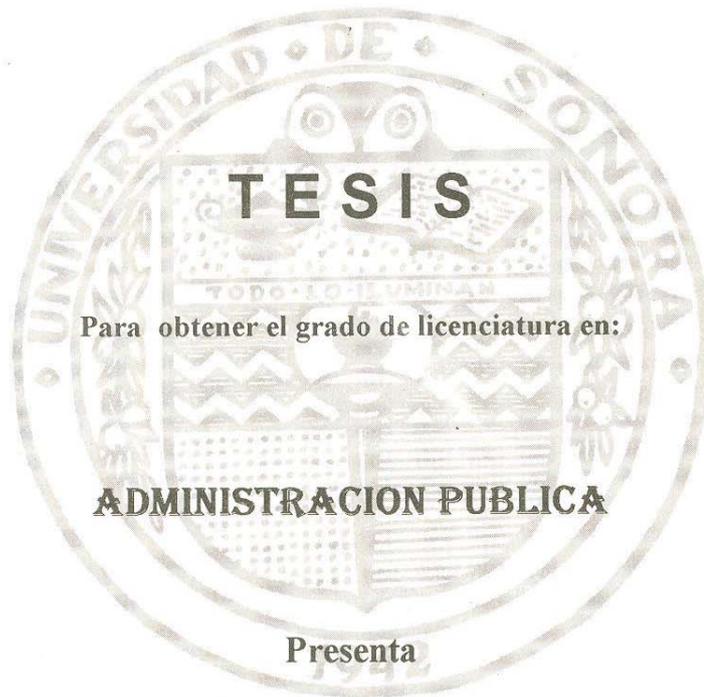


41-

UNIVERSIDAD DE SONORA

Departamento de Sociología y Administración Pública

“Credencial para votar,
un programa de los mexicanos.
Su mérito y su riesgo futuro.”



Para obtener el grado de licenciatura en:

ADMINISTRACION PUBLICA

Presenta

guadalupe taddei zavalá

Hermosillo, Sonora

Julio, 1996.

Universidad de Sonora

Repositorio Institucional UNISON



“El saber de mis hijos
hará mi grandeza”



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como openAccess



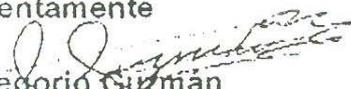
UNIVERSIDAD DE SONORA
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Edificio 9B Area Departamental

Hermosillo Sonora, a 03 de julio de 1996.

C. Guadalupe Taddei Zavala.
PRESENTE:

Por medio de la presente le estamos notificando que su trabajo de tesis ha sido revisado por el Director de Tesis y por los dos revisores los cuales han dado el voto aprobatorio para las sustentación del examen oral cuya fecha decidiremos cuando haya hecho los trámites administrativos correspondientes.

Atentamente


Lic. Gregorio Guzmán
Coordinador del Programa de Administración Pública.



Para ellos:

Luis Rogelio;

León Fernando;

Jorge Francisco;

Sara Emma.

¡ Por supuesto !.

INDICE

Credencial para votar,
un programa de los mexicanos.
Su mérito y su riesgo futuro.

OBJETIVO GENERAL.

INTRODUCCION

CAPITULO UNO.-

ANTECEDENTES.-

I.- EL ESTATUTO DEL INSTRUMENTO ELECTORAL: ✓	
CREDENCIAL PARA VOTAR	1
II.- LA EVOLUCION POLITICA DEL INSTRUMENTO ELECTORAL	
QUE GARANTIZA EL DERECHO AL VOTO.	4
III.- MARCO CONSTITUCIONAL RELACIONADO CON LA MATERIA	
POLITICO-ELECTORAL FEDERAL	9
IV.- SEMBLANZA HISTORICA DE LA INSCRIPCION CIUDADANA ✓	
EN MATERIA ELECTORAL	11
V.- SITUACIONES Y PERSPECTIVAS DEMOGRAFICAS	13
VI.- MARCO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE POBLACION.	14
VII.- EL ESCENARIO POLITICO DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR ✓	20

CAPITULO DOS.-

PROGRAMA CREDENCIAL PARA VOTAR.-

I.- "NUEVO PADRON ELECTORAL 1991"	30
A).- CREDENCIAL PARA VOTAR	32

c.4).- Capacitacion.	64
c.5).- Seguimiento y Actualización	65
c.6).- Enlace Técnico	65
c.7).- Administración	65

B).- METAS DEL PROGRAMA	33
C).- PLANEACION GENERAL	34
D).- INSTRUMENTACION	37
d.1).- Cartografía	37
d.2).- Capacitación	38
d.3).- Pruebas de Campo	40
d.4).- Comunicación	40
E).- EJECUCION	42
e.1).- Inicio	43
e.2).- Módulos	44
e.3).- Entrega de credenciales	45
F).- PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS	47
f.1).- Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos	47
f.2).- Comisión Nacional de Vigilancia	49
G).- CIFRAS EN CATALOGO, PADRON Y CREDENCIALES ENTREGADAS	51
 II- "DEPURACION DEL PADRON Y CREDENCIAL CON FOTOGRAFIA"	52
A).- CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA	54
B).- PLANEACION GENERAL	57
C).- INSTRUMENTACION	63
c.1).- Informática	63
c.2).- Operativo de Campo	64
c.3).- Cartografía	64
c.4).- Capacitación	64
c.5).- Seguimiento y Actualización	65
c.6).- Enlace Técnico	65
c.7).- Administración	65

D).-	DEPURACION INTEGRAL DEL PADRON ELECTORAL	66
E).-	CONSOLIDACION DEL MARCO CARTOGRAFICO	67
F).-	PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE CREDENCIALES.	67
	f.1).- Coordinación de Informatica	68
G).-	EJECUCION.	70
	g.1).- Primera Fase Regional	72
	g.2).-Segunda Fase Regional.	73
	g.3).- Evaluación de resultados.	73
	g.4).- Tercera Fase Regional.	74
	g.5).- Período Interfase.	75
	g.6).- Etapa Nacional Simultánea.	76
	g.7).- Bajas por perdida de vigencia.	77
	g.8).- Campaña Anual Intensa.	77
	g.9).- Entrega de credenciales de la etapa nacional simultánea.	78
	g.10).- Participación de los Partidos Políticos.	79
	g.11).- Sistema de consulta para Partidos Políticos.	80
H).-	CIFRAS FINALES	83
I).-	CONFIABILIDAD DEL PADRON	83
III.-	“CONTROL”	85
A).-	CONTROLES ESTABLECIDOS EN LA NORMATIVIDAD.	86
	a.1).- Control Institucional.	86
	a.2).- Controles Orgánicos	86
	a.3).- Controles Individuales	86
	a.4).- Controles Partidistas	87
B).-	CONTROLES NO NORMATIVOS	87
	b.1).- Controles Partidistas.	87

b.2).- Controles Internos	88
C).- ORGANOS RESPONSABLES DE LA ELABORACION Y VIGILANCIA DEL PADRON ELECTORAL	88
c.1).- El Registro Federal de Electoresl	88
c.2).- Los Organos Colegiados de Vigilancia	90
D).- ACTIVIDADES DE CONTROL Y DEPURACION INTEGRAL DEL PADRON.	95
d.1).- Marco Cartográfico Electoral.	97
d.2).- Verificación Documental	98
d.3).- Programa de Homonimias.	99
d.4).- Programa de Modificación Ciudadana.	102
d.5).- Cancelación de solicitudes de inscripción por pérdida de vigencia.	103
d.6).- Auditoria Externa.	103
E).- CENTRO NACIONAL Y ESTATAL DE CONSULTA Y ACCESO A LA INFORMACION	107
F).- PROGRAMA DE INSACULACION	108
G).- SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL	110
IV.- LA CAMPAÑA DE COMUNICACION.	113
A).- NUEVO PADRON ELECTORAL 1991.	113
a.1).- Campaña de Comunicación Social.	114
a.2).- Planeación y Organización.	114

a.3).- Comunicación Masiva.	115
a.4).- Comunicación Interpersonal	116
a.5).- Objetivos de Campaña.	118
a.6).- Plan de Medios.	119
a.7).- Televisión.	119
a.8).- Radio	120
a.9).- Medios Secundarios.	120
a.10).- Prensa.	120
a.11).- Medios Exteriores.	121
a.12).- Medios Alternos.	121
B).- DEPURACION INTEGRAL DEL PADRON Y CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA	122
b.1).- Campaña de Comunicación.	123
b.2).- Estrategia.	124
b.3).- Comunicación Masiva.	125
b.4).- Comunicación Interpersonal.	126
b.5).- Seguimiento y Control.	126
b.6).- Evaluación.	127

CAPITULO TRES.-

CONCLUSIONES

I.- LA DICOTOMIA	128
II.- LAS CONSIDERACIONES	140
III.- LA REFLEXION	144

BIBLIOGRAFIA

OBJETIVO GENERAL.

Demostrar, en su mérito, como la inscripción del ciudadano en los Listados Electorales y la obtención del instrumento electoral por el que se ejercita su derecho al voto, se ha consolidado, para virtualmente, constituir el Registro Nacional Ciudadano del Registro Nacional de Población. Más no ser sustituido por la Cédula de Identidad Ciudadana.

INTRODUCCION.-

Agudizar la preocupación en torno a los temas que constituyen la democracia. Entre ellos los procedimientos electorales, y entre éstos el instrumento probatorio para ejercer el derecho y la obligación del sufragio: la Credencial para votar. Significan disponer de ánimo y voluntad para entender la compleja vida política de los mexicanos. Así mismo el impulso personal para que de esta reflexión pueda, yo, adquirir un título de grado.

Utilizar una minerva adecuada que vea, lo más posible, al detalle uno sólo de los procedimientos electorales mexicanos, no constituye la evasión a la visión de contexto. En este sentido me llaman la atención dos momentos del México de hoy. Por un lado, lo que a mi juicio constituye el punto de partida de la reforma electoral situada en las ideas expresadas en 1977. Y por otro lado, los problemas electorales de 1988 conocidos popularmente como "la caída del sistema". Ambos momentos permiten suponer los escenarios que la sociedad mexicana impulsa, para realizar el debate y el camino por la democracia.

En este orden de ideas, los dos momentos señalados condicionan nuevos escenarios de la política y de las elecciones. El primero de manera pasiva por sus ideas y sus consecuencias; y el segundo activo por la inconformidad y la insatisfacción que los resultados electorales arrojaron. Este último momento, quizá sea de los más críticos del país, muy superiores a los de 1929 y 1934, tal vez la sociedad no se había visto sujeta a enfrentamientos tan graves y contradictorios. Ni siquiera los sucesos de 1968. En este contexto me resulta interesante considerar que la crisis política mexicana se da por "crisis de credibilidad". México se inserta años después del movimiento revolucionario de 1910, en un sistema político "sui-géneris", tiránico, monopartidista; y un sistema electoral sin actores de contrapeso de suerte que hasta 1988, la competencia electoral presentó escasa participación de partidos políticos, y una lenta pero creciente demanda por el respeto al voto, con poco sustento, que pareció en momentos que se perdía en la simple "picaresca" electoral y el miedo consecuente de la soberbia e intolerancia del partido político hasta entonces avasallador.

En ese sentido, los actores políticos después de las elecciones de 1988, convienen en la elaboración de una nueva credencial para votar cuyas características y especificaciones modifiquen las reglas de los comicios y garanticen el respeto al voto. Nuestro país inmerso en la "mitomanía" de los planes de gobierno y la

precaria situación económica y de desarrollo, me permiten afirmar que el desembolso económico de un programa, en este caso político electoral, debe valorarse mediante una nueva cultura de gasto que no duplique ni dilapide. El alto costo de la nueva credencial para votar y su origen presupuestal me permitieron reflexionar. Primero que el programa Credencial para Votar con Fotografía es un programa de los mexicanos, en él se inscriben esfuerzos y esperanzas para encontrar en el mandato de las urnas satisfacción y legitimidad. Por otro lado, una segunda reflexión, parte de la frivolidad y de la desconfianza del discurso político, por pretender que la vida útil de la mica electoral sea efímera, para dar paso a que la cédula de identidad nacional sustituya y no complemente este instrumento electoral. Así desarrollo mis reflexiones para insertarlas en el debate del procedimiento electoral.

No atribuyo a la credencial el valor mágico de la seguridad y la confianza, pues esta por sí misma, no garantiza si no está acompañada de un marco legal que permita su adecuada utilización. Como tampoco lo es, si políticamente no corresponde al equilibrio, a la igualdad y a la justicia electoral. Y desde luego desterrar el chantaje político, el rechazo a las sangrías de la economía popular con la duplicación de esfuerzos y gastos innecesarios.

Desde la perspectiva electoral, el sistema político mexicano se ha caracterizado como multipartidista pero no competitivo, debido a que el régimen autoritario fue articulando un sistema de partido hegemónico, y por consiguiente la debilidad que hasta antes de 1988 mostraron los partidos de oposición. Hoy el avance de estos se da como producto de los acelerados y complejos procesos del cambio social; y se alimenta del mal desempeño que la economía mexicana presenta de manera sistemática.

Para defender la eficacia que la nueva credencial para votar muestra desde 1991, es preciso hacer una lectura y análisis detenido de los debates en el seno de la Comisión Federal Electoral y los actos consumados en las elecciones de 1988. Desde entonces hemos escuchado el "dicho" del fraude electoral electrónico, que no corresponde a los planteamientos de las ideas y a los hechos. Ni el sistema se cayó, ni el discurso de los partidos de oposición han estado a la altura de la demanda ciudadana. El beneficio real ha sido la claridad con que el elector ha ido elaborando su intención de voto y su depósito en las urnas. Nadie podrá negar que el procedimiento legal quedó acreditado en los trabajos de los órganos electorales y que el mecanismo "adicional" por el cual se darían a conocer los resultados no podía operar con una precaria infraestructura tecnológica: 300 líneas telefónicas, una por cada Distrito Electoral Federal, no garantizan operatividad ni tampoco legalidad en la transmisión de resultados electorales. Sin embargo, habrá que reconocer como

innovación la publicación de los resultados electorales en cada una de las 55,000 casillas instaladas en la elección presidencial de 88. Nos enfrentamos con los fantasmas de la retórica y la descomposición de las ideas políticas, por ello su avance lento. Sin embargo, la actuación del frente democrático nacional implica la primera piedra de la construcción de un nuevo debate en que el partido oficial es orillado a ocupar su sitio como entidad de interés público, sólo eso. La norma y la competencia política ahora le inhiben también la perversión del voto y el procedimiento electoral. Son las ideas, entre otras, que animan la elaboración de esta tesis.

Como ya lo dije, el trabajo pretende tener una visión singular del programa Credencial para Votar, elaborado en tres capítulos para darle cohesión y facilidad a su lectura y análisis. En el primer capítulo denominado Antecedentes, se sintetiza la historia, del estatuto del instrumento electoral: **Credencial para votar**. En el cual se estudia la inscripción de los ciudadanos en las listas electorales a partir de 1843, viendo su evolución en cada uno de los tiempos. Estudia también la evolución política del instrumento electoral que garantiza el derecho al voto, en el cual analizo, las exigencias democráticas en su panorama histórico. El trabajo estudia también, el marco constitucional de la materia política electoral federal, en él y da una visión de contexto de los numerales que la carta magna consagra en esta materia; seguido de una semblanza histórica de la inscripción ciudadana en materia

electoral, la evolución que ha seguido la inscripción, las listas y las boletas electorales. Como complemento a este capítulo y dejar los antecedentes necesarios que sustenten la tesis que expreso, en el sentido de que la credencial para votar con fotografía no puede ser suplantada por la cédula de identidad nacional; sino que la credencial para votar debe ser un subproducto de la cédula de identidad nacional, es decir, de naturaleza complementaria y no sustituta. Entonces estudia también situaciones y perspectivas demográficas, el marco constitucional en materia de población, en el que analizo el marco legal y las perspectivas de las políticas de población, cuyo ejercicio legal recae el registro ciudadano.

Como parte de los antecedentes, en este capítulo desarrollo el escenario y perspectiva política del marco en que se incarta la credencial para votar. La reforma político-electoral en México, su realidad y reproducción. El debate en el que se incorporan las ideas políticas, el procedimiento electoral, sus consecuencias y futuro. El sistema electoral y de partidos que la dinámica social construye, a partir de los signos populares y el encuentro de las posiciones en medio de una nueva reforma, ahora con colores frescos en su acción argumentativa y necesidad colectiva.

En el capítulo Dos denominado Credencial para Votar, estudio el marco político en el que se da la elaboración de un nuevo padrón, las características de la credencial

para votar, las metas que pretendió alcanzar, el concepto en el que la planeación elaboró su diagnóstico y su pronóstico. Como se instrumentó y con que elementos, la cartografía, la capacitación, la experimentación en campo, la comunicación social; analizo también como se ejecutó ese primer momento en el año de 1991. En qué condiciones se dio inicio, con que procedimientos tecnológicos, cual fue la participación de los partidos políticos como entidades de interés público y como grupos de trabajo interdisciplinario. Hago una visión de las cifras alcanzadas en catálogo, padrón y credenciales entregadas a los ciudadanos. Estudio también el mantenimiento que los listados electorales han tenido, mediante la depuración del padrón y la credencial para votar con fotografía, es decir, la etapa previa a la incorporación de la fotografía a la credencial para votar, cuyo estudio también acuso en el presente trabajo de manera similar, al nuevo padrón electoral 1991. Toda la información aquí analizada evidentemente que es información institucional, es la única con que se cuenta. Visto en el discurso de los partidos es importante señalar que en relación con la credencial para votar y sus instrumentos colaterales nadie ha demostrado ineficacia y/o desvío en su utilización, por lo cual existe una conclusión tajante: el procedimiento ha garantizado sus expectativas y ha dejado satisfacción a los actores políticos. Del número de auditorías al padrón que consignó, tanto institucionales, de partidos y de organizaciones académicas, se desprende que sus resultados, garantizan la naturaleza jurídica y política de la credencial para votar.

En el estudio separo las fechas, la ejecución y los alcances que en el territorio nacional se dieron para incorporar la fotografía en la mica electoral; analizo en este apartado también, la disposición tecnológica con la que se contó para su desarrollo; asimismo, los controles que de diversa naturaleza se tuvieron; resalta en el trabajo la manera en que los partidos políticos le dieron seguimiento al programa y como fueron tomando los diversos acuerdos; analizo también como se atendieron las diversas controversias que de manera natural se dan en la construcción de una base de datos tan amplia como lo es un listado ciudadano con carácter electoral y nacional: homonimias, duplicados, altas, bajas, defunciones, incorporaciones, cambios de domicilio, reposición de micas, etc. Consigno en el estudio también, el acceso a la información y la calidad de esta para los partidos políticos. Aquí resalta la subutilización de los Centros Estatales de Consulta por parte de los hombres de partido; el Capítulo en comento analiza también la insaculación de electores, el Servicio Profesional Electoral, y de manera destacada las campañas de comunicación social, los medios, instrumentos y creatividad con que la población estuvo motivada e informada.

El tercer capítulo, es a mi juicio, el trabajo personal por el que planteo las conclusiones a las que llegué en el estudio, en un primer apartado al que denominé "La Dicotomía", establezco el vacío jurídico que en materia de registro electoral y de ciudadanos tiene nuestro derecho positivo, el avance lento del registro nacional de

ciudadanos debido a dos aspectos fundamentales, por un lado la alta tecnología que se requiere, y por el otro, los tiempos siempre traslapados en la práctica electoral. Analizo las perspectivas del registro ciudadano y del registro electoral cada uno en su propio mérito y la analogía del tema con otros países que dan sustento a las ideas que desarrollo. Asimismo, agrupo las consideraciones personales, sobre lo que es posible hacer en el debate civilizado de las posiciones, lo que es adecuado señalar y separar: la materia ciudadana y la materia electoral, en el marco de una sola base de datos; el debate entre la buena fe y la obligación jurídica de la demostración de ciudadanía. Cada programa debe cumplir su función: Normar e identificar ciudadanos, y normar e identificar electores.

La última parte del tercer capítulo, es una aportación personal, una especie de valor agregado que me dejó el estudio de este tema y que son reflexiones de contexto, de carácter político y de convivencia entre los mexicanos. Me parece interesante, y quizá hasta innovador, el que la reflexión personal forme parte de la elaboración de un trabajo que pretende un título de grado. Pensar al amparo de los hechos e ideas que vean nuestra convivencia, su norma, su realidad y las necesidades de modificación de comportamientos. En ese sentido no estoy de acuerdo en que una reforma política y electoral, de entrada, se pretenda como definitiva. Necesitamos reformar a la sociedad primero, si no logramos esto, todo será insuficiente. Reconstruir la nación es parte del tema de mis reflexiones; evaluar su conciencia

social para contar con nuevos presupuestos teóricos, darle nueva dimensión a la ocupación y preocupación política, erradicar del debate político la imaginación excesiva, concluir con la receta frívola de más legislación para resolver problemas, reflexionar sobre las fuerzas sociales, insidir la actuación de la universidad en este marco.

Una forma de evaluación de la efectividad política de un gobierno, y de las instituciones políticas existentes, es juzgar su capacidad para lograr cambios estructurales que mejoren el bienestar de la comunidad, y al mismo tiempo, amplíen la efectividad de las instituciones políticas. México vive un tránsito democrático, el concatenador, "en", "para", "a", o cualquier otro, depende mucho del ánimo intelectual o del compromiso profesional. Sin embargo lo real es que no hay aún efectividad política que ponga en práctica ajustes cualitativos en la estructura social. El ánimo colectivo está listo. La necesidad de concluir con una especie de medio-evo político, ya no espera. En este contexto me parece válido reconocer lo que opera y que opere bien. La transición política o democrática en otros países no ha costado, en dinero, tanto como costó sólo el programa credencial para votar con fotografía: 750 millones de dólares.

Revisemos los signos electorales, revisemos nuestra realidad, veamos nuestras necesidades fundamentales, aportemos sólo lo necesario para lo necesario. Las

elecciones de 1991 y 1994 nos dan la respuesta, el problema no es de credenciales para votar, ya ni de procedimiento electoral. No se vale, por nuestros hijos, que el país no salga adelante por consumir recursos en la "feria de las desconfianzas", le concedo la razón en este sentido a Jorge Carpizo. Ello me anima a demostrar que el paso que se dio con el programa de la mica electoral, es un buen paso, que merece respeto y apoyo para su aplicación.

En el marco de la transición democrática mexicana, se inserta sin lugar a dudas el procedimiento electoral que analizo, como ya lo he dicho, en el marco de un debate todavía en ciernes. En el cual los propios enunciados atisban que el actual régimen no negocia todavía su abandono del poder, no se vislumbran compromisos previos y la gradualidad de éste tiene rastros institucionales. Vivimos en consecuencia, un conflicto continuado en torno a instituciones fundamentales; y ello plantea muchas interrogantes en torno al éxito o derrota de las fuerzas políticas, resultado de la interacción de estas instituciones que someten repetidamente el tema del marco institucional en el debate político. Así también, la seducción de la retórica democrática que algunas fuerzas incorporan contra el régimen que vivimos. No siempre estos movimientos son pro-democráticos; su lema solo es un primer paso por la simple conquista del poder. A veces los consensos encubren solamente una nueva tentación autoritaria. Los conflictos de valores y de interés son inherentes a todas las sociedades. La democracia es necesaria precisamente porque no

podemos ponernos de acuerdo. Esta es sólo un sistema para elaborar conflictos sin aniquilamiento de personas; en él existen diferencias, conflictos, ganadores y perdedores, premios y castigos. La instauración de una democracia actual y acorde, dependerá en gran medida de los resultados económicos. Por ello es necesario que el procedimiento de la mica electoral no corra riesgos futuros.

CAPITULO UNO .-

ANTECEDENTES.

I.- EL ESTATUTO DEL INSTRUMENTO ELECTORAL: CREDENCIAL PARA VOTAR.-

La disposición de la legislación reglamentaria vigente, establece que existen tres fuentes para la elaboración del Padrón Electoral, a saber: **La Técnica Censal**, procedimiento por el cual se realiza mediante entrevistas, casa por casa, con el objeto de obtener la información básica de los mexicanos mayores de 18 años. Esta puede ser total o parcial; **la Inscripción de los ciudadanos**, la cual debe ser directa y personal; y los **datos de las autoridades**, en el ámbito de su competencia éstas deben aportar los datos referidos a la situación de los ciudadanos. Sucesivamente obliga a los ciudadanos a inscribirse en el Registro Federal de Electores; y también les establece la obligatoriedad de participar en la actualización del Catálogo General de Electores, caso que abordaré posteriormente, y del Padrón Electoral (1)

Si urgamos en el pretérito se encuentra que en 1843, las bases orgánicas de la materia dictaban la obligación del ciudadano para inscribirse en el Padrón de la Municipalidad; esta disposición después fue reproducida por el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana en 1856; y así lo hizo la Constitución Federal de 1857 aunque con otros efectos como la manifestación de propiedad, industria,

(1).- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Art. 138 y 139.

profesión o trabajo por el que subsisten; luego el Constituyente de Querétaro en 1917, en la Constitución promulgada el 5 de febrero agregó la obligatoriedad del ciudadano para inscribirse también en los Padrones Electorales.

En 1946 la Ley Electoral Federal reiteró esta disposición Constitucional, al establecer como obligación del ciudadano, la de inscribirse en el Registro de Votantes. En 1949 se reforma la Ley, y la inscripción al Registro de Electores dejó de ser obligación y se mantuvo como derecho. La ley de 1951, reestableció la obligación de que la inscripción debía ser personal en la Lista Nominal de Electores del Registro Nacional de Electores.

En las legislaciones de los años 1973, 1977 y 1987 se mantiene esta obligación, agrega que el registro de electores, debía tramitar la inscripción del solicitante en el Padrón Electoral único y entregarle la constancia respectiva. En 1990, se reformó el art. 36 Constitucional en su fracción I, para establecer como obligación del ciudadano la de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, omitiendo la referencia a los Catastros Electorales. Para llenar ese vacío jurídico, el legislador tuvo que regular por medio de la ley secundaria, el COFIPE, en su art. No. 6, que establece en su fracción 1: "Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el art. 34 de la Constitución, los siguientes requisitos: a) estar inscritos en el Registro Federal de Electores, en los términos dispuestos por este Código; y b) contar con la credencial para votar correspondiente. . . .".

Por su parte, el Código Electoral en vigor establece: **"La Credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto"**. (2) Como podrá apreciarse todas las autoridades electorales de nuestra historia independiente, desde la municipalidad hasta el Instituto Federal Electoral, ha tenido la obligación de incluir a los ciudadanos que llenen los requisitos en los registros, así como de expedirles oportunamente el documento mediante el cual se acredita su calidad de electores. Desde la "boleta de elector" de los ordenamientos de 1830 hasta 1917, y la "credencial" desde 1918 a la fecha. (3)

Independientemente del registro en el Catálogo General de Electores, para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual en que consten firma, huella digital y fotografía del ciudadano, en los términos del art. 148 del actual Código. Aquí es importante resaltar que las características de la solicitud aludida, es una innovación jurídica dada en el año de 1990. El cual establece que para la Elección Federal de 1991 se elaborará **un nuevo Padrón Electoral**. . . . "Para los documentos del Padrón que incluyen fotografía, el Registro Federal de Electores, con base en la evaluación técnica que realice, determinará el uso o no de la misma para 1991". (4) Procedimiento sancionado como técnicamente improcedente para la elección en cita, posponiéndose la incorporación de la fotografía en la credencial para la elección de 1994.

De conformidad con el Código Electoral vigente, el art. 144 reglamenta, la Credencial para Votar con Fotografía, la obligación para obtenerla, los requisitos y la manera de recibirla.

(2).- COFIPE, Art. 140.

(3).- Carpeta Informativa, documento elaborado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, Comisión Nacional de Vigilancia, Tomo I, cap. 2.

(4).- COFIPE, Art. Décimo Transitorio, decreto del 15 de agosto de 1990. Diario Oficial de la Federación.

II.- LA EVOLUCION POLITICA DEL INSTRUMENTO ELECTORAL QUE GARANTIZA EL DERECHO AL VOTO.-

Todo el marco jurídico de la nación ha respondido a las exigencias democráticas de su tiempo y de una sociedad en busca de su perfeccionamiento. Como se ve en el apartado I las disposiciones normativas que las han compuesto no tienen vida aislada. Forman parte de un todo. Con base y sustento sea ordenamiento jurídico electoral de manera reglamentaria o con rango constitucional, ha derivado de los principios de este rango. Cada norma ha tenido el significado impreso por el sistema legal al que ha pertenecido.

A pesar de la brusquedad de los cambios sociales y políticos el marco jurídico electoral de la primera mitad del Siglo XIX respondieron a cada etapa de la vida nacional, desde el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1814, hasta la convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente en octubre de 1855. La reforma Juarista propició un cambio y un avance democrático sin precedentes, así lo señala la Ley Orgánica Electoral de febrero de 1857 devenida de la Constitución Federal del mismo año. Luego en 1911 la Ley Electoral del 19 de diciembre, reguló las elecciones del sistema democrático surgido del movimiento social de 1910. Es esta en principio, una revolución electoral, la arquitectura jurídica en la materia se hizo más compleja. Después la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente en septiembre de 1916, para dar paso en 1917, el 6 de febrero, a la Ley Electoral que

sancionó jurídicamente la elección por voto directo y secreto, del Poder Legislativo y de Presidente de la República. Luego, en la época de la posguerra, la ebullición social mexicana provee leyes electorales que se suceden unas a otras en un promedio de 9 años entre sí: 1946, 1951, 1973 y 1977. Y no es hasta 1987 cuando se codifican las Instituciones Electorales y hasta 1990 en que se sustituye una codificación por otra. (5)

Las transformaciones sociales, como puede apreciarse, imprimen su sello en las Instituciones democráticas del país. A partir de 1945, se ha sentido crecimiento en nuestro país en lo demográfico, en lo industrial, en lo económico y en lo social. Sin embargo, resalta el año de 1977 como el cerillo que incendia la pradera electoral, se dan cambios en la materia en 87, en 90, en 91 y aún en 94; más aún se presume una nueva reforma en 1996 a la que se le concede el adjetivo de "la definitiva". Los orígenes, la evolución, y el estado actual de cada una de las instituciones, y de los procedimientos electorales permiten no sólo la contemplación de la cultura política y jurídica, electoral y cívica, sino recordar la amplitud temporal y las dimensiones históricas de cada una de ellas, comprender el sentido actual de la norma y su regulación y ubicarlas así en el nuevo sistema electoral mexicano. En este contexto, por ello, me parece adecuado subrayar la época cuyo origen señalo en 1977.

Así, en el mandato del Presidente José López Portillo, resalta el curso enviado al Secretario de Gobernación que inicia diciendo: "El avance político es responsabilidad y empresa participativa de todos los ciudadanos; exige integrar plenamente las diversas alternativas y posibilidades, auspiciar el ejercicio de las

(5).- COFIPE COMENTADO, Secretaría de Gobernación 1991, págs. 267 a 271.

Aquí la grandeza de la idea y su enriquecimiento a través de la colectividad. Entender que dialogar es tanto, al menos, oír como hablar. . . . promover el desarrollo político nacional; escuchar y examinar, para, sin prejuicios, precisar la índole de una reforma política; cuyo objetivo es una mayor y mejor democracia, una

(6).- Oficio S/N del C. Presidente de la República, fechado el 14 de abril de 1977.

libertades, y garantizar, con el estado de derecho, que la acción no tenga más límites que la convivencia pacífica dentro de la ley. . . . El Gobierno de la República debe promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática. . . .". (6) En medio de los vientos de cambio mundiales, los mexicanos tomaron la palabra. Apenas días antes Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, pone la primera piedra, cristaliza una época altamente dinámica en la transformación cualitativa de las Instituciones y los procedimientos electorales. ". . . . en una sociedad decidida a que la unidad democrática no excluya la pluralidad de ideas, es natural el encuentro entre éstas; pero realizado este encuentro en la discusión, en el diálogo, en la búsqueda de simpatías, tratando de convencer de la bondad de las ideas que se profesan y no de la maldad de las ideas en que no se cree. . . .".(7)

El 21 de abril del mismo año, la Comisión Federal Electoral, presidida por el propio Reyes Heróles, da inicio a los trabajos para conocer las diversas opiniones sobre el propósito de reforma política. En esa ocasión se dijo: ". . . . No se trata de examinar una iniciativa; se pretende recoger puntos de vista, opiniones, analizar posiciones encontradas o divergentes para buscar soluciones que impulsen nuestra evolución política. . . ." (8)

Aquí la grandeza de la idea y su enriquecimiento a través de la colectividad. Entender que dialogar es tanto, al menos, oír como hablar. . . . promover el desarrollo político nacional; escuchar y examinar, para, sin prejuicios, precisar la índole de una reforma política; cuyo objetivo es una mayor y mejor democracia, una

(6).- Oficio S/N del C. Presidente de la República, fechado el 14 de abril de 1977.

(7).- Discurso de Jesús Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, 1º de abril de 1977, Chilpancingo, Gro.

(8).- Discurso de Jesús Reyes Heróles, Presidente de la Comisión Federal Electoral, inicio de los trabajos de consulta sobre reforma política.

mayor y mejor vida política nacional. . . . No guiados por imitaciones extralógicas, pero tampoco por la inhibición de adaptar procedimientos o de asimilarlos a la realidad que es nuestra.

Como puede apreciarse, entratándose de la convivencia ciudadana, nada puede cultivarse en la incertidumbre jurídica, crease o no en los valores de que el derecho es portador, existe un bien indiscutible que de él se deriva: **la certidumbre**. México busca afanoso, de manera permanente, en el saber a que atenerse. Quiere certidumbre jurídica. Ciertamente, no hay derecho sin convivencia, como tampoco hay convivencia que no esté regida por el derecho. En aquel embrión se atisba una teoría política de la que México era ajeno. En teoría y en práctica, sobre todo en esta última, entre Escrutinio Mayoritario y Representación Proporcional se dan amplias posibilidades de combinación como son: Sistema Mixto de Dominante Mayoritario, Sistema Mixto de Dominante Proporcional; y Sistema Equilibrado entre el escrutinio mayoritario y la Representación Proporcional. Pero una reforma política no suple, no puede suplir la estructura que una sociedad tenga en el ámbito político. Esta ayuda, solamente eso, a mejorar los aspectos políticos de la sociedad, más no le da a ésta aquello que carece. Es un instrumento para el progreso, pero en sí mismo no es el progreso político.

El tiempo ha dado esta razón, el proceso del año 77 produjo la **Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales**, cuyo rasgo fundamental fue el ingreso de las minorías, que mediante la fórmula electoral estatutaria, propició su acceso a hacer gobierno.

1977

Es curioso como las fechas hacen coincidencias, el 4 de mayo del año en cita, el entonces Senador Jorge Cruickshank García del Partido Popular Socialista, en la segunda audiencia establece lo siguiente: ". . . . La credencial de elector debe tener el carácter de permanente y será un documento de prueba de la ciudadanía y podrá utilizarse para la identificación. Dicha credencial deberá numerarse progresivamente y tendrá lugar para la huella y el retrato del ciudadano. . . .". (9) El 4 de mayo de 1990 sesiona por última ocasión la Comisión Federal Electoral, en donde los Partidos Políticos nacionales por consenso, aprueban el acuerdo de elaborar un Nuevo Padrón Electoral para las elecciones federales de 1991. El 15 de junio del mismo año el Gobierno Federal y los Partidos Políticos deciden que la elaboración del Padrón sea a partir de cero, mediante la utilización de la técnica censal total. Acuerdo ratificado el 15 de agosto de ese año con la expedición del nuevo marco legal para los procesos electorales. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Libro Cuarto, Título Primero, establece las normas para la integración del Padrón Electoral y la expedición de la credencial para votar. Su artículo Décimo Transitorio establece la posibilidad de que los plazos y los procedimientos se ajusten de acuerdo a las necesidades técnicas del progreso. (10)

El antecedente inmediato lo encontramos en el Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, mediante el acuerdo para la ampliación de la vida democrática. Posteriormente se realizaron reformas al marco jurídico en 1991, en 1993 y en 1994. Siendo el Instituto Federal Electoral actor de estas transfiguraciones al realizar un amplio foro de consulta para la reforma electoral, cuya memoria fue entregada al

(9).- Ponencia del Partido Popular Socialista, Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Audiencias públicas, agosto 1977, pág. 45.

(10).- Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto 1990.

Congreso de la Unión para enriquecer argumentativamente los trabajos del legislador.

III.- MARCO CONSTITUCIONAL RELACIONADO CON LA MATERIA POLITICO-ELECTORAL FEDERAL.-

La carta magna de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a la materia político electoral en varios artículos, citaré en apretada síntesis los ordenamientos. El **art. 5º** establece que las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; el **art. 9** señala el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente de los ciudadanos de la República los que podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país; el **art. 34** señala la calidad que se requiere para ser ciudadanos de la República: 18 años y tener un modo honesto de vivir; el **art. 35** otorga prerrogativas a los ciudadanos: votar en las elecciones populares, poder ser votado para cargos de elección popular, y la capacidad de asociación libre; el **art. 36** otorga obligatoriedad a los ciudadanos de la República, entre otras, inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, y atribuye responsabilidad al estado y a los ciudadanos la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite ciudadanía, y le da carácter de interés público. Así mismo, votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda; desempeñar cargos de elección popular, cargos consejiles, electorales y de jurado.

El **art. 41** otorga a los Partidos Políticos el rango de entidades de interés público, los fines para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la Representación Nacional y hace posible el acceso de los Partidos al ejercicio del poder público, establece las reglas para el financiamiento de los partidos; ordena la función estatal de organizar las elecciones a través de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad en la materia, establece la profesionalización en el desempeño y la autonomía en sus decisiones; así mismo, ordena el establecimiento de un sistema de medios de impugnación con definitividad, para las diferentes etapas del proceso electoral. Obviamente la creación de una autoridad jurisdiccional electoral denominado Tribunal Federal Electoral; el **art. 50** diseña el Poder Legislativo mexicano; **el 51 y 52** especifica sobre la Cámara de Diputados; el **art. 53** la demarcación territorial de los Distritos Electorales uninominales; y los Diputados por el Principio de Representación Proporcional, en tanto que el **art. 54** establece las bases de asignación para los Diputados de Representación Proporcional; el **art. 55** determina los requisitos para ser Diputados; **el art. 56** la composición del Senado a través de las entidades federativas, así como los Senadores de primera minoría; los artículos **57, 58 y 59** señalan las cualidades para ser Senador; el **art. 60** otorga al IFE la calidad de Colegio Electoral para declarar la validez de las elecciones de Diputados y Senadores; por su parte los **art. 63, 65, 66, 74, 77** norman las actividades del Congreso tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores; los **art. 80, 81, 82, 83, 84, 85** tratan sobre el Poder Ejecutivo de la Unión; los **art. 95, 97, 100** sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y el **art. 122** lo relativo al Gobierno del Distrito Federal. ⁽¹¹⁾

(11).- Ordenamientos electorales, Tribunal Federal Electoral, México 1994. Pág. 3 a 36.

IV.- SEMBLANZA HISTORICA DE LA INSCRIPCION CIUDADANA EN MATERIA ELECTORAL.-

En materia del procedimiento por el cual el ciudadano hace valer su derecho al ejercicio del voto, mediante su inscripción en Listados Electorales tiene su antecedente más remoto, en las **reglas para la elección de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República en 1830**. Entonces establece por vez primera el levantamiento de un censo electoral; la autoridad es el Ayuntamiento y los instrumentos electorales utilizados es el **Padrón Electoral**, y el ciudadano ostenta una **"boleta de elector"**. Para **1857** con base en la **Ley Orgánica Electoral** se realiza por vez primera la división electoral en Distritos y Secciones, y la autoridad recae en gobernadores, jefes políticos de territorios, Presidentes Municipales; los instrumentos son el **Padrón** y para el ciudadano la **"boleta electoral"**. En **1911** se cuenta con un nuevo marco denominado **Ley Electoral**; la responsabilidad recide en una Junta Revisora del Padrón Electoral que es uno de los instrumentos y en poder del ciudadano, la **"cédula de elector"**.

En **1916** el marco electoral se rige por la **Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente**, seguida de la **Ley Electoral** del 6 de febrero de **1917**, bajo la autoridad de la Junta Empadronadora se utilizan los instrumentos **Padrón Electoral, Listas Electorales**, y para el ciudadano **"boleta electoral"**. En **1918** una nueva **ley para la elección de los poderes federales** bajo la autoridad de Consejos, de Listas Electorales, Distritos Electorales y Distritos Municipales; utiliza las **Listas Electorales** y para el ciudadano la **"credencial de elector"**.

(13).- Acuerdo del Consejo General del I.F.E. Diario Oficial de la Federación. 3 de julio de 1992.

(14).- Acuerdo del Consejo General del I.F.E. Diario Oficial de la Federación. 23 de enero de 1996.

(15).- Programa Nacional de Población 1989-1994 Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 1991.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión de fecha 30 de abril de 1992 aprobó el informe de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se recomienda la expedición de una nueva **"credencial para votar con fotografía"**. Asimismo, también determinó el Consejo General, la realización del Programa Nueva Credencial para Votar con Fotografía. (13)

Ahora el país se encuentra en otra perspectiva, sustituir la "credencial para votar con fotografía" por la Cédula de Identidad Ciudadana, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emite un acuerdo por el que se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para que en el seno de la Comisión Nacional de Vigilancia se integre un grupo de trabajo, a fin de coadyuvar con el Registro Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación, en el análisis relativo a la integración del Registro Nacional de Ciudadanos y la correspondiente expedición de la cédula de identidad ciudadana .(14).

V.- SITUACIONES Y PERSPECTIVAS DEMOGRAFICAS.-

El Programa Nacional de Población sustentado por el Consejo Nacional de Población de 1989 a 1994, señaló: (15)

“La población mexicana se ha multiplicado cerca de seis veces en este siglo, al pasar de 13.6 millones de habitantes en 1900 a 81.1 millones en 1990. Este proceso se divide en tres grandes etapas: la primera de ellas, de 1900 a 1940, se caracteriza por tasas de crecimiento demográfico bajas, de menos de 1.3% anual. Cabe destacar que entre 1910 y 1921 el crecimiento de la población fue negativo al

(13).- Acuerdo del Consejo General del I.F.E. Diario Oficial de la Federación. 3 de julio de 1992.

(14).- Acuerdo del Consejo General del I.F.E. Diario Oficial de la Federación. 23 de enero de 1996.

(15).- Programa Nacional de Población 1989-1994 Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 1991.

ocurrir, a causa del movimiento armado de la Revolución Mexicana, un mayor número de defunciones que de nacimientos; a partir de los años veinte, se dio una progresiva recuperación de 1940 a 1970, en que la tasa de crecimiento alcanzó, en promedio, 3.0% y llegó, a fines de los sesenta, a cerca de 3.5% y, por último, la etapa que comienza en los años setenta y que marca el inicio del descenso en el ritmo de crecimiento de la población. En esta forma, la tasa de crecimiento demográfico del país, para 1990, se estima en 2.1%, con lo cual la población mexicana se ve incrementada en cerca de 1.7 millones de personas por año”.

Por su parte en el Programa Nacional de Población de 1995 a 2000, establece:

La población de México asciende -según estimaciones para mediados de 1995- a 91.6 millones de habitantes. Se estima también que, durante el año, ocurran alrededor de 2.3 millones de nacimientos y cerca de 420 mil defunciones; ello implica un incremento absoluto anual de casi 1.9 millones de mexicanos, lo que significa una tasa de crecimiento anual de 2.05 por ciento. El saldo neto migratorio internacional de México es negativo, y asciende aproximadamente a 290 mil personas por año. Si se descuenta este efectivo del aumento natural de la población (resultante de la diferencia entre nacimientos y defunciones), el crecimiento neto en números absolutos asciende a cerca de 1.6 millones de personas, en tanto la tasa de crecimiento total es de 1.73 por ciento anual. (16)

VI.- MARCO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE POBLACION.

El capítulo segundo del título primero de la Constitución General de la República denominado “de los mexicanos” está dedicado íntegramente al señalamiento de quienes son nacionales del Estado Mexicano y la forma de obtener esa calidad, así

(16).- Programa Nacional de Población 1995-2000, Editado por la Secretaría de Gobernación.

como sus obligaciones y algunas de sus prerrogativas, en el capítulo tercero de este mismo título se dispone quienes tienen la calidad de extranjeros y su catálogo básico de derechos y obligaciones. Por su parte el capítulo cuarto del título que se cita señala quienes tienen la calidad de Ciudadanos Mexicanos, sus prerrogativas y obligaciones, así como las cuestiones que conllevan a la pérdida de la nacionalidad mexicana o de la ciudadanía mexicana y la suspensión de las prerrogativas del ciudadano.

Por su parte la fracción primera del artículo 36 constitucional con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990 se adicionó con un segundo párrafo la fracción primera para quedar como sigue:

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos en los términos que determinen las leyes.

II.-

III.- Votar en las elecciones populares en el Distrito Electoral que le corresponda.

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados, que en ningún caso serán gratuitos.

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Dentro de la exposición de motivos del decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley General de Población y que incidió en la reforma en cita, se señaló: "En las últimas décadas se ha planteado la necesidad de contar con un registro de población que permita conocer en forma actualizada y oportuna el volumen y composición de la población mexicana y de los extranjeros que habitan en el territorio nacional. Su primer antecedente se halla en la Ley de Identificación Personal de 1993.

En la Ley General de Población de 1947 se atribuyeron a la Secretaría de Gobernación las facultades de estudiar y resolver los problemas demográficos del país, así como de conformar el Registro de Población e Identificación Personal, a partir de la función de organizar oficinas locales coordinadas por un organismo central de carácter normativo. En ese entonces se estableció la Cédula de Identificación Personal, como un instrumento público que hace prueba fehaciente de identidad en relación con su titular.

En la década de los setentas, el tema poblacional fue objeto de atención especial por parte de la sociedad mexicana. Se produjeron puntos de vista, opiniones y debates que dieron paso a la reflexión y la formulación de acciones tendientes a facilitar el conocimiento actualizado de las características y tamaño de la población. Como resultado de los trabajos que se efectuaron en el Poder Ejecutivo Federal sobre un tema tan sensible, se propuso al Congreso de la Unión un nuevo instrumento normativo en la materia. Se trata de la Ley General de Población en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974.

En sus disposiciones se retomó el antecedente de 1947; a fin de mantener a cargo de la Secretaría de Gobernación el Registro de Población e identificación Personal, así como la función de coordinar los métodos de identificación y registro que

utilizarán las distintas dependencias de la administración pública federal, con objeto de que la población contara con un sólo documento de identificación personal.

“Sin embargo, no fue sino hasta 1982 cuando se instrumenta el Registro Nacional de población, mediante el diseño de una clave de identificación personal, que a través de las diversas oficinas del Registro Civil en los Estados de la Federación y en el Distrito Federal, se asigna a cada uno de los mexicanos que nacen en el territorio nacional”. (17)

“Cabe destacar que el Registro Civil es una de las Instituciones más antiguas del país. Su importancia en materia de actos civiles de la población no puede escatimarse. Por ello, hoy se hace necesario elaborar programas que le permitan constituirse en la columna vertebral del Registro Nacional de Población. Tan sólo cabe recordar que a través del Registro Civil, de 1982 a la fecha, el Registro Nacional de Población ha logrado asignar la clave única a más de 27 millones de mexicanos”. (17)

“Las modificaciones y adiciones a la Ley General de Población que se proponen, se dirigen a profundizar y facilitar el seguimiento de este proyecto que, como los precedentes lo indican, es una vieja aspiración del Estado Mexicano. En el caso específico de la figura del Registro Nacional de Ciudadanos, su antecedente más reciente se encuentra en las consultas que se llevaron a cabo en las audiencias públicas convocadas en 1989 por la Comisión Federal Electoral”. (17)

“Mediante esta propuesta se contribuye al establecimiento de elementos para formular programas en materia demográfica y modernizar los sistemas administrativos, como respuesta a la necesidad de afrontar con elementos técnicos

(17).- Exposición de Motivos a las Reformas de la Ley General de Población.

“Por su parte, la Cédula de Identidad Ciudadana vendrá a llenar una laguna del sistema jurídico mexicano, ya que hasta la fecha las personas se valen de diversos documentos para demostrar su calidad de mexicanos y el pleno disfrute de sus derechos políticos y civiles. En efecto, en no pocos casos, aún en trámites judiciales, las personas se suelen identificar con credenciales del IMSS, del ISSSTE, cédulas

adecuados y voluntad política, las tareas relativas al desarrollo de sistemas que facilitan el conocimiento actualizado del potencial humano del país”. (17)

“Mediante el Registro Nacional de Población se persigue conocer con fidelidad la pirámide poblacional, a fin de contar con un elemento de información que permita atender con eficacia los requerimientos de la comunidad; al mismo tiempo, se facilitará la identificación de las personas, se agilizará la realización de los trámites de diversa índole en que intervengan y se fortalecerá la seguridad de los actos en que participen los interesados”. (17)

“Por su parte, la Cédula de Identidad Ciudadana vendrá a llenar una laguna del sistema jurídico mexicano, ya que hasta la fecha las personas se valen de diversos documentos para demostrar su calidad de mexicanos y el pleno disfrute de sus derechos políticos y civiles. En efecto, en no pocos casos, aún en trámites judiciales, las personas se suelen identificar con credenciales del IMSS, del ISSSTE, cédulas profesionales, licencias de manejo de automóviles y otros documentos. Incluso, personas carentes de toda identificación recurren a llamadas “firmas de conocimiento” para el cobro de cheques y giros postales”. (17)

“Con las reformas propuestas a la Ley General de Población, se tiende a colmar una laguna en materia de identificación fehaciente”. (17)

“A su vez, con la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana se podrá facilitar todo tipo de transacciones, incluso entre particulares su posesión permitirá que su titular se identifique incluso cuando se encuentre en el extranjero y, como lo advierte la iniciativa que se dictamina, contribuirá a regularizar la situación de numerosos grupos indígenas que carecen de acta de nacimiento. Con la estructura y funciones del Registro nacional de Ciudadanos, los integrantes de dichos grupos contarán con

(17).- IDEM.

un documento que acredite con certeza jurídica su calidad de mexicanos y ciudadanos de la República". (17)

Al efecto los artículos reformados de la Ley General de población señalan:

ARTICULO 86.- El Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

ARTICULO 87.- En el Registro Nacional de Población se inscribirá:

I.- A los mexicanos, mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad; y

II.- A los extranjeros, a través del Catálogo de los extranjeros residentes en la República Mexicana.

ARTICULO 88.- El Registro Nacional de ciudadanos se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción en los términos establecidos por esta ley y su reglamento.

ARTICULO 91.- Al incorporar a una persona en el Registro Nacional de Población se le asignará una clave que se denominará Clave Unica de Registro de Población. Esta servirá para registrarla e identificarla en forma individual.

ARTICULO 94.- Las autoridades de la Federación de los estados y de los municipios serán auxiliares de la Secretaría de gobernación en las funciones que a ésta correspondan en materia de Registro de Población.

(17).- IDEM.

ARTICULO 98.- Los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana.

ARTICULO 99.- Para cumplir con la obligación establecida en el artículo anterior los ciudadanos deben satisfacer los siguientes requisitos:

I.- Presentar la solicitud de inscripción correspondiente; y

ARTICULO 103.- Una vez cumplidos los requisitos establecidos, la Secretaría de Gobernación deberá expedir y poner a disposición del ciudadano la respectiva Cédula de Identidad Ciudadana.

ARTICULO 104.-La Cédula de Identidad Ciudadana es el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular.

ARTICULO 112.- La Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral, la información del Registro Nacional de ciudadanos que sea necesaria para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos por la ley. Igualmente podrá proporcionarla a las demás dependencias y entidades públicas que la requieran para el ejercicio de sus atribuciones. (18)

VII.- EL ESCENARIO POLITICO DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR.

De la apretada síntesis que en este capítulo desarrollo, en relación con el instrumento electoral: credencial para votar. Su estatuto, su evolución, el marco

(18).- Diario Oficial de la Federación, 22 de julio de 1992. Reformas a la Ley General de Población.

constitucional, y desde luego su semblanza histórica. Se pueden distinguir dos tendencias generales del sistema electoral mexicano, visto en su realidad. Por una parte, el tránsito de partido único a una apertura del sistema de partidos. En varias reformas de la Constitución y a la ley reglamentaria en materia electoral, ha ido reconociendo legalmente distintos partidos políticos, e incluso les ha reconocido un espacio de representación garantizada, como partidos de oposición. Por otro lado, el manejo elaborado y hábil de la representación política mediante el sistema electoral. Sin embargo, destaca que estos cambios normativos, quizá hasta 1988, han sido garante para el dominio del partido mayoritario por más de 60 años. Nuestro sistema electoral y su reforma continua, debido a clamores de mayor democracia, ha adaptado a su vez la legislación electoral al momento político, pero como respuesta del partido dominante a los retos del pluralismo político a quien afanosamente ha buscado controlar. Esta es la ambivalencia de las reformas electorales en México.

El proceso legislativo de la reforma política visto en su realidad, ha sabido inteligentemente, adaptar las reglas del juego a los intereses de poder que el partido mayoritario despliega en momentos críticos, a través de un discurso político que subraya mayor pluralidad, más participación, mayor representación. Y la tendencia inadvertida cuando el mandato de las urnas no concuerda con el optimismo evolucionista. Richard Shmitd en su estudio los partidos como fuerzas formadoras del estado (19), dice que se debe considerar una regla generalizada, a una convicción común de coherencia como un estrato social del pueblo. Sólo en la medida en que sus miembros sean portadores colectivos de un principio jurídico, de una institución jurídica y, sobre todo, de una institución jurídico pública. Entonces 1988, habrá que

(19).- Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos. Kurt Lenk y Franz Newmann, Editorial Anagrama, Barcelona España. p. 172.

sitarlo como el parteaguas que cosecha el desarrollo político intelectual mexicano, pues las doctrinas y los partidos políticos son las dos caras de un mismo proceso. Los dos cristalizan los afanes del pueblo. Que por una parte, mantiene y defiende lo establecido; y por otra, muestra la necesidad de lo nuevo y el remplazo de lo existente al caer en la obsolescencia dinámica.

Así entonces, las elecciones presidenciales de 1988, construyen el puente para la evolución de las instituciones y de los procedimientos electorales. Esta elección nos permite comprobar la debilidad de los partidos, sobre todo los de izquierda, en la competencia electoral. Pero no podemos pasar inadvertida la emergencia ciudadana que opta por diferentes posiciones políticas e ideológicas. Así se establece el estrato social del pueblo que empuja hacia nuevas reglas e instituciones que permitan, no del todo fácil, la contienda electoral competitiva y con equidad. Aquí es necesario indicar que el fenómeno no se produce por generación espontánea hacia una vida más democrática, esto requiere esfuerzos, reflexiones compartidas entre gobierno, partidos políticos, ciudadanos, agrupaciones sociales, medios de comunicación, intelectuales y universidades que construyan la estructura necesaria para la contienda política democrática.

Es condición indispensable la transparencia y la legitimidad para la democracia. Y asumir estos conceptos en la confrontación civilizada. Mucho camino habrá que recorrer y los constructores fundamentales son los partidos y el gobierno. Luego entonces, no veo democracia ni régimen de comicios competitivos, sin auténticos partidos. Habrá que hacerle caso a la convicción común de los mexicanos para revisar la formación, la vida interna y las propuestas de estas entidades de interés

público. Así lo señala Leonardo Valdéz (20). "Para gobernar, los partidos deben ofrecer diagnósticos de la realidad en la cual actúan, pero también propuestas viables a sus electores. La contienda por el poder debe adecuarse a mecanismos democráticos que dejen satisfechos al conjunto de los actores políticos y a la población electoral".

auténticos partidos

La característica fundamental de un partido político es sin duda, la lealtad. Primero reconociéndose como actores principales en la lucha por el poder y requieren de entender y preservar la arena electoral como el espacio privilegiado de competencia. Así, los triunfos y las derrotas deben reconocerse.

El sistema electoral mexicano que ha elaborado su reforma, solo por señalar la denominada "Cámara Baja", la integran 500 representantes populares. 300 de circunscripción uninominal y 200 por listas votadas en 5 circunscripciones plurinominales denominados respectivamente: Diputados de Mayoría y Diputados de Representación Proporcional. La fórmula electoral inicia con la exclusión de los votos de los partidos que no alcanzaron el porcentaje mínimo requerido de la votación. La distribución de escaños, utilizando el método de cociente electoral rectificado, de donde resulta que cada partido recibe tantas curules como veces cabe el cociente electoral en su votación. Los escaños restantes se adjudican por el cociente de unidad; y si sobran aún, se hace por resto mayor. Junto al procedimiento mayoritario y el proporcional funge otro principio que estructura la composición de la Cámara de Diputados conocido como "Cláusula de gobernabilidad", que no es otra cosa que procurar la mayoría absoluta al partido con más votos, y limita al mismo tiempo el dominio de representación de la fuerza

(20).- Sistemas Electorales y de Partidos, Cuadernos de Divulgación y Cultura Democrática. IFE 1995, p. 27-29.

mayoritaria. Es interesante ver como el sistema electoral mexicano poco nos sirve para el análisis individual y comparativo dado el modo de emplear la fórmula electoral: Sistema electoral mixto de dominante mayoritario, que no se inserta en los tipos básicos de sistemas electorales como mayoría relativa y absoluta; como representación proporcional ni a los sistemas mixtos utilizados en otros países.

Este modelo mixto de dominante mayoritario intenta ajustar de la manera más exacta posible las proporciones de votos y curules. Sin embargo, el sistema presenta un sesgo que favorece al partido más votado.

Dos estudiosos de la ciencia política Duverger y Sartori, han reflexionado sobre los sistemas electorales y de partidos. En su tiempo Mauricio Duverger estableció que el sistema de pluralidad en circunscripciones uninominales conduce a sistemas bipartidistas. Y la representación proporcional a sistemas pluripartidistas. Como podemos darnos cuenta, son leyes que no son determinantes. Nuestro caso contradice los efectos de las leyes de Duverger pues los efectos son muy distintos. Por otra parte, Geovanni Sartori suaviza las críticas a Duverger con sus leyes tendenciales: las fórmulas electorales pluralistas facilitan el bipartidismo e inversamente obstruyen el multipartidismo; y las fórmulas electorales de representación proporcional facilitan el multipartidismo y, en forma inversa, difícilmente conducen al bipartidismo. No desaparece la debilidad estructural (21). Entonces el sistema electoral mexicano es producto de su propia evolución histórica, de su propio desarrollo en las estructuras sociales y a la condición "sui-géneris" del proceso electoral en el país. De las condiciones institucionales y de sus comportamientos políticos, y la fórmula electoral se ha ido adecuando en su reforma

(21).- Elecciones y Democracia. Cuadernos de Divulgación y Cultura Democrática. IFE p. 19-24.

al control en el ejercicio del poder y a la debilidad en los contrapesos políticos, pues los efectos dependen a la respuesta que los partidos políticos den a las condiciones de éxito que establece el sistema electoral; el cambio a las condiciones objetivas y subjetivas ha producido variaciones en el sistema electoral. Entonces, no podemos encontrar un sistema electoral óptimo. Solamente se pueden aportar soluciones técnicas y políticamente aceptables. El sistema electoral no depende de juicios de valor, sino fundamentalmente a los puntos de vista de las fuerzas políticas que participan en la toma de decisiones. Es una cuestión de poder.

Por otra parte el proceso electoral constituye una fuente de legitimación de las autoridades públicas. Este es el espejo de la "bruja Macrina" al que se enfrenta el sistema político mexicano. Si entendemos la legitimidad política como la aceptación mayoritaria. Siempre y cuando la percepción de los electores sea buena en relación con el derecho de gobernar de las autoridades (22).

Parte importante ha jugado la credencial para votar, como un instrumento que permite el respeto del voto. Pues las condiciones mínimas que garantizan limpieza es un padrón electoral confiable. el listado que contiene a los ciudadanos con derecho a votar que refleje a ciudadanos realmente existentes; que no omita a aquellos con derecho a votar; que no registre electores inexistentes y que refleje de forma certera la movilización que el ciudadano presente en el territorio. Una de las formas deseables para mantener un padrón confiable, es desde luego, el Registro Civil. Que incorporan de manera automática a los ciudadanos con derecho a voto y causa baja los fallecimientos, pérdida de derechos políticos y de nacionalidad. Aquí pretendo establecer un punto mediante el cual una sólo base de datos, constituida

(22).- Elecciones y Democracia. Cuadernos de Divulgación y Cultura Democrática. IFE p 19-24.

como Registro Nacional de Población, marque diferencia jurídica entre ciudadano y elector. Otra de las condiciones mínimas es la credencial para votar. En el caso que me ocupa, las características de seguridad que tiene la credencial para votar con fotografía, evita que algunas personas voten por otras, y que no se rompa la regla: un ciudadano un voto. Otra más, las autoridades electorales imparciales, que garanticen elecciones creíbles que gocen de plena autonomía y que garanticen el equilibrio entre los partidos políticos. La vigilancia del proceso electoral, que permita no sean cometidas irregularidades. Información oportuna sobre el resultado de la elección, que evite posibles alteraciones de resultados. Un órgano calificador imparcial, es decir, un sistema de medios de impugnación evaluados por un órgano jurisdiccional de decisión plena. Y también la tipificación penal de los delitos electorales. Son entre otras las condiciones mínimas que garantizan el óptimo funcionamiento del régimen de comicios.

Todas estas condiciones permiten que el régimen electoral sea claro en su veredicto. La evolución del procedimiento electoral en México ha ido al detalle, que se ha sobrepasado, pues el discurso en el debate electoral, poco ha aclarado que la idea no es que pierda el partido mayoritario, sino que compita en buena lid y en condiciones equitativas que frenen el abuso del poder. En este debate el procedimiento electoral ha avanzado mucho y el veredicto de las urnas poco, debido a que la desconfianza ha sido presa del discurso, y ello ha elevado sustancialmente el costo de los procesos electorales y de sus instituciones. El joven Instituto Federal Electoral, con sólo dos elecciones en su haber, ha gastado algo así como 2,200 millones de dólares. El tránsito democrático ha sido de los más costosos de los países en vías de desarrollo y aun de los desarrollados de los últimos tiempos.

Se ha desvirtuado los propósitos electorales de convicción común en tres niveles: el jurídico, el operativo y el decisorio. La competencia entre partidos es, pues, una condición indispensable para que funcione de manera eficiente y eficaz un régimen democrático. Para ello, el sistema electoral debe llegar a la equidad, a la imparcialidad y a la limpieza.

Existen tentativas de transición política en nuestro país, por un lado, la reforma del estado y en esta la reforma política que propicia una nueva relación entre el estado, la economía y la sociedad civil, la cual actúa de manera más informada y activa. No tengo duda que las ideas sobre reforma político electoral de 1977 ha generado una nueva realidad que ya no podemos subestimar. Por otra parte, como lo he venido expresando, la reconciliación del régimen mexicano caracteriza el momento político actual. Toda vez que el desequilibrio más agudo, las elecciones de 1988 nos muestra su herencia.

En la transición política se presenta ambigüedad entre autoritarismo y democracia y se observa continuidad o cambio. En el caso de la transición política en México, la elite política tradicional, la familia revolucionaria, conserva y monopoliza el control y las decisiones sobre los aparatos del estado y la economía. Mantiene su hegemonía sobre y a través de los medios masivos de comunicación. No existe aún la ampliación de los derechos civiles y políticos, ni garantías plenas para el pluralismo y la competencia en igualdad de condiciones.

Luego el cambio a partir de 1988, ha sido en las bases ideológicas de la legitimidad del régimen, el autoritarismo mexicano ha tenido que sustentar su legitimidad sobre

principios democráticos. Ya no en el desgastado nacionalismo revolucionario. Existe una refuncionalidad del régimen en donde debemos tener cuidado pues nos puede arrastrar al autoritarismo actualizado. Como quiera que sea, existe hoy por hoy en el país una considerable dosis de incertidumbre. El régimen sigue presentando fracturas internas y la estrecha relación estado-partido representa una de las barreras más sólidas para suponer mayores transformaciones.

Al momento de presentar mi trabajo, se lleva a cabo las partes finales de una nueva reforma electoral. Me parece interesante advertir algunas consideraciones, en torno a esta nueva ingeniería electoral en la que se barrunta el riesgo de que el costo, la participación, la unidad en los fundamental de los mexicanos, y el desarrollo de la estructura electoral, sean ninguneados por la inmadurez política de los partidos. Tirar a la basura todo lo que ha implicado la nueva credencial para votar; y el significado de no empatar esfuerzos y planeación política capaz de utilizar lo que si funciona y perfeccionarlo. Queda por revisar los signos de este nuevo debate. Su diagnóstico integral, el cuestionamiento de las partes que integran el todo, su cumplimiento y efectos, sus ventajas y desventajas y su contexto. Si nos contestamos estas cuestiones, tendremos una conclusión expresa: sí hay razones para una reforma electoral. Es necesario entonces determinar y dar a conocer los objetivos de la reforma, aquí hay que tener cuidado, pues existen muchos interesados en el tema, muchos expertos y especialistas en la materia. Los académicos, los intelectuales, los políticos, que la mayor de las veces se encuentran atrapados en un sistema electoral ideal.

Con claridad y objetividad evaluemos las coincidencias entre los actores políticos y el hombre simple del campo y de la calle. Hoy podemos afirmar que las ideas del "seminario de Chapultepec", las conocidas como la "Mesa de Barcelona" entre tres partidos políticos y el gobierno, y la iniciativa de la segunda fuerza política del país son ampliamente coincidentes. A esta coincidencia se le debe aplicar la sistemática electoral, para observar las discrepancias entre las ideas propuestas y los medios técnicos para realizarlas. Hacer esta correspondencia, evitará sin dudas, pérdidas y divorcios. A cambio mantendrá los consensos. No habrá éxito entonces, si esta reforma electoral no es avalada por el éxito de la ingeniería política y a la alta calidad, que la auditoría electoral presente a las propuestas que se acrisolen en normas. Es necesario entonces, una visión clara y congruente de la presupuestación legislativa. El éxito que esta alcance, dependerá del diseño lógico y coherente, no de manera exclusiva, pues es fundamental los compromisos y los acuerdos en que converjan los actores de la política mexicana.

CAPITULO DOS .-

PROGRAMA CREDENCIAL PARA VOTAR.-

El Padrón Electoral es uno de los instrumentos fundamentales sobre el cual reposa el proceso electoral. De su correcta conformación, de la confianza en él mismo y de su uso legítimo depende en buena medida la credibilidad de todo el proceso.

I.- “NUEVO PADRON ELECTORAL 1991”

Las elecciones federales de agosto de 1991, se caracterizaron por una recomposición de las preferencias partidarias en relación con las cifras de 1988; este reacomodo se acompañó de un incremento significativo en la tasa de participación. Durante los 3 años que mediaron entre ambas fechas, se formuló y aprobó el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; a partir de sus normas, se creó un nuevo marco institucional y se establecieron reglas para la elaboración de uno de los mecanismos más importantes para el desarrollo de los comicios federales: **el padrón de ciudadanos.**

Un listado nuevo, confiable a los ojos de la ciudadanía, en cuya confección los partidos pudiesen ejercer su vigilancia y contribuir con sus propuestas, fue uno de los elementos a que se atribuyó mayor importancia para el alcance de la confiabilidad en las elecciones.

Ante esta decisión, el entonces Registro Nacional de Electores replanteó el trabajo que hasta la fecha se había elaborado y procedió a conformar la planeación del programa "Padrón Electoral 1991" así como sus fases de instrumentación y desarrollo, a partir de un ejercicio de concertación entre autoridades y partidos políticos, acordando la conformación de un Nuevo Padrón Electoral totalmente nuevo para los comicios constitucionales, mediante la aplicación de la técnica censal, así como la expedición de una nueva credencial de elector **con carácter temporal**.

La concepción de dicho programa, su planeación y programación, se basaron fundamentalmente en la experiencia adquirida por el Registro Nacional de Electores y la capacidad y estrategia aplicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en el XI Censo General de Población y Vivienda 1990, así como en la asistencia proporcionada por importantes firmas internacionales de consulta para la integración de sistemas y de equipo de cómputo.

Desde la planeación del programa quedó claramente establecido que era responsabilidad del Registro, la calidad Técnica de los trabajos, los cuales se ejecutarían sobre la base de dos supuestos.

- Realizar al menos dos recorridos para visitar todas las viviendas del país para catalogar y empadronar a todos los ciudadanos;

- Entregar personalmente a los interesados las credenciales para votar, casa por casa, debiendo realizar al menos dos visitas en caso de no encontrarlos.

Asimismo en el ejercicio de participación se puntualizó que era responsabilidad de los partidos políticos y de la sociedad en su conjunto, lograr la mayor cobertura posible de ciudadanos empadronados y credencializados.

A).- CREDENCIAL PARA VOTAR.-

Aprobada la Legislación Electoral, el Registro Nacional de Electores se convirtió en Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores como integrante del Instituto Federal Electoral, destacando que sería de carácter permanente y de interés público, teniendo como objetivo cumplir con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución en lo referente al Padrón Electoral.

Entre sus tareas principales, estuvo el diseño de la credencial para votar ⁽²³⁾, misma que fue aprobada por unanimidad por los integrantes del Consejo. En esa ocasión se determinó además, que dicho documento contendría una clave única y un número de folio, para asegurar la fácil identificación de quien la portara; su color sería naranja desvanecido, con la información indicada en el artículo respectivo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Para la conformación de la clave electoral se estableció una clave de homonimias en donde se deberían utilizar las consonantes, porque es mas difícil la repetición, y de esta manera la codificación para los demás datos de la clave quedarían encriptados.

B).- METAS DEL PROGRAMA.-

- Visitar el 100% de las viviendas del país;
- Obtener información básica de todos los ciudadanos al elaborar el Catálogo General de Electores, con la información de las mujeres y varones mexicanos mayores de 18 años, recabada a través de la visita domiciliaria;
- Ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de empadronarse e integrar el Padrón Electoral con aquellos ciudadanos consignados en el Catálogo

(23).- Modelo presentado el 7 de enero de 1991 en la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

General de Electores, que hubieran suscrito su solicitud de empadronamiento; y

- Entregar las credenciales para votar a los ciudadanos empadronados y conformar los listados nominales de electores con los nombres de aquéllos a quienes se les haya entregado su credencial para votar, exhibiéndolos, modificándolos en su caso y distribuyéndolos oportunamente.

C).- PLANEACION GENERAL.-

Hacer realidad los objetivos y metas del programa implicó diseñar una serie de actividades y procedimientos, así como definir la estructura de organización responsable de llevarla a cabo. Para poner en marcha la elaboración del programa fue necesario:

- Plantear el esquema de planeación operativa. Establecer los procedimientos logísticos para la instrumentación del programa. Y los mecanismos de seguimiento y control de actividades;
- Constituir la estructura de organización. Determinar las funciones y perfiles de los diferentes niveles operativos;

empadronar y el número de viviendas a visitar, lo cual sirvió como insumo para determinar de manera general las distintas figuras o puestos de la plantilla de

- Definir la estrategia para la reproducción y distribución de materiales;
- Elaborar el paquete cartográfico que permitiera ubicar en campo, la planeación y la cobertura;
- Diseñar e instrumentar la estrategia de capacitación;
- Implementar y operar los equipos informáticos para el procedimiento de información e impresión de credenciales y listados; y
- Diseñar e instrumentar la campaña de comunicación social para sensibilizar y motivar la participación de los ciudadanos en la realización del programa. Entre otras actividades.

El proceso de **planeación** de los trabajos del operativo de campo se integró por tres fases:

La primera consistió en una estimación preliminar del número de ciudadanos a empadronar y el número de viviendas a visitar, lo cual sirvió como insumo para determinar de manera general las distintas figuras o puestos de la plantilla de

Como producto de este trabajo se fue configurando la estructura operativa a nivel estatal (Coordinadores Técnicos, Coordinadores y Técnicos de Cartografía, Capacitación y Seguimiento, Evaluación y Control); a nivel distrital (Coordinadores Técnicos); a nivel municipal (Jefes de Oficina Municipal y Responsables de Zona de

personal que requirió el proyecto, los volúmenes de materiales y los costos aproximados.

En **la segunda fase**, se utilizaron como insumos los cálculos realizados por el área de cartografía del Registro, tomando como base el número de viviendas reportadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, y un parámetro de ciudadanos por vivienda, para obtener el número estimado a nivel de manzana y de localidad.

Con estas cifras se proyectaron las cargas de trabajo y se definieron las áreas de responsabilidad, así como las regiones de empadronamiento tanto a nivel distrital, municipal y seccional; y las áreas de trabajo correspondientes a cada visitador.

En la tercera fase, se procedió a definir y programar las cargas de trabajo semanales; y los tramos de control del operativo de campo.

Como producto de este trabajo se fue configurando la estructura operativa a nivel estatal (Coordinadores Técnicos, Coordinadores y Técnicos de Cartografía, Capacitación y Seguimiento, Evaluación y Control); a nivel distrital (Coordinadores Técnicos); a nivel municipal (Jefes de Oficina Municipal y Responsables de Zona de

Empadronamiento); y a nivel de las áreas de empadronamiento (Auxiliares Municipales, Validadores y Visitadores Domiciliarios).

D).- INSTRUMENTACION

Para desarrollar el operativo de campo, el Instituto Federal Electoral, a través del Registro Federal de Electores, diseñó e instrumentó diversas acciones entre las que destacan por su importancia, las siguientes:

d.1).- Cartografía.-

Se realizó una intensa revisión y actualización de los productos cartográficos con que contaba el registro, con el propósito de:

- Establecer de manera clara la cobertura territorial del programa;
- Tener acceso al total de la población, tanto urbana como rural; y
- Ubicar a la ciudadanía de manera adecuada en su distrito y en su sección.

La adecuación cartográfica se realizó con base en los productos cartográficos utilizados por el Registro Nacional de Electores, así como en los utilizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en el levantamiento del XI Censo de Población y Vivienda de 1990. Para ello fue necesario un proceso de reseccionamiento en donde se conservó la geografía electoral distrital, conformando las secciones entre 50 y 1500 electores, tal como lo establece la legislación electoral.

d.2).- Capacitación.-

La magnitud del programa y su desarrollo simultáneo a nivel nacional, hizo necesario la participación de gran cantidad de personas que funcionarían como funcionarios electorales dentro de la estructura operativa. En este contexto, las tareas de capacitación al personal, tuvieron un papel fundamental, pues a través de ellas se transmitieron los lineamientos y procedimientos operativos que rigieron las actividades del personal del programa.

En razón a estas características, se estableció que la estrategia de capacitación a implementar, fuera la denominada "cascada". Consistente en la definición de niveles de instrucción para la transmisión de contenidos; donde las personas que

fueron capacitadas en el primer nivel de la cascada, fueron capacitadores en el segundo y así sucesivamente, hasta concluir la instrucción en la totalidad del personal.

La implantación de esta estrategia, definió asimismo, el requerimiento de una estructura específica de capacitación tanto a nivel central, como estatal; fue la primera, la responsable de establecer la norma que rigió las actividades de la segunda.

La transmisión total de los contenidos con calidad, homogeneidad y certeza, fueron condiciones indispensables que se lograron, en gran medida, con la inclusión de elementos de control para la realización de los cursos de capacitación. Entre éstos:

- Los manuales de procedimientos, que incluían las actividades para cada puesto operativo así como los criterios, y materiales para su correcta realización;
- Guías didácticas, donde se describía la secuencia de los temas para cada curso a impartir;

- Supervisión y apoyo para garantizar el cumplimiento de la norma establecida para la ejecución de las tareas de capacitación; y
- Guías de observación, donde se registraban las circunstancias en que se desarrolló cada evento de instrucción.

d.3).- Pruebas de Campo.-

Se efectuaron dos clases de eventos:

- A nivel central, para probar procedimientos e instrumentos; y
- A nivel estatal, para determinar productividades, tramos de control, cargas de trabajo y ajustes de plantilla.

Estas pruebas permitieron evaluar adicionalmente materiales y estrategias de capacitación, cartografía y elementos de **comunicación interpersonal**.

D.4).- Comunicación.-

La instrumentación de un programa nacional que involucró al total de la ciudadanía y que necesitaba de la participación de todos y cada uno de los que la conformaban,

E).- EJECUCION.-

Para el cumplimiento de los objetivos del **Programa Padrón Electoral 1991**, fue necesario definir con precisión, las actividades que deberían llevar a cabo los elementos de la estructura operativa en los diferentes niveles.

Como ya mencioné, la importancia y magnitud del evento, dio lugar a una estructura de organización en la cual las delegaciones estatales tuvieron una participación directa, al asumir la responsabilidad de realizar el empadronamiento de los ciudadanos en cada una de las localidades urbanas y rurales que las integraron.

La definición de dichas estructuras, se realizó con los siguientes criterios:

- La cobertura territorial del empadronamiento;
- La división del país en unidades manejables, geográfica y electoralmente;
- La distribución de las cargas de trabajo; y
- Las necesidades de control de la operación del evento.

e.1).- Inicio.-

Definidos los procedimientos, terminada la planeación y constituida la estructura operativa. Se iniciaron los trabajos de campo, el día 8 de enero de 1991, con un recorrido previo que permitiera familiarizarse con el área de trabajo, verificar la cartografía y entregar un folleto de orientación a cada ciudadano.

Este recorrido se efectuó prioritariamente en las áreas urbanas, dado que en las zonas rurales la dispersión de las localidades dificultaba este trabajo. Concluida esta fase, se procedió al levantamiento del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral.

Esta actividad, se inició el 15 de enero de 1991, fue realizada, cuando menos, en dos visitas domiciliarias. En la primera, efectuada en horario continuo, se catalogó a los ciudadanos obteniendo sus datos por medio de un informante adecuado. Al mismo tiempo, se empadronó a aquellos ciudadanos presentes al momento de la visita. Con respecto a los ciudadanos ausentes, se preguntó al informante en qué horarios podrían ser localizados en la vivienda, la información sirvió de base para programar segundas visitas. En las viviendas en donde no se encontró informante adecuado, no había nadie en el momento de la visita, se dejaron avisos en donde se

invitaba a los ciudadanos de estas viviendas a acudir a los módulos. Se obtuvo, también, información de viviendas deshabitadas.

El segundo recorrido se realizó en horarios abiertos con la modalidad de dejar a los ciudadanos, ya listados, que no se encontraron, una invitación personal para que acudieran a los módulos. Esta fase terminó el día 30 de abril.

El período de empadronamiento, debió terminar el 31 de marzo conforme a lo programado, pero tuvo dos ampliaciones, por petición expresa de los representantes de los partidos políticos, a fin de que ningún ciudadano que lo deseara, quedara sin empadronar.

e.2).- Módulos.-

Adicionalmente a los recorridos de las viviendas, se instalaron a efecto de facilitar el empadronamiento, módulos. Comenzaron a operar a partir del 17 de febrero. Jugaron un importante papel, al ofrecer a los ciudadanos, que por una u otra razón, no estaban en sus viviendas la posibilidad de empadronarse. Es pertinente aclarar: En los módulos se empadronó exclusivamente a los ciudadanos que presentaron invitaciones personales, o que llegaron con aviso de visita. Verificándose sus

domicilios, en este último caso, antes de proceder a integrar dichas solicitudes a los paquetes enviados a los respectivos centros regionales de cómputo.

El compromiso del Registro Federal de Electores, originalmente fue de recorrer las viviendas del país en dos ocasiones. No obstante, los visitadores domiciliarios hicieron el mayor esfuerzo por encontrar a los ciudadanos en sus viviendas. Regresaron a su domicilio las veces necesarias, para lograr su inscripción al Padrón.

e.3).- Entrega de Credenciales.-

Posteriormente, para la entrega de la credencial para votar, se tuvo un procedimiento especial para hacerla llegar al ciudadano, y al igual que en el empadronamiento, el COFIPE obligaba a realizar dos visitas a los domicilios para localizar a los ciudadanos y entregarla en forma personal. El operativo para la entrega de credenciales inició el 2 de mayo. Después de dos prórrogas concluyó, por determinación de la Comisión Nacional de Vigilancia, el 21 de julio.

Los visitadores domiciliarios, recorrieron nuevamente sus áreas de trabajo para entregar la credencial a los ciudadanos presentes, quienes debían presentar copia de su solicitud de empadronamiento y firmar un recibo de recepción de credencial.

A quienes no se encontró en la primera visita se les dejó una "Invitación Personal" para que pasaran al modulo a recogerla. A los que no se presentaron se les hizo otra visita, de no encontrarlos nuevamente, se les dejó otra invitación para que acudieran al modulo.

Por la magnitud de los trabajos desarrollados y el poco tiempo disponible para cumplir el calendario electoral establecido en el COFIPE, a lo largo del programa se fueron ampliando los plazos programados en la planeación general. Aun cuando se había aprobado un calendario de actividades a realizar, la Comisión Nacional de Vigilancia consideró conveniente recorrerlo en más de una ocasión, a fin de lograr la mayor cobertura ciudadana tanto en el Catálogo como en el Padrón y consecuentemente en la entrega de credenciales.

La realización y el cumplimiento de los objetivos del programa, requirió vencer obstáculos de carácter geográfico, técnico y particularmente trabajar en todo momento contra reloj y a marchas forzadas. Se utilizó una gran cantidad de personal que a su vez fue supervisado en el desempeño de sus labores. Para superar los inconvenientes del programa, fueron intensos los trabajos que se llevaron a cabo, lográndose conformar una de las bases de datos más grandes del mundo.

f).- PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Por lo inédito del Programa se destaca la participación de los partidos políticos, la cual se dio en dos vertientes: una a través del grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos (GATPP); y otra a través de la Comisión Nacional de Vigilancia en sus niveles nacional, local y distrital.

f.1).- Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos (GATPP).-

Este grupo se creó el 4 de mayo de 1990, para que especialistas designados por las dirigencias nacionales de los partidos políticos, supervisaran estrictamente los trabajos de planeación, organización y ejecución del programa.

De esta manera, se definió un esquema de comunicación plural, caracterizada por un trabajo conjunto entre todos los partidos políticos y el Registro Federal de Electores para el mejor desarrollo del programa.

Por su importancia destacan las aportaciones partidistas siguientes:

- Integrar una memoria escrita para documentar todas las decisiones técnicas asumidas por el GATPP;

- Expedir convocatorias abiertas para la contratación de los visitantes domiciliarios;
- Otorgar a los partidos políticos diez días naturales para la revisión del procedimiento de adecuación cartográfica;
- Supervisar los concursos de licitación para la adquisición de los equipos informáticos y de impresión de credenciales;
- Elaborar carteles individuales por partido para invitar a la ciudadanía a empadronarse;
- Evaluar el trabajo de la estructura operativa mediante visitas de supervisión;
- Realizar sondeos de opinión pública para medir el impacto, penetración y aceptación del programa entre la población ciudadana;
- Introducir como elemento de control una clave de elector permanente a la credencial para votar;

- Introducir a las solicitudes de inscripción al padrón un folio secuencial que impidiera su falsificación;
- Incluir un dígito verificador en la clave de elector para detectar posibles duplicados y homonimias; y
- Permitir el empadronamiento en módulos solo a aquellos que presentaron invitación personal. Entre las más importantes.

f.2).- Comisión Nacional de Vigilancia.-

El 21 de noviembre de 1990, de acuerdo con lo estipulado en el COFIPE, se instaló la Comisión Nacional de Vigilancia, en sustitución del Comité Técnico y de Vigilancia. Es el órgano de mayor jerarquía en las tareas de supervisión se integra mayoritariamente, por representantes de los partidos políticos.

Fue al seno de esta Comisión donde se reportaron los avances del operativo de campo, se revisaron los informes del GATPP, a fin de normar criterios, y en su caso, tomar acuerdos generales.

De estos acuerdos, por su importancia, destacan los siguientes:

- En la sesión del 13 de marzo de 1991 se amplió el período de empadronamiento al 15 de abril del mismo año;
- En la sesión del 11 de abril se amplió el período de empadronamiento al 30 de abril del mismo año;
- En la sesión del 26 de abril, se estableció que a más tardar el 16 de julio se entregarán los listados nominales de electores a las Juntas Locales Ejecutivas, para que por su conducto se envíen a las Juntas Distritales Ejecutivas, para su posterior exhibición en las oficinas municipales correspondientes;
- Se acordó también que las oficinas correspondientes recibieran entre el 16 y el 25 de julio las solicitudes de rectificación que presentaron los ciudadanos y a más tardar el 30 de julio se emitieran las resoluciones conducentes; y
- En la misma sesión se acordó que el 16 de julio se entregarán copia de los listados nominales a cada partido político para su revisión. Que el 31

de julio se entregaran las listas nominales de electores a los Consejos Locales y Distritales para su subsecuente distribución a las mesas directivas de casilla.

Las tareas de supervisión se reprodujeron en las Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia, donde los representantes de los partidos políticos normaron criterios y adecuaron los acuerdos tomados por la Comisión Nacional de Vigilancia.

G).- CIFRAS EN CATALOGO, PADRON Y CREDENCIALES ENTREGADAS

Para dimensionar el esfuerzo del Programa. Baste conocer los resultados finales:

Catálogo General de Electores	43' 551,183	ciudadanos
Padrón Electoral	39' 239,177	ciudadanos
Lista Nominal	36' 676,167	ciudadanos

Nota importante es la lectura de estos resultados, con la población estimada por el INEGI para 1991 de 45' 849,670 ciudadanos. Luego el Catálogo representó el 95% de este total de ciudadanos, el Padrón el 86% y la Lista Nominal el 80%. Estos porcentajes rebasaron las cifras de planeación, así como las expectativas de los propios partidos políticos que en algún momento manejaron públicamente.

II.- “DEPURACION DEL PADRON Y CREDENCIAL CON FOTOGRAFIA”

El Programa “**Depuración Integral del Padrón y Credencial con Fotografía**” se fundan en el “**Padrón Electoral 1991**” cuyo sustento aparece en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El cual establece que la Credencial para Votar “... debería tener un lugar para anotar la firma, huella digital y fotografía del elector”. Recordaré que el régimen transitorio del Código Electoral, propició un dictamen técnico que concluyó dada la magnitud del proyecto y el tiempo que se disponía para el “Padrón Electoral 1991”, No existían alternativas tecnológicas que permitieran en ese momento incorporar la fotografía a las credenciales. Se transfirió entonces el procedimiento al mandato legal para tal tarea a los comicios federales de 1994. (24)

Por tal razón en abril de 1992, las autoridades electorales y los partidos políticos acordaron expedir una nueva credencial para votar que incorporara la fotografía de su titular, para lo cual se establecieron las metas o condiciones básicas para la instrumentación de este programa:

- Contar con un Padrón Electoral confiable mediante la depuración integral del Padrón de 1991. La realización periódica de múltiples procesos de depuración y actualización a lo largo del programa ;

(24).- Art. Décimo Transitorio, Diario Oficial de la Federación. 15 de agosto 1990,

- Asegurar que la credencial fuera infalsificable gracias a la incorporación de diversos elementos de seguridad y control;
- Brindar la oportunidad a todos los ciudadanos residentes en la República Mexicana de obtener su credencial mediante un trámite sencillo y rápido;
- Establecer los canales idóneos para que los partidos políticos pudieran supervisar y vigilar las actividades del programa;
- Motivar y orientar la participación ciudadana a través de una amplia campaña de comunicación, y
- Obtener el mayor número de apoyos posibles hacia el programa a través de la concertación con instituciones públicas, privadas y sociales.

En este contexto la experiencia adquirida en la elaboración del Nuevo Padrón 1991, constituyó un insumo básico que enriqueció, a su vez, diversos aspectos del programa que se iniciaría, el de la **Credencial para Votar con Fotografía**, y con ello el de enfrentar el reto de ofrecer a más de 40 millones de ciudadanos la oportunidad de obtener ésta credencial en un período de 21 meses, máxime si se considera que en esta misma vía, la experiencia más importante que antecedió, fue la entrega de 7

millones de credenciales con fotografía en un año. Lo cual imprimió al programa, un sello innovador que lo convirtió en un suceso inédito a nivel internacional.

A).- CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA.-

El 20 de julio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo mediante el cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobó el modelo de la nueva credencial para votar con fotografía y detalló su diseño, contenido y características.

Producto de la opinión ciudadana, el diseño de la credencial incorporó:

- El Escudo Nacional, que le otorgó el carácter de documento oficial;
- La silueta de la República Mexicana, como símbolo de identidad nacional;
y
- El color gris, que le dio un tono de sobriedad y formalidad y que además evitaba la asociación con partido político alguno.

Con el propósito de garantizar la inviolabilidad de la credencial, en su diseño y fabricación, se incluyó elementos de seguridad que hacen prácticamente imposible su falsificación o alteración; para lo cual, se utilizó alta tecnología del mercado.

Los elementos de seguridad que la conformaron son:

- Una trama invisible en el anverso del laminado de la credencial;
- Dos tramas, un invisible y otra visible, en el papel fotográfico;
- Sello a manera de holograma con el logotipo del Padrón Electoral, que cubre parcialmente la parte inferior izquierda de la fotografía;
- Fotografía del titular;
- Código de barras cubierto por una banda negra sensible a la luz infrarroja;
- Integración molecular de sus componentes que provoca su destrucción en cualquier intento de alteración;
- Firma del titular;

- Número único consecutivo que permite el control individual de cada credencial;
- Huella digital del titular; y
- Espacio para marcar las votaciones realizadas con cada credencial.

Además cada credencial contiene los datos del ciudadano titular.

Documento único, personal e intransferible:

- Nombre del ciudadano, sexo, edad y domicilio;
- Folio Nacional que corresponde a la solicitud de inscripción;
- Año de registro en el Padrón;
- Número de credencial emitida al mismo ciudadano por extravío o cambio de domicilio;
- Clave de elector; e

- Información geo-electoral con la clave del estado, municipio, localidad y sección electoral del ciudadano.

Adicionalmente y con el propósito de facilitar la redistribución electoral del país en fecha posterior, no contiene el número del distrito electoral correspondiente al domicilio del ciudadano. Además, pudiera servir en posteriores elecciones.

Con todos estos elementos, se atendieron los extremos del mandato legal, que la credencial debía llevar la fotografía del ciudadano, y finalmente, se generaron insumos técnicos, como el archivo computarizado de imágenes, que pueden ser aprovechados posteriormente en la conformación del Registro Nacional Ciudadano.

A estos beneficios se debe agregar, el valor de servir como identificación, para diversos trámites ante autoridades e instituciones públicas y privadas.

B).- PLANEACION GENERAL.-

La expedición de esta credencial, significó llevar a cabo un proceso de gran magnitud y complejidad, que requirió el esfuerzo de todos los sectores que intervienen en la actividad electoral.

Por las características heterogéneas del país, en cuanto a su cultura y geografía, personal especializado llevó a cabo una planeación cuidadosa, para brindar a los ciudadanos un servicio rápido y eficiente en la obtención de su credencial para votar con fotografía.

Como parte de esta planeación, se estableció un estricto control del operativo de campo, mediante áreas técnicas que coordinaron los trabajos en cada una de las 32 entidades federativas.

Estas se apoyaron en áreas con igual función que operaron en los 300 distritos uninominales que conforman la geografía electoral, auxiliadas a su vez, por estructuras cuya responsabilidad se delimitó a niveles geográficos de menor tamaño. Un servicio de calidad, implicaba brindar facilidades, a los ciudadanos. Por ello, se buscó llevar los puntos de atención, lo más cerca posible a sus lugares de residencia. Se determinó entonces, una solución que diera respuesta a los mexicanos mayores de 18 años que habitan en medio urbano, pero también a aquéllos que residen en medio rural y en zonas de difícil acceso.

- Como punto de partida se definió el módulo para la atención a la ciudadanía;

- En medio urbano, con base en diversos productos cartográficos y recorridos previos se localizaron sitios idóneos para su ubicación, que además contarán con las medidas de seguridad necesarias para el resguardo de equipo y documentación de módulos fijos; y
- En medio rural y zonas de difícil acceso, se optó por módulos móviles que, transportados en vehículos especiales recorrieron el país.

Como parte de la planeación, cartógrafos y personal operativo, conocedor de la geografía y características culturales de las distintas regiones, definieron los recorridos y fechas de manera previa.

En abril de 1992 se inició la planeación preliminar del programa para obtener una estimación de los recursos materiales, humanos y financieros, así como la capacidad de atención de cada módulo en zonas urbanas, rurales y dispersas.

Además se establecieron, como premisas fundamentales aumentar la eficiencia de los recursos para reducir los costos de operación del programa, y también garantizar al ciudadano, como se menciona, un servicio eficiente y de calidad.

De acuerdo a las características de cada región, la planeación central brindó los lineamientos para una adecuada planeación estatal a detalle, que se realizó con la participación de las Comisiones Locales de Vigilancia en donde participaron todos los partidos políticos y las Vocalías Estatales del Registro Federal de Electores. De esta manera, tocó a cada entidad federativa delimitar las áreas de responsabilidad por distrito, municipio y localidad para determinar así, el número de módulos de atención al público y su ubicación; programar la cobertura y establecer las rutas que serían cubiertas por los módulos móviles; y calcular los recursos materiales y humanos necesarios.

ETAPA REGIONAL			ETAPA NACIONAL		
17 Noviembre 1992 al 31 Agosto 1993			17 Septiembre 1993 al 17 Julio 1994		
1ª FASE	2ª FASE	3ª FASE	OPERATIVO NACIONAL SIMULTANEO	PERIODO DE EXTENSION DE ENTREGA DE CREDENCIALES	CIERRE DE ENTREGA
D.F., Edo. de México. * Colima, Chiapas, Morelos, Nayarit, Querétaro, Tabasco.	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.	Baja California S., Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Michoacán, Tamaulipas, Tlaxcala, San Luis Potosí.			
17 Noviembre 1992 al 15 Febrero 1993	16 Febrero al 15 Mayo 1993	1º Junio al 31 Agosto 1993	17 Septiembre 1993 al 28 Febrero 1994 cierre del empadronamiento	1º Marzo al 17 de Julio 1994	17 de Julio 1994

* La primera fase inició el 17 de noviembre con el D.F. y el Edo. de México. A partir del 8 de diciembre se incorporaron: Colima, Chiapas, Morelos, Nayarit, Querétaro y Tabasco.

Para la etapa regional, se dividió al país en tres grupos de entidades que se cubrieron en tres fases sucesivas.

La etapa nacional se llevó a cabo simultáneamente a lo largo de todo el territorio nacional y se dividió en dos momentos:

- 1.- Operativo Nacional Simultáneo de Empadronamiento y Expedición de la Credencial para Votar con Fotografía (del 17 de septiembre de 1993 al 28 de febrero de 1994); y
- 2.- Extensión de Entrega de Credenciales, período en el cual los ciudadanos empadronados al 28 de febrero de 1994 acudieron a los módulos a obtener su credencial (del 1º de marzo al 17 de julio de 1994).

Una vez definidas las etapas y fases del programa, se procedió a ubicar estratégicamente las sedes de los módulos, se delimitó geográficamente su zona de cobertura o área de responsabilidad y se asignó de manera homogénea las cargas de trabajo.

C).- INSTRUMENTACION

En un programa de la magnitud de éste, fue necesario definir muy claramente cuales serían las acciones que desempeñaría cada uno de los individuos que colaboraron en él. Desarrollar cada uno de los pasos de forma concisa evitó interpretaciones diversas, dotando así al programa de elementos precisos que coadyuvaron al óptimo alcance de éste.

Para la aplicación del programa se decidió organizar a la estructura de la siguiente manera:

c.1.)- Informática.-

En donde se planearían, diseñarían y definirían las estrategias de los sistemas informáticos necesarios para la incorporación de los ciudadanos en el Padrón Electoral y a la emisión de credenciales. La red de información se llevó a cabo en el Centro Nacional y en los 17 Centros Regionales de Cómputo.

c.2.)- Operativo de Campo.-

En donde se definieron los puestos, perfiles, fechas de contratación, tramos de control, cargas de trabajo y colocación de módulos, así como área responsable de la atención al público que acudió a los mismos a obtener su credencial.

c.3.)- Cartografía.-

En donde se elaboraron y actualizaron los planos y catálogos con base a las características geográficas y poblacionales existentes en todos los ámbitos territoriales.

c.4.)- Capacitación.-

En donde a través de la elaboración e instrumentación de manuales y cursos didácticos, se transmitieron los lineamientos y procedimientos operativos a los miembros del Registro que participaron en el programa.

c.5.)- Seguimiento y Actualización.-

Area encargada de vigilar, mediante monitoreo, la correcta aplicación de los procedimientos operativos y de sistematizar, capturar y validar la información generada en el operativo de campo.

c.6.)- Enlace Técnico.-

Area encargada de dar seguimiento sistemático a la información que fluyó entre los Centros Regionales de Cómputo y el Operativo de Campo en las etapas de verificación, clarificación, captura, impresión y entrega de reportes y documentación.

c.7.)- Administración.-

Atendió todo lo relacionado con la organización, distribución y control de los recursos materiales y financieros para la operación de los programas del Registro Federal de Electores.

D).- DEPURACION INTEGRAL DEL PADRON ELECTORAL.-

Como parte de los trabajos de instrumentación, y previo a las tareas de ejecución, se atendió la necesidad de depurar los productos del Padrón, con miras a asegurar la confiabilidad del mismo. Del 15 de julio de 1992 al 31 de marzo de 1993, se realizaron tareas de verificación documental, informática y cartográfica que permitieron eliminar las inconsistencias en la base de datos del Padrón, como folios repetidos, registros duplicados o sin el adecuado soporte documental.

Esta actividad implicó la verificación documental, y en algunos casos de campo, de los más de 40'000,000 de expedientes de inscripción al Padrón para corregir fallas, y finalmente, consolidar la base de datos que se tradujo en la actualización de la misma, mediante la incorporación de las correcciones detectadas por la verificación documental y de campo.

De esta manera, la correspondencia exacta entre la información contenida en los productos cartográficos, las solicitudes de inscripción al Padrón y los registros de la base de datos, constituyeron actividades fundamentales para poder imprimir la información actualizada de los ciudadanos en los formatos de credencial y recibos.

E).- CONSOLIDACION DEL MARCO CARTOGRAFICO.-

La consolidación del Marco Cartográfico Electoral permitió ubicar correctamente el domicilio de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral en su respectiva demarcación geoelectoral.

Para ello se revisaron las 62,900 secciones electorales en que se dividía el país, mismas que después se transformaron en 63,589 con una nueva clave de identificación electoral progresiva por entidad federativa.

F).- PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE CREDENCIALES.-

A partir de los datos proporcionados por los ciudadanos en su solicitud de inscripción al Padrón, y mediante su captura en una cinta magnética en los 17 Centros Regionales de Cómputo, según la entidad, se integró la base de datos del Padrón Electoral en el Centro Nacional de Cómputo.

Para proceder a la impresión de estos datos en el Centro Nacional de Impresión, se registró la fecha, hora y máquina en que se elaboró cada formato de credencial, generándose así un archivo de producción en el cual el Registro Federal de Electores revisó, a nivel nominativo, que todos y cada uno de los datos

proporcionados al proveedor fueran finalmente impresos en la credencial y en su respectivo recibo de entrega.

El proceso de ensamble final de las credenciales, incluyó un sistema informático capaz de reportar, a nivel nominativo, las credenciales que resultaban dañadas en el proceso, para su posterior reproducción.

La distribución de formatos de credencial, se llevó a cabo bajo estrictas medidas de control y seguridad, como el levantamiento de actas notariales al momento de su entrega, y en las que se registró el número de formatos de credencial y el número de control de cada una de ellas.

f.1).- Coordinación de Informática.-

En la realización de actividades encomendadas al Registro Federal de Electores, la Coordinación de Informática, fue parte medular del proceso. El reto del proyecto, supuso la creación de una base de datos de aproximadamente 50 millones de ciudadanos, objeto de generar el Catálogo General de Electores, el Padrón Electoral y los Listados Nominales de Electores. Esta Coordinación está integrada por 17 Centros Regionales de Cómputo, un Centro Nacional de Cómputo, un Centro Nacional de Impresión, 32 Centros Estatales de Consulta y uno para la Comisión

Nacional de Vigilancia. La dimensión de la infraestructura de cómputo es: 66 computadoras capaces de procesar treinta y dos millones de caracteres; 2,540 terminales para captura; y 200 microcomputadoras dedicadas al control de los sistemas de cómputo y apoyo administrativo; equipo de almacenamiento en discos magnéticos con capacidad de 136 mil millones de caracteres; 150 impresoras de impacto con una velocidad de 800 a 1,200 líneas por minuto que representan una capacidad total de impresión de 200 mil líneas por minuto; y una red de comunicaciones vía enlaces privados para transmitir a una velocidad de 9600 BPS (bytes por segundo), que conecta las computadoras de los Centros Regionales de Cómputo con las del Centro Nacional de Cómputo.

Los movimientos de cada uno de los ciudadanos levantados en las campañas de actualización, enmarcadas por el COFIPE, para la actualización del Padrón Electoral son captados por los Centros Regionales de Cómputo, quienes reciben las remesas de documentos que contienen las inscripciones y movimientos, como son: cambios de domicilio, reposición de credencial, corrección de datos, etc. verificar que el documento cuente con los elementos necesarios, para proceder a su captura. Una vez procesado el documento, es resguardado en cada uno de los almacenes integrando un expediente único para cada ciudadano, el cual debe contener, la solicitud de inscripción, el recibo de la credencial para votar con fotografía, así como

los distintos movimientos solicitados por el ciudadano. Este expediente es el respaldo documental que avala la integridad del Padrón y Lista Nominal.

G).- EJECUCION.-

Como ya mencioné, la estrategia general del operativo de campo para la expedición de la nueva credencial, se realizó en módulos instalados en diversas partes del país.

En la ubicación de éstos, se consideraron lugares accesibles para el ciudadano y se determinaron las correspondientes a las zonas urbanas o rurales.

Los tipos de módulos fueron: fijos, ubicados en un sólo lugar durante el desarrollo del operativo, asignados a las áreas tipo (1) y móviles, desplazados por diferentes áreas dispersas, pertenecientes a las áreas tipo (2) y (3).

El personal de módulos estuvo integrado por tres figuras: responsable auxiliar de módulo y operador del equipo fotográfico.

Area Tipo 1 Alta concentración poblacional urbana; su delimitación territorial comprendió atender alrededor de 8,500 ciudadanos.

Area Tipo 2 Concentración poblacional rural relativamente menor; comprendió atender un rango de 4,000 a 5,000 ciudadanos.

Area Tipo 3 Poblamiento rural disperso y baja densidad de población; comprendió atender aproximadamente 3,000 ciudadanos.

El desplazamiento de los ciudadanos a las unidades móviles, se facilitó considerando que la distancia a la localidad más alejada no fuera mayor de 4 horas.

Se previó la instalación de módulos semifijos, en dos o tres sedes como máximo, dentro de una misma área de responsabilidad, caracterizada por problemas de tipo geográfico, socio-político y/o culturales. La duración de la jornada de trabajo se fijó en 7 horas a lo largo de 6 días.

A las áreas de responsabilidad, se les asignó numeración consecutiva a nivel nacional, estatal y distrital, mecanismo que se aplicó también para cada fase regional, como medida de control.

Entre los instrumentos que se diseñaron pueden citarse: directorios de módulos, catálogo de vías de comunicación para áreas rurales, croquis de ubicación de módulos y catálogo de localidades.

g.1).- Primera Fase Regional.-

El personal que laboró en campo fue de 100 coordinadores distritales; 490 responsables de zona; 1,985 responsables de módulo e igual número de auxiliares de módulo y operadores de equipo fotográfico.

Por acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia se creó una cuarta figura para la atención de módulos en el Distrito Federal y Estado de México, con el fin de distribuir folletos domiciliarios sobre orientación ciudadana y avisos para recoger el documento electoral.

Durante octubre y noviembre de 1992 el número, ubicación y horario de los módulos fue aprobado por los Partidos Políticos en las Comisiones Locales de Vigilancia y en las respectivas 100 Comisiones Distritales.

En esta fase se instalaron un total de 1,985 módulos: 1,289 urbanos (tipo 1), 367 rurales (tipo 2) y 329 rurales dispersos (tipo 3).

g.2).- Segunda Fase Regional.-

Participaron en el operativo 83 coordinadores distritales; 540 responsables de zona; 2,165 responsables de módulo e igual número de auxiliares de módulo y de operadores de equipo fotográfico.

Durante noviembre y diciembre de 1992 y enero de 1993 el número, ubicación, itinerario, en su caso, y horario de funcionamiento de los módulos recibieron aprobación de los Partidos Políticos en las once Comisiones Locales de Vigilancia y en las 83 Comisiones Distritales de Vigilancia. Se habilitaron 2,165 módulos: 1,672 fijos y 493 móviles.

g.3).- Evaluación de resultados.-

Al término de las dos primeras fases regionales, se aplicó una evaluación de los procedimientos en módulo, tomando una muestra de 66 módulos de los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

En 11 entidades inició del 22 de mayo al 15 de agosto de 1993; en Baja California del 22 de junio al 21 de septiembre del mismo año; y, en Coahuila y Yucatán se efectuó ininterrumpidamente hasta el 15 de agosto de 1993 .

g.2).- Segunda Fase Regional.-

Participaron en el operativo 83 coordinadores distritales; 540 responsables de zona; 2,165 responsables de módulo e igual número de auxiliares de módulo y de operadores de equipo fotográfico.

Durante noviembre y diciembre de 1992 y enero de 1993 el número, ubicación, itinerario, en su caso, y horario de funcionamiento de los módulos recibieron aprobación de los Partidos Políticos en las once Comisiones Locales de Vigilancia y en las 83 Comisiones Distritales de Vigilancia. Se habilitaron 2,165 módulos: 1,672 fijos y 493 móviles.

g.3).- Evaluación de resultados.-

Al término de las dos primeras fases regionales, se aplicó una evaluación de los procedimientos en módulo, tomando una muestra de 66 módulos de los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

En Guerrero, con motivo de las elecciones locales, se difirió el comienzo del operativo de campo al 15 de julio y los módulos instalados fueron en total 278: 214 fijos, 38 móviles y 26 adicionales.

Como resultado de ello, se determinó implementar estrategias encaminadas a mejorar la atención del ciudadano e incrementar el número de cartillas electorales para entrega a sus destinatarios.

Entre las actividades adicionales se pueden mencionar: operativos de fines de semana, ampliación de horarios de atención en los módulos, utilización de equipo adicional, atención ciudadana el día de descanso, establecimiento de módulos semifijos, reubicación de módulos, etc.

g.4).- Tercera Fase Regional.-

Se llevó a cabo del 1º de junio al 31 de agosto de 1993 y se dispuso de 3,040 módulos: 2,520 fijos y 518 móviles.

En Guerrero, con motivo de las elecciones locales, se difirió el comienzo del operativo de campo al 15 de julio y los módulos instalados fueron en total 278: 214 fijos, 38 móviles y 26 adicionales.

g.5).- Período Interfase.-

Con el fin de dar mayor oportunidad a los ciudadanos de obtener su credencial para votar, a petición de los representantes partidistas, en el CONASE* se acordó la continuidad de las actividades en campo durante el término de la fase regional y el inicio de la Etapa Nacional, con un intervalo de pocos días, a lo que se denominó "interfase".

Primera interfase regional se instalaron 1,727 módulos: 1,354 fijos, 243 semifijos y 130 móviles.

En el Distrito Federal y Estado de México se desarrolló el operativo del 22 de febrero al 31 de mayo de 1993; en las entidades restantes del 22 de marzo al 14 de junio de 1993; sólo en Nayarit los módulos laboraron ininterrumpidamente hasta el 31 de mayo de 1993.

Segunda interfase regional se habilitó un total de 1,390 módulos.

En 11 entidades inició del 22 de mayo al 15 de agosto de 1993; en Baja California del 22 de junio al 21 de septiembre del mismo año; y, en Coahuila y Yucatán se efectuó ininterrumpidamente hasta el 15 de agosto de 1993 .

* Comité Nacional de Supervisión y Evaluación.

g.6).- Etapa Nacional Simultánea.-

Al término del operativo de las fases regionales y sus respectivas “interfases”, inició la Etapa Nacional Simultánea. Se planteó como objetivo principal acercarse a la población ciudadana que aún no tuviera su cartilla electoral.

Por ello, se determinó que las áreas urbanas (tipo 1) expidieran un promedio de 10 mil credenciales como máximo y las rurales (tipo 2) 7 mil. Además se reforzó el operativo, con la instrumentación de módulos denominados “satélite”, que tuvieron una gran movilidad sobre todo en las zonas de baja cobertura.

La planeación a detalle para esta fase, fue aprobada por los partidos políticos acreditados en las Comisiones Locales de Vigilancia y en las Comisiones Distritales de Vigilancia, así como en la Comisión Nacional de Vigilancia el 31 de agosto de 1993.

El número de módulos instalados en la etapa nacional fueron:

- Entidades de la Primera Fase Regional: 970, (608 fijos y 362 satélites);

- Entidades de la Segunda Fase Regional: 553, (104 fijos y 449 satélites); y en
- Entidades de la Tercera Fase Regional: 1,967, (613 fijos, semifijos 763, móviles 413 y 178 adicionales).

g.7).- Bajas por pérdida de vigencia.-

De conformidad con el COFIPE, se cancelaron las solicitudes de inscripción al Padrón Electoral suscritas por los ciudadanos en 1991 y 1992, y cuyos titulares, al 30 de noviembre de 1993, no cumplieron con su obligación de ir por su Credencial para Votar con fotografía o efectuar algún tipo de movimiento a su registro. Este procedimiento, a la vez que actualizó y perfeccionó el Padrón Electoral. Garantizó que no se violaran los derechos ciudadanos. Y asegurar que se destruyeran los formatos de credenciales no recogidas, de manera que no existiera posibilidad de un uso inadecuado de los mismos.

g.8).- Campaña Anual Intensa.-

A partir de enero y febrero de 1994, se instrumentó la Campaña Anual Intensa. Se diseñaron dos tipos de áreas: las de **tipo "A"** que agruparon una localidad y que fueron atendidas por módulos fijos con un límite de 3,090 credenciales a entregar;

las **tipo "B"** que agruparon más de una localidad y fueron atendidas por módulos móviles con un límite de 1,800 credenciales a entregar y 2,250 como máximo.

La ubicación de los módulos se publicó en diferentes diarios de la República Mexicana. El número de módulos instalados durante esta Campaña fueron:

- En las 8 entidades de la Primera Fase: 1,261 módulos;
- En las 11 entidades de la Segunda Fase: 1,187 módulos; y
- En las 13 entidades de la Tercera Fase: 2,335 módulos.

Lo que dio un total de **4,783** módulos.

g.9).- Entrega de credenciales de la etapa nacional simultánea.-

Al término de la Campaña, continuó la entrega de credenciales de la Etapa Nacional Simultánea, del 1º de marzo al 17 de julio de 1994.

Para lograr lo anterior, se determinó distribuir en los módulos los formatos de Credencial para Votar con fotografía de toda aquellas solicitudes de movimiento al Padrón Electoral, recibidas hasta el 28 de febrero de 1994.

cuales no implicaba necesariamente hacer movimientos al Padrón Electoral.

g.10).- Participación de los Partidos Políticos.-

Los 9 partidos políticos representados en la f... de la... de la... de la... de la...

Se dispuso que se entregaran notificaciones domiciliarias para informar al ciudadano que su credencial estaba disponible en el módulo.

Durante esta fase, quedó suspendido el trámite de nuevas inscripciones al Padrón Electoral, ya que el objetivo fue entregar Credenciales para Votar con fotografía, lo cual no implicaba necesariamente hacer movimientos al Padrón Electoral.

g.10).- Participación de los Partidos Políticos.-

Los 9 partidos políticos representados en los órganos de dirección y de vigilancia del IFE en los niveles nacional, estatal y distrital, participaron activamente en la supervisión y evaluación del programa con el propósito de garantizar que se apegara a los principios de objetividad e imparcialidad.

La participación de los partidos políticos, se realizó a través de sus representantes en el Consejo General del propio Instituto; en la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores; en sus 32 Comisiones Locales de Vigilancia, una en cada entidad federativa, y en las 300 Comisiones Distritales de Vigilancia, una por cada distrito electoral uninominal. También existió el Comité Nacional de Supervisión y Evaluación como instancia, donde técnicos especializados de los

partidos políticos apoyaron a sus representantes en la Comisión Nacional de Vigilancia en la construcción de los consensos.

En el seno de estos 335 organismos, **el 95% de los acuerdos se obtuvieron por consenso**; entre éstos destacan los relativos a:

- La consolidación del marco cartográfico electoral;
- El programa de Depuración Integral del Padrón; y
- La ubicación y los horarios de funcionamiento de los módulos.

g.11).- Sistema de Consulta para Partidos Políticos.-

Considerado un programa líder, el de la Credencial para Votar con fotografía, contó entre sus principales innovaciones, con el desarrollo del sistema informático que permitió la consulta permanente, por parte de partidos políticos y ciudadanos, a la información del Padrón Electoral, a la de los programas que de éste se generaron, a la de Listas Nominales y reportes de avance en la impresión y entrega de credenciales.

Estos sistemas fueron instalados en la sede de la Comisión Nacional de Vigilancia, en **32 Centros Estatales de Consulta** y en los 300 distritos electorales del país; su diseño consideró una operación accesible para los usuarios.

El sistema informativo se desarrolló en ambiente "windows", el cual permitió al usuario su consulta a través de menús de fácil acceso:

- Localizar de manera inmediata la información relativa a la situación electoral de los ciudadanos, con sólo proporcionar uno de sus apellidos;
- Ofrecer la posibilidad de consultar la información de distintos niveles de desagregación geográfica: nacional, entidad federativa y distrito;
- Presentar la cobertura desde entidad hasta sección electoral; y
- Presentar información estadística en distintos tipos de gráficas.

En la actualidad, los partidos políticos, tienen acceso irrestricto al Sistema de Consulta, instalado en la Comisión Nacional de Vigilancia, pero sólo con fines electorales.

- Consulta nominativa y estadística a los ciudadanos dados de baja por pérdida de derechos.

Por otra parte en los Centros Estatales de Consulta se puede acceder a la información contenida en los sistemas de:

- Consulta nominativa de los ciudadanos inscritos en el Padrón y Lista Nominal de Electores;
- Estadísticas generales del Padrón a nivel nacional, estatal, distrital, municipal y seccional;
- Reportes del Centro Nacional de Impresión por entidad federativa, control de credenciales generadas, etc.;
- Consulta nominativa y estadística de los ciudadanos dados de baja por modificación de situación ciudadana, (MSC)*.
(defunciones, inhabilitados en sus derechos políticos, pérdida de nacionalidad);
- Ubicación de oficinas distritales; y
- Consulta nominativa y estadística a los ciudadanos dados de baja por pérdida de derechos.

* (MSC). Defunciones, inhabilitados en sus derechos políticos, pérdida de nacionalidad.

H).- CIFRAS FINALES.-

En vista a las elecciones federales de 1994, el programa credencial para votar con fotografía, que se llevó a cabo de noviembre de 1992 al 12 de junio de 1994, concluyó con las siguientes cifras:

Padrón	47'480,159	ciudadanos
Lista Nominal	45'729,053	ciudadanos

Además de la expedición de credenciales en los módulos, se realizaron un gran número de trámites a nivel nacional. Desde noviembre de 1992 hasta el 28 de febrero de 1994*, se llevaron a cabo:

Inscripciones al Padrón	12'786,689
Correcciones de datos	1'418,987
Reposiciones	937,242

I).- CONFIABILIDAD DEL PADRON ELECTORAL.-

Desde su creación en 1991, el Padrón Electoral ha sido objeto de **41 auditorías** o estudios de verificación, tanto nacionales como estatales, para analizar la certeza y

* Continué el trámite hasta el 15 de mayo. (aplicación del Artículo 163 del COFIPE).

confiabilidad de sus datos. Se han realizado con diferentes enfoques metodológicos y por diversos organismos, ya sea el propio Registro Federal de Electores (IFE), los partidos políticos, empresas especializadas en la materia o instituciones académicas.

Estos trabajos han consistido principalmente en confrontar la información de los documentos fuente, solicitud de inscripción y recibo de entrega de credencial con la base de datos y verificar en campo, mediante visitas domiciliarias, la situación de los ciudadanos registrados.

Asimismo, se llevaron a cabo dos auditorías adicionales al Programa Credencial para Votar con Fotografía: la Verificación Nacional Muestral, realizada por ocho de los nueve partidos políticos registrados en el país y una Auditoría Externa, supervisada por el Consejo Técnico del Padrón Electoral, conformado por 11 especialistas mexicanos del más alto nivel profesional y realizada por ocho empresas privadas que ganaron la licitación pública correspondiente.

Producto de esta última auditoría, el máximo órgano electoral de la nación aprobó los resultados que avalaron que **el Padrón Electoral logró una consistencia del 97.42%**

III.- CONTROL

La voz de los Partidos Políticos y ciudadanos mexicanos, ha demandado siempre, la legalidad y calidad de los Listados Nominales. A su juicio no puede tener otra medida que la regla de oro: “están todos los que son, y son todos los que están”. A cuya regla corresponde: **un ciudadano, una credencial**. Con miras a las elecciones federales de 1994, la desconfianza provocada por abusos del pasado, se intentó superar con la construcción de controles y “candados”, basado en la corresponsabilidad de autoridades electorales, partidos políticos y ciudadanos, en busca de la única garantía de legalidad: la certeza plena de que nadie sería incluido o excluido, sin razón justificada, cumpliendo todos los requisitos de la ley.

Es una constante en la actividad del Registro Federal Electoral, los controles permanentes de todas sus actividades por parte de los partidos políticos, no sólo en los órganos colegiados de los mismos; sino también con una presencia real y efectiva en las instalaciones del Registro Federal de Electores. Total acceso a la documentación en la que se soportan las Listas Nominales. Esta reiterada presencia y control de los partidos políticos, es realmente una excepción en el ámbito del derecho comparado, dado que los partidos habitualmente sólo tienen acceso al Padrón Electoral mediante una copia de la Lista Nominal Definitiva, sin intervención directa alguna en la formación de la misma.

El Consejo General, ha sido el órgano que de acuerdo con el espíritu de la ley, las atribuciones que legalmente posee, y la preocupación para lograr el más depurado Padrón Electoral, la elaboración fiel de los Listados Nominales, la adecuada y veraz expedición de las credenciales para votar. Decidió, en varias ocasiones, la aplicación de sistemas de verificación y la creación de órganos conductores de las tareas de certificación y así mismo de depuración.

A.)- CONTROLES ESTABLECIDOS EN LA NORMATIVIDAD.-

a.1.)- Control Institucional.- Se realiza a través de los órganos directivos del IFE, en cuanto a las decisiones básicas para la conformación del Padrón Electoral. He de resaltar que dichos órganos directivos son en su mayoría con capacidad decisiva de votos los consejeros ciudadanos.

a.2.)- Controles Orgánicos.- Están configurados por los denominados "Órganos de Vigilancia" del IFE, que se constituye en una línea de órganos jerarquizadas, dado que su competencia abarca a los niveles de la Federación, al Local o Estatal y al Distrital.

a.3.)- Controles Individuales.- El control individual de la actualización del Registro, y por ende del Padrón Electoral, está configurado por la facultad que la

normatividad atribuye al ciudadano mexicano en edad de votar, de poder impugnar determinadas actividades de aquel, tales como la no expedición de la credencial correspondiente y la de impugnar, sobre su propio caso, las Listas Nominales de Electores, una vez que se haya procedido a su expedición pública.

a.4).- Controles Partidistas.- Se incluyen los controles que pueden realizar los Partidos Políticos, y que se añaden al control que efectúan a través de las comisiones locales de vigilancia. Son los siguientes:

- Pueden desarrollar durante todas las fases de conformación, controles que consideren pertinentes, teniendo acceso tanto a la base de datos como al expediente documental en el que se soporta dicha base;
- Tienen también la posibilidad de impugnar las Listas Nominales.

B).- CONTROLES NO NORMATIVOS.-

Se trata de controles no regulados en la norma, y que se desarrollaron de forma específica para el control de las Listas Nominales que se utilizaron en las elecciones del 21 de Agosto de 1994. Estos controles se clasifican en :

b.1).- Controles Partidistas.- Se realiza a través del Comité Nacional de Supervisión y Evaluación, en el que vuelven a tener preponderancia los partidos, al

control permanente que se desarrolló a través de este comité, se inició la elaboración de una auditoría en la que participaron ocho de los nueve partidos políticos, y a la que mas adelante haré referencia.

b.2).- Controles Internos.- Los propios órganos del IFE, aprobaron la realización de una auditoría externa, que abarcó el total de los aspectos operativos del Registro Federal de Electores: procesos informáticos, auditoría legal y de procedimientos, verificación muestral de documentos, Base de datos, y balance entre materiales y formatos de credencial elaborado.

C).- ORGANOS RESPONSABLES DE LA ELABORACION Y VIGILANCIA DEL PADRON ELECTORAL.-

c.1).- El Registro Federal de Electores.-

El artículo 92 del COFIPE, establece como atribuciones de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores:

- Formar el Catálogo General de Electores;
- Aplicar la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores;

- Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;
- Formar el padrón electoral;
- Expedir la credencial para votar;
- Revisar y actualizar anualmente el padrón electoral;
- Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;
- Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores;
- Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales. Así como el de las cinco circunscripciones plurinominales.
- Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral;
- Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen;
- Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia;

- Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime convenientes dentro de la esfera de su competencia; y
- Acordar con la Dirección General del Instituto, los asuntos de su competencia.

c.2) Los Organos Colegiados de Vigilancia.-

Los órganos de vigilancia, son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores, para coadyuvar en los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral, reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia. En primer término, se encuentra la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV), que es la instancia de representación a nivel nacional de los órganos de vigilancia, pero no constituye, en estricto sentido, un órgano central del IFE.

De acuerdo con el artículo 165 del COFIPE, la Comisión se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), un secretario designado por el presidente de la Comisión (elegido de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral) y un representante

por cada partido político nacional legalmente constituido y registrado. La participación de los partidos políticos en los órganos de vigilancia es mayoritaria.

Por lo que se refiere a las comisiones locales y distritales de vigilancia del Registro Federal de Electores, en congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE a nivel nacional, existe una comisión local de vigilancia en cada entidad federativa. Así como una comisión distrital de vigilancia en cada uno de los 300 distritos uninominales. En ambos niveles, las comisiones de vigilancia están presididas por el respectivo vocal del Registro Federal de Electores y se integran además por un representante de cada partido político nacional legalmente constituido y registrado, un secretario designado por el Presidente respectivo y elegido de entre los miembros del Servicio Profesional.

El artículo 166 del COFIPE, establece como atribuciones de las comisiones de vigilancia:

- Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores. Así como su actualización se lleven a cabo bajo los procedimientos que el mismo código establece;
- Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos;

- Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a listas nominales de electores; y
- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Vigilancia, deberá tener conocimiento de los trabajos que realice la Dirección Ejecutiva del Registro federal de electores en materia de demarcación territorial.

De abril de 1992 a agosto de 1994, las comisiones nacional, locales y distritales de vigilancia sesionaron en 16 mil 8 ocasiones. Se adoptaron 33 mil 46 acuerdos, de los cuales 85 por ciento fueron por concenso y 15 por ciento por mayoría.

COMISION NACIONAL DE VIGILANCIA	COMISIONES DE VIGILANCIA LOCALES Y DISTRITALES
29 sesiones	5,197 sesiones
265 acuerdos	28,423 acuerdos

En cumplimiento del acuerdo del Consejo General del IFE, del 30 de octubre de 1992, la Comisión Nacional de Vigilancia aprobó el día 11 de diciembre de 1992 la creación de un órgano técnico de participación paritaria de los partidos políticos en

el programa, denominado: Comité Nacional de Supervisión y Evaluación (CONASE).

Este órgano opera como un auxiliar técnico de la Comisión Nacional de Vigilancia donde se presenta la formulación de propuestas para la planeación estratégica, programación, supervisión, seguimiento, evaluación y auditoría del desarrollo de los trabajos del programa Credencial para Votar con Fotografía. Observa en todo momento los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

Del 6 de enero de 1993 hasta el 30 de junio de 1994, el CONASE realizó:

90	sesiones
426	acuerdos
375	por consenso
51	por mayoría

Como apoyo a sus actividades de febrero de 1993 a octubre de 1993, el CONASE constituyó los grupos de trabajo siguientes :

GRUPO	OBJETO
A	Análisis de la metodología y alcances en la participación de los partidos políticos en la supervisión, evaluación, verificación y auditoría del Padrón Electoral.
B	Definición de las modalidades de entrega a los partidos políticos de los listados de control de credenciales por módulo, registro por registro.
C	Mecanismos para ampliar la cobertura del Programa en las entidades con proceso electoral local.
D	Estudio de los sistemas de consulta del Padrón Electoral, listados de control de credenciales y sistema de consulta para los partidos políticos.
E	Análisis técnico de factibilidad de inclusión de la fotografía en el listado nominal.
G	Análisis de productos cartográficos.

Con el fin de contar con un elemento adicional coadyuvante a determinar el nivel de consistencia del padrón electoral, en el mes de febrero de 1994, el Consejo General del IFE aprobó la realización de una auditoría externa al padrón electoral y los lineamientos de las bases de licitación pública para su ejecución. Así como la creación de un Consejo Técnico del Padrón Electoral, (CTPE), que se encargó de la supervisión, evaluación, y seguimiento de los diferentes aspectos del desarrollo y resultados de la auditoría externa. Este Consejo se integró por once especialistas mexicanos del más alto nivel profesional e independencia política, de reconocido prestigio, reputación y conocimientos en materia actuarial y estadística.

D).- ACTIVIDADES DE CONTROL Y DEPURACION INTEGRAL DEL PADRON.-

El padrón Electoral en México, es el resultado de la inscripción voluntaria de los ciudadanos Mexicanos en ejercicio de sus derechos políticos. Si bien se define como obligación ciudadana inscribirse, no se establece sanción para el caso de incumplimiento. Si el Registro Federal de Electores no recibe la notificación de cambio de domicilio, corrección de datos, suspensión o pérdida de derechos políticos, o de defunción, los ciudadanos permanecen dados de alta en el Padrón Electoral. La ley impide realizar movimientos de baja sin el respaldo documental correspondiente: del Registro Civil, acta de defunción; del Poder Judicial, suspensión de Derechos Políticos; de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cancelación de carta de naturalización y renuncia a la ciudadanía. Una vez pasadas las elecciones federales de 1991, la ausencia de programas confiables de depuración, afectó rápidamente la calidad del padrón. Por una parte, los ciudadanos que cambiaban de domicilio no cumplían con la obligación de darlo a conocer a la autoridad electoral. Por otro, la deficiente relación entre el Registro Federal de Electores y las autoridades responsables de la notificación de defunciones y suspensión de derechos, hacían del Padrón Electoral un instrumento de rápida caducidad.

En abril de 1992, el Consejo General del IFE, aprobó la expedición de una nueva credencial para votar con fotografía, y la puesta en marcha del Programa **Depuración Integral del Padrón Electoral**, en él se establecieron las condiciones básicas para su instrumentación:

- Contar con un padrón confiable mediante la Depuración Integral del Padrón Electoral de 1991, y la realización periódica de múltiples procesos de depuración y actualización a lo largo del programa;
- Asegurar que la credencial fuera infalsificable gracias a la incorporación de diversos elementos de seguridad y control;
- Brindar la oportunidad objetiva a todos los ciudadanos residentes en la República Mexicana de obtener su credencial mediante un trámite sencillo y rápido;
- Establecer canales idóneos para que los partidos políticos pudieran supervisar y evaluar las actividades del programa;
- Motivar y orientar la participación ciudadana a través de una amplia campaña de comunicación; y
- Obtener el mayor número de apoyos posibles hacia el programa a través de la concertación con instituciones públicas, privadas y sociales.

Así, las tareas de verificación de la información contenida en el Padrón Electoral, consiste en una revisión exhaustiva de tipo documental, informático y cartográfico. Permite detectar y eliminar inconsistencias en la base de datos, tales como folios repetidos, registros duplicados, o sin el adecuado soporte documental.

d.1).- Marco Cartográfico Electoral.-

La consolidación del marco cartográfico electoral, permitió ubicar correctamente el domicilio de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral en su respectiva demarcación geo-electoral.

Para ello, se revisó que cada sección electoral se integrara dentro del rango de 50 a 1,500 electores como lo establece el COFIPE. Además, se verificó que manzanas y localidades se encontraran en los límites seccionales correspondientes.

Así, se procedió a fusionar o subdividir las secciones que no entraban en este rango, las que presentaban gran dispersión territorial y aquellas secciones que se estimaba rebasarían los 1,500 electores para 1994.

Al mismo tiempo, se localizaron nuevos asentamientos humanos, cambios en los nombres de las vías públicas o en la numeración exterior de viviendas y la

generación de nuevos servicios (agua, luz, drenaje, etc), con el fin de reflejarlos en la nueva cartografía electoral.

La verificación de los domicilios de todos los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral arrojó como resultado la detección de Registros de ciudadanos con errores en sección, claves de manzana y localidad. Estos casos fueron resueltos por el área de cartografía Electoral, a través de la confronta documental (solicitud de inscripción) contra el propio material cartográfico; o bien a través de visitas domiciliarias. Se concluyó entonces con la elaboración de notificaciones domiciliarias para los ciudadanos con error en sección y que ya habían acudido al módulo a recoger su credencial, a fin de informarles previo a la jornada electoral del 21 de Agosto de 1994, el domicilio de la casilla en la cual podían ejercer su derecho al voto.

d.2).- Verificación Documental.-

A través de la verificación documental, se cotejaron los datos de las solicitudes de inscripción al Padrón Electoral, con sus respectivos registros en la base de datos para detectar inconsistencias como:

Errores de captura en nombres, apellidos, fecha de nacimiento y ubicación geográfica, omisiones en captura, registros dobles, registros en base de datos sin soporte documental, así como solicitudes de inscripción omitidas en el área de captura.

Mediante esta verificación documental, se detectaron 340,132 inconsistencias, de las cuales se regularizaron 131,011 en gabinete; y en campo a través de visitas domiciliarias a los ciudadanos, para constatar su situación documental y la ubicación cartográfica de su registro. El resto se dio de baja de la base de datos del Padrón Electoral, previa autorización de las comisiones locales de vigilancia respectivas.

d.3).- Programa de Homonimias.-

Durante los meses de julio a diciembre de 1993, se desarrolló el programa de detección de registros dobles, a través del proceso de homonimias, en el que se detectan y eliminan de la base de datos del Padrón Electoral, registros de ciudadanos incorporados en más de una vez, identificados a partir de nombres y apellidos que coinciden, pero que en principio son personas diferentes, esto es, los famosos homónimos.

El hecho de que una misma persona haya estado registrada en más de una ocasión en el Padrón Electoral, obedece a que al solicitar su inscripción cambió alguno de sus datos, por ejemplo en el día, el mes o el año de nacimiento, o alguna de las dos primeras consonantes de cualquiera de sus apellidos, entre otras.

No hay que olvidar, que este programa se realizó a partir de la comparación de claves electorales en las bases de datos de los Centros Regionales de Cómputo, y que ésta, se conforma con los datos de identificación del ciudadano, empezando con la primera letra y primera consonante del apellido paterno, primera letra y primera consonante del apellido materno, primera letra y primera consonante del nombre, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, sexo y dígito verificador y adicionalmente se integra la clave de homonimia que sirve para identificar claves idénticas.

TD	ZV	GD	630626	26	M	4	01
1	2	3	4	5	6	7	8

1. APELLIDO PATERNO
2. APELLIDO MATERNO
3. NOMBRE
4. FECHA NACIMIENTO
5. LUGAR NACIMIENTO
6. SEXO
7. DIGITO VERIFICADOR
8. CLAVE HOMONIMIA

El proceso de identificación de duplicados, consistió en la revisión de todos los registros en los que se repetían los 16 primeros caracteres de la clave electoral, se localizaron los respectivos documentos fuente, y se determinó mediante confrontación de firmas si se trataba de la misma persona. Si surgían dudas, se recurría a la visita domiciliaria con objeto de identificar si era o no el mismo ciudadano.

En una primera etapa, se dieron de baja del Padrón Electoral 114,414 registros duplicados. En una segunda, durante los meses de mayo y junio de 1994, el programa de homonímias incluyó entre sus procedimientos, la revisión de los recibos de entrega de credencial con Fotografía, que se encuentran en los almacenes de los Centros Regionales de Cómputo, como un documento más de los expedientes únicos de ciudadanos. Esta etapa dio como resultado la baja del Padrón Electoral de 58,115 registros ⁽²⁵⁾

Así, antes del proceso electoral federal de agosto de 1994, se dieron de baja del Padrón Electoral un total de 172,529 registros duplicados.

(25).- Memoria del Proceso Federal Electoral, IFE pág. 79.

d.4) Programa de Modificación de Situación Ciudadana.-

Es necesaria la certidumbre de que todos los ciudadanos que no estén imposibilitados jurídicamente para ejercer su derecho al voto, tengan la posibilidad real de sufragar en los comicios electorales. En el caso de los que tengan algún impedimento legal para tal ejercicio, la autoridad electoral está en condiciones de verificarlo.

El programa de Modificación de Situación Ciudadana (M.S.C.), tiene como tarea específica detectar y dar de baja del Padrón Electoral a los ciudadanos fallecidos; a los que estén sujetos a procesos penales; y a los que hayan perdido, renunciado o adquirido la nacionalidad mexicana. Se realizó mediante acciones inmediatas y permanentes. Las primeras se dirigieron a procesar la información suministrada por el Registro Civil, Jueces competentes, y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Así se logró identificar a 26,049 registros para su baja del Padrón Electoral. (Abril al 7 de Julio de 1994) (25). Con las acciones de carácter permanente que realizó el Registro Federal de Electores, se reforzaron las concertaciones y los mecanismos de flujo de la información con el Registro Civil y Poder Judicial de todos los Estados de la República, cuya colaboración queda jurídicamente sustentada. (26)

(25).- IDEM. pág. 75

(26).- Artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además en los art. 162 y 163 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

d.5).- Cancelación de Solicitudes de Inscripción por Pérdida de Vigencia.-

En septiembre de 1993, el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto que reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece (artículo 163) la cancelación de solicitudes de inscripción captadas durante 1991 y 1992 y que al 30 de noviembre de 1993, los interesados no acudieron al módulo a obtener su credencial para votar con fotografía o efectuar algún tipo de movimiento a su registro. En el mes de diciembre de 1993, se dieron de baja del Padrón Electoral 5'111,444 y se destruyó la misma cantidad de formatos de credencial. Esta destrucción, se efectuó ante notario público y en presencia de los partidos políticos, mismos que verificaron que el número de formatos coincidiera con los registros reportados por los Centros Regionales de Cómputo.

d.6).- Auditoría Externa.-

En el mes de febrero de 1994, el Consejo General del IFE, aprobó la realización de una auditoría externa al Padrón Electoral y los lineamientos de las bases de licitación pública para su ejecución. Así como la creación de un Consejo Técnico del Padrón Electoral (CTPE), que se encargó de la supervisión, evaluación y seguimiento de los diferentes aspectos del desarrollo y resultados de la auditoría externa.

En marzo el Consejo Técnico tomó posesión, integrándolo once especialistas mexicanos del más alto nivel profesional e independencia política y cuyas cualidades son públicamente reconocidas.

El mismo mes se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la convocatoria para la licitación pública. Cinco fueron las empresas que presentaron programa de trabajo para su realización, el fallo de adjudicación recayó en la empresa Mckinsey and Company Inc. de México, la cual integra en su corporativo a empresas tales como A.C. Nilsen Co,; Sallez, Sainz y Cia,S,C,; Systemhouse de México, S.A. de C.B. Berumen y Asociados, S.C.; Buro de Investigación de Mercados, S.A.; Grupo de Asesores Unidos, A.C. y Bufete de Auditores Actuariales, S.A.

La auditoría externa, consistió en la evaluación del Padrón Electoral con base en cuatro aspectos:

- 1).- Auditoría legal y procedimental de la fotocredencialización. Se constató que las actividades relacionadas con el proceso de Inscripción, fotocredencialización y actualización por bajas, se apegaron a lo establecido en el COFIPE, así como a los acuerdos del Consejo General del Instituto

Federal Electoral, de la Comisión Nacional de Vigilancia, y del Comité Nacional de Supervisión y Evaluación;

- 2).- Revisión de aspectos de procesos informáticos, los procesos informáticos de altas, bajas y movimientos internos del Padrón Electoral, se apegaron a lo establecido en el COFIPE. Se demostró que las bases de datos de Padrón, contienen la totalidad de la información que proporciona el ciudadano al inscribirse y carecen de cualquier información adicional. De igual forma se constató que la información que contienen los Centros Estatales de Consulta, coincide plenamente con la información de las bases de datos de los Centros Regionales de Cómputo. Se recomendó la adopción de algunas medidas para incrementar la seguridad informática ante deficiencias en instalaciones y seguridad física de los Centros Regionales de Cómputo;

- 3).- Verificación muestral de consistencias e inconsistencias de la base de datos (almacén - ciudadanía). Se tomó un universo muestral de 64,000 ciudadanos, mismos que previa información de base de datos y almacén fueron verificados en campo mediante visita domiciliaria. Se determinó 97.42 % de consistencia en el Padrón Electoral; y

- 4).- Balance de formatos de credencial, la auditoría de la producción y destino de formatos de credencial. Se realizó el balance de credenciales (26 de mayo de 1994), e incluyó pruebas de la documentación y registros que constatan la recepción, almacenamiento y distribución de los insumos para la elaboración del formato de credencial, la impresión, fabricación, ensamble y el destino de las fotocredenciales.

Del análisis de estos documentos, los auditores externos dictaminaron que el balance de formatos de credencial al 26 de mayo de 1994, presenta razonablemente el número de formatos de credencial que fueron producidos, impresos y distribuidos, a través del sistema de módulos a la ciudadanía, así como el destino de dichos formatos de credencial clasificados por causa. El informe señala que la diferencia neta entre universo de formatos de credencial y el destino de formatos de credencial contabilizados no es significativa, fueron 6 mil 347 formatos que representan el 0.01 por ciento del universo analizado ⁽²⁵⁾.

(25).- IDEM. Pág. 130-131

E).- CENTROS NACIONAL Y ESTATAL DE CONSULTA ACCESO A LA INFORMACION.-

En cumplimiento a la disposición legal, que los partidos políticos deben tener acceso a la información de la base de datos del padrón electoral, se instaló un Centro Nacional de Consulta, con sede en el Distrito Federal y 32 Centros Estatales de Consulta, en las oficinas del Registro Federal de Electores de cada una de las comisiones locales de vigilancia.

Tanto el Centro Nacional, como los Estatales de Consulta, terminaron de instalarse el 15 de agosto de 1993. De esta forma, los partidos políticos dispusieron con un año de anticipación al día de la jornada electoral, la información contenida en la base de datos para analizar el padrón y listas nominales de electores, a fin de que pudieran conocer las diferentes etapas de actualización y depuración.

El 31 de enero de 1994, la Comisión Nacional de Vigilancia, acordó que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, pusiera exclusivamente a disposición de los partidos políticos acreditados ante las Comisiones Locales de Vigilancia, el equipo de cómputo asignado a los centros estatales de consulta, a fin de que pudieran consultar estricta y permanentemente los sistemas instalados, en tablas de inconsistencias; reportes del centro nacional de impresión; directorio de módulos;

bajas por Modificación de Situación Ciudadana; Bajas por duplicados; bajas por cancelación de solicitudes; listas nominales; y consulta nominativa al padrón electoral y lista nominal. A partir de su instalación, y hasta el 12 de Agosto de 1994, los partidos políticos consultaron la información de los centros estatales de consulta con una asistencia del PAN en 898 ocasiones; el PRI, 930; el PPS, 337; el PRD, 617; el PFCRN, 329; el PARM, 338; el PDM, 256; el PT, 269, y el PVEM, 219.⁽²⁵⁾

F).- PROGRAMA DE INSACULACION.-

Ubicadas en el punto más bajo de la estructura organizativa comicial, las mesas directivas de casilla, “son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales” ⁽²⁷⁾, y constituyen el punto de enlace del ciudadano con la autoridad electoral. Al cumplir las casillas la función de recibir el voto ciudadano concentraron buena parte de los debates: ¿cómo se integran?, ¿cuántos y quiénes son sus miembros?, ¿cómo participan los partidos políticos?.

La participación de partidos políticos y consejeros ciudadanos en la definición de selección de funcionarios de casilla, quedó plasmada en el artículo 193 párrafo 1

(25).- IDEM. Pág. 127-128.

(27).- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Art. 118.

del COFIPE, que establece del 16 de febrero al 15 de marzo del año en que se deberán celebrar las elecciones, las Juntas Distritales Ejecutivas procederán a insacular*, de las Listas Nominales de Electores formuladas con corte al 15 de enero del mismo año, a un 15% de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a 50. Para ello, las juntas podrán apoyarse en los Centros de Cómputo del Instituto. En este último supuesto, podrán estar presentes en el procedimiento de insaculación, los miembros de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores de la entidad de que se trate, según la programación que previamente se determinó.

Entonces, los insaculados son aquellos Ciudadanos que están en Lista Nominal seleccionados aleatoriamente para ocupar el puesto de Funcionario de Casilla durante un Proceso Electoral.

La selección contó con ciertas características que cumplir según los acuerdos del Consejo General del I.F.E.:

- Toma Registros que se encuentren en la Lista Nominal vigente;
- Selecciona el 15% de los Ciudadanos de cada sección electoral; (o lo que establezca el consejo);

* Selección sistematizada de ciudadanos para ser funcionarios de casilla.

- Inicia con los registros cuyo mes de nacimiento sea Noviembre y si es necesario Diciembre y los meses subsiguientes hasta completar el porcentaje; (el mes inicial lo decide el Consejo);
- En orden estrictamente alfabético;
- O hasta completar 50 registros como mínimo por sección; y
- Si no se completan los 50 Registros, seleccionarlos a todos.

G).- SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL.-

El Servicio Profesional Electoral, es una aportación innovadora introducida por las reformas electorales de 1994. Cuenta con 2,336 puestos, de los cuales el 75 por ciento corresponde a funcionarios del cuerpo directivo (mando y supervisión) y el 25 restante al de técnicos.

El proceso para su integración, se inició en diciembre de 1992 en la aplicación de la convocatoria de ingreso y concluyó en mayo de 1993, cuando se expidió el acuerdo de la Junta General Ejecutiva, por medio de la cual se determinó a los aspirantes seleccionados, de 26 mil 729 solicitudes que se presentaron.

Entre sus principales objetivos, se persigue que el personal profesional seleccionado por sus méritos, con nuevas actitudes, permanentemente incentivado

en función de su desempeño, garantice el ejercicio de las atribuciones del I.F.E. y se apeguen a los principios que rigen su actividad: legalidad, imparcialidad, objetividad y certeza. Generándose una nueva concepción de la prestación del servicio electoral. Con este profesionalismo el I.F.E. pretende también: erradicar la improvisación; fomentar la credibilidad ciudadana en las instituciones y en los procesos electorales; alcanzar altos niveles de eficiencia en la prestación del servicio electoral; propiciar la permanencia y superación del personal; y desarrollar en sus funcionarios un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución.

En el Servicio Profesional Electoral se contemplan elementos que son propios de los sistemas de servicio civil y de personal de carrera y fundamentalmente busca la formación de un funcionario Electoral Integral, que esté capacitado en lo general para desempeñarse en diversas áreas y actividades inherentes al Instituto. Sin embargo, el personal que se incorpore será adscrito al área y el puesto para el que resulte idóneo, de acuerdo a sus características personales.

Construir un servicio civil en cualquier área es muy difícil. En el área político-electoral, con el grado de controversia que tienen nuestros comicios, es, desde luego, más difícil. En este sentido, la garantía de permanencia tiene, como todo, pros y contras. Pero el estatuto del Servicio Profesional Electoral en sus diversos

capítulos, tiene justamente los elementos que integran un servicio civil de carrera y que, incluyen de manera fundamental la evaluación permanente.

Además, el estatuto busca precisamente despartidizar la estructura electoral. Para ello, se establece el requisito de que quienes formen parte del Servicio, no deben haber ocupado un cargo de dirigencia partidista o un puesto de elección popular durante los 5 años anteriores a su ingreso al instituto (28).

(28).- Estatuto del Servicio Profesional Electoral, Art. 48

IV.- LA CAMPAÑA DE COMUNICACION.-

A).- NUEVO PADRON ELECTORAL 1991.-

El Programa Nuevo Padrón Electoral 1991, surgió de uno de los grandes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, como un imperativo para profundizar y avanzar en la democracia del país, para lo cual se concretó el Acuerdo para la Ampliación de la Vida Democrática Nacional, en el que se propuso la transformación del marco jurídico, de las instituciones y de las prácticas electorales.

Dentro de ese acuerdo, y como resultado de las negociaciones intensas entre las fracciones parlamentarias partidistas, se reformó y adicionó el marco constitucional que norma la vida político-elctoral, y se expidió El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (**COFIPE**).

En este mismo marco se dan también la concertación y el consenso entre el gobierno de la república y los partidos políticos para construir instrumentos idóneos que permitieran garantizar la confiabilidad y transparencia de los futuros procesos electorales.

La integración del Nuevo Padrón Electoral y la expedición de una Nueva Credencial Para Votar constituyen, sin lugar a dudas, los esfuerzos más claros de esta voluntad política, para avanzar en el fortalecimiento de nuestra vida democrática.

Sin embargo, es importante destacar que en el complejo esfuerzo que significa integrar un confiable Padrón Electoral y expedir de manera oportuna la Credencial Para Votar, la participación y el apoyo de los gobiernos de los estados y de la sociedad fueron un factor definitivo e incuestionable.

a.1).- Campaña de Comunicación Social

La Campaña de Comunicación Social se diseñó como una actividad nodal para el éxito del programa, bajo la premisa de que la aceptación y el nivel de participación de la ciudadanía dependerían de la capacidad de penetración y persuasión que se lograra durante la campaña.

a.2).- Planeación y Organización

Esta campaña incluyó:

- Investigación previa y definición de: Objetivos, concepto rector, conceptos creativos, contenidos y etapas en que se dividiría la campaña;
- Diseño y producción de mensajes para los diferentes medios;
- Planeación de medios, distribución y emisión de los mensajes; y
- Captación de la información.

Para informar, sensibilizar, estimular, acrecentar y lograr la participación ciudadana se contemplaron dos niveles de acción: **La Comunicación Masiva y la Comunicación Interpersonal.**

a.3).- Comunicación Masiva:

En este nivel se pensó en la magnitud del evento y en la necesidad de darle una efectiva difusión en los medios masivos de comunicación para garantizar la cobertura que dicho evento requirió; dicho en otros términos, que los mensajes llegaran a todos los mexicanos que en agosto de 1991 cumplirían los 18 años de edad. Los medios utilizados para este fin fueron la radio, la televisión, el cine, la prensa, carteles, y medios alternos.

a.4).- Comunicación Interpersonal:

En esta vertiente se consideró la importancia y utilidad de los canales interpersonales como medio para transmitir mensajes de participación de una manera más efectiva, así como la línea de enlace, para la consecución de apoyos con instituciones públicas, privadas y sociales para obtener su adhesión a la Campaña de Comunicación, y finalmente el trabajo de sensibilización con líderes de opinión naturales y formales, líderes políticos, intelectuales, académicos e investigadores de la materia, con miras a generar redes de comunicación grupales en apoyo de la campaña.

El contenido de la Campaña fue dirigido fundamentalmente para crear conciencia y estimular a los ciudadanos que tradicionalmente no muestran interés en los asuntos de la política. En este sentido, el reto era lograr que la población tuviera pleno conocimiento de la realización del Nuevo Padrón y lo que éste significaba, para que a su vez la colaboración y la respuesta fuesen una decisión propia.

- Los planteamientos para la estrategia creativa de la campaña, así como el diseño del contenido de los mensajes, se determinaron a partir de dos

instancias: lo que el Registro Nacional de Electores requirió comunicar como fuente de esta campaña;

- Información precisa sobre la realización del Nuevo Padrón Electoral, el propósito del mismo y los beneficios que reportó. A ello se agregaron los elementos motivacionales para inducir a participar a todos los ciudadanos, así como la orientación que los mismos requirieron para llevar a cabo tal participación.
- Las ideas, actitudes y opiniones que la población en general tuvo acerca del Padrón Electoral y la realización de uno nuevo a partir de cero. En este renglón se consideró también la disposición de la ciudadanía hacia las campañas de Comunicación Social emitidas por instituciones públicas y privadas. Esta información se obtuvo de un estudio preliminar de opinión.

El tono de los mensajes, se diseñó de tal manera, que no diera la impresión de oficialista o institucional, con términos claros, coloquiales, informales y amables. El tamaño y lo heterogéneo de la audiencia hicieron recomendable que en el diseño de la campaña fueran considerados algunos subgrupos o audiencias específicas

con el fin de lograr una comunicación eficaz; de tal suerte, que se propuso dividir la audiencia de la campaña en los rubros siguientes:

1) Personal Operativo.- Los participantes del operativo del Catálogo General de Electores constituyó un grupo específico al cual se le dirigieron mensajes particulares;

2) Autoridades y líderes de opinión.- Esta audiencia específica mereció una atención especial por la posibilidad de obtener apoyos institucionales y multiplicadores de la comunicación del programa de difusión de la campaña; y

3) Población en General. Para fines de diseño de contenidos y mensajes, así como en la elección de los medios a utilizar, se plantearon y consideraron los siguientes subgrupos: Población urbana, población rural, población indígena, hombres, mujeres y jóvenes.

a.5).- Objetivos de la Campaña.-

El objetivo general de la campaña consistió en sensibilizar y orientar a los ciudadanos respecto a su participación en la realización del Padrón Electoral 1991.

La campaña se dividió en varias etapas, cada una con objetivos específicos, mismas que detallo a continuación:

a.6).- Plan de Medios.-

El plan de medios para la campaña, se enfocó a buscar la mayor cobertura posible a través del uso diversificado de los canales de comunicación, que permitieran aprovechar al máximo las características de cada medio.

Los principales medios utilizados durante la campaña, fueron radio y televisión por su gran cobertura y penetración.

a.7).- Televisión.-

Gracias a la alta tecnología que existe en materia de telecomunicaciones, las señales de televisión cubren virtualmente todo el territorio nacional, pues se considera que el 85% de los hogares cuentan con televisor.

a.8).- Radio.-

En el año de 1991, existían en el país 983 estaciones de radio, de las cuales 719 eran de amplitud modulada y 264 de frecuencia modulada, y lograban cubrir el 90% del territorio nacional. En cuanto al auditorio, se suponía que el 95% de los hogares del país contaban, al menos, con un aparato receptor.

a.9).- Medios Secundarios.-

Se utilizaron el cine, impresos y la prensa. Se realizaron cineminutos que fueron transmitidos en todas las salas cinematográficas del país.

También se contó con carteles, folletos y volantes; es justo destacar que estos medios desempeñaron un excelente papel en la comunicación interpersonal, ya que su distribución personalizada impactó directamente al receptor.

a.10).- Prensa.-

La prensa escrita fue otro de los medios mediante los cuales, se difundió con éxito la campaña, ya que de los 230 diarios que se editan en el país arrojan un tiraje de 10'086,000 ejemplares. Lo que significa un promedio de 124 ejemplares por cada

mil habitantes, y si se considera que el índice más alto de lectura corresponde a las publicaciones nacionales, se puede deducir la importancia que este medio jugó durante la campaña.

En estos rubros, las acciones se encaminaron a sensibilizar a los líderes de opinión, articulistas, columnistas y comunicadores en general.

a.11).- Medios Exteriores.-

Estos medios incluyeron mantas, bardas, espectaculares, regatones de paradas de autobuses y altavoz móvil. La efectividad de estos recursos de la comunicación contribuyeron a dar presencia y delinear la imagen del evento en aquellos lugares en que la gente acostumbra deambular.

a.12).- Medios Alternos.-

Una gran cantidad de mensajes que sirvieron de apoyo sustancial al desarrollo de la campaña, fueron aquellos que proporcionados por las empresas públicas y privadas, mediante cintillos que se insertaron en los estados de cuentas bancarias, empaques, recibos, billetes de diversa índole, un timbre postal, mensajes en el teléfono (03) etcétera.

También, se efectuaron estudios de opinión de carácter cuantitativo, cualitativo y de análisis de contenido de los momentos clave de la Campaña.

La instrumentación de esta Campaña se efectuó a través de dos mecanismos: El de consecución de apoyos y el de aplicación del Plan de Medios.

El primero consistió, en la consecución de apoyos con los sectores público, privado y social. El segundo se basó en la distribución, colocación, transmisión y emisión de los mensajes de la Campaña.

La suma de estas actividades fue sin lugar a dudas, un factor determinante en el éxito de la Campaña del Nuevo Padrón Electoral 1991, el cual se inició a partir de cero bajo la técnica censal total; es decir, ciudadano por ciudadano.

B).- DEPURACION INTEGRAL DEL PADRON Y CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA.-

El 17 de noviembre inició la "Depuración Integral del Padrón y Credencial para Votar con fotografía", en el que por primera vez en México se pudo brindar a los ciudadanos la oportunidad de obtener una credencial para votar con fotografía, a fin

de garantizar la transparencia, confiabilidad y credibilidad de los procesos electorales.

En sólo dos años, el IFE, llevó a cabo la compleja labor de crear un Padrón Electoral de más de 40 millones de ciudadanos, así como la entrega de 37 millones de credenciales para votar. Este Padrón constituyó una de las bases de datos más grande y confiable de México y el mundo.

Al Programa “Depuración Integral del Padrón y Credencial para Votar con Fotografía”, correspondió continuar la labor de perfeccionamiento y depuración de los instrumentos electorales a través de una bien diseñada estrategia de comunicación.

b.1).- Campaña de Comunicación.-

Para lograr la sensibilización de la población y motivar su participación en el Programa, se desarrolló una estrategia de comunicación, dividida en dos grandes vertientes: **La difusión** dirigida a la ciudadanía en general, a través de los medios masivos de comunicación. Y la **comunicación interpersonal**, que en este evento constituyó, un elemento básico y fundamental para la sensibilización de los sectores

de la población, que por sus condiciones o características requirieron de un tratamiento especial en la emisión de los mensajes.

b.2).- Estrategia.-

La dimensión del evento y sus requerimientos de comunicación, así como las características de la población objetivo, plantearon la necesidad de definir la siguiente estrategia:

- Informar a los ciudadanos acerca del Programa;
- Motivar la participación de los electores en el Programa, para complementar el proceso iniciado en el Padrón Electoral 1991, en el marco de la nueva legislación electoral;
- La Comunicación Interpersonal, como instrumento para establecer la relación directa con diferentes tipos de población;
- La Comunicación Masiva, como elemento del esfuerzo y complemento para motivar, orientar e informar a la población;

- La Concertación interinstitucional, como recurso indispensable en la obtención de apoyos para el desarrollo de las acciones de la Campaña de Comunicación;
- La diferencia de los mensajes en cada entidad; y
- La sensibilización interna, para asegurar la comprometida participación del personal involucrado en el evento.

b.3).- Comunicación Masiva.-

Por la magnitud del programa y la necesidad de difundir los mensajes, con una mayor cobertura, penetración e impacto, la estrategia de la Campaña se apoyó en el uso de los medios masivos de comunicación a nivel estatal y nacional.

Las características de los mensajes, fueron de un tono coloquial, amable, no oficialista y con un lenguaje claro, sencillo y preciso; la intención fue con fines informativos, motivacionales y de orientación. Los medios utilizados fueron los mismos de la "Campaña Padrón Electoral 1991".

b.4).- Comunicación Interpersonal.-

La comunicación Interpersonal, se instrumentó mediante Sesiones de Presentación, las que estaban dirigidas a instancias o grupos de población que por su jerarquía e importancia, y con su participación en el evento, permitieron promover la apertura de espacios de comunicación directa y la formación de grupos de promotores, lo cual permitió que la información de la Campaña se difundiera en cascada.

Las pláticas informativas, al igual que las sesiones de presentación, fueron otro de los instrumentos innovadores de la Campaña de Comunicación, y sirvieron como guía y distribución de la mayoría de los productos de la Campaña.

La realización de estudios de opinión ciudadana, cobró una fundamental importancia, ya que representó un recurso indispensable de retroalimentación.

b.5).- Seguimiento y Control.-

En las entidades federativas y a nivel central, se llevaron rigurosos mecanismos de seguimiento y control de todas las actividades desarrolladas a lo largo de la Campaña, con el propósito de conocer el desahogo de estas actividades, o bien detectar a tiempo y dar solución a eventuales problemas.

b.6).- Evaluación.-

Durante todas las etapas que comprendió la estrategia de comunicación, se llevaron a cabo acciones evaluatorias, a fin de tener la información requerida para realizar los ajustes necesarios en las actividades de campaña de las fases subsiguientes. De esta manera, cuando concluyó el evento, fue posible contar con un balance en los niveles estatal y nacional de los resultados obtenidos, mismos que sirvieron de base para la elaboración de las memorias documentales y gráficas, con la descripción de cada una de las actividades.

El éxito del programa, fue un hecho innegable en el que la participación de la ciudadanía junto al valor identificador de la Credencial para Votar con Fotografía, fueron los actores principales.

CAPITULO TRES .-

CONCLUSIONES.-

I.- LA DICOTOMIA

He dejado debidamente documentado, que ante el vacío jurídico impuesto por el legislador en la carta magna, la ley reglamentaria en materia electoral establece que el Registro Federal de Electores se encarga de mantener el Registro de Ciudadanos, para fines electorales; y en la praxis, con atinada inteligencia, la Comisión Nacional de Vigilancia sólo de hecho, otorgó a la mica electoral el valor agregado de la identificación. Así, el área registral del IFE, inscribe a los ciudadanos mayores de 18 años; y a los mexicanos que en año electoral cumplan 18 años. Amén de las actividades relativas al Padrón Electoral: Elabora el Catálogo General de Electores; el Padrón Electoral; expide y entrega las credenciales para votar con fotografía; e integra, publica y proporciona las Lista Nominales de Electores a los organismos electorales, al propio tiempo que propicia su actualización y revisión.

Registro Nacional de Ciudadanos para la integración de los instrumentos electorales.

Como el Registro Nacional de Ciudadanos, es un paso que no se ha dado, es necesario convocar a la inteligencia nacional para crear instituciones viables y confiables. Habrá entonces la necesidad de no perder de vista algunos objetivos como **la construcción de una base de datos que contenga el Catálogo de todos los ciudadanos mexicanos.** Crear un producto para la identificación del ciudadano que sea único y de pleno derecho, la tecnología necesaria para darle a ésta el sustento y la veracidad necesarias. De cumplirse esta obligatoriedad estatutaria de los ciudadanos con su registro devendrá automáticamente también, los procedimientos y técnicas para depurar y actualizar el Registro Nacional Ciudadano. Pensar en las características de personalidad jurídica y de patrimonio. Separar diametralmente el producto que sea con finalidad electoral, para establecer la actuación de los actores del procesos electoral, entre otras. Ciertamente es, y viable también, que el Registro Nacional Ciudadano suplirá funciones del Registro Federal de Electores, estrictamente el Padrón y la repercusión que este paso tenga en los Listados Nominales. Documento que regula la vida y funcionamiento de las casillas electorales. Es de necesidad vital la separación de la actividad electoral en concreto. Y la materia poblacional, también en concreto. Los caminos del

Registro de Población y el Registro Electoral deberán trabajar de manera simultánea.

Es insoslayable marcar la diferencia del marco jurídico y procedimental, lo que es la actividad registral en materia de población y la actividad registral en materia electoral. Deberán partir de un mismo principio, de una misma base: la **Cédula de Identificación Ciudadana**, y un subproducto, la **credencial para votar**. Evaluemos sus expresiones.

La Cédula de Identificación Ciudadana, otorga identificación plena y única para los mexicanos. Es decir, entraña una manera de control normativo de su vida. Un documento de derecho que atiende todas las actividades del mexicano. La credencial para votar, es un producto de carácter electoral, su construcción se hace de buena fé y "**a motu proprio**", en consecuencia es potestativa. Su valor intrínseco es posibilitar al ciudadano al ejercicio del derecho del voto.

Históricamente la Cédula de Identificación Ciudadana es de reciente propuesta, hasta la década de los 90 se le otorga la idea de impostergable, no solamente eso, es necesaria. La credencial para votar lleva en sí, una tradición que sintetiza la aspiración de los mexicanos en las diversas épocas del país, de sus luchas libertarias, de su movimiento social, establece un puente que desemboca en el

procedimiento democrático, que va desde la Junta Parroquial hasta el organismo que atiende hoy los procesos electorales federales: El Instituto Federal Electoral.

En la dinámica social la perspectiva se transforma interrogante. Si la idea es de sustitución, habrá que demostrar con argumentos su epitafio. ¿México está preparado para derrochar los recursos que no tiene?; ¿porqué la desmesurada idea de crear instituciones, para subsanar las desconfianzas?; ¿estarán satisfechos los mínimos de bienestar, para no pensar en la optimización de recursos y esfuerzos?, ¿podremos hacer compaginables dos esfuerzos, con un sólo fin: México? ¡No estamos en aptitud de hacer menosprecio a los esfuerzos del pretérito! Estamos inmersos en una cultura mundial real en la que democracia, mercados y derechos humanos están bajo un fuerte ataque. La estadística como ciencia de posibilidades y probabilidades nos da su lectura: En ella nos encontramos todos, solo como un dato. La cita con las urnas no se circunscribe al estadístico final de escrutinio y cómputo. Es en si mismo un acto de voluntad individual, es meta de aspiraciones, el resultado de las urnas es la presencia anónima, la majestad del cuerpo social.

Procedimentalmente, en efecto, la Cédula de Identidad Ciudadana puede posibilitar el acceso al voto. Al uso de ese derecho ciudadano. Pero aún cuando lo pueda, no es fácil. Cualquier ciudadano preocupado podrá señalar que con los datos del

Registro Civil y de otras instituciones diversas, se podrá propiciar la información que construye el Registro Nacional Ciudadano. Luego entonces él, el Registro Nacional Ciudadano, en sí mismo será pasivo. El acopio de información, no es la salida. Debemos pensar en su dimensión jurisdiccional, en el programa que la homologue.

No existe precedente constante en la historia de la cédula de identidad. Se presentan confusos los temas de ciudadanía y nacionalidad. Existe ambigüedad teórica en su tratamiento. Revisaré brevemente otras experiencias. En algunos países de latinoamérica se le da el uso como cédula electoral y como identificación ciudadana. Fue un insumo para generar el censo electoral y posteriormente como identificador de la ciudadanía.

El Código Electoral de Cuba establece que cuando la Junta Municipal Electoral resuelva la inscripción del elector, entregará personalmente al interesado o por correo certificado la correspondiente cédula electoral. Además esta deberá presentarse de manera personal en el Colegio Electoral el día de las elecciones.⁽³⁰⁾

En Venezuela se establece que la cédula de identidad es el documento principal de identificación. La cédula de identidad se exige, especialmente, para ejercer el derecho de sufragio. En Colombia la cédula de ciudadanía fue introducida por primera vez al régimen electoral, como documento único de identificación nacional

(30).- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. "Diccionario Electoral". Costa Rica CAPEL, 1989. (Serie Elecciones y Democracia)

de los ciudadanos y como "título de elector" que los habilita para ejercer el sufragio, su uso ha sido obligatorio a partir de 1934 y constituyó en su momento un importante avance para controlar el fraude electoral y para organizar el censo electoral. Desde entonces la cédula de ciudadanía, ha sido medio insustituible de identificación para todos los actos civiles y políticos en que la identificación personal sea necesaria, requisito obligatorio para poder ejercer el derecho del sufragio, y punto de referencia para la elaboración del censo electoral. (30)

No es posible organizar un proceso electoral, en las condiciones y con los controles que tanto los partidos políticos como el ciudadano común demandan, sin que cada elector posea un documento de identificación con el cual comprobar, ante la mesa electoral, que el ciudadano es quien aparece inscrito en el registro electoral. Como a su vez, no es posible llevar a cabo un proceso electoral confiable sin una lista de electores previamente elaborada.

Este documento de identificación posee varias características según cada país:

- a) Es expedido por el órgano encargado de organizar el proceso electoral, después de comprobar con certeza que la persona reúne las condiciones legales para ser elector;

(30).- IDEM.

- b) Es expedido por la Municipalidades, un Ministerio, o por una Oficina de Identificación dependiente del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial. En estos casos debe tener una fiscalización permanente de parte del órgano rector del proceso electoral, en todas las fases de la tramitación y posterior expedición del documento;

- c) En algunos países el documento de identificación para votar no tiene fotografía, lo que indudablemente le resta eficacia a la identificación. En otros, todo lo contrario, no sólo el documento contiene fotografía del portador y su firma sino además su huella digital clasificada y los datos completos, lugar y fecha de nacimiento, nombre de los padres, profesión u oficio y lugar de residencia;

- d) En algunos países la cédula de identidad, documento imprescindible para identificar al elector ante la Junta Receptora de Votos, es a su vez el documento mediante el cual el ciudadano se identifica en todos los asuntos civiles, de trabajo, de estudio, para obtener licencia de conducir, pasaporte, cambiar cheques, para llevar a cabo alguna gestión ante los poderes del Estado, etcétera;

- e) Usualmente contienen además, un número que identifica al elector y que aparece en el registro electoral o en las listas electorales a la par del nombre;
- f) Sin la presentación, ante la Junta Receptora de Votos, de este documento, no se admite que la persona vote. En los países anglosajones, el ciudadano se puede identificar, para ejercer su derecho al sufragio, con otros documentos de identidad, como la licencia de conducir o el carnet del seguro social. (30)

Es usual que la cédula de identidad tenga un plazo de vencimiento y que su expedición se haga en forma gratuita, aunque en algunos países, principalmente en los que tienen establecido que sean las municipalidades las que expidan el documento, reciban un ingreso. No se ha logrado suprimir el costo para el ciudadano, convirtiendo su adquisición, en una carga económica, que en algunos casos es excesiva y perjudica por tal motivo el derecho de participar libremente en los procesos electorales.

No todos los habitantes son electores. Todos los electores son ciudadanos, pero no todos los ciudadanos son electores. Para ser elector, la calidad ciudadana es el requisito de carácter más general e inmediato, en tanto que la nacionalidad y la

(30).- IDEM.

edad, que son a su vez condiciones de la ciudadanía, constituyen requisitos específicos o mediatos.

La ciudadanía representa un atributo o capacidad de naturaleza política y jurídica que la ley confiere en cada país a una parte de sus habitantes, a fin de que puedan participar en los procesos de formación de los órganos del poder público.

La capacidad ciudadana sólo se otorga en el caso de México, a los varones y las mujeres que tienen la nacionalidad mexicana, bien sea que la hayan adquirido por nacimiento o por naturalización, en los términos establecidos por la Constitución. Es así como la nacionalidad, -que representa un vínculo jurídico entre un Estado y los individuos que lo forman-, se convierte en la primera cualidad para ser ciudadano mexicano, y por lo mismo, para tener derecho al sufragio. Se parte de la firme convicción de que únicamente los nacionales tienen el "natural interés" en los asuntos soberanos del Estado mexicano.

La edad representa otro de los requisitos de la ciudadanía, se estima que las personas tienen capacidad de discernimiento para participar en las elecciones sólo a partir de cierta edad, que ha variado según los tiempos y países. Después de haber fijado distintas edades, a partir de 1970 la Constitución mexicana estableció como requisito de la ciudadanía haber cumplido 18 años ⁽³¹⁾.

(31).- "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano", Arturo Nuñez Jiménez. México FCE 1991 pág. 20-31.

Es necesario que el ciudadano sea personalmente responsable, por ello, la Constitución de nuestro país, exige también, como requisito, tener un modo honesto de vivir. En la práctica este requisito no debe acreditarse, más bien influye como incapacidad para ejercer los derechos ciudadanos, cuando a alguien se le demuestra en un proceso penal, que se encuentra en una situación que pone de manifiesto que no tiene un modo honesto de vivir.

Las incapacidades se refieren a determinadas situaciones que hacen perder o dejan en suspenso los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, lo que les impide formar parte del electorado. Entre otros, se considera incapacitados para estos efectos a los menores de edad, a quienes no gozan cabalmente de sus facultades mentales, a aquellos que están condenados a determinadas penas, a los mendigos y a otras personas que en cada país, conforme a su propia historia, señala la legislación correspondiente.

Según nuestra Constitución las incapacidades por las cuales se da la suspensión, inhabilitación, pérdida de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, tienen que ver básicamente con el incumplimiento sin causa justificada de las obligaciones que establece la propia Carta Magna; con el hecho de estar prófugo de la justicia, o sujeto a proceso o cumpliendo una sentencia por delitos que merezcan pena corporal; y con la vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los

términos que prevengan las leyes. En cada caso la ley debe fijar cuándo se pierden o suspenden los derechos ciudadanos.

Aunque se cumplan todos los requisitos y no se incurra en ninguna de las incapacidades, para poder votar, -no para tener derecho al sufragio-, hace falta todavía una última condición: estar inscrito en el padrón o registro de los electores, de tal modo que el día en que se celebren los comicios, en la casilla que corresponda a su domicilio el ciudadano esté incluido en la lista de quienes estén autorizados para emitir su voto. En la legislación mexicana, además de cumplir este requisito, el ciudadano debe contar con la denominada credencial para votar con fotografía que lo identifique en forma fidedigna.

Elector es el individuo que integra el electorado; junto con todos los demás ciudadanos capacitados para votar. Es necesario que el individuo cumpla con requisitos para que se le permita integrar parte del electorado. La capacidad electoral es generalmente coextensiva con la calidad ciudadana ⁽³¹⁾.

(31).- IDEM.

II.- LAS CONSIDERACIONES.-

A).- Para dar cumplimiento al mandato constitucional y no generar entropía de información, la base de datos del padrón electoral, podrá construir como primer paso, la base de datos del Registro Nacional de Ciudadanos. A través de la creación de un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonios propios;

B).- Es inadecuado. No recomendable. La exclusión de los actores principales de los procesos electorales de la supervisión, vigilancia y evaluación de los productos de carácter electoral. Lo deben hacer en el ministerio de la materia; y "a contrario sensu" imposibilitar, ahora sí, a que ellos no hagan gobierno en materia de política de población;

C).- La Cédula de Identidad Ciudadana y la credencial para votar deben tener vida nacional de manera paralela. De una misma matriz pero con distinto impacto; deben hacer vida juntas pero contingentes. Unidas para la optimización de los recursos, la credencial para votar podrá ser un subproducto de la Cédula de Identidad Ciudadana;

D).- El Instituto Federal Electoral, a través del Registro Federal de Electores, deberá mantener la actividad de producir las Listas Nominales de Electores, así como la obligación de atender al ciudadano en su registro para tal efecto;

E).- La Cédula de Identidad deberá servir también, como prueba plena para garantizar la credencial para votar en el ejercicio del sufragio;

F).- El mandato que reglamenta el Código Electoral relativo a la elaboración del Catálogo General de Electores, fue un fracaso. En virtud de que su naturaleza prospectiva se separa abismalmente del procedimiento de registro electoral. Este es un punto que permite demostrar que la evaluación no es fácil. El Registro Nacional Ciudadano no podrá realizarse solo con operaciones informáticas de comparaciones y analogías con bases de datos de diversas naturalezas. Se requiere insoslayablemente de la participación directa y personal del ciudadano;

G).- Hasta este momento el encuentro civilizado de las posiciones no ha demostrado la inoperancia de la célula básica de la organización electoral, la Sección. Así entonces la ubicación del elector es fundamental. También lo es, la participación ciudadana en actividades electorales en su ámbito básico. No hay sustituto para la participación ciudadana;

H).- La credencial para votar, deberá perder su valor agregado de identificación, que pragmáticamente se le ha asignado;

I).- El Registro Nacional Ciudadano es un servicio de interés público; en tanto que los Partidos Políticos son entidades, también de interés público. Luego entonces cotejar ambos rangos, asumiendo que la función electoral mantenga su calidad y cualidad. El Registro Nacional de Población de igual manera. Asumir con responsabilidad por autoridades y Partidos Políticos la inminente elaboración de un plan que diagnostique y pronostique la organización y el ejercicio de las dos instituciones;

J).- El Registro de Electores es parte de la tradición político electoral del país. Forma parte de la evolución de sus instituciones políticas. Suplantarlo implicaría un cambio político en el país. Los órganos e instrumentos registrales han permitido organizar y efectuar elecciones por más de un siglo y medio en el país. En ellos destacan los dos últimos procesos electorales federales, que no han sido impugnados;

K).- La Cédula de Identidad Ciudadana no es más que una propuesta novedosa para el país. Es más una figura jurídica incorporada al texto constitucional, que una

realidad completa. Esta cédula, rebasaría también, el momento electoral en tanto reconoce al ciudadano como titular de derechos varios;

L).- Por su evolución natural el Padrón Electoral tendrá el padrón fotográfico. En otros países la cédula de identidad ha sido el antecedente de un nuevo registro electoral. Primero es el registro ciudadano y posteriormente el registro electoral. En México el proceso puede ser inverso, en tanto que el registro electoral puede ser la amplia base para el registro ciudadano; y

M).- Tanto el padrón electoral como la cédula de identidad ciudadana pueden ser complementarios. La condición es no mezclarlos. Que la mica electoral no sustituya a la identificación ciudadana, ni ésta la identificación del elector. Que cada uno cumpla su función: **Identificar electores o identificar ciudadanos.**

III.- LA REFLEXION.-

Nada podemos adelantar, si solo sacudimos con ese fin, los vientos de los dogmas de la libertad, la democracia, sus procedimientos, y la soberanía popular. No han dejado de ser verdad. Lo siguen siendo sin duda, pero de otra manera. Dispuestos desde otra perspectiva. Hoy los mexicanos hemos aprendido, quizá a partir de 1968, que nuestro fin en el país no es servir a las abstracciones formales de la ética y el derecho. Es al contrario, son la ética y el derecho instrumento al servicio de las necesidades reales. Ellos por sí mismos carecen de valor. Su valor es la oportunidad que les otorgamos. Su oportunidad es la urgencia que tenemos. Entonces el ejercicio de la representación popular requiere, ahora más que nunca, una nueva visión para que funcione el estado y la sociedad. Es urgente el sepulcro de la acción propagandística del legislador. Su renuncia de antemano a su afán de convencer con ideas que nos son ajenas. La fuga urgente a su prisión parroquial, en la que sólo hablan a los convencidos.

La tarea hoy, es organizar el estado nacional, desde la perspectiva adecuada. Articular con un nuevo plan nuestro cuerpo político. Organizar el estado sin ilusiones fantasiosas de reforma política. Estas ilusiones entorpecen el desarrollo de las ideas. La reforma política es, donde quiera que la evaluemos, de importancia

solamente adjetiva. Es importante sí, urgente también. Pero aún así no deja de ser adjetiva. Lo sustancial es otra cosa. La enfermedad en nuestro país no es política, es más honda, es histórica. Parece arriesgada la idea que expreso. Sin embargo, la política en México no podrá convalecer, si no remediamos sus defectos ultrapolíticos. La reforma política afectará al estado, únicamente a él y sólo vagamente de manera indirecta a la sociedad. El hombre es el creador del estado, por ende éste no puede sustituir a la sociedad. Lo que ésta no haga, no lo hará aquel. Lo que haga mal la sociedad lo hará peor el estado.

El estado vive de la nación. La nuestra es más grande a pesar de su estado. Así lo garantiza la plenitud de su vida social: el trabajo, el esfuerzo, la moral, la energía y la inteligencia que los ciudadanos derrochan en su vida no pública; también desde luego, a la plenitud con que ellos, los ciudadanos, materialicen el estado de derecho. La reforma sustantiva que México requiere es la reforma de la sociedad y no de la política. Si seguimos viendo estos fenómenos con esos lentes, la conclusión de la reforma política seguirá siendo un expediente ortopédico, su veredicto dará posibilidad a que marche el cojo y que agarre el manco. Es insensato utilizar los viejos usos inoperantes y no intentar otros nuevos. No tiene sentido reclamar legalidad estricta. Es necesario hacer un reclamo de decencia jurídica. Esa plenitud de vida de nuestra nación, busca hacerse un lugar de respeto

primero adentro del país y luego en el mundo. Para ello deberá tomar la dirección de su destino.

Es convocatoria de los mexicanos, reconstruir la nación desde la nación misma. Poner orden, no desde afuera de la sociedad, sino orden como equilibrio dentro de la sociedad. Es el caso de la democracia, en esencia de sus procedimientos, que se sustenta en ideales claros: Tolerancia, no violencia, renovación de la sociedad mediante el libre debate de las ideas, y sobre todo, en la fraternidad. Requerimos, pues no lo tenemos, crear en México ese orden interior. Habrá que elaborar presupuestos básicos de la teoría, establecer objeciones, crítica a la democracia, atender los problemas del procedimiento democrático. Hoy, por ejemplo, no sabemos que hacer frente al reto del Registro Nacional Ciudadano. Se le quiere dar orden pero desde afuera. Enfrentar el reto requiere darle límites y posibilidades a la democracia. O atendemos el problema desde su base, o seguiremos parchando las goteras del techo con jabón amarillo. Evaluar la conciencia social. Ese es el tema.

Pensamiento y actuación son las dimensiones de la política. Voces de adhesión se muestran idealistas, estiman que los registros electorales deben encontrar definitividad, como si esta virtud se adquiriera por bando solemne. Persiste, creo

yo, la evaluación sincera. A ella nos debemos. Esa es la apuesta mexicana. El ideal al uso es menos, y no más que la realidad.

La historia de la evolución de la democracia, -me refiero a las ideas de esta tesis, a sus procedimientos-, nos conduce a pensar en las transformaciones de límites y posibilidades. Sólo que debemos advertir: en ella hay éxitos y fracasos, premios y castigos. Fracasos que trasciendan sus límites, ambiciones utópicas que desesperan y desilusionan. No se puede medir así los procedimientos de la democracia. Un desmesurado ideal produce una imperfección obvia y una enorme discrepancia entre el valor real y el valor ideal.

En el actual debate, en sus consensos, disensos, acuerdos y pactos políticos se evidencia la facilidad con que se construyen en la imaginación procedimientos ideales. Sólo que después la sociedad es quien paga esa intelectualidad e inteligencia desmesurada. Es imposible construir esos ideales en el mundo real. Antes que la idea en seco, debemos preocuparnos por crear nuevas formas de participación de la colectividad, que lleguen a la sociedad en su extensión y variedad. Ensanchar los contactos entre sociedad y estado. Crear nuevos modos de interlocución para que en mayor medida el cuerpo social todo, esté en el estado, sin identificarse con él.

La acción política, aquí y donde quiera, es la función mas externa y resultante del resto de la vida social. No podrá haber mexicano crítico, enérgico, con objeciones argumentativas, si antes no es un ambicioso estudiante, obrero, campesino, comerciante, industrial emprendedor, técnico ingenioso, artista humano y creativo, científico lleno de curiosidad y exacta intelección. Primero es la enseñanza para obtener ciudadanos educados. La política rutinaria y faraónica, sin tono moral, ni agudeza intelectual, ha ido de tumbo en tumbo. O se corrige del modo correcto o tendremos las consecuencias de la última reforma política. ¿Será la definitiva?

BIBLIOGRAFIA

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Carpeta informativa. Documento elaborado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Comisión Nacional de Vigilancia.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Comentado. Secretaría de Gobernación 1991.
- Oficio sin número del C. Presidente de la República. 14 de abril de 1977.
- Memoria de la Reforma Política 1977. Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. 15 de agosto de 1990.
- Ordenamientos Electorales. Tribunal Federal Electoral. México 1994.
- Diario Oficial de la Federación. 3 de julio de 1992.
- Diario Oficial de la Federación. 23 de enero de 1996.
- Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 1991.
- Programa Nacional de Población 1995-2000. Secretaría de Gobernación.
- Exposición de Motivos a las Reformas de la Ley General de Población.
- Diario Oficial de la Federación. 22 de julio de 1992.
- Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos. Kurt Lenk y Franz Newmann. Editorial Anagrama. Barcelona, España.
- Cuadernos de Divulgación y Cultura Democrática. Sistema Electoral y de Partidos. IFE 1995.
- Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral. Dieter, Nohlen, UNAM 1993.
- Cuadernos de Divulgación y Cultura Democrática. Elecciones y Democracia. IFE 1995.
- Diario Oficial de la Federación. 15 de agosto de 1990.
- Memoria del Proceso Federal Electoral. IFE 1995.

- Estatuto del Servicio Profesional Electoral. IFE 1992.
- Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. Serie Elecciones y Democracia. Costa Rica CAPEL 1989.
- Nuevo Sistema Electoral Mexicano, Arturo Nuñez Jiménez. F.C.E. México 1991.
- El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia. Lorenzo Meyer.
- Panorama Electoral y Ofertas Políticas 1994-2000. Elías Huertas Psihas. Editorial Nivi, México 1994.