

Los retos de la Democracia en México rumbo a las elecciones de 2006

Luis Carlos Ugalde*

Introducción

En los últimos veinticinco años los mexicanos hemos alcanzado importantes logros en materia de libertades políticas. Sabemos que, al acudir a las urnas, nuestros votos contarán y serán bien contados, que podemos elegir libremente entre distintas alternativas políticas, y que partidos y candidatos tienen la libertad de expresar abiertamente sus ideas y propuestas. En suma, hoy vivimos en una democracia electoral. En este artículo buscaré resumir cuáles son los retos que enfrenta esta democracia en su fase de consolidación, así como algunas de las medidas que el IFE realiza, en el ámbito de sus responsabilidades, para contribuir a la superación de estos retos en el contexto del proceso electoral 2005-2006.

La discusión política en el último cuarto de siglo en México estuvo concentrada en encontrar vías para lograr la pluralidad en el poder político y su control por parte de la ciudadanía. Para ello fueron necesarias varias reformas electorales, a través de las cuales nuestro país pudo ir construyendo un sistema electoral más equitativo y confiable. Consecuentemente, se registran avances muy significativos en el pluralismo político en nuestro país.

(*) Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.

Un primer ejemplo es la conformación de la Cámara de Diputados y la división de escaños entre las tres principales fuerzas políticas. En 1982, el PRI contaba con el 75% de los escaños. El partido que le seguía en importancia, el PAN, tenía tan sólo el 12% de los escaños. En 1991, el PRI ocupaba el 58.4% de los escaños, el PAN 16.8% y el PRD 7.9%. Para 2003, el PRI tenía un 36.7%, el PAN 30.7% y el PRD 17.6%.

Otro ejemplo de avance en la pluralidad es el de los gobiernos estatales y municipales. En 1988, los 32 gobernadores pertenecían a un solo partido político. Para 1997, el PRI conservaba 24 gubernaturas, mientras que el PAN y el PRD tenían 7, incluyendo al Distrito Federal. Hoy, la mitad de las entidades federativas son gobernadas por un partido distinto al PRI, mientras que este partido gobierna 16 entidades. En el ámbito municipal, a principios de la década de los ochenta, el PRI gobernaba 80% de los municipios del país. Para inicios de los noventa esta cifra pasó al 62%. Hoy, el PRI gobierna en 36% de los municipios del país, mientras que los otros partidos gobiernan el 64% restante.

De la mano de la pluralidad, nuestro régimen de partidos fue adquiriendo mayor competitividad. Los márgenes de diferencia entre el primero y el segundo lugar en las elecciones locales son un buen indicador de esta tendencia. En las elecciones locales celebradas entre 1994 y 1998, la diferencia promedio entre el primero y el segundo lugar fue de 19.8 puntos porcentuales. En el periodo entre 1999 y el 2004, esta diferencia promedio bajó a un 10.8%. En este mismo periodo, las elecciones en once estados se definieron por un margen de diferencia menor al 5%.

En conclusión, hoy contamos con un sistema electoral confiable en el ámbito federal, así como con un régimen de partidos políticos más plural y competitivo. La alternancia partidista es una realidad en los tres niveles de Gobierno. Las instituciones que hemos construido a lo largo de estas décadas también han permitido mejorar los márgenes ciudadanos de control del abuso del poder y exigir una rendición de cuentas más efectiva a los gobiernos.

Sin embargo, es claro que la democracia es un proceso de construcción y mejora institucional permanente. Cada una de las etapas de la evolución del régimen democrático tiene necesida-

des específicas que exigen una serie de cambios institucionales. Y cada cambio, por gradual que sea, tiene una serie de efectos acumulativos y expansivos que dan lugar a nuevas necesidades, en un proceso evolutivo de perfeccionamiento constante. Hoy, México ha entrado a una nueva etapa de consolidación democrática en la que existen nuevos retos, sobre los cuales quisiera esbozar algunas ideas generales en este artículo. Estos nuevos retos pueden dividirse en dos grandes apartados. Por un lado, tenemos los retos más generales de la consolidación democrática, mientras que por otro están los retos específicos que enfrenta la democracia electoral.

I. Retos generales de la consolidación democrática

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo publicó hace unos meses un Informe Sobre la Democracia en América Latina. Los resultados son ambivalentes y, en algunos casos, paradójicos. Por un lado México, como otros países latinoamericanos, ha sido capaz de organizar procesos electorales cada vez más equitativos, limpios y apegados a la Ley. Sin embargo, estos resultados positivos coinciden con un sentimiento extendido de insatisfacción con la forma en que la democracia está operando en la práctica.

Según el PNUD, más de la mitad de todos los latinoamericanos -54 por ciento- afirman que apoyarían a un régimen autoritario sobre uno democrático si éste cambio pudiera «resolver sus problemas económicos». En México, la encuesta más reciente de la empresa GEA señala que 71% de los mexicanos está insatisfecho con la forma como funciona la democracia en nuestro país. Esto tal vez sea un síntoma de la incapacidad de los países latinoamericanos para traducir el pluralismo político en gobiernos eficaces que den resultados tangibles en temas concretos, como el empleo y la seguridad pública.

Para describir esta situación el politólogo Guillermo O'Donnell acuñó la frase «ciudadanía de baja intensidad»: Los ciudadanos lo son en tanto que pueden participar libremente en las elecciones, pero no reciben de los gobiernos elegidos todos los bienes y servicios públicos a los que tienen derecho. En otras palabras,

no son ciudadanos plenos. Esta situación se origina por un «déficit de estatalidad», concepto que describe a un Estado que no posee las capacidades suficientes para cumplir adecuadamente con sus funciones. Es claro que no puede existir una democracia sólida sin un Estado eficaz, y la construcción de un Estado eficaz depende de la capacidad de los actores políticos para llegar a acuerdos que generen gobernabilidad. La pregunta central entonces es, ¿qué puede hacerse para lograr resolver la segunda parte de la ecuación democrática y combinar pluralidad con gobernabilidad? La respuesta implica una serie de reformas en tres grandes áreas:

1. Reforma política. En los últimos años no han existido reformas políticas de largo aliento orientadas a mejorar la capacidad del Estado mexicano para generar políticas públicas más eficaces. Para lograr la combinación de pluralismo con gobernabilidad, se ha introducido en el debate público la discusión acerca de tres niveles de reforma política:

a. Reforma del sistema de gobierno: Que busca generar cooperación entre poderes de gobierno, garantizando al mismo tiempo la rendición de cuentas a través del equilibrio de dichos poderes. Entre las reformas que se han discutido recientemente, al menos en el ámbito académico, tenemos como ejemplo la instauración de un sistema semiparlamentario, la sustitución de la figura de Presidente de la República por la de un primer ministro, la introducción de cambios en la configuración del Poder Legislativo (bicameral o unicameral), entre otras.

b. Reforma electoral. El objetivo de las reformas en materia electoral es facilitar la construcción de mayorías en los Poderes Ejecutivos y Legislativos, a fin de estimular la eficacia de los gobiernos, por un lado, y también fomentar la representatividad de los órganos legislativos y de los Poderes Ejecutivos. Para ello se ha hablado de medidas tales como: La instauración de la segunda vuelta en la elección presidencial, la introducción de la reelección de legisladores, el acotamiento del periodo presidencial de seis a cuatro años, cambios en el sistema de representación proporcional, entre otras medidas.

c. Reformas en materia de procedimientos de organización electoral. Entre los temas abordados por tales iniciativas de re-

formas de procedimientos de organización electoral, para el IFE son especialmente relevantes la regulación de precampañas; la reducción en la duración de campañas electorales; el acceso de los partidos a medios de comunicación, y la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, como veremos más adelante.

2. Reforma del sistema de justicia. Tal vez el principal déficit que enfrenta el Estado mexicano esté relacionado con su capacidad para hacer valer la Ley de manera efectiva. En México, el Estado de Derecho es sumamente frágil, lo que trae consecuencias indeseables para la construcción de una ciudadanía más sólida, como por ejemplo:

a. Una débil cultura de legalidad entre la ciudadanía. Así, por ejemplo, aproximadamente el 63% de las personas piensan que las Leyes benefician sólo a unos cuantos, mientras que casi el 40% opina que las Leyes se usan para defender los intereses de la gente con poder².

b. Percepción de ineficacia del Estado: Según la más reciente encuesta de Latinobarómetro, los mexicanos califican la capacidad del Estado para hacer cumplir la Ley con una calificación de 4.78 en una escala de 1 a 10. En consecuencia resulta necesario llevar a cabo reformas que amplíen el sistema de protección de los derechos sociales, económicos y políticos.

Entre las reformas que se han puesto sobre la mesa de discusión recientemente para contar con un sistema judicial más eficaz, responsable y transparente tenemos la ampliación de la autonomía del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales de los Estados; avanzar en la profesionalización de los integrantes de los poderes judiciales locales; revisión de los mecanismos de control constitucional (reformas al juicio de amparo); dar autonomía a las procuradurías de justicia y al Ministerio Público; crear las figuras de los juicios orales para agilizar la impartición de justicia; fortalecer los mecanismos de intermediación y arbitraje extrajudicial (resolución de disputas), y reformar el sistema penitenciario, entre otras.

3. Mejora de la calidad y capacidad de las instituciones públicas. En primer lugar es necesario fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado mexicano, con un sentido de equidad,

⁽²⁾ Encuesta Nacional de Cultura Política 2003

transparencia y justicia. La baja capacidad recaudatoria del Estado genera restricciones crónicas para emprender políticas de mayor alcance en varios frentes, particularmente en lo que se refiere al combate a la pobreza y al gasto educativo. En segundo lugar se debe mejorar la capacidad administrativa y ejecutoria de los poderes públicos en México. Se han dado los primeros pasos, como por ejemplo con el establecimiento del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, pero aún falta mucho por hacer para que esto se convierta en una tendencia permanente en todos los niveles de Gobierno. Por último, se debe avanzar en la construcción de sistemas efectivos de rendición de cuentas. En la medida en que la ciudadanía tenga mayor control sobre los gobiernos, éstos tendrán incentivos para mejorar su desempeño y entregar resultados más tangibles a los electores.

II. Los nuevos retos de la democracia electoral

Si bien, como mencioné al principio de este artículo, se han logrado grandes avances en materia de procedimientos de organización electoral, todavía existen algunos retos en términos de equidad y de transparencia en algunas etapas de la competencia política. Entre los temas de esta nueva agenda de retos destacan tres: Las precampañas, el costo de la democracia en México, y la transparencia y el acceso a la información en los partidos políticos. Además, el tema del voto de los mexicanos en el extranjero constituye un reto adicional para nuestra democracia, como lo explico más adelante.

1. Precampañas. Cuando en 1996 se aprobó la última reforma electoral, el fenómeno de las precampañas era inexistente. Por ello, nuestra Ley Electoral no contempla una definición del término ni su regulación. Desde una perspectiva política, una precampaña es todo acto político previo al inicio formal de una campaña, periodo que puede durar incluso años. Este enfoque, sin embargo, es muy elástico e impreciso como para ser eficaz desde un punto de vista regulatorio. Para el IFE, lo relevante es la perspectiva legal.

De acuerdo con algunas resoluciones jurisdiccionales las

precampañas consisten en los «procesos internos de selección de candidatos, regulados por la normatividad que los propios partidos emitan para esos efectos». Esta definición es importante porque ha permitido acotar las precampañas en dos sentidos: La temporalidad y los sujetos que pueden realizar actos de precampañas. De no existir esta acotación conceptual, el IFE tendría que vigilar permanentemente a todo ciudadano que manifieste alguna aspiración política, lo cual está fuera de sus atribuciones legales. Con la normatividad vigente, al IFE sólo le corresponde supervisar a los precandidatos a partir de que éstos son reconocidos formalmente como tales por sus partidos políticos para participar en procesos internos de selección.

Es importante señalar que las precampañas son manifestaciones de apertura, pluralidad, competencia política y desarrollo democrático, y permiten conocer las propuestas y programas de las personas que aspiran a ocupar cargos relevantes. El problema no radica en su existencia, sino en la falta de regulación que puede dar pie a conductas que son ilícitas y que pueden enrarecer el proceso electoral en su conjunto.

Existen dos razones para que el IFE intervenga en la supervisión de las precampañas: Equidad y legalidad. Las precampañas constituyen actos de proselitismo que posicionan anticipadamente a algunos precandidatos en las preferencias de los ciudadanos y les dan ventaja sobre otros que cuentan con menos recursos. El riesgo es que esta inequidad pueda llegar incluso a influir en el resultado de la jornada electoral. Por lo que toca a la legalidad, la falta de regulación de las precampañas puede abrir la puerta al financiamiento ilícito en la política, lo cual erosiona la credibilidad de partidos y candidatos, y genera corrupción en los gobiernos.

Ante esta situación la sociedad ha demandado al Congreso de la Unión legislar al respecto. La misma demanda ha sido hecha al IFE para regular, ordenar y transparentar los recursos usados en las precampañas. Por ello, y ante el vacío legal existente, el Instituto ha decidido hacer uso de sus facultades reglamentarias y solicitar a los partidos políticos, por primera vez, informes detallados sobre el origen y destino de los recursos utilizados en los procesos internos de selección de candidatos.

La decisión de fiscalizar las precampañas en su fase de procesos de selección interna tiene fundamento legal. La Ley obliga a los partidos políticos a presentar ante el IFE un informe de sus procesos internos de postulación de candidatos, como parte de los informes anuales que entregan a la autoridad electoral. Asimismo, la Ley Electoral faculta a la Comisión de Fiscalización del IFE para solicitar, cuando lo estime necesario, informes detallados sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos.

De esta forma, los partidos tendrán que entregar al IFE informes sobre los ingresos y gastos de cada uno de los precandidatos que hayan participado en el proceso interno, a más tardar 15 días después de que haya concluido. La decisión de fiscalizar las precampañas permitirá que el Instituto esté en posibilidades de emitir el dictamen y la resolución correspondiente antes de la jornada electoral, dando certeza y seguridad a los partidos políticos y a los ciudadanos sobre el origen, monto y destino de los recursos utilizados por los aspirantes a las candidaturas a la Presidencia.

El IFE ha requerido a los partidos la apertura de cuentas de cheques mancomunadas con sus precandidatos. Los partidos deberán reportar los saldos iniciales, es decir, los montos con los que se abrieron las cuentas para garantizar el origen lícito de los recursos. También se requiere que los partidos entreguen un informe desglosado de sus gastos en televisión, radio, medios impresos y anuncios espectaculares. El Instituto realizará un monitoreo de esa publicidad para garantizar que los gastos reportados correspondan con la presencia de los precandidatos en los medios.

La decisión del IFE para fiscalizar las precampañas tiene la finalidad de establecer controles para evitar prácticas que atentan contra la equidad y legalidad de la competencia político-electoral. La nueva decisión de ejercer fiscalización sobre las precampañas es un paso significativo que permitirá dar mayor transparencia y certeza al proceso electoral que dará inicio en octubre de este año.

2. Costo de la democracia. La reforma electoral de 1996 aumentó el financiamiento público a los partidos para promover la equidad en la competencia y para limitar la tentación de los

partidos de recurrir a fuentes ilegales de financiamiento. Sin embargo, visto a distancia, los altos montos de financiamiento público dirigidos a los partidos contribuyeron indirectamente a encarecer el costo tanto de campañas electorales como de las propias elecciones.

En este contexto se ha hablado de la necesidad de reducir el financiamiento público a los partidos políticos para reducir el costo de la democracia. Sin embargo, antes de pensar en reducir el financiamiento público, primero es necesario reducir costos de campañas. Una vez que los partidos requieran menos recursos para ser competitivos podrían, de manera gradual y escalonada, reducirse los montos de su financiamiento público.

El reto radica en ofrecer certeza en cuanto a los montos disponibles y al mismo tiempo asegurar una tendencia gradual de reducción del financiamiento a los partidos, sin que ello se traduzca en inequidad o insuficiencia de recursos en la competencia electoral. Para lograr este propósito probablemente sea necesario pensar en una nueva fórmula para el cálculo del financiamiento, fórmula que podría estar orientada a reducir los recursos públicos y, al mismo tiempo, premiar con mayores montos a los partidos en caso de que se elevaran los niveles de participación ciudadana en las elecciones. No debemos olvidar que los partidos políticos desempeñan un importante papel en la promoción del voto.

Otra posible respuesta está en reducir la duración de las campañas electorales. Finalmente, un tema clave para reducir el costo de la democracia consiste en regular el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos y candidatos, ya que entre el 50 y el 70% de los gastos de los partidos se destinan a publicidad en medios de comunicación durante las campañas políticas.

3. Transparencia y acceso a la información en partidos políticos. El IFE, a lo largo de sus quince años de existencia, ha buscado llevar la transparencia y la rendición de cuentas a todos los aspectos de la actividad electoral. En particular, el IFE ha plasmado una agenda de transparencia en la organización de las elecciones federales, logrando que hoy la transparencia electoral sea una realidad. Los ciudadanos que acudirán a las urnas en 2006

saben que cada uno de sus votos será bien contado, tal y como ha ocurrido en los últimos procesos electorales federales.

Sin embargo, una vez que se ha logrado transparencia y confianza en la organización de elecciones, han surgido nuevos temas, entre ellos la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos y de las campañas electorales. Debemos recordar que la transparencia y la rendición de cuentas en las actividades de los partidos políticos no figuraban en la agenda de discusión pública hace apenas una década. Actualmente, la transparencia en los partidos políticos se enfrenta a dos grandes obstáculos: Se carece de regulación en la materia y persisten hábitos y actitudes que favorecen la opacidad en la actuación de los partidos, así como en las campañas electorales.

En años recientes, la credibilidad de los partidos políticos ante la ciudadanía se ha deteriorado debido, entre otros factores, a importantes escándalos de corrupción en el manejo de cuantiosos recursos -públicos y privados- para campañas políticas. Amplios sectores de la ciudadanía consideran que la transición a la democracia en México permitió el nacimiento de un sistema de partidos competitivo, pero no ha propiciado aún que los partidos sean instituciones más abiertas y transparentes.

Los partidos políticos tienen una naturaleza jurídica dual. Por un lado, son asociaciones autónomas de ciudadanos organizados para ejercer sus derechos políticos y representar a los diversos grupos sociales. Por otro, los partidos políticos son «entidades de interés público» que reciben financiamiento del Estado y que, por lo tanto, están obligados a rendir cuentas de sus actividades ante la ciudadanía.

Actualmente los partidos políticos están obligados a rendir cuentas acerca del origen y destino de sus recursos a través de un sistema de fiscalización por parte de la autoridad electoral. Los partidos deben, de acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), presentar informes anuales e informes de campaña sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. El IFE además puede ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos y, como ya mencioné, requerirá que informen sobre los gastos de los

procesos internos de selección de candidatos.

Sin embargo, debe tenerse presente que el sistema de rendición de cuentas actual recae casi exclusivamente en la labor de supervisión que el IFE realiza ex-post, es decir, está basado en la información que los partidos dan después de que se allegan de recursos y los erogan en sus actividades ordinarias y de campañas políticas. Aunque el IFE cuenta con un sistema profesional y exhaustivo de fiscalización, es necesario que éste sea complementado con políticas de transparencia que introduzcan estímulos para prevenir ex-post ante la entrada de recursos de origen ilegal o irregular en las finanzas de los partidos políticos.

Las disposiciones legales actuales no permiten el pleno acceso a la información de los partidos políticos por parte de la ciudadanía. Hoy en día no existe disposición legal alguna que obligue a los partidos políticos a cumplir con obligaciones de transparencia. El Artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece el carácter público de los informes que presenten los partidos políticos al IFE, así como las auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, y señala que cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Sin embargo, esta no es una obligación de los partidos, sino que ha sido transferida al propio Instituto Federal Electoral. Por este motivo, el Instituto se ha visto limitado en algunos casos para proporcionar a la ciudadanía información de los partidos que no obra en sus archivos. A pesar de recibir recursos públicos y ser entidades de interés público, los partidos no están obligados a publicar información sobre sus ingresos, gastos, sueldos y salarios, entre otros. La inclusión de los partidos como sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia sería una medida muy positiva que redundaría en su propio beneficio porque la sociedad los percibiría más cercanos y más dispuestos a rendir cuentas.

La transparencia, lejos de debilitar, contribuiría al fortalecimiento del régimen de partidos, pues en la medida en que estas organizaciones estén presentes en la vitrina pública, podría espe-

rarse que adquirieran mayor credibilidad. Con ello, probablemente se favorecería el combate al abstencionismo registrado en los más recientes procesos electorales, y se mejoraría la percepción de los partidos ante la opinión pública.

4. Voto de los mexicanos en el extranjero. Este ha sido un tema muy relevante en el debate legislativo de los últimos años. Desde 1996, cuando el Congreso aprobó la reforma constitucional que permite a los mexicanos que residen fuera del país emitir su voto, se han presentado 18 iniciativas de Ley con diversas propuestas para instrumentar este derecho político. El IFE ha seguido de cerca todas estas iniciativas, dando a conocer sus opiniones técnicas cuando así se lo ha solicitado el Poder Legislativo.

En 1998 el IFE integró una Comisión de Especialistas para estudiar diversas modalidades de voto en el extranjero. Dicha Comisión concluyó en ese entonces que era técnicamente viable llevar a cabo una elección presidencial con la participación de votantes mexicanos en el exterior, siempre y cuando el IFE contara con las condiciones logísticas, presupuestales y jurídicas para garantizar niveles adecuados de cobertura, seguridad y equidad. Esta misma posición es la que el actual Consejo General del Instituto ha planteado a ambas cámaras en los encuentros que hemos sostenido con diputados y senadores en los últimos meses.

El 28 de junio de 2005, la Cámara de Diputados aprobó la modalidad propuesta por el Senado para la emisión del voto en el extranjero por la vía postal, lo que representa la decisión más importante en materia electoral en los últimos nueve años. El IFE ha señalado que, desde una perspectiva técnica y logística, es viable instrumentar esta reforma para las elecciones de 2006. En general, los tiempos y los plazos de la organización electoral que prevé la reforma aprobada coinciden con las fechas previstas por el Cofipe para la celebración de comicios en territorio nacional, por lo que se podrán armonizar ambos procesos. El IFE está en condiciones de realizar todas las fases de planeación logística necesaria para concretar el voto en el exterior bajo esta modalidad.

México hoy cuenta con un sistema electoral confiable y sólido. Si nos planteamos el proyecto de extender el derecho al voto

a los millones de connacionales que residen fuera del territorio nacional es porque los cimientos de este sistema son firmes. Tenemos una infraestructura electoral confiable y capaz, que dará certeza al voto postal. De esta manera podremos hacer válido este importante derecho a los mexicanos que, por diversas circunstancias, han tenido que abandonar nuestro país.

III. El proceso electoral federal 2005-2006

Me gustaría finalizar este artículo entrando al tema de los preparativos que el IFE realiza rumbo a las elecciones del 2006, para lo cual es conveniente concebir a las elecciones en dos ámbitos interrelacionados: La esfera técnica y la esfera política.

1. Esfera técnica: Preparativos para la elección del 2006. La esfera técnica es la principal responsabilidad del IFE, y por ello hemos iniciado ya la planeación y la ejecución de los procedimientos y programas necesarios para garantizar unas elecciones ejemplares el próximo año. Entre los programas más relevantes tenemos:

a. Redistribución. La división del territorio nacional en distritos electorales debe garantizar una adecuada representación política de los ciudadanos. La última distritación se había realizado en 1996, por lo que era necesario volver a definir la demarcación de los 300 distritos electorales para reflejar los cambios demográficos de la última década. Por ello, el IFE realizó durante 2004 y los primeros meses de 2005 un nuevo proceso de redistribución. Un aspecto importante de este ejercicio de redistribución es que el IFE consideró la situación geográfica y demográfica de los pueblos indígenas para facilitar y fomentar su participación política. La redistribución fortalece a los ciudadanos, porque al margen de su ubicación geográfica, de su origen étnico o de su lugar de residencia en zonas urbanas o rurales, tendrán mayor equidad en el valor de su voto, con lo que se fomenta la equidad en la elección presidencial de 2006.

En muchos países del mundo las decisiones sobre redistribución se toman en el seno de los órganos legislativos, por lo que se ven influidas de valoraciones y motivaciones políticas. En México, la redistribución se trató de un proceso técnico transparente e

incluyente que contó con la participación de todos los partidos políticos, así como reconocidos especialistas de diversas instituciones académicas y gubernamentales.

b. Depuración, verificación y auditoría del padrón electoral. El Instituto está tomando medidas para fortalecer la operación y actualización permanente del Registro Federal de Electores y sus diversos sistemas de información y apoyo. Una prioridad es garantizar la solidez y confiabilidad del padrón electoral y del listado nominal de electores mediante campañas permanentes de credencialización y la modernización de sistemas informáticos que permitan la inscripción y registro del mayor número posible de ciudadanos con precisión y rigor. Antes de cada elección el IFE evalúa la precisión y confiabilidad del padrón electoral. De hecho, en los últimos diez años se han realizado seis ejercicios nacionales de verificación. Durante 2005 se realizará una auditoría a la base de datos del padrón, proceso en el que participan los partidos políticos. Se espera que para julio del 2006 habrá 73 millones de ciudadanos empadronados.

c. Elección de Consejos Locales y Distritales. La supervisión de la jornada electoral y el cómputo de sufragios se realiza en cada Consejo Distrital del país. Estos procedimientos son supervisados por seis consejeros distritales, quienes realmente son los que llevan a cabo la vigilancia de las elecciones. Cada distrito remite al Consejo General del IFE los resultados finales de la votación y esos resultados son cotejados y acreditados para hacer el cómputo de las elecciones. Determinar quiénes forman parte de los consejos locales y distritales es uno de los principales procesos para garantizar a los mexicanos elecciones limpias. Por ello, el Consejo General aprobó una metodología para seleccionar adecuadamente a los ciudadanos que llevarán a cabo esa importante función, con el propósito de que en estos consejos participen los ciudadanos que aseguren una confianza incuestionable y, al mismo tiempo, que surjan de una amplia auscultación de instancias ciudadanas.

d. Capacitación electoral e integración de las mesas directivas de casilla. En México, la ciudadanía participa en la organización de las elecciones federales en sus diferentes etapas. Este involucramiento cívico otorga al sistema electoral mexicano una

naturaleza democrática ejemplar. El IFE ha organizado elecciones limpias a lo largo de sus quince años de vida gracias a que ha contado con la disposición de millones de ciudadanos dispuestos a fungir como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral. Para la elección del 2006 se espera capacitar a 2,500,000 ciudadanos, de los cuales se espera nombrar a 920,000 como funcionarios en las 131,430 casillas que se estima serán instaladas.

e. Plan Integral del Proceso Electoral 2005-2006 (PIPEF). El PIPEF es un instrumento preciso y útil que marca el rumbo de lo que el IFE hará para asegurar la realización exitosa de elecciones legales, limpias y confiables. El Plan servirá como guía para el logro puntual de todas las responsabilidades inherentes a la organización de las elecciones federales con base en cuatro principios rectores: Confianza, transparencia, participación y equidad. El Plan presenta 24 estrategias, 82 proyectos específicos y cientos de actividades concretas para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos señalados. Además, se generaron indicadores de gestión de cada una de las estrategias y proyectos, a fin de dar un seguimiento puntual al avance en la consecución de cada objetivo. En esta agenda de planificación prácticamente no hay espacios para decisiones discrecionales, lo cual contribuye a garantizar certeza en el proceso electoral.

2. Esfera política. La elección del 2006 tendrá lugar en un entorno político, el cual es una responsabilidad compartida entre muchos actores, como los partidos, los candidatos, los Poderes Legislativos, Ejecutivos y Judiciales, las autoridades electorales y los medios de comunicación, entre otros. En los últimos meses habíamos observado en la esfera política un ambiente controvertido, un debate intenso y ríspido y una fuerte competencia tanto en el interior como entre los partidos políticos. En el IFE hemos advertido de algunos de los posibles conflictos que esta situación podría presentar para la vida política e institucional de nuestro país.

Cada vez que hay una elección federal, el IFE realiza acciones para fortalecer su capacidad técnica y política. A estas acciones les llamamos el «blindaje» del IFE. En la esfera política, este blindaje incluye vínculos con diversos grupos de la sociedad civil, los medios de comunicación y los actores políticos para generar un

ambiente propicio para la organización de los comicios.

Para renovar el blindaje del IFE de cara a las elecciones de 2006, se necesita de la participación de líderes de opinión, organismos internacionales, medios de comunicación, y, sobre todo, la participación y vigilancia activa de la ciudadanía. El IFE ha tomado pasos importantes con este fin.

a. Programa de Acompañamiento Ciudadano. Según la Ley, la observación electoral está prevista durante todas las etapas del proceso, es decir, de octubre del 2005 al día de la jornada electoral en julio del 2006. Sin embargo, el IFE ha buscado que los ciudadanos, los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional puedan acompañar al IFE en todas las etapas de preparación de los comicios. En otras palabras, acompañamiento ciudadano significa arropar al IFE en todos sus pasos, previo al inicio formal del proceso electoral en octubre.

b. Convenio de colaboración en materia de transparencia. El IFE ratificó un convenio de colaboración con Transparencia Mexicana para revestir de una mayor certeza las acciones de planeación del proceso electoral de 2006. Desde el 2003, el IFE había establecido una relación de colaboración con esta importante organización no gubernamental con el fin de instrumentar la metodología llamada «Pactos de Integridad». De acuerdo con esta metodología, un testigo social independiente acompañará las licitaciones públicas del Instituto. Los «Pactos de Integridad» buscan reducir el riesgo de que se presente cualquier acto irregular, ilegal o deshonesto durante los procedimientos de concurso y adjudicación de contratos, convirtiéndose así en un candado contra la corrupción.

Vale la pena mencionar que el IFE cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que lo han convertido en una de las instituciones públicas más vigiladas del país. Las decisiones del Consejo General se toman de frente a la sociedad, los medios de comunicación y los partidos políticos representados ante el Instituto. Además, para garantizar el manejo honesto de recursos, el IFE es sujeto periódicamente a auditorías de su Contraloría Interna, de la Auditoría Superior de la Federación, y de prestigiados despachos especializados. Asimismo, el IFE es una institución transparente en todos sus procesos y acciones.

Cualquier persona tiene acceso a la información pública que obra en los archivos del IFE. De hecho, estamos reformando nuestro reglamento interno de transparencia con el fin de poner al alcance de los ciudadanos más y mejor información acerca del Instituto y sus actividades. Si a estos mecanismos sumamos la adopción de medidas preventivas como el convenio con Transparencia Mexicana, es claro que el Instituto cuenta con un blindaje sólido en materia de transparencia, honestidad y rendición de cuentas.

IV. Comentarios finales

Como hemos visto, la democracia mexicana ha logrado grandes avances en materia de organización de elecciones, pluralismo y competitividad política. Sin embargo, persisten varios retos para hacer que ese pluralismo se transforme en gobiernos más eficaces que respondan a las demandas de la población. También hay retos importantes en materia electoral, pues aunque la capacidad institucional para organizar elecciones confiables es un tema resuelto, existen todavía áreas de oportunidad para fortalecer nuestro régimen de partidos, sobre todo para hacer más sana y transparente la relación entre dinero y política.

Sin lugar a dudas, el activo más importante de nuestro sistema electoral es la confianza. Construir esta confianza implicó un esfuerzo colectivo en el que participaron los ciudadanos y todos los partidos políticos a lo largo de varios lustros. Para preservar