACIONES

Tras el anuncio de los resultados provisionales, la Coalición Por el Bien de Todos exigió un recuento a nivel nacional, alegando múltiples irregularidades ocurridas durante la jornada electoral. Su candidato, López Obrador, una vez más rechazó los resultados a

nivel distrital, cuando fueron anunciados por el IFE, el 6 de julio de 2006. La Coalición insistía en que debido al escaso margen que separaba al ganador, Felipe Calderón del PAN, y López Obrador, un recuento voto por voto sería positivo para realzar la transparencia del proceso. No obstante, la capacidad del IFE para hacer frente a tales exigencias se veía limitada por las disposiciones de la ley electoral, que define condiciones concretas para que el IFE pueda ordenar recuentos (ver, Resultados Provisionales, *Cómputo a Nivel Distrital*).

Solamente los partidos políticos y los candidatos pueden impugnar las votaciones y los resultados electorales. Los procedimientos y los plazos para la presentación y resolución de impugnaciones están definidos en la ley sobre impugnaciones electorales (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral). Los partidos políticos y los candidatos tienen un plazo de cuatro días para impugnar los resultados, empezando el día que se anuncian los resultados computados a nivel distrital. En el caso de las elecciones para elegir a diputados y senadores el plazo es el 13 de julio de 2006.

La única instancia que puede recibir impugnaciones contra las elecciones presidenciales es el Tribunal Electoral, que tenía hasta el 31 de agosto de 2006 para dictaminar sobre los recursos recibidos, y hasta el 7 de septiembre de 2006 para declarar los resultados oficiales, junto con la declaración de validez de las elecciones y la proclamación del presidente electo. Para las elecciones legislativas, las impugnaciones deben presentarse primero a nivel regional y, sólo posteriormente, en el caso de recursos, ante el Tribunal Electoral.

La posibilidad de anular la totalidad de una elección, no está contemplada en el marco legal existente. Las elecciones sólo pueden ser anuladas si se anula la votación en las casillas individuales. La ley contempla condiciones más detalladas en cuanto a la anulación de las elecciones legislativas, estableciendo que sólo puede darse cuando han ocurrido serias violaciones a la ley, que en su conjunto podrían alterar los resultados electorales, en un distrito electoral en el caso de los diputados, y en un estado en el caso de los senadores.

Posteriormente, la Coalición Por el Bien de Todos recurrió a una instancia superior, y solicitó el 10 de julio, un recuento total de votos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La Coalición también organizó un acto político masivo el 8 de julio y varias otras manifestaciones en protesta por las supuestas irregularidades en el proceso electoral. La Coalición acusó al IFE de manipular el sistema electrónico durante los cortes de diez minutos entre la divulgación de resultados preliminares y también en los resultados presentados a nivel distrital. Además, López Obrador alegó que: (i) las actas fueron alteradas, que los votantes fueron comprados, y que las computadoras estaban trucadas por la autoridad electoral, que supervisó el cómputo; (ii) que el Presidente Fox había intervenido en el proceso electoral a favor del candidato presidencial de su propio partido, el PAN; (iii) que se había realizado una campaña de difamación en contra del candidato presidencial de la Coalición; (iv) que hubo campaña religiosa a favor del candidato presidencial del PAN; (v) que hubo

intervención por parte de algunas empresas privadas en el proceso electoral, a favor del candidato del PAN; (vi) que el gobierno emitió *spots* a favor del candidato presidencial del PAN; (vii) que se habían utilizado programas sociales en apoyo de la candidatura de Felipe Calderón del PAN; (viii) que el PAN y Felipe Calderón habían realizado gastos excesivos en sus campañas; (ix) que se había hecho campaña en el exterior, y por parte de ciudadanos extranjeros en México a favor de Felipe Calderón; (x) que Felipe Calderón había realizado actividades de precampaña lo cual le daba una ventaja injusta, en violación del principio de imparcialidad; (xi) que la actitud del Consejo General del IFE había sido negligente; (xii) que se había hecho un uso ilegal del padrón electoral por parte del candidato del PAN; (xiii) que se habían realizado actividades para generar fondos para la campaña del candidato del PAN mediante centros de llamadas telefónicas; (xiv) que el *software* utilizado para el cómputo de los resultados preliminares (PREP) contenía irregularidades; (xv) que hubo irregularidades en el cómputo de resultados a nivel distrital; y (xvi) que el Consejo General del IFE era sesgado.

El PAN también presentó 133 demandas de inconformidad. La Coalición Por el Bien de Todos (PRD, Convergencia y PT) impugnó los resultados en 136 distritos electorales, presentando 213 demandas de inconformidad. Las impugnaciones tenían dos facetas: una primera basada en once casos expresados en la Ley de Impugnaciones, por las que las elecciones en una casilla pueden ser declaradas inválidas, y una segunda basada en la llamada “causa de nulidad abstracta” (causas de invalidación de una elección), que no están expresamente detalladas en la ley. Sin embargo, este fue el caso, en la anulación de la elección al Gobernador del Estado de Tabasco en el año 2000, en las que más de cinco graves violaciones se practicaron de forma generalizada durante el periodo preelectoral, durante el sufragio y en el proceso de cómputo en todo el estado, que tomadas en su conjunto podrían haber afectado los resultados. Este y otros casos llevaron al desarrollo de una jurisprudencia en esta área.

Aunque la Coalición y su candidato exigían el recuento de votos en cada casilla en los 136 distritos electorales impugnados, López Obrador manifestó que no solicitaba la anulación de las elecciones presidenciales. Sin embargo, al presentar estas impugnaciones basadas en causas de anulación no detalladas específicamente por ley, el resultado podría haber sido la declaración de nulidad de las elecciones en los distritos en cuestión, caso que el tribunal electoral hubiera fallado a su favor. No obstante, no había una analogía entre los casos descritos anteriormente y los que crearon la jurisprudencia, ya que estos últimos se referían a elecciones para el cargo de Gobernador y en el caso planteado por la Coalición se referían a las elecciones presidenciales.

Otras Quejas

El IFE pronosticó que serían presentadas entre 700 y 800 quejas en las elecciones de 2006, en base a una proyección sobre el número de quejas recibidas durante el proceso electoral de 2000 (que fueron 480). Sin embargo, a fecha del 15 de junio de 2006, el IFE

había recibido 360 quejas relativas a violaciones de la ley electoral. Además de éstas, sólo nueve llegaron a ser resueltas por el Consejo General. La mayoría de las quejas se pudieron calificar como violaciones menores de la ley, y fueron ante todo relativas a la ubicación inadecuada de propaganda electoral, o la destrucción de propaganda por simpatizantes de diferentes partidos políticos. También se presentaron numerosas quejas ante el IFE respecto de la difamación de candidatos mediante correo electrónico y mensajes de teléfonos celulares. Algunas quejas se referían a violaciones del Pacto de Neutralidad, sobre todo respecto del abuso de recursos públicos en los Estados de Guerrero, Oaxaca, Puebla, Michoacán, Yucatán y Zacatecas. Otras quejas implicaban el uso de programas sociales y la promoción de obras públicas por servidores públicos en estos estados para promocionar el voto a favor de un candidato específico. Finalmente, hubo algunas, aunque pocas, quejas sobre actividades de campaña electoral en lugares de culto.

Durante una sesión pública el día 27 de julio, el Consejo General del IFE presentó un informe sobre las quejas electorales. De las 756 quejas que habían llegado al IFE, sólo nueve tuvieron que ser resueltas⁴¹. El informe fue objeto de fuertes críticas por representantes del PAN, de la Coalición Por el Bien de Todos y del PRI, que pusieron en entredicho la capacidad profesional del IFE. Si consideramos el pequeño número de casos resueltos por el IFE, todo indica que su procedimiento de resolución fue muy lento. Según el COFIPE⁴² solamente hay un plazo de cinco días para las quejas que es el periodo para que la parte acusada responda a la acusación. Aunque un documento interno del IFE sobre procedimientos relativos a quejas⁴³ clarifica, paso a paso, los procedimientos y establece plazos específicos desde la presentación de la queja hasta su resolución, estos plazos no fueron cumplidos por el IFE.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) recibió 1.600 quejas antes de la jornada electoral. De estas, 1.300 fueron presentadas por personas físicas, y la mayoría se centraban en solicitudes para el amparo de los derechos electorales y políticos de los ciudadanos. Por lo general, estos casos impugnaban las elecciones internas en los partidos políticos. En su conjunto, el TEPJF hizo uso de una interpretación amplia de la ley respecto de los derechos de los ciudadanos, según se establece en la Constitución, y falló positivamente en un gran porcentaje de casos. El resto de los casos se referían a impugnaciones contra *spots*, peticiones y solicitudes contra medidas impuestas por el IFE sobre los partidos políticos.

Delitos Electorales

⁴¹ “Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento del artículo 6 del reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título IV del Libro IV del COFIPE, 20 de julio de 2006”.

⁴² COFIPE, artículo 270.

⁴³ Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título VI del Libro V del COFIPE.

Los delitos electorales están tipificados en el Código Penal Federal⁴⁴. La Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) recibió cerca de 500 alegaciones y quejas durante el proceso electoral, la mayoría de las cuales relativas a la campaña electoral. Los delitos electorales no son considerados como delitos graves, pero pueden acarrear sentencias de entre seis meses y nueve años de prisión. El 21 de junio, la FEPADE anunció que había desestimado 282 alegaciones al estar fuera de su ámbito de competencia. El 32% de las quejas fueron presentadas por personas físicas, un 24% por el IFE, y el 19% por los partidos políticos. Ninguno de los casos llevó a una sentencia de prisión. Un caso muy conocido que tuvo lugar pocos días antes de la jornada electoral llevó a que el IFE actuase contra un servidor público que él mismo había empleado, por hacer un uso ilícito del padrón electoral. Durante la jornada electoral la FEPADE recibió 106 quejas.

Los procedimientos para la tramitación e investigación de casos en la FEPADE se demoran un largo tiempo, por lo que las resoluciones tardan mucho en ser procesadas y las acciones que se toman a menudo se efectúan una vez terminado el proceso electoral. Estos retrasos han sido fuertemente criticados por los partidos políticos, que acusan a la FEPADE de ser ineficiente. Además, el hecho que la FEPADE es una unidad que depende de la Procuraduría General y que el Procurador General es nombrado por el Presidente, es interpretado por los partidos políticos como una indicación de la falta de independencia política e institucional de la FEPADE.

Spots Televisivos Durante la Campaña Electoral

Algunos de los *spots* televisivos que se emitieron durante la campaña electoral contenían acusaciones de índole personal y calumnias, en violación de lo estipulado en la Constitución, el COFIPE y el Código Penal Federal⁴⁵. Los casos más significativos, y que llevaron a la retirada de *spots* por orden del Tribunal Electoral, fueron los de tres *spots* producidos por el PAN que retrataban al candidato presidencial de la Coalición Por el Bien de Todos, como un “peligro para la nación”, comparándolo con el Presidente de Venezuela. La decisión del Tribunal fue tomada el 24 de mayo de 2006, aproximadamente un mes tras la presentación de la queja. Por otra parte, el 22 de junio de 2006 el Tribunal dictaminó que dos *spots* de la Coalición Por el Bien de Todos, que insinuaban que el candidato presidencial del PAN podría haber estado involucrado en un escándalo económico en 1994, debían ser retirados.

El Consejo General del IFE falló en contra de una demanda interpuesta por la Coalición Por el Bien de Todos, que solicitaba la retirada de un *spot*, en el que el candidato presidencial del PRI, Roberto Madrazo, ponía en duda la honestidad del candidato de la Coalición. Más adelante, el Tribunal Electoral decidió que la frase “mentir es tu costumbre” debía ser retirada. El 24 de junio de 2006, el Consejo General del IFE envió una carta al Consejo Coordinador Empresarial expresando su preocupación sobre dos

⁴⁴ Código Penal Federal, artículos 403 a 413.

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6 y 7; COFIPE, artículo 38, Código Penal Federal, artículos 350 a 356.

spots en los que se advertía al público sobre la idoneidad de seguir con el mismo sistema económico o enfrentarse a los riesgos que provendrían del cambio de sistema, lo cual podía ser interpretado como una inducción al voto. Sin embargo, ya que ningún candidato o partido era mencionado en los *spots*, no fueron considerados contrarios a la ley. No obstante, unos pocos días después el Consejo Coordinador Empresarial los retiró.

XX. RECUENTO PARCIAL DE VOTOS

El 5 de agosto de 2006, el Tribunal Electoral, tras rechazar la solicitud de la Coalición Por el Bien de Todos de realizar un recuento de votos en todas las casillas de los 300 distritos electorales del país, ordenó un recuento parcial de votos en 11.839 casillas en 26 estados, ubicados principalmente en el norte del país. Las actividades de recuento, que durarían cinco días, se iniciaron el 9 de agosto, en 172 distritos electorales. La Misión, junto con varios grupos de observadores nacionales y organizaciones de la sociedad civil, solicitaron la autorización del Tribunal Electoral para observar este recuento. La autorización fue denegada, alegando que estas actividades eran parte de un proceso legal, y no electoral. Sin embargo, el Tribunal dejó que la decisión sobre si los observadores podían asistir al proceso o no, estuviese a la discreción de los magistrados de cada distrito electoral. La Misión tuvo pleno acceso a las instalaciones visitadas en las que se realizaba el proceso de recuento, y todos los magistrados destacaron su intención de desarrollar el proceso de recuento de la forma más transparente posible, permitiendo el acceso de observadores y de los medios de comunicación, además de los representantes de los partidos políticos.

La Misión observó el recuento en los Estados de Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Estado de México y el Distrito Federal, y resaltó lo siguiente: (i) las puertas de las salas donde se almacenaban las urnas que contenían material electoral estaban precintadas y protegidas por miembros de las fuerzas armadas; (ii) las urnas que contenían material electoral estaban abiertas, por las solicitudes anteriores de las autoridades electorales de abrir las urnas, que no emitieron instrucciones formales de que se volvieran a precintarse; (iii) la mayoría de los sobres que contenían boletas estaban precintados; (iv) el recuento de votos en la mayoría de casillas visitadas contenían errores aritméticos de menor importancia de uno, dos o tres votos a favor o en contra de uno u otro candidato; (v) un número significativo de boletas fueron impugnadas por representantes de partidos políticos, a veces sin motivo aparente⁴⁶, y enviadas al Tribunal Electoral para ser calificadas, y (vi) aunque en algunas casillas observadas el recuento de votos mostró la conformidad con el total de votos válidos, nulos y no utilizados, respecto del total de boletas recibidas, este no fue el caso en todas las casillas que se observaron.

⁴⁶ En el Distrito 05 de la Ciudad de León, Estado de Guanajuato, el representante de la Coalición rechazó cerca del 70% de los votos a favor del PAN en varias casillas, alegando “similitud en la forma en que fueron marcados”. El Tribunal Electoral, a mitad del proceso de recuento, emitió una resolución por la que se denegaban tales argumentos para rechazar las boletas, que fueron enviadas para ser calificadas por el Tribunal.

La Misión considera que las discrepancias que fueron encontradas durante el proceso de recuento fueron resultado de errores humanos no intencionados, y que no revelan un patrón que pudiera levantar sospechas de fraude, y que fueron consecuencia de las largas horas de trabajo durante la jornada electoral, las presiones del tiempo, y en algunos casos, el bajo nivel educativo del personal de la mesas directivas de las casillas, sobre todo en las zonas más remotas.

Por lo general, el proceso de recuento se desarrolló de forma pacífica, transparente y bien organizada. Aunque se encontrasen simpatizantes de la Coalición frente a las distintas instalaciones utilizadas en los distritos electorales para el recuento, con pancartas, y vociferando a través de megáfonos a favor del recuento de votos en todas las casillas, no se observaron ni se informó de actos de violencia que podrían haber perjudicado las actividades de recuento. Los dos principales candidatos presidenciales perdieron cerca de 80.000 votos cada uno tras el recuento de votos en las 11.839 casillas que ordenó el Tribunal Electoral. El candidato del PAN, Felipe Calderón, mantuvo su liderazgo frente al candidato de la Coalición, Andrés Manuel López Obrador, a pesar de que Calderón perdiese 4.183 votos más que Obrador en el recuento.

El máximo tribunal electoral también dictaminó sobre 375 impugnaciones presentadas por la Coalición, el PAN y dos ciudadanos. El tribunal rechazó las impugnaciones presentadas por los dos ciudadanos alegando que sólo las instituciones políticas y los candidatos podían impugnar resultados, y descartó las impugnaciones del PAN y la Coalición alegando falta de pruebas para sustanciar las impugnaciones o demoras en la presentación de las impugnaciones. El Tribunal Electoral consideró que no hubo irregularidades generalizadas, aunque anuló el sufragio en un pequeño número de casillas (aunque no especificó el número).

Tras el recuento realizado entre el 9 y el 15 de agosto de 2006, y según información divulgada por el Tribunal Electoral, Felipe Calderón perdió 81.080 votos de los 15.000.284 votos recibidos, con anterioridad al anuncio oficial del Tribunal, dejándole con un total de 14.919.204 votos. Por su parte, López Obrador perdió 76.897 votos sobre su total anterior de 14.756.350, lo que le dejó con un total de 14.679.453 votos. Los demás candidatos presidenciales también perdieron votos tras el proceso de recuento: Roberto Madrazo de Alianza por México perdió 3.114 votos, Patricia Mercado de Alternativa perdió 5.962 votos, y Roberto Campa de Nueva Alianza perdió 2.743 votos.

El Tribunal tenía de plazo hasta el 6 de septiembre de 2006 para anunciar y certificar los resultados finales de las elecciones presidenciales, y para proclamar al presidente electo. El Tribunal también tuvo que responder a las demandas de López Obrador de que las elecciones se anulasen. Este candidato, anticipando que podría no salir ganando con sus impugnaciones, y no estando dispuesto a aceptar la victoria de Calderón, hizo un llamamiento a sus simpatizantes para que participasen en una Convención Nacional Democrática el 16 de septiembre de 2006, en la que sería elegido "Presidente" y proseguiría con su campaña de resistencia cívica.

XXI. RESULTADOS FINALES Y DECLARACIÓN DE VALIDEZ

El 5 de septiembre de 2006, el Tribunal Electoral declaró la validez del proceso electoral, anunciando los resultados finales, y proclamando a Felipe Calderón, candidato del PAN como presidente electo. En cuanto a las “causas para la anulación” de las elecciones presentadas por la Coalición Por el Bien de Todos, el Tribunal consideró que varias de las irregularidades no estaban sustanciadas, y que otras, aunque sustanciadas, fueron corregidas antes de que pudieran afectar al proceso o impactar sobre la libertad de sufragio (ver *Quejas y Apelaciones*). Por consiguiente, el Tribunal verificó la validez de las elecciones estableciendo que fueron auténticas, democráticas y libres. Sin embargo, criticó la interferencia del Presidente Fox en las primeras fases del proceso electoral, al igual que la campaña promovida por el sector privado a favor del candidato del PAN, expresando también, su preocupación sobre el impacto que tales acciones podrían haber tenido bajo otras circunstancias.

El Tribunal rechazó el resto de las pruebas presentadas por la Coalición, de hecho mucho antes del dictamen expertos legales ya daban pocas posibilidades de éxito a la solicitud de anulación, al considerar que estaba basada casi exclusivamente en alegaciones de fraude previamente rechazadas por el Tribunal. “El juez no es un investigador, no es un procurador. Debe partir de la base de los hechos invocados por el impugnador”, según afirmó Leonel Castillo, el Presidente del Tribunal, cuando anunció los resultados. “Ellos (la Coalición) dijeron que hubo múltiples irregularidades en muchas casillas, pero decir muchas casillas no es suficiente. Deben identificar los hechos”, añadió.

Para determinar los resultados finales de las elecciones presidenciales, el Tribunal utilizó los resultados finales del IFE a nivel distrital (ver *Resultados Provisionales*) y consideró las impugnaciones presentadas por la Coalición y el PAN, rechazando los resultados en varios distritos electorales, en los que fueron anulados o ajustados (ver *Recuento Parcial de Votos*), y anunciaron los siguientes resultados oficiales finales:

RESULTADOS FINALES								
								TOTAL
14.916.927	9.237.000	14.683.096	397.550	1.124.280	298.204	40.657.057	900.373	41.557.430

(Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación)

La diferencia entre Calderón y López Obrador se redujo de 0,58% a 0,56%, una diferencia de 233.831 votos.

El mismo día que el Tribunal anunció los resultados, la Misión presentó un comunicado de prensa en el que declaraba que: “La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea estima que, dentro del marco constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y las demás leyes que regulan el proceso electoral, las resoluciones y las declaraciones de validez y de presidente-electo por el Tribunal Electoral, que son definitivas e inatacables, concluyen el proceso. Con base en dichas resoluciones y declaraciones del Tribunal Electoral, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea no considera necesario revisar su Declaración Preliminar emitida el 3 de julio de 2006. La Misión, consecuentemente considera los resultados oficiales anunciados por el Tribunal Electoral como el reflejo de la voluntad legítima de los ciudadanos mexicanos”.

Composición de la Nueva Cámara

Tras la consideración por parte del Tribunal Electoral de casi 400 peticiones de impugnación de los resultados, presentadas por los cinco partidos y coaliciones que participaron en las elecciones presidenciales y legislativas, la composición de la nueva Cámara de Diputados y el Senado es la siguiente:

DIPUTADOS POR PARTIDO		SENADORES POR PARTIDO	
PAN	206	PAN	52
PRD	127	PRD	33
PRI ⁴⁷	103	PRI	29
PVEM	18	PVEM	6
<i>Convergencia</i>	17	<i>Convergencia</i>	5
PT	16	PT	2
<i>Nueva Alianza</i>	9	<i>Nueva Alianza</i>	1
<i>Alternativa</i>	4	<i>Alternativa</i>	0

XXIII. RECOMENDACIONES

Las elecciones de 2006 mostraron que, a pesar de su administración electoral profesional, y de la puesta en marcha de múltiples salvaguardas para asegurar la transparencia, aún predomina cierta falta de confianza entre algunos actores políticos respecto del proceso electoral. En este contexto, y con el objetivo de aportar a la mejora y fortalecimiento del proceso electoral, y aspectos relacionados, se ofrecen las siguientes sugerencias y recomendaciones, para su consideración por las autoridades estatales y electorales, los partidos políticos, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil:

⁴⁷ El PRI y PVEM conformaban la Coalición Alianza por México.

Marco Legal

1. Correspondería considerar el enmendar la legislación de forma tal que la composición de miembros del Consejo General deba ser de manera rotativa. Esto facilitaría la continuidad y la memoria institucional. Por ejemplo, se podría renovar la mitad de sus miembros cada tres años.
2. La legislación electoral también debería enmendarse para acortar la duración de la campaña electoral al igual que el periodo de tiempo entre el anuncio de los resultados oficiales y la toma de posesión del nuevo Presidente.
3. Para asegurar el mantenimiento del buen rendimiento y experiencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se recomienda considerar el nombramiento de los siete magistrados según un criterio de rotación, es decir, que tres o cuatro magistrados sean nombrados cada tres años, en vez de renovar la totalidad del Tribunal al mismo tiempo, como es el caso en la actualidad.
4. Si se mantiene el sistema actual para la nominación y nombramiento de los Consejeros Electorales del Consejo General, se debería enmendar la legislación para asegurar que se realice de una forma más plural e inclusiva, con una representación adecuada de todas las fuerzas políticas. Alternativamente, la legislación podría enmendarse para asegurar que los Consejeros Electorales sean elegidos por méritos según estrictos criterios, previa designación por los partidos políticos.
5. La legislación electoral debería ser revisada con el fin de incorporar pasos importantes del proceso electoral, que en la actualidad se encuentran integrados en varios reglamentos y acuerdos adoptados por el IFE, y por tanto con escaso poder de ejecución.
6. Se podría considerar la introducción de una segunda vuelta electoral para las elecciones presidenciales, y plantear la posible reelección de miembros de las Cámaras.
7. Se sugiere que las causas de anulación de las elecciones presidenciales sean claramente detalladas en la legislación electoral, como ya es el caso para las elecciones legislativas.

Administración Electoral

8. Se recomienda que en futuras reformas electorales, se extienda la responsabilidad del IFE para la organización de todos los procesos electorales en el país, y no únicamente de las elecciones federales

9. Se recomienda que el Consejo General continúe prestando atención en la búsqueda de consenso entre los partidos, pero que a su vez preste más atención a los intereses de los ciudadanos.
10. El Consejo Nacional de Vigilancia podría racionalizar su funcionamiento de tal forma que se consiguiera una mejor comprensión de los partidos políticos sobre los fundamentos y procedimientos para la presentación de quejas.
11. Aunque es importante que el Consejo Nacional de Vigilancia incluya una representación adecuada de los partidos políticos, se aconseja a los partidos asegurarse de que su participación facilite el desempeño efectivo de las funciones de este consejo.
12. Se recomienda que la efectividad del Consejo Nacional de Vigilancia, respecto del mecanismo de quejas, sea revisado, teniendo en cuenta el elevado número de quejas presentadas por partidos políticos que carecían de fundamento, a pesar de que estos mismos partidos tenían representantes en el Consejo.

Registro de Votantes

13. Las credenciales para votar deberían estar sujetas a un proceso de renovación periódica. Esto ayudaría a resolver las deficiencias destacadas en cuanto a las personas fallecidas, las personas que cambiaron su domicilio y los duplicados.
14. Se aconseja dar mayor atención a mejorar la relación entre las instituciones directamente involucradas en la gestión de las elecciones y otras instituciones, como el Registro Civil y el Instituto Nacional de Migración, cuyas funciones tienen un impacto relevante en el registro efectivo de votantes.

Las Casillas Especiales

15. Antes de las próximas elecciones, sería conveniente iniciar una campaña para la realización de un registro extraordinario de aquellos votantes que quieran ser incluidos en la categoría de “ciudadanos que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio.
16. La ley debería clarificar la noción de “transitoriamente” de manera tal que no hubiera confusión entre la administración electoral y los partidos políticos en cuanto a su definición.

17. En las próximas elecciones, se sugiere tomar medidas para asegurar que las casillas especiales cuenten con un número suficiente de boletas.

El Voto de Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Exterior

18. El voto para ciudadanos habilitados en su derecho a votar y que residan en el exterior no tendría que suponer un costo para los votantes. Sería aconsejable introducir mecanismos para que se les reembolse a los votantes los gastos de correo, cuando fuera necesario.
19. Convendría realizar una campaña más efectiva para familiarizar a los ciudadanos mexicanos que residen en el exterior sobre las posibilidades y procedimientos del sufragio.
20. Podrían realizarse esfuerzos para que los requisitos administrativos del voto en el exterior sean menos costosos.
21. Se recomienda que el IFE considere la adopción de nuevos mecanismos para la consecución de una relación adecuada entre costo y efectividad en el registro y sufragio de los ciudadanos residentes en el extranjero con derecho a voto, y con el fin último de aumentar la participación de esta categoría de votantes. Por ejemplo, el uso de instalaciones oficiales, como consulados, podría considerarse para los procesos de registro y de sufragio de aquellos votantes que residan cerca de las grandes ciudades.

Educación Cívica y Formación de Electores

22. Deberían fortalecerse los programas de educación cívica y formación de electores, sobre todo para las personas que vivan en zonas rurales.
23. Se recomienda que el IFE preste o dedique más atención a la información dirigida a los ciudadanos, especialmente en aquellos aspectos relacionados con el sistema electoral, los programas de conteo rápido y de resultados preliminares, con el fin de evitar diferentes interpretaciones por parte de las autoridades electorales y la ciudadanía.

Registro de Partidos Políticos

24. Es recomendable considerar la revisión de los requisitos mínimos para el mantenimiento del registro de un partido político, mediante la adopción de medidas alternativas.

25. Los requisitos para el registro de partidos políticos tendrían que detallarse claramente en la legislación electoral, y no ser desarrollados mediante decisiones administrativas del Consejo General.

Registro de Candidatos

26. La disposición legal que impide que candidatos independientes se presenten a las elecciones debería ser enmendada ya que han suscrito el pacto. La disposición actual no es compatible con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comentario General sobre el Artículo 25 de dicho Pacto establece que, “El derecho de las personas para acceder a elecciones no debe limitarse irrazonablemente pidiendo a los candidatos ser miembros de partidos, o de partidos específicos”.

Financiamiento de los Partidos Políticos

27. Las infracciones a las reglas relativas al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales deberían ser objeto de sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias. Se recomienda fortalecer las sanciones para aquellos partidos que violen repetidamente las reglas de financiamiento.
28. Se recomienda que el IFE publique con anterioridad a las elecciones los informes anuales sobre el cumplimiento de las leyes de financiamiento de partidos. Si esto no fuera posible, entonces el IFE podría emitir un informe detallando el cumplimiento, por parte de los partidos políticos, de las leyes de financiamiento hasta la fecha más cercana posible a las elecciones.

Financiamiento de la Campaña

29. Sería recomendable recortar el financiamiento público de los partidos políticos.
30. La ley electoral debería ser enmendada para asegurar que el gasto de los partidos políticos en el periodo de las elecciones internas esté adecuadamente regulado.
31. Tendrían que incrementarse las sanciones para la violación de las regulaciones de financiamiento, y se deberían tomar mayores medidas para iniciar causas criminales frente a graves violaciones. En este contexto, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) debería ser más activa.

Abuso de Recursos Públicos

32. Correspondería tomar mayores recaudos para evitar el abuso de recursos públicos durante el periodo electoral. Esto concerniría al desarrollo y a la implementación de medidas más efectivas para monitorear y tratar dichos abusos, considerando la posibilidad de anulación de las elecciones en caso de violaciones de la legislación vigente. Mayores esfuerzos son necesarios para asegurar que las personas que perpetran estas violaciones tengan que asumir la responsabilidad por sus actos.

La Campaña Electoral

33. Se sugiere fortalecer los mecanismos existentes además de introducir un código de conducta para incentivar a los partidos a que participen en una campaña menos negativa, y más respetuosa hacia la ciudadanía.
34. Convendría tomar medidas para hacer frente a la práctica de los partidos políticos de presentar *spots* de televisión extremadamente parecidos a *spots* cuya retirada fue exigida por el IFE, lo que socava los esfuerzos del IFE para promocionar campañas libres y positivas en los medios de comunicación.

Los Medios de Comunicación

35. Sería positivo promover un entorno de medios de comunicación más pluralista.
36. Se podría considerar enmendar la Ley Electoral para exigir que los medios de comunicación garanticen una línea editorial independiente, objetiva, neutral e informativa en sus noticiarios. Las informaciones tendrían que presentarse de forma equilibrada y neutral, con una cobertura de las actividades de las autoridades durante el periodo electoral.
37. Todas las conclusiones de los monitoreos de medios realizados deberían publicarse y actualizarse en la Página Web del IFE de una forma que facilite su comprensión, de manera tal que garantice la transparencia y que se pueda verificar si el principio de igualdad es respetado.
38. Es recomendable que el proceso para solicitar reparación se fortalezca y se enmiende para otorgar al ente supervisor de un instrumento efectivo, predecible, y de ejecución rápida, ante violaciones de los requisitos contemplados en la Ley Electoral, relativo a los medios de comunicación.
39. El Artículo 48.13 de la Ley Electoral, que prohíbe que terceras personas realicen actividades de campaña mediante propagandas pagadas en medios de comunicación, parecería violar el derecho de los ciudadanos a la libertad de expresión, establecido en el Artículo 19 de la Declaración

Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Por tanto esta limitación debería ser eliminada de la ley.

Observadores Nacionales y la Sociedad Civil

40. Sería conveniente analizar la posibilidad de desarrollar un criterio para determinar qué grupos de la sociedad civil pueden acreditarse como observadores electorales no partidistas. Esto serviría para aumentar la transparencia del proceso.
41. Se deberían adoptar disposiciones legislativas para permitir que grupos de observadores nacionales, no partidistas, puedan incorporar comentarios en las distintas actas, en todos los procesos de sufragio, conteo, y cómputo.

Participación de Pueblos Indígenas

42. Tendrían que adoptarse más y mejores medidas para fortalecer la participación de los pueblos indígenas en el proceso electoral. Los partidos políticos deberían aumentar sus esfuerzos para fomentar que un mayor número de personas de pueblos indígenas se presenten como candidatos. Los medios de comunicación, por su parte, también podrían prestar mayor atención a la participación de los pueblos indígenas en el proceso electoral.

Participación de las Mujeres

43. Se aconseja que las insuficiencias de las disposiciones legales que intentan fomentar la participación de las mujeres, sean revisadas y enmendadas apropiadamente. Por ejemplo, podrían introducirse medidas para evitar que los partidos políticos posicionen a las mujeres en aquellos puestos de las listas de candidatos donde no tendrían ninguna posibilidad de obtener un escaño.

Jornada Electoral

44. Se recomienda una mejora en la formación de los miembros de las mesas directivas de las casillas, sobre todo en el uso de las tecnologías más avanzadas para la comprensión del ciudadano. Tales medidas tendrían el potencial de acelerar, aún más, el flujo de votantes en la jornada electoral.

45. Se sugiere introducir medidas como casillas móviles, o el voto por correo, para facilitar el ejercicio del derecho del voto a personas con dificultades para acercarse a las casillas.
46. Sería positivo aumentar los esfuerzos para asegurar que se apliquen correctamente las medidas de seguridad en todas las casillas.

Conteo Rápido, Resultados Preliminares, Cómputo de Resultados Finales, y Recuento

47. Podría realizarse un mayor esfuerzo para explicar el “conteo rápido” y los programas de resultados preliminares a la ciudadanía, para garantizar la transparencia de estos procesos.
48. Se recomienda que la legislación se enmiende con el objetivo de regular la realización de un recuento en un número de casillas previamente determinado (muestreo aleatorio) cuando los resultados de las elecciones sean muy parejos. Si el resultado de este muestreo indicara que un recuento total podría afectar los resultados, el IFE debería realizar un recuento total de oficio.