



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO ⁷ *Lej.*

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL
PROYECTO NACIONAL DE LA DEMOCRACIA.
INSTRUMENTACION DE LA CEDULA DE
IDENTIDAD CIUDADANA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN ADMINISTRACION
PUBLICA Y CIENCIAS POLITICAS
P R E S E N T A :

DAVID ORLANDO ARGENTE CALDERON

MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Gracias a la FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES por haberme permitido vivir en sus aulas la oportunidad y la experiencia de obtener mis estudios profesionales.

A CARLOS DOMINGUEZ TREJO:

Maestro perseverante, impulsor y forjador de realidades. Gracias por sus consejos e invaluable ayuda.

A MI PADRE:

En tu estrella recibe este reconocimiento a tu alegría, entusiasmo, idealismo y amor a tus hijos. Tu recuerdo imborrable lo llevo en el alma.

A MI MADRE:

Al darme la vida me proyectaste al porvenir, me enseñaste la disciplina del trabajo y a tomar del pasado el bagaje para modelar mi futuro.

A ARTURO Y MARIA EUGENIA:

Por las horas de paciencia, fantasía, angustia, fé, ilusión y comprensión que me proporcionaron para salir a perseguir al sol.

A AIDA ELENA:

El alba de nuestras vidas ha tomado rumbo hacia un crepúsculo con horizonte lleno de luz y amor. Compañera de mi vida: tu comprensión, fuerza y amor han permitido alcanzar algunos sueños y pagar el precio por alcanzarlos. Faltan muchos todavía, sigue soñando mis sueños que yo siempre soñaré los tuyos. Te amo.

A HAYDEE MARIA, DAVID ORLANDO Y HECTOR ARTURO:

Queridos hijos: soy responsable de su esperanza y por eso vale la pena vivir y por eso la vida es buena y es bella. Ustedes que poseen el ensueño de la nueva edad, no olviden que el hombre no tiene fronteras intelectuales y que el que más sabe no vale tanto por lo que sabe sino por lo que ayuda a los que menos saben, aplicando siempre lo más generoso y eterno: el amor, la verdad, la justicia y la libertad. Mi vida es de ustedes.

INDICE

**LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PROYECTO
NACIONAL DE LA DEMOCRACIA**

**INSTRUMENTACION DE LA CEDULA DE IDENTIDAD
CIUDADANA**

INTRODUCCION.	1
CAPITULO I.- ANALISIS RETROSPECTIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y SUS CONTROLES ADMINISTRATIVOS.	1
I.1.- Del Imperio Azteca a la imposición Política Administrativa de la Monarquía Española.	
I.2.- De la abdicación del Trono Español (1808) al período constitutivo (1821 - 1867).	6
I.3.- Del período Constitucional (1867) a la era Dictatorial y la familia Revolucionaria en el poder.	16
I.4.- 1946 - 1989, La representación Político - Partidista.	21
CAPITULO II.- EVOLUCION DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.	27
II.1.- Las experiencias partidistas en el México del Siglo XIX.	27
II.2.- La formación de los Partidos Políticos en el México moderno.	40
II.3.- Análisis y perspectiva del sistema de Partidos Políticos.	58
CAPITULO III.- CONCEPTUALIZACION POLITICO - ADMINISTRATIVA DEL MEDIO QUE CONDICIONA LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.	64
III.1.- Análisis conceptual de la Administración Pública y la idea de la Democracia.	64
III.2.- Democracia en el sistema de Partidos.	71
III.3.- Vías formales de acceso al poder Político - Administrativo.	78

CAPITULO IV.- LAS REFORMAS ELECTORALES RECIENTES (1989-1990). ORIGENES Y RESULTADOS DE LAS AUDIENCIAS PUBLICAS PARA LA REFORMA ELECTORAL Y LA CONCERTACION ENTRE LOS PARTIDOS POLITICOS.	84
IV.1.- Antecedentes. Acuerdo del 9 de enero de 1989.	84
IV.2.-Derechos Políticos y Representación Nacional	90
IV.3.- Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales.	98
IV.4.- Política y Medios de Comunicación.	102
IV.5.- Registro Nacional de Electores.	107
IV.6.- Organismos, Procesos y Contencioso Electoral.	117
CAPITULO V.-PROPUESTA PARA LA ELABORACION DE UNA CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA.	121
V.1.- Antecedentes y Evolución del Padrón Electoral y la Credencial de Elector.	121
V.2.- Experiencia y práctica electoral en otros países.	127
V.3.- Condiciones actuales para implantar en México una Cédula de Identidad Ciudadana.	132
V.3.1.- Marco Jurídico	132
V.3.2.- Condiciones Políticas	135
V.3.3.- Algunos aspectos administrativos	137
V.4.- Estructura y Administración de la Cédula de Identidad Ciudadana.	143
CAPITULO VI.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	190
NOTAS BIBLIOGRAFICAS.	201
BIBLIOGRAFIA.	209

INTRODUCCION

I N T R O D U C C I O N

Dentro del contexto del trabajo que debe desarrollar el administrador público, se contempla el análisis, estudio, evaluación y propuesta de alternativas, para intentar la solución de responsabilidades o atribuciones que cumple en forma deficiente, o que no cumple la Administración Pública Nacional.

Sin embargo, no sólo nuestra actividad puede constreñirse al aspecto del estudio y análisis de la problemática desde el punto de vista profesional, sino que tenemos la ventaja de trabajar dentro de la Administración Pública y desenvolvemos como ciudadanos, como miembros activos de la sociedad, situación que nos permite conocer los problemas a los que se enfrenta cada persona en su diario vivir como: el transporte, el servicio de limpia, los trámites en Dependencias del Sector Público, los servicios de salud, entre otros.

Un factor importante también, es que como miembro de una familia se puede descubrir la cantidad de asuntos que no se pueden realizar eficazmente por la falta de una identificación oficial ampliamente reconocida, que coadyuve a la solución de la problemática, como inscribir a los hijos en escuelas públicas, canjear documentos de valor, recibir diversos servicios que otorga el Estado ó simplemente identificarse.

En conjunto con los conceptos anteriores, mi experiencia laboral, también resulta un factor importante para el tema de este documento. Mi trabajo me ha dado la oportunidad de participar en procesos y jornadas electorales, escuchar la permanente protesta, tanto de ciudadanos, autoridades de casillas electorales y partidos políticos, en el sentido de la falta de confiabilidad de la credencial de elector, ya que esta se expide de buena fe y la irregularidad en la elaboración de los padrones electorales, donde el gasto frecuente y excesivo de su elaboración no resuelve, ni da respuesta a tales protestas.

Por lo anterior, se puede establecer que la situación descrita está encuadrada dentro de lo que la Administración Pública debe dar como respuesta a las expectativas que el marco jurídico vigente le tiene contempladas, y dentro de este contexto la Constitución le impone el cumplimiento de actividades que no siempre se están llevando a cabo y por consecuencia no se está cumpliendo con su cometido.

En perfecta conjunción con lo anterior podemos situar la falta del cumplimiento de alguna parte del artículo 36 de la Constitución, en lo referente a la expedición de un documento que acredite la ciudadanía mexicana:

"Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo 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.

La organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por lo tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la Ley."

Considerando los factores descritos, pude establecer que los mexicanos necesitamos una identificación clara y ampliamente reconocida por todos los sectores de la sociedad, que nos permita identificarnos oficialmente, realizar diversos trámites burocráticos y el registro de ciudadanos sirva para la elaboración de padrones electorales. Esta consideración sirvió de base para diseñar el objetivo del presente trabajo.

Intentar, mediante el uso de aspectos teóricos y prácticos, la demostración de que en nuestro país hace falta una identificación oficial al ciudadano y proponer una alternativa para su instrumentación y administración mediante la utilización de tecnología informática.

La Administración Pública, desde mi punto de vista, es una ciencia que pretende en forma permanente encontrar el cambio o la renovación de técnicas y procesos administrativos, creando nuevas expectativas, evaluándolas constantemente para proporcionar instrumentos que faciliten o, en su caso, den respuesta a diversas exigencias sociales.

Este es el caso del tema del trabajo que se está presentando, mediante el cual se plantea la utilización de técnicas administrativas e informáticas para el desarrollo de un proyecto en donde éstas técnicas se pretenden conjugar con los derechos y obligaciones del Estado y de los ciudadanos en busca de respuestas satisfactorias a la sociedad, aplicando innovaciones y perfeccionamiento en las formas de trabajo.

El desarrollo del proyecto para la instrumentación de la Cédula de Identidad Ciudadana, se relaciona en aspectos generales, con algunas

III.

materias cursadas, en el período 1974-78, en la Carrera de Administración Pública como: Sociedad y Política del México Actual, Organización y Métodos, Derecho Constitucional, Administración de Personal, Teoría General de Sistemas, Estadística, Sistemas de Información, Teoría Presupuestaria, Computadoras y Programación y Sistema Logístico, entre otras.

La obligación de ampliar, por diversos medios, la gama de conocimientos específicos, que se imparten durante el curso de la carrera, originado por el dinamismo del quehacer público, determina la permanente necesidad de relacionar aspectos netamente administrativos con algunos rasgos políticos, sin perder la concepción del administrador público especialista, puesto que se debe estar preparado para administrar Hospitales, Centros de Readaptación Social, Organismos Electorales, Instituciones Educativas, Areas de Servicios y en fin, todos aquellos centros en donde se ubique la Administración Pública.

Es el caso del tema que desarrolla este trabajo, cómo participa un tema administrativo en un aspecto político respaldando y coadyuvando al logro de los objetivos del Estado, por eso considero que debido a la estrechez de la oferta de trabajo, para egresados de nuestra carrera, debemos buscar la capacitación y el desarrollo de temas más específicos, con una orientación hacia esquemas aún no ocupados por administradores públicos, con objeto de apuntalar su medio de trabajo.

Así pues, debemos capacitarnos para atender en forma satisfactoria los fenómenos técnicos administrativos que inmersos en el contexto político sean interdependientes y consecuencia de la evolución histórica de nuestro país.

En razón de estos comentarios, nosotros debemos investigar, organizar y dirigir acciones y programas para lograr la obtención de metas administrativas y objetivos de carácter económico y social, y con base en ello, como una derivación, efectuar el análisis y diseño de estructuras funcionales y jerárquicas de las partes administrativas de proyectos en estudio, mediante la propuesta de implantación de una estructura permanente ó temporal, según lo amerite el caso.

Del mismo modo en este documento, se analizan y desarrollan métodos de trabajo y de distribución del espacio respaldados con el diseño de diferentes tipos de manuales e instructivos, relacionados con el manejo de los recursos humanos, financieros y materiales.

Considero que la importancia que reviste el tema en términos de la carrera de Administración pública, es el poder aplicar nuestra experiencia académica, obtenida en la Facultad de Ciencias Políticas, en la proposición de alternativas viables, que puedan mejorar la operatividad en la identificación personal y el funcionamiento del proceso electoral y la contraparte de la ciudadanía con la sustitución de la credencial de elector por la CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA, bajo condiciones reales que cuenten con la voluntad política de las partes y con la autorización para que la Cédula de Identidad tenga múltiples aplicaciones y no sólo la relacionada con aspectos electorales.

Por lo anterior el tema se proyecta y se estudia en forma interdisciplinaria, con antecedentes y consecuencias sociales, políticas y económicas, pero siempre buscando la alternativa administrativa que faciliten la toma de decisiones.

La Administración Pública en el Proyecto Nacional de la Democracia. Instrumentación de la Cédula de Identidad Ciudadana, es un trabajo que pretende hacer que confluyan los aspectos administrativos que pueden utilizarse en la identificación de personas y en el proceso electoral, con los aspectos políticos que rigen esta actividad, razón por la cual se incluyen temas sobre procesos electorales, partidos políticos y las vías de acceso al poder político.

El tema resulta interesante porque en su desarrollo hubo necesidad de revisar algunos libros y documentos, los primeros muy escasos en materia de Cédula de Identidad, y los segundos solamente considerados como proyectos o intentos de propuestas. Del mismo modo, se consultaron a varias empresas del ramo de la informática, para conocer las diversas técnicas y equipos para procesar e imprimir Cédulas de Identidad y se platicó con personas relacionadas con este objetivo en nuestro país y en algunos países de Europa, razón por la cual se acrecentó el interés de fortalecer la posición ciudadana, estableciendo el medio que acredite su ciudadanía, el fortalecimiento de la democracia en los procesos electorales y ante todo, aportar mediante el resultado de esta investigación, una alternativa administrativa para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 36 de la Constitución Política en materia del Registro Nacional de Ciudadanos y de la expedición de un documento que acredite la ciudadanía mexicana.

Al inicio de la investigación se consideraron una cantidad de hipótesis que la hacía muy extensa, por lo que hubo necesidad de realizar una selección de ellas que fueron enfocadas al proceso de la emisión de una identificación oficial, establecimiento de una Cédula de Identidad y a la utilización de tecnología informática para el cumplimiento de las dos

V.

metas anteriores. Las hipótesis consideradas para la investigación, fueron las siguientes:

1. Las mujeres que no tienen licencia para conducir automotores y las capas sociales marginadas no cuentan con un medio de identificación que certifique su personalidad y en cierta medida evite abusos de todo tipo.
2. La historia de México no registra intentos formales y oficiales para establecer una Cédula de Identidad Ciudadana.
3. En el transcurso de la Historia Nacional no hay indicios de que los Partidos Políticos hayan pugnado por el establecimiento de la Cédula de Identidad Ciudadana.
4. En la actualidad la Administración Pública Nacional sólo cumple parcialmente con las atribuciones que le confiere el Artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. La información para emitir la Cédula de Identidad Ciudadana, puede ser obtenida a través de un censo o registro ciudadano, y esto facilitará el levantamiento del Censo Nacional de Población.
6. Las audiencias públicas para la reforma electoral y la concertación entre partidos políticos de 1989, pudo haberse utilizado como medio para acordar el establecimiento de la Cédula de Identidad Ciudadana, y para que el Registro Ciudadano sirviera de base del Padrón Electoral.
7. La instrumentación de la Cédula de Identidad Ciudadana permitirá a la Administración Pública facilitar trámites burocráticos de identificación personal, por el alto nivel de seguridad de la información que ha de integrarla, solicitándola como requisito indispensable para el inicio y solución de trámites.
8. Con la aplicación de una intensa y profunda campaña de comunicación social se puede atraer la confianza y cooperación de los ciudadanos para la instrumentación de la Cédula de Identidad Ciudadana.

VI.

9. La Cédula de Identidad Ciudadana puede sustituir a la credencial de elector y con ello se pueden evitar erogaciones onerosas al erario federal y darle, al mismo tiempo, credibilidad al proceso de identificación al momento de ejercitar el voto.
10. La práctica electoral es la base de la democracia y con la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, se podrán subsanar algunos problemas técnico-administrativos en procesos electorales, como la elaboración de Padrones. (Por calles, Manzanas, Mujeres, Hombres y el Electoral).
11. En México, no existen proveedores que desarrollen la técnica de identificación a través de sistemas de cómputo con un sólido soporte de servicio en todo el país.
12. La Cédula de Identidad Ciudadana puede ser procesada y emitida a través de medios computarizados y la imagen del ciudadano puede ser impresa a color o en blanco y negro.
13. El equipo de cómputo necesario para efectuar el Registro Ciudadano y la toma de imágenes para la expedición y la Cédula de Identidad Ciudadana, puede funcionar adecuadamente instalado en vehículos automotores, en zonas urbanas y rurales.
14. La Cédula de Identidad Ciudadana puede instrumentarse en todo el país.

Es importante mencionar que en todos los casos las hipótesis planteadas y analizadas, son supuestos que deben comprobarse sobre la realidad, esto es, que se habla de un proyecto factible de ser concretado, pero sin las pruebas contundentes, resultado de realizar prácticas con ciudadanos y porque las pruebas del equipo de cómputo y del sistema de identificación fueron de gabinete en zonas urbanas o rurales pero sin llegar a utilizar equipo de cómputo instalado en vehículos automotores.

**CUADRO ANALITICO
DE HIPOTESIS**

HIPOTESIS	PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION	COMENTARIOS
<p>1.- Las mujeres que no tienen licencia para conducir - automóviles y las capas sociales marginadas, no cuentan con un medio de identificación que certifique su personalidad y en cierta medida evite abusos de todo tipo.</p>	<p>Pláticas con mujeres, obreros, campesinos, ancianos y estudiantes.</p>	<p>Las entrevistas arrojaron la necesidad existente de contar con identificación oficial. Las mujeres que carecen de licencia para conducir, difícilmente poseen otra identificación con validez oficial, como es el caso del ama de casa. Del mismo modo los hombres (obreros y campesinos) que no poseen licencia de conductor, no pueden obtener una identificación oficial, especialmente el campesino, puesto que su vida la desarrolla en un medio rural, lo que los convierte en presa fácil de los Partidos Políticos, quienes a cambio de una credencial sin validez, los afilian para lograr su voto, constituyendo esta acción un abuso. En el caso de los estudiantes, la situación fue diferente, puesto que ellos cuentan con identificación expedida por su escuela. En conclusión, en donde es más perceptible la falta de identificación es en las mujeres y en los campesinos, por lo tanto si se cumple lo establecido en la hipótesis.</p>
<p>2.- La Historia de México no registra intentos formales y oficiales para establecer una Cédula de Identidad Ciudadana.</p>	<p>Bibliográfica. Se consultaron diversos libros y se escucharon pláticas con trabajadores del Sector Público cuya antigüedad rebasa los años de 1979-80.</p>	<p>En la revisión de diferentes libros no pude encontrar material para descartar esta hipótesis, dado que sobre el tema no existe bibliografía, sin embargo en entrevistas con diferentes trabajadores del Sector Público se pudo determinar que en 1980 y 1981 hubo un intento de expedir la Cédula de Identidad Ciudadana, iniciando con los trabajadores del Estado. Este intento no fue obligatorio para los ciudadanos y en donde más Cédulas de Identidad Ciudadana expedidas se encontraron fue en trabajadores de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es importante comentar que una de las razones por las que este intento no fructificó, aparte de la falta de obligatoriedad, fue que los partidos de oposición la rechazaron ampliamente argumentando que con este registro se conformaría el fichero nacional. Al final de cuentas fue un intento fallido que a su vez deja sin validez la hipótesis planteada.</p>
<p>3.- En el transcurso de la Historia Nacional no hay indicios de que los Partidos Políticos, hayan pugnado por el establecimiento de la Cédula de Identidad Ciudadana.</p>	<p>Bibliográfica. Se consultaron libros sobre Partidos Políticos y la memoria de la consulta pública para la reforma electoral.</p>	<p>Definitivamente después de 1981, pero con mayor fuerza en 1989-90 los Partidos Políticos si han planteado en diferentes foros el establecimiento de la Cédula de Identidad Ciudadana. Especialmente durante las audiencias públicas entre partidos, en donde PFCRN, PARM, PAN, PMS, manifestaron con firmeza que el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, aliviarían en gran medida algunos problemas del Proceso Electoral. Por todo lo comentado, se puede concluir que los Partidos Políticos, incluyendo al PRI de 1980-81, si han pugnado por el establecimiento de la Cédula de Identificación Ciudadana de acuerdo a los tiempos Políticos que más les conviene y a la situación de influencia que pueden ejercer en los foros donde se manifesten.</p>

**CUADRO ANALÍTICO
DE HIPÓTESIS**

HIPÓTESIS	PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	COMENTARIOS
<p>4.- En la actualidad la Administración Pública Nacional, sólo cumple parcialmente con las atribuciones que le confiere el Artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Bibliográfica. Se consultó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se investigó en el Registro Nacional de Población, ahora Registro Nacional de Ciudadanos.</p>	<p>Es notable que siendo ciudadanos, no tenemos el documento público que así lo denota. Casi todos los mexicanos estamos inscritos en el Registro Civil, pero siendo mayores de edad no existe un documento con fotografía que nos acredite como mexicanos mayores de edad. El extinto Registro Nacional de Población no pudo instituir en 1980-81 la Cédula de Identidad Ciudadana, sin embargo, mediante decreto fechado el 5 de abril de 1990 y publicado en el Diario Oficial el 6 de abril del mismo año, se modificó la Constitución y expresamente se responsabiliza al Estado de efectuar el Registro Nacional Ciudadano y la expedición de un documento que acredite la ciudadanía mexicana. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, resultado de las consultas entre Partidos y en donde la mayoría de ellos se manifestó por la Cédula de Identidad Ciudadana, no contempla nada relacionado con el Registro Nacional de Ciudadanos. Es válida la hipótesis.</p>
<p>5.- La información para emitir la Cédula de Identificación Ciudadana, puede ser obtenida a través de un censo ó un registro ciudadano, y esto facilitará el levantamiento del Censo Nacional de Población.</p>	<p>Bibliográfica. Se consultó la Ley de Información, Geografía y Estadística y se acosturieron pláticas con dirigentes del INEGI.</p>	<p>La Ley de Información, Estadística y Geografía, establece con claridad que la información captada por el INEGI, utilizando diferentes medios, se debe usar exclusivamente para fines estadísticos, por lo que no se puede mezclar con otros aspectos, ya sean políticos o administrativos. El INEGI sostiene que muchos de los logros que ha obtenido su sistema de información radica en su sistema de confidencialidad y que así conserva la confianza del entrevistado. Esta es la razón por la cual no admite la intervención de otros organismos en su trabajo.</p> <p>Aún más, confirman que para su Sistema Nacional de Información, el hecho de que cada ciudadano cuente con una identificación oficial, no representa ventaja alguna por la falta de Cultura estadística existente y por falta de información, además que al realizar el Registro Ciudadano no se podría obtener información sobre indicadores económicos, familiares o de vivienda, lo que estaría ubicándolo fuera del contexto del Censo Nacional de Población. Por lo tanto, la hipótesis no es válida.</p>
<p>6.- Las Audiencias Públicas para la Reforma Electoral y la concertación entre Partidos Políticos de 1989, — pudo haberse utilizado como medio para acortar el — establecimiento de la Cédula de Identidad Ciudadana y para que el registro de ciudadanos sirviera de base del padrón electoral.</p>	<p>Bibliográfica. Se consultó la memoria de la consulta pública para la reforma electoral.</p>	<p>Para que la Cédula de Identidad Ciudadana pudiera tener efectos sobre lo procesos electorales, considero necesario que se hubiera incluido un apartado relativo a este asunto dentro del COFIPE.</p> <p>El Código Electoral producto de la consulta no contempla nada al respecto, no así la Constitución que tuvo que ser modificada.</p> <p>Todos los Partidos Políticos, excepto el PRI, se manifestaron a favor de establecer la Cédula de Identidad Ciudadana, sin embargo, ninguno propuso claramente incluir este tema en el COFIPE. No obstante, considero que para no afectar los registros ciudadanos se puede dar por conducto de un reglamento o instructivo para el día de la jornada electoral, o en su caso, modificando el COFIPE, estable</p>

**CUADRO ANALITICO
DE HIPOTESIS**

HIPOTESIS	PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION	COMENTARIOS
<p>7.- La instrumentación de la Cédula de Identidad Ciudadana permitirá a la Administración Pública, facilitar trámites burocráticos de identificación personal, por el alto nivel de seguridad de la información que ha de integrarla, solicitándola como requisito indispensable para el inicio y solución de trámites.</p>	<p>Investigación de campo en bancos, escuelas, correos, telégrafos y centros de salud, a través de observación directa y pláticas con ciudadanos.</p>	<p>ciendo que el Padrón Electoral se debe nutrir del Registro de Ciudadanos. Por lo anterior, se considera válida la hipótesis.</p> <p>Con observación en el desarrollo de trámites administrativos como: cambiar un cheque, inscribir a un niño en la escuela de la colonia o la escuela más cercana a su domicilio, recibir correspondencia certificada, cambiar giros o recibir atención en el Centro de Salud correspondiente al domicilio donde vive el ciudadano o votar, se puede concluir que es necesario un documento de identificación oficial, que bien puede ser la Cédula de Identidad Ciudadana para acreditar, además la ciudadanía mexicana.</p> <p>Si se establece el uso obligatorio de este documento para efectuar trámites, contratos, convenios, declaración de impuestos, registros ante el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT y los demás que permitan unificar criterios y números, las acciones para resolver trámites diversos quedarán solventadas con mayor facilidad, por lo que considero válida la hipótesis. Puesto que en consecuencia sólo existirá un banco de información para toda la Administración Pública.</p>
<p>8.- Con la aplicación de una intensa y profunda campaña de comunicación social, se puede atraer la confianza y cooperación de los ciudadanos para la instrumentación de la Cédula de Identidad Ciudadana.</p>	<p>Prácticas de campo con simulaciones entre personas; plática con gente conocedora de los medios de comunicación social e investigación con IMER y RTC.</p>	<p>Este supuesto se consideró en forma semejante al utilizado por el Gobierno Federal para levantar el censo nacional de población, pero con la ventaja sobre el censo que el trámite para obtener la Cédula de Identidad Ciudadana es obligatorio a diferencia del censo que es voluntario.</p> <p>Sin embargo, es conveniente aclarar que en el desarrollo del trabajo, se plantea una campaña de comunicación social sobre un esquema documental, que a pesar de haber realizado experimentos caseros y de contar con la opinión de diferentes personas del medio, no se aseguró su resultado a favor o en contra, hasta no ejercerla con la fuerza con la que está planteada. Esta hipótesis a pesar de lo anunciado no pudo ser comprobada.</p>
<p>9.- La Cédula de Identidad Ciudadana puede sustituir a la Credencial de Elector y con ello se pueden evitar erogaciones onerosas al Erario Federal, y darle al mismo tiempo, credibilidad al proceso de identificación al momento de ejercer el voto.</p>	<p>Bibliográfica. Se consultó el Código Federal Electoral y el COFIPE, además por experiencia laboral participé en varios procesos electorales y días de votación en diferentes partes de la República.</p>	<p>La Credencial de Elector se expide de "buena fe", sin requerir algún documento que certifique quien se empadronó, situación que da facilidades para quienes deseen poseer más de una Credencial de Elector. Además con frecuencia se hacen gastos para cambiarle de color, formato, contenido (distribución) y en la actualidad se realizará un gasto muy importante para ponerle fotografía.</p> <p>En contraparte la Cédula de Identidad Ciudadana requiere para su expedición la presentación de documentos legales que demuestren fehacientemente la identidad de quien la solicita y su domicilio, por lo que aumenta considerablemente el grado de seguridad al expedir el documento que permita ejercer el voto en la casilla electoral.</p>

**CUADRO ANALITICO
DE HIPOTESIS**

HIPOTESIS	PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION	COMENTARIOS
<p>10.- La práctica electoral es la base de la democracia, y con la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, se podrán subsanar algunos problemas técnico-administrativos en los procesos electorales, como la elaboración de diferentes tipos de padrones: (por calles, manzanas, mujeres, hombres y el electoral).</p>	<p>Observación directa y pláticas con autoridades de casillas electorales y del Registro Nacional de Electores.</p>	<p>Por otra parte, al utilizarse la información de la Cédula de Identidad Ciudadana para la elaboración del padrón electoral, permitirá cruzar la información, en forma más adecuada el día de la jornada electoral y que crezca la confianza de la ciudadanía, puesto que coincidirá en su beneficio el trabajo de dos instituciones públicas, el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro Federal de Electores.</p> <p>En conclusión, se conjuntan dos procesos, el de identificación y el electoral, en sus resultados para beneficio de los ciudadanos. Evitando dobles gastos, doble filas para inscripción y crece el margen de seguridad al procesar la misma información para identificación y para votar.</p> <p>Con cierta regularidad, durante los procesos electorales se presentan algunos problemas como: la falta de documentos homogéneos para identificarse en el acto de ejercer el voto, la gran cantidad de solicitudes de empadronamiento de última hora y por consecuencia la impresión, en tiempo reducido, de la misma cantidad de solicitudes de credenciales de elector y el gasto permanente en pago de tiempos extra para la captura de información de las solicitudes de inscripción en el padrón electoral y la distribución de credenciales.</p> <p>La problemática anterior puede resolverse instituyendo la Cédula de Identidad Ciudadana, puesto que se contaría con un documento homogéneo para identificación, y el Registro Ciudadano puede ser utilizado para la realización de Padrones Estadístico y el Electoral entre los primeros se pueden anotar: por sexo, manzana, calle, sección electoral, distrito electoral, resolviendo el problema de la nomenclatura de las calles utilizando como elemento de validación el Código Postal.</p> <p>De esta forma, además de otros aspectos de seguridad, los vecinos del área (hablando específicamente de provincia), podrían verificar que solo voten las personas que viven en la zona.</p> <p>Los padrones electorales estarían compuestos por ciudadanos inscritos en el Registro Nacional Ciudadano, o sea que ya cuentan con la Cédula de Identidad Ciudadana, pudiendo así cubrir sus obligaciones: se obtiene la Cédula de Identidad Ciudadana y al mismo tiempo se inscribe en el Padrón Electoral. Otra utilidad es que el ciudadano ya acreditó con la antelación y con documentos su identidad lo que brinda mayor confianza al momento de la identificación.</p> <p>En caso de seguir los sistemas actuales, se expide la credencial de elector, se elaboran los padrones con esa información proporcionada de "buena fe", es decir que no se comprueba, gastando grandes cantidades de dinero sin resolver el problema de desconfianza del ciudadano, quedamos igual.</p>

**CUADRO ANALITICO
DE HIPOTESIS**

HIPOTESIS	PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION	COMENTARIOS
<p>11.- En México, no existen proveedores que desarrollen la técnica de identificación a través de sistemas de cómputo con un sólido soporte de servicio en todo el país.</p>	<p>Pláticas con diversos proveedores de equipo de cómputo y de sistemas de identificación.</p>	<p>Existen varios proveedores que comercializan en nuestro país sistemas de identificación utilizando la computación, todos ellos importan los equipos y solo algunos pueden otorgar el respaldo del servicio por el solo. Todos los proveedores consultados mencionaron que para disminuir el costo de la emisión de la Cédula de Identidad Ciudadana, es necesario utilizar equipo de cómputo de fabricación o armado nacional como IBM ó HEWLET PACKARD. Estas dos empresas, si tienen soporte técnico a nivel nacional.</p> <p>En cuanto al sistema de identificación, las empresas que ofrecieron productos FOTOGRAFICOS (representantes de Polaroid y Kodak) si cuentan con servicio en todo el país y las Compañías que venden el sistema de impresión de identificaciones pro medio de RAYO LASER, si cuentan con el servicio en todo el país, puesto que es el mismo que se utiliza para los sistemas de cómputo.</p> <p>Las empresas que utilizan la técnica de impresión mediante microgotas de tinta de alta densidad, de vbro grabado por buril, y de fotocopiado de imágenes al conectar una microcomputadora con una fotocopiadora adaptada, no cuentan con servicio fuera del Distrito Federal.</p> <p>Desde mi punto de vista, la opción recomendable y a la que se enfoca el proyecto es la de impresión laser y la promovian dos compañías en el momento de la investigación: LASER VISION, empresa del American Bank Note, PACAT, representante en México de la Compañía Alemana PACAT INTERNATIONAL e IDENTILASER, empresa de ATARI DE MEXICO, que utilizaba equipo ATARI además del HP, ambos casos garantizan el servicio en todo el país al utilizar equipos IBM ó HP.</p>
<p>12.- La Cédula de Identidad Ciudadana puede ser procesada y emitida a través de medios computarizados y la imagen del ciudadano puede ser impresa a color ó en blanco y negro.</p>	<p>Pláticas con diversos proveedores de equipo de cómputo y de sistemas de identificación.</p>	<p>Si es posible procesar y emitir la Cédula de Identificación Ciudadana por sistemas informáticos, utilizando además diversos sistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - impresión laser - impresión microgotas de tinta de alta densidad - impresión vibrograbada por buril - impresión fotocopiada - impresión fotografica <p>Todas las opciones utilizarían equipo de cómputo fabricado o armado en México.</p> <p>Entre los proveedores consultados están:</p> <p>IDENTILASER, PACAT, LASER VISION, MECREDE, CREDENCIALES DE MEXICO, POLAROID, MISERMI, HONEY WELL BULL, IDESA, ISEGSA Y AMOR BUSSINES.</p>

CUADRO ANALITICO
DE HIPOTESIS

HIPOTESIS	PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION	COMENTARIOS
<p>13.- El equipo de Cómputo necesario para efectuar el registro ciudadano y la toma de imágenes para la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, puede funcionar adecuadamente instalado en vehículos automotores en zonas urbanas y rurales.</p>	<p>Pláticas con diversos proveedores de equipo de cómputo y de sistemas de identificación.</p>	<p>Esta hipótesis no pudo ser comprobada, puesto que resultó ser onerosa para el investigador, debido a que los vehículos donde se instalaría el equipo de cómputo se tendrían que adaptar. Sin embargo, desde el punto de vista personal, creo que si es factible, dado que el riesgo esperado es que falte o falle la energía eléctrica para evitar eso, se requiere de una fuente de energía o unidad poder, contemplada en el proyecto y por otra parte, se espera la posible descompostura del disco duro (rayarse) esta es posible prevenirla, sujetándolo por programación respaldando la información obtenida previamente, antes de que el vehículo se ponga en movimiento, actualmente ya se usa un sistema semejante para expedir la credencial para votar con fotografía.</p>
<p>14.- La Cédula de Identidad Ciudadana puede instrumentarse en todo el país.</p>	<p>Se consultó diversa bibliografía; se utilizó la observación directa; pláticas y entrevistas con ciudadanos de diversas edades y sexos y con proveedores de equipo de cómputo y sistemas de identificación y se revisaron diversos documentos.</p>	<p>Si es posible que la Cédula de Identidad Ciudadana pueda ser instrumentada para servirle en primera instancia a todos los ciudadanos y después a toda la población.</p> <p>Después de analizar todas las hipótesis planteadas, de descubrir una forma de emitir la Cédula de Identidad Ciudadana en forma automatizada, se llega a la conclusión que la Cédula de Identidad Ciudadana es necesaria y es impostergable su puesta en marcha, con ello se beneficiaran los mexicanos.</p>

En razón de lo anterior para desarrollar el tema LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PROCESO NACIONAL DE LA DEMOCRACIA. INSTRUMENTACION DE LA CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA, se diseñó el esquema consistente en Introducción y seis capítulos, mediante los cuales se pretende demostrar nuestro objetivo.

En la Introducción se asientan las inquietudes que provocaron la realización de este trabajo, su relación con la carrera de Administración Pública y Ciencias Políticas, su justificación, sus hipótesis y la reseña de cada capítulo.

El primer Capítulo "Análisis retrospectivo de los procesos electorales y sus controles administrativos", se divide en cuatro incisos. El primero de ellos intenta describir la evolución de las elecciones de autoridades desde los aztecas hasta el virreinato y el inicio del proceso de Independencia. El segundo inciso continua con la descripción histórica y aunque contempla un período menor a cincuenta años, ilustra de manera significativa el tema en estudio, en relación con la Constitución de 1857 y porque además surge en este tiempo lo que puede considerarse como el antecedente más antiguo de la Cédula de Identidad Ciudadana.

El tercer inciso de este capítulo, contempla medio siglo de historia, e incluye lo sucedido del período Constitucional de 1857 al término de la Revolución y la instalación de Gobiernos producto de ella. Durante este tiempo evoluciona significativamente el proceso electoral, no así lo relativo a acreditamiento de ciudadanía. El último inciso relata el período de 1946-89, donde surgieron diversas leyes electorales, que registran entre los aspectos más importantes la autorización para que voten las mujeres y se concede este mismo derecho a los jóvenes de 18 años, lo que implicaba que a esta edad se obtenía la ciudadanía, pasando por un intento formal de expedir la CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA en 1980-81.

Dado que los Partidos Políticos representan el vehículo de los ciudadanos mediante el cual hacen saber a las autoridades sus necesidades político-administrativas, el capítulo II conformado por tres incisos, establece la evolución del sistema de Partidos Políticos en nuestro país desde el siglo pasado. Su historia, formación y perspectiva del sistema de partidos son los elementos que se describen.

El Tercer Capítulo intenta describir en forma resumida los conceptos político-administrativos del medio que condiciona los procedimientos electorales para tener acceso al poder. Se dividió en tres incisos, donde el primero destaca en forma conceptual que es la Administración Pública y una idea de la Democracia, en este inciso se concluye que la

Administración Pública es un proceso político por medio del cual el pueblo logra y controla el derecho a gobernar, utilizando la Democracia para atender los asuntos públicos de todos y no sólo los individuales. El segundo inciso ubica al proceso democrático en el sistema de Partidos Políticos relacionando y enlazando este Capítulo con el anterior.

Para finalizar el Capítulo III, se detallan las vías de acceso al poder político-administrativo, se comentan las características de nuestra legislación en la materia y la forma en que el administrador público especializado puede ocupar posiciones en el gobierno y la forma en que se desvirtúa el término tecnócrata que le es aplicado.

Hasta el tercer Capítulo la tesis esta desarrollada con aspectos teóricos. A partir del Capítulo IV se inicia un Análisis teórico-práctico y surge la petición formal por parte de los Partidos Políticos de establecer la Cédula de Identidad Ciudadana. Este Capítulo se conforma con seis incisos correspondientes a cada tema de los discutidos en las sesiones de las audiencias públicas para la reforma electoral y la concertación entre Partidos Políticos. Este Capítulo consiste en señalar mediante un pequeño resumen, todas las ponencias ventiladas en este foro, destacando especialmente las que se relacionan con el tema de este trabajo, o sea las que solicitan formalmente la instauración de la Cédula de Identidad Ciudadana.

En el Capítulo V se ubica la propuesta para implantar y emitir la Cédula de Identidad Ciudadana, se anotan los componentes administrativos e informáticos elementales para lograr la emisión, se incluye también la descripción del equipo de cómputo sugerido, del recurso humano y del presupuesto necesario para llevar a cabo el proyecto. Es muy importante hacer mención que en todos los apartados relacionados con el presupuesto del proyecto se usaron parámetros económicos investigados en 1989-90, razón por la cual los costos generales descritos en el cuerpo del trabajo pueden aparentar ser bajos.

Como podrá observarse, se pretende interpretar aspectos radicalmente administrativos con aspectos políticos, y este es el motivo por el que se consideró que el tema se encuentra influenciado por un amplio margen de acciones políticas, la misma voluntad para instaurar la Cédula de Identidad Ciudadana es un aspecto político, y los recientes cambios en acciones de tipo electoral, como la consulta pública, razón por la cual esta tesis incluye una somera revisión histórica de estos aspectos desde el Imperio Azteca hasta la Reforma Electoral de 1989-90, también incluye un complemento teórico sobre los Partidos Políticos y la democracia. Incluye en el último capítulo la revisión del marco jurídico que enmarca la acreditación de la ciudadanía, la estimación de costos con precios de 1989-90, el detalle técnico-informático de su manejo y la

Administración del proyecto para instrumentar la Cédula de Identidad Ciudadana.

El último Capítulo lo constituyen las conclusiones del trabajo, algunos comentarios personales y la recomendación de instrumentar la CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA.

AMBIENTE SOCIAL-POLITICO-ECONOMICO

PROBLEMATICA

- OBTENCION DE SERVICIOS PUBLICOS
- CAMBIO DE GIROS (TELEGRAFOS)
- CORREO CERTIFICADO
- CAMBIO CHEQUES (BANCO)
- SERVICIOS MEDICOS
- INSCRIPCION EN ESCUELAS
- IDENTIFICACION PARA VOTAR
- OTROS

MARCO JURIDICO

- CONSTITUCION
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
- LEY GENERAL DE POBLACION
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION
- COFIPE
- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION
- REGLAMENTO PARA LA EXPEDICION DE CERTIFICADOS DE NACIONALIDAD MEXICANA

VOLUNTAD POLITICA

VOLUNTAD CIUDADANA

C
I
U
D
A
D
A
N
O
S

PARTIDOS POLITICOS

PROYECTO

CEDULA DE IDENTIFICACION CIUDADANA

CAMPAÑA DE COMUNICACION SOCIAL

ESQUEMA DEL PROYECTO

CAMPAÑA DE COMUNICACION SOCIAL

RECURSOS Y EQUIPO

- ▶ PRUEBAS
- ▶ CENSO
- ▶ PROCESO
- ▶ IMPRESION
- ▶ CAPTURA
- ▶ VALIDACION
- ▶ IMPRESION
- ▶ DISTRIBUCION

**CEDULAS
PADRONES**

**I
D
E
N
T
I
F
I
C
A
C
I
O
N**

CAMBIOS DOMICILIO = NUEVOS CIUDADANOS = PERDIDAS = REDISTRITACION

OPINION Y RESPUESTA CIUDADANA

CAPITULO I
ANALISIS RETROSPECTIVO DE LOS
PROCEDIMIEENTOS ELECTORALES Y
SUS CONTROLES ADMINISTRATIVOS

CAPITULO I: ANALISIS RETROSPECTIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN MEXICO.

I.1.- Del Imperio Azteca a la Imposición Política de la Monarquía Española.

"...pues la tierra le fue dada a los hombres por los Dioses; no son los hombres los dueños de la tierra, sino sus jardineros..."

Filosofía Mexica.

México a lo largo de su historia, ha dado muestras de poseer manifestaciones culturales amplias y diversas, alcanzando un alto nivel científico, religioso, filosófico y político-administrativo, la antigüedad de las mismas, por ejemplo la civilización Maya ha sido consignada por Norman Hammond, de la Universidad de Cambridge, Inglaterra como una de las más antiguas, y encontró en Bécice restos de cerámica y de madera al nivel de la roca que dieron lecturas de hasta 2450-2750 A. C. (1) y por el investigador José Díaz Bolio, quien descubrió fechas y vestigios basados en el arte crotálico que sitúan a la civilización Maya como contemporánea de la Egipcia y aún más atrás. (2)

Sin embargo, he tomado como referencia al imperio Azteca (Mexico), por ser el más cercano cronológicamente y el más documentado, cabe aclarar que no es el más desarrollado, ya que la verdadera época de esplendor de civilizaciones como ya lo consignamos data de 6 u 8 mil años atrás.

Los aztecas rescataron la tradición Tolteca y la fundieron con un espíritu guerrero con el primer afán de sobrevivir y en segundo, con la finalidad

de manifestarse como una potencia política-guerrera en relativamente poco tiempo.

La organización política heredada por los aztecas y el discurso político que manejaban, poseen una riqueza y una complejidad que requerirían de un tratado aparte para su análisis, así vemos que el México antiguo presenta desde el Génesis del Estado-Nación hasta los Mexicanas, la aparición de Sociedades Secretas cuya influencia era determinante en la elección de un gobernante, como lo podemos observar en el siguiente relato: "A la muerte de Centeótl, Tlacaélel desechó de inmediato la posibilidad de erigirse Emperador. No sólo porque estimaba que resultaría absurdo ostentar este cargo sin la previa existencia de un auténtico Imperio, sino también a causa de la particular interpretación de los acontecimientos que habían precedido al desplome del Segundo Imperio Tolteca. A su juicio, la centralización en una sola persona de las funciones de Emperador y sumo sacerdote de la Hermandad Blanca, había resultado igualmente perjudicial para ambas dignidades, con su atención centrada en la gran variedad y complejidad de los problemas derivados de la administración de tan vastos dominios, los Emperadores habían terminado por desatender las obligaciones inherentes a sus funciones sacerdotales". (3).

Así pues en el caso de los aztecas, los primeros tres reyes sucedieron de padre a hijo en forma hereditaria, pero cuando Chimalpopoca fue muerto por órdenes de los Tecpanecas y comenzó la guerra contra el dominio de estos, la Hermandad Blanca de Quetzalcóatl con Tlacaélel a la cabeza, retomó la antigua costumbre de elegir un nuevo gobernante o Tlatoani, de entre los príncipes de Linaje, pero sobre todo atendiendo a dos aspectos combinados, uno el Coyuntural y otro el de las características del personaje.

En el caso de Itz'atli "Tlacaélel afirmaba la convicción de que era la persona indicada para restablecer la concordia en el agitado pueblo azteca, a causa de su reconocida prudencia, por lo que se consideraba que sabría encontrar la forma de mantener la organización defensiva surgida bajo la dirección de Moctezuma". (4).

Por lo que se refiere a "Linaje", este no solamente era producto de los lazos familiares, sino que se obtenían por un lado en el "Calmécac". Templo-escuela en donde se les enseñaba a los jóvenes las altas Ciencias, el arte de la guerra y la más alta Sabiduría Cósmica y por otro, debido a los méritos en campaña y al desarrollo de la personalidad; registrado se encuentra que el Tlatoani no era una mera figura decorativa, era un verdadero servidor de su pueblo, "El personalmente, en ocasiones durante la noche, se preocupaba por la vigilancia militar, velaba para que no se embriagaran, recorría la ciudad y daba enseñanzas a los estudiantes que aprendían en el Calmécac" (5), la figura del Tlatoani surgía así para atender a las demandas del momento histórico que se vivía, como ya lo mencionamos, dada su capacidad y sus características.

Calificar de teocracia la forma de gobierno en este caso la del pueblo azteca, sería una forma muy ligera para comprender la riqueza del aspecto cultura-política, que poseían los pueblos prehispánicos en lo referente, en este caso, al procedimiento de elección de un gobernante, aunque no podemos olvidar que en innumerables casos los gobernantes se sucedían por línea directa de padre a hijo, como sucedía en Texcoco y Tlacopan, insistiremos que esto era solo un aspecto de linaje y confianza en el futuro gobernante, pero no un favoritismo, que por cierto tampoco se extendía para la elección de otros funcionarios generales, quienes ocupaban sus cargos de acuerdo a sus méritos y a la preparación recibida.

Sin embargo la riqueza de este proceso fué roto al consumarse la destrucción de los pueblos de la alianza México-Texcoco-Tlacopan, durante la invasión y colonización española. Las primeras experiencias de gobierno en esta etapa fueron las de la imposición y la tiranía, el fenómeno "Botín de guerra" que nos describe el maestro Elías Canetti (Masa y Poder), se presenta en la primera etapa de la colonia con toda su fuerza.

La aportación de esta época, en lo que se refiere a la historia de los procedimientos electorales, es nula, durante los 300 años que duró la colonia, las elecciones en su versión moderna no existieron y la práctica electoral era considerada como una verdadera idea exótica.

La historia tradicional ha hecho énfasis en que la conquista es la formación del territorio y que la Nueva España fué formada por Hernán Cortés y por otros españoles, que como colaboradores, émulos o sucesores, complementaron su obra. Ellos unieron los territorios y grupos indígenas en un solo territorio y una sola sociedad, se enlazaron en parte racialmente con los indígenas y les infundieron la cultura cristiana del occidente.

Pero se han olvidado que bajo los factores dirigentes de los primeros conquistadores y la iglesia, solo se logró la destrucción de una cultura amplia, estableciendo solamente poblaciones o regiones que eran en lo político vacantes, expuestas a la voracidad de advenedizos y otros principales que se prestaban a los manejos de encomenderos y alcaldes mayores, eclesiásticos y otras personas interesadas en dominar a los pueblos para aprovecharlos en sus granjas y negocios.

Los puestos menores, se compraban, se usurpaban o se adquirían como los de Cabildo que eran vendidos por la corona desde 1591, pero solamente podrían aspirar a los cargos, los hombres de orden que no fueran "indios, mestizos, negros o castas". Con algunas excepciones, pero los cargos de verdadera importancia política como, oidor, abogado

de la real audiencia y otros, se reservaban por lo general a los peninsulares, el de virrey siempre.

"Fue hasta el 17 de abril de 1535, que el gobierno Virreinal fue establecido como definitivo, por disposición del Emperador y se implantó hasta después de haber ensayado otras formas de gobierno que no dieron resultado" (6); el de Hernán Cortés (1521-1524) quien fue confirmado por el emperador Carlos V en 1522, en el gobierno que de hecho ejercía, y que fue prolongado en el de sus lugartenientes y jueces de residencia hasta 1528, y el de las primeras audiencias (1528-1535).

El poder del Virrey por voluntad del monarca, era tan amplio como el de este mismo, mientras no hubiese especial prohibición. Comprendía en concreto cinco atribuciones, en virtud de las cuales era: Gobernador, Capitán General, Presidente de la Audiencia, Superintendente de la Real Hacienda y Vicesabido de la Iglesia. Contra los posibles abusos del poderoso virrey, fueron establecidos los jueces de residencia, que le tomaban cuenta de su administración y los visitadores, que podían venir en cualquier tiempo, si las circunstancias lo exigían.

"Fueron sesenta y uno los virreyes de la Nueva España, pero dos de ellos Luis de Velasco, hijo y el Sr. Ortega y Montañés gobernaron cada uno dos veces, resultando así 63 administraciones". (7).

Por último es importante comentar que como complemento del poder virreinal, puedan considerarse para el orden judicial, la Audiencia, la Acordada y la Inquisición, que eran tribunales con diversas jurisdicciones.

Las Audiencias eran Tribunales de apelación, tres ejercían jurisdicción en el Territorio de la Nueva España: la de México, que era la más importante y formaba parte del Gobierno General de ella, la de Guatemala y la de Guadalajara.

La de México empezó a funcionar en 1528, tenía por territorio el de casi toda la Nueva España, propiamente tal, más Yucatán y Tabasco, y servía al Virrey de cuerpo consultivo, cuando se reunía presidida por él en "Real Acuerdo".

La de Guatemala se llamó al principio (1543) "de los confines", tenía jurisdicción sobre Chiapas y Soconusco y por años la tuvo también sobre Yucatán, Cozumel y Tabasco.

La de Guadalajara residió primero en Compostela: su territorio la formaban la Nueva Galicia y algunas regiones próximas de la Nueva España propiamente tal, la Nueva Vizcaya, Nuevo México y las Californias, fue fundada por la Cédula de 13 de febrero de 1548.

La Acordada fue un tribunal auxiliar, que se hizo necesario para juzgar sumariamente y ejecutar sin tardanza a los innumerables ladrones que atemorizaban los campos y poblados. Debjó su nombre a que su establecimiento fue una providencia "acordada" en el real Acuerdo, que la Corte aprobó en 1722. Empezó de hecho a funcionar desde 1703 y produjo buenos resultados, pero hubo de ejecutar en 106 años (1703-1809) a 888 reos, es decir unos 8 por año.

"La Inquisición, fué fundada por los Reyes Católicos en 1480, para mantener la Unidad Religiosa de la Península con autorización del Papa Sixto IV y se denominó El Santo Oficio de la Inquisición. Fué destinada a conocer de los delitos en materia de Fe y costumbres, tenía en su seno varios Eclesiásticos, peritos en la moral y el dogma católico que calificaban aquellos, sin pronunciar sentencia de muerte cuando el reo la merecía conforme a las Leyes del Reino, era relajado al Brazo Seglar.

La Inquisición no perseguía de suyo a los católicos, sino a los que profesando la religión católica, abierta u ocultamente la abandonaban o ejercían proselitismo en contra de ella, sus procedimientos eran usuales en los tribunales de la época, pero más reglamentados y en cuanto cabe, menos crueles. En la Nueva España fué establecida formalmente en 1571, pero existía de hecho desde 1522. Desde 1573 los indios quedaron fuera de su jurisdicción".(8)

Se sabe que al concluir el siglo XVIII el Santo Oficio degeneró, desatendiendo sus propios fines y convirtiéndose en instrumento político del Gobierno.

En medio de la vorágine de corrupción que acarreo esta forma de gobierno, surgieron las reformas Borbónicas para la reordenación del poder peninsular en la Nueva España, provocando un profundo desequilibrio en el sistema y un reacomodo de los grupos tradicionales en el poder, lo que condujo a la división de la antes unida élite tradicional, lo cual nos lleva a los antecedentes del movimiento de Independencia que a continuación analizaré.

I.2.- DE LA ABDICACION DEL TRONO ESPAÑOL (1808) AL PERIODO CONSTITUTIVO (1821-1867)

"La regla de oro de la libertad es el derecho a la disensión".

Ramón Charles

Para el estudio de este período es importante considerar los procedimientos electorales dispuestos por las Constituciones españolas, napoleónicas y de Cádiz, las cuales son antecedentes del Derecho Electoral Mexicano del siglo XIX. Así vemos que luego de la abdicación de Bayona y de que José Bonaparte fuera designado para ocupar el trono español, Napoleón resuelve otorgar una Constitución a España y sus colonias. Dicha Constitución establece entre otras formas, unas cortes electivas estamentales, de 172 miembros representantes del clero, la nobleza y el pueblo.

"Al pueblo correspondían 62 diputados, de los cuales 22 tocaban a América y Filipinas; y de estos, 4 a la Nueva España, 2 por el virreinato y otros dos por las provincias internas. Si bien la Constitución Napoleónica nunca llegó a aplicarse, respetó la idea de elegir representantes americanos a los órganos colegiales españoles; esta idea debió recogerla la junta central de Sevilla (en guerra contra Napoleón y José Bonaparte)".(9).

En efecto, la junta expidió el 22 de enero de 1809 un decreto por el que llama a elegir nueve representantes por el total de las colonias españolas. Para la Nueva España se estipulaba que en las capitales, cabezas del partido del virreinato, incluidas las provincias internas, para que procedieran los ayuntamientos a nombrar tres individuos de notoria probidad, talento e instrucción, exentos de toda nota que pueda menoscabar su opinión pública, o de entre estos, por sorteo se extraería uno, a fin de que en el real acuerdo se seleccionara una terna, de esta también por sorteo, se sacaría al que sería diputado por la Nueva España ante la junta de Sevilla.

En México resultó electo como primer diputado de su historia el tlaxcalteca Miguel Lerdizábal, quien residía en España y era del real seminario de Vergara, fue elegido el 4 de octubre de 1804.

Refugiada en Cádiz la junta y transformada luego en regencia, convocó a elección de cortes el 14 de febrero de 1810.

Hacia fin de 1810, habían quedado elegidos catorce representantes por el virreinato de la Nueva España; "se había asignado una cuota de quince diputados, pero Nuevo Santander no efectuó la elección de los catorce electos, sólo diez viajaron a España, a los que se sumaron cuatro diputados por las provincias internas, a estos catorce se agregaron todavía otros siete que fueron elegidos como suplentes entre los americanos residentes en la Isla de León". (10).

La Constitución de Cádiz de 1812, en materia electoral, disponía que la "base para la representación nacional es la misma para ambos hemisferios" (Artículo 18), que "por cada 70 mil almas de población habría un diputado de cortes" (Artículo 31) y que "la elección se haría en tres grados, celebrándose juntas de parroquia, de partidos y de provincia" (Artículo 34). Los diputados, no podían ser reelegidos sino mediando otra diputación, se renovarían en su totalidad cada dos años.

Es decir, que los Diputados a Cortes eran elegidos en forma indirecta por medio de electores parroquiales que se nombraban uno por cada doscientos vecinos.

La elección de Diputados era por cada setenta mil habitantes o fracción mayor de treinta y cinco mil, en caso de que la fracción fuese menor se unirla a otra provincia. La elección se llevaba a cabo cada dos años.

Para ser electo se requería tener veinticinco años cumplidos, ser ciudadano del Imperio Español, considerándose como tales a los naturales que por ambas líneas fueran originarios de los dominios españoles o haber obtenido de las Cortes carta de ciudadanía (esto se puede situar entre los primeros antecedentes de la cédula de identidad);

si eran hijos de extranjeros, deberían ser legítimos y sus padres estar domiciliados en España y encontrarse en ejercicio de sus derechos, ser nativo de la provincia o con residencia de siete años, así como tener renta proporcionada procedente de bienes propios.

La determinación de esta Constitución para que se desarrollaran los comicios, fue mediante tres etapas subsecuentes: La Primera; establecía que en las juntas de parroquia estaba la primer instancia del proceso electoral, se integraba por una circunscripción de tipo religioso puesto que consideraba los límites geográficos de cada parroquia y por lo tanto, el párroco presidía a los ciudadanos en la elección de un elector que les correspondía, Segunda: En las Juntas Electorales de Partido; en esta segunda instancia se designaban a los Delegados que conformarían las juntas de Partido mediante el sistema de mayoría relativa. Tercera; En las Juntas Electorales de Provincia se elegía un Diputado por provincia a partir de los resultados preliminares de los electores de partido.

En este proceso no existía padrón alguno, no había órganos oficiales que regularan el proceso, ignorándose por ello quienes podían o no votar. La única instancia con decisión era la mesa directiva de casilla, misma que en el momento de la votación tenía la capacidad de decisión, inclusive decidir si un ciudadano podía votar o no, ya desde entonces era necesaria la expedición de un documento oficial de identificación.

Y mientras la Constitución de Cádiz se juraba y comenzaba a aplicarse en España y en México, y se realizaban elecciones para las cortes ordinarias que se instalaron el 25 de septiembre de 1813, la masa del pueblo seguía combatiendo por su independencia y desconocía lo efectuado en la metrópoli.

Así es que los procesos electorales gaditanos abarcaron solo el territorio nacional controlado por las autoridades virreinales y solo aquellos elementos ilustrados y prósperos de la población que se pronunciaban por la continua anexión a España, los que más adelante serían el partido conservador, aquellos otros que se habían insurreccionado con el "grito de Dolores" habían preparado su propio texto constitucional "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 por el Supremo Congreso Constitucional e Insurgente (compuesto por 8 personas) un magnánimo y bolivariano artículo 13 de este "decreto constitucional" decía textualmente: "se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella".

El Artículo 14 extendía la ciudadanía a todos los extranjeros que profesan la religión católica y no se opusieran a la libertad de la Nación. Cosas estas no simplemente declarativas, ya que los artículos 6 y 7 establecieron respectivamente: "el derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece sin distinción de clase ni países a todos los ciudadanos..."; "la base de la representación nacional es la población

compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reputan como ciudadanos". (11)

El Supremo Congreso se compondría de diputados elegidos uno, por cada provincia e iguales todos en autoridad "artículo 48" para ser diputado se requería "ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, la edad de 30 años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo". (artículo 52).

En cuanto a las elecciones de diputados, el supremo congreso, se reproducía en lo esencial el sistema de la Constitución de Cádiz.

Describiremos este sistema en detalle, puesto que es el adoptado, con variantes relativas a las condiciones de fortuna, empleo, edad y número de grados, por las posteriores constituciones mexicanas.

Cabe destacar que el antecedente más lejano de "nuestra Historia Electoral", lo encontramos en el contenido electoral de esta Constitución de Apatzingán. En esta primera Constitución Mexicana, la mesa directiva de casilla tenía, prácticamente, los elementos que ahora la forman, además de la Facultad de decidir la capacidad del ciudadano para sufragar, se hace notar la falta de una identificación confiable en estos tiempos.

No existía para esas fechas todavía un padrón de electores ni un organismo que regulara el proceso electoral, por lo que se puede considerar a la mesa directiva de casilla, el primer vestigio del actual Registro Federal de Electores.

En esta época, el proceso electoral estaba bajo la responsabilidad de los poderes locales. Factores, como la falta de vías de comunicación en todo el territorio, hacían imposible la existencia y funcionamiento de un organismo electoral a nivel nacional.

Las juntas electorales de parroquia se compondrían de los ciudadanos con derecho al sufragio, que estuvieran domiciliados y residiesen en el territorio de la respectiva iglesia (artículo 64). Se declaraban con derecho al sufragio los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de los 18 años, o antes si se casare; que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno. (art. 65).

Por cada parroquia se nombraría un elector, mayor de 25 años y residente en la feligresía (art. 66). Para elegirlo, los ciudadanos se

reunían en la cabecera de la parroquia (o en dos o tres juntas parciales, si la parroquia era muy extensa) y en lugar de escuchar misa elegían "en voz clara e inteligible los tres individuos que juzgue más idóneos para electores". (art. 37).

Terminada la votación, se suman públicamente los sufragios, el votado que reuniera el mayor número de sufragios, o aquel por quien en caso de empate se decidiera la suerte, quedaría nombrado elector de la parroquia (art. 75). Finalmente se trasladaría el curso a la iglesia del lugar donde se cantarían en acción de gracias un solemne Te Déum. (art. 76).

Tal era el desarrollo previsto para el primer grado de procedimiento electoral. El segundo grado se realizaría en las juntas electorales de partidos, cómputos de los electores de parroquia congregados en la cabecera de cada subdelegación (art. 82). Cada elector de parroquia expresaría a puerta abierta y por medio de cédulas, los tres individuos que juzgase más a propósito para ser electores de partido (art. 87). Sumados públicamente los sufragios quedaría nombrado aquel votado que reuniese el mayor número de estos, o en su caso de empate, el que decidiera la suerte (art. 88). En lo demás el procedimiento era similar en las juntas de parroquia. (12).

Finalmente se reunirán las juntas de provincia, compuestas por los electores de partido, en la capital de cada provincia (art. 93); lo que constituía el tercer grado del procedimiento electoral. Se votaría también por cédulas y a puerta abierta (art. 96), sumados los sufragios, quedaría elegido diputado en propiedad quien reuniera la pluralidad de sufragios, y suplente el que se aproximase más a la pluralidad (art. 97). Si hubiere empate, se procedería a sostener el nombramiento de diputado, tanto propietario como suplente, entre los votados que sacaren igual número de sufragios. (art. 98).

La Constitución daba amplia preponderancia al Supremo Congreso así elegido y tocaba a este a su vez, elegir los individuos del supremo gobierno, del tribunal de justicia, y de otros órganos jurisdiccionales (art. 103). El supremo gobierno estaría compuesto por tres individuos, iguales en autoridad, que se alternarían por cuatrimestre a la presidencia (art. 132); durarían tres años en el encargo y cada año saldrían por suerte uno de los tres (art. 132); no podrían ser reelegidos sino hasta pasado un trienio desde su administración.

El supremo consejo elegiría en sesión secreta por escrutinio con examen de tachar, y a pluralidad absoluta de votos, un total de nueve individuos (art. 151); hecho esto, continuaría la sesión en público, eligiendo los diputados por medio de cédulas a tres de estos nueve, que formarían en definitiva el supremo gobierno (art. 152 y 154). Ciertamente, la Constitución de Apatzingán no llegó a tener vigencia duradera alguna; sin embargo, fue base de buena parte del Derecho Electoral (y, en general, constitucional), sobre todo en lo relativo al sufragio indirecto,

pero cabe aquí distinguir entre las constituciones conservadoras y las constituciones laborales que introducían el sufragio universal; que por lo contrario, establecería el sufragio restringido por cuestiones de fortuna, una de las primeras elecciones en el México independiente se llevaron a cabo el 21 de diciembre de 1821, para formar el Congreso Constituyente. La convocatoria -según Alfonso Toro- "adolescía de grandes defectos y se apartaba por completo de las formas verdaderamente democráticas, pues la elección debería hacerse por gremios y era indirecta en tercer grado". (13).

Al respecto, Lucas Alamán dice que "la convocatoria decretada por la junta provisional gubernativa la alejaba mucho más del voto directo, haciéndola depender de los ayuntamientos, en especial de aquellos de las capitales de las provincias; los ciudadanos de todas las clases y castas, y en los extranjeros que tuviesen 18 años de edad, habían de nombrar los electores que eligieran a todos los alcaldes, regidores y síndicos, renovándose en totalidad los ayuntamientos. Estos ayuntamientos tenían que elegir un individuo de su seno para ser elector de partido". (14).

De los electores de provincia, que a su vez elegiría a los diputados, los que habían de ser nombrados por clases debiéndose elegir en las provincias de mayor población en el eclesiástico del clero secular, un militante natural o extranjero, un magistrado, juez de letra o abogado, además eran nombrados según las circunstancias y giros de cada una de las opciones. Por ejemplo, en México, un título y un mayorazgo; y en las otras profesiones de mineros, artesanos o comerciantes, en las que no habían de nombrar más que a un diputado, la elección era libre; el número de diputados debía de ser de 162 con 29 suplentes.

El congreso se instaló el 24 de febrero de 1822 para ser disuelto el 31 de octubre del mismo año por Agustín de Iturbide, quien detentaba el título de "Emperador de México". Posteriormente, Iturbide es derrocado y se forma un supremo poder ejecutivo, reinstalándose al Congreso Constituyente, que a su vez crea la República. En 1824 se realizó otra elección importante que por primera vez, tenía por objeto designar Presidente de la República.

Los comicios fueron efectuados, de acuerdo a la Constitución, por las legislaturas de los estados y en ellos ganó Guadalupe Victoria, postulado por el Partido Político de los Iturbidistas, que mantenían los principios del Plan de Iguala y Tratado de Córdoba.

En todos los Estados y Territorios de la federación se haría el nombramiento de diputados el primer domingo de octubre próximo anterior a su renovación, debiendo ser la elección, de hecho, los electores elegían juntas electorales, que, a su vez, elegían a los diputados. "Para ser diputado se requiere: 1. Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos; 2. Tener por lo menos 2 años

cumplidos de vecindad en el Estado que elige o haber nacido en él, aunque avecindado en otro". (15)

Por su lado, el senado se compondría de senadores, dos, elegidos a mayoría absoluta de votos por cada legislatura, y renovados por mitad de dos en dos años. Para ser senador se requería de las mismas cualidades que para ser diputado pero con una edad mínima de treinta años. La elección de senadores se efectuaría en todos los Estados el 1º de septiembre próximo anterior a su renovación por mitades; el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación se depositaría en un sólo individuo denominados Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El 1º de septiembre del año próximo anterior a aquel en que debiera entrar a gobernar un nuevo Presidente la Legislatura de cada Estado elegiría a mayoría absoluta de votos dos individuos, de los cuales uno por lo menos no debería ser vecino del estado elector.

Y así el 6 de enero se debía abrir y leer en presencia de las Cámaras Federales reunidas los testimonios de las elecciones estatales. Retirados los senadores, la Cámara de Diputados procedería a calificar las elecciones y contar los votos; y como es lógico el que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, sería el Presidente, en dado caso de que dos obtuvieran dicha mayoría, el que tuviese más votos sería el Presidente, quedando el otro de Vicepresidente. En caso de que hubiera empate con la misma mayoría, la Cámara elegiría uno de los dos para Presidente, quedando el otro como Vicepresidente.

La Constitución de 1824 ha sido muy criticada, además porque hacía Vicepresidente a quien no era otro que el Jefe de la oposición todos los Presidentes elegidos según esta Constitución tuvieron que afrontar sublevaciones de sus Vicepresidentes (con excepción del binomio Santa Anna-Gómez Farfás, que en este caso fué inverso. "Al finalizar el gobierno del General Guadalupe Victoria y como candidatos a sucederlo figuraban principalmente: Vicente Guerrero, los demás votos se distribuyeron entre Anastacio Bustamante, Ignacio Godoy y Melchor Múzquiz.

Los partidarios de Guerrero no quedaron conformes con los resultados de la elección y se levantaron en armas, lograron imponer a Vicente Guerrero, con el apoyo del Congreso, que anuló la acción del General Gómez Pedraza por considerarla fraudulenta. Fue la primera imposición y la primera acusación de fraude electoral de la Constitución de 1824. Más tarde Guerrero fué derrocado y después fusilado, en su lugar quedó Anastacio Bustamante, destituido al poco tiempo. Le sucede en la Presidencia Gómez Pedraza." (16)

El 30 de marzo de 1833 se llama a una nueva elección Presidencial. En ella, 16 Legislaturas votan por Antonio López de Santa Ana

constituyendo mayoría, como Vicepresidente es electo Valentín Gómez Farías, quien días después asumió la presidencia cedida por Santa Anna, y poco después ante la política liberal de su sucesor regresó el "caudillo de la manga de clavo" (Santa Anna) a resumir la presidencia y disolver el Congreso; poco después en una "asamblea de notables" reunida por Santa Anna, este hizo desaparecer la Vicepresidencia.

Para el 9 de septiembre de 1835, las cámaras se reunieron en forma conjunta y asumieron carácter constituyente; el 23 de octubre del mismo año expidieron unas "bases constituyentes" que fueron anticipo de las "siete leyes" constitucionales centralistas de 1836, la primera de estas leyes atribuía la ciudadanía a los mexicanos mayores de edad que tuvieran una renta anual mínima de cien pesos. Y a partir de 1846 se exigiría además saber leer y escribir. La segunda establecía un supremo poder conservador, integrado por cinco individuos de los que se renovarían uno cada bienio.

La tercera ley establecía que los diputados deberían ser mayores de treinta años, con un ingreso no menor de 1,500 pesos anuales de renta, durando cuatro años en sus encargos y renovándose por nitidez de cada bienio.

La cuarta Ley exigía que el Presidente fuera mexicano por nacimiento, mayor de 40 años y con una renta anual no menor de 4,000 pesos. Duraría ocho años en su encargo y sería elegido sin sufragio popular.

Resumiendo tenemos entonces que, el sistema electoral fué restringido a partir de 1836, en ese año se promulgaron las 7 leyes constitucionales que disponían fundamentalmente:

- a) Que la República Federal establecida por la Constitución de 1824, fuera sustituida por la República Central.
- b) Los sirvientes domésticos y quienes no supieran leer y escribir no podían votar.
- c) Los ciudadanos prácticamente podían elegir sólo a los diputados. En realidad lo nuevo consistía en que se limitaba el derecho a votar. En lo referente a otros aspectos, las prácticas electorales eran las mismas: la elección del Presidente era indirecta, pues en lugar de los Estados, ahora elegían los senadores y los ministros de la Suprema Corte.

Por otro lado, en el año de 1857 se aprobó la nueva Constitución, en donde se declaraba que la soberanía residiera en el pueblo, y que para sus beneficios se instituya el poder público por el que el pueblo tenía el derecho de alterar o modificar la Reforma de Gobierno, y que las

elecciones para diputados, ministros de la Suprema Corte y Presidente de la República serían indirectas en segundo grado con escrutinio secreto.

El 12 de febrero de 1857, siete días después de la Constitución, se proclamó la Ley Orgánica Electoral, que establecía más detalladamente las modalidades del sufragio. En la junta primaria, el ciudadano entregaría su boleta electoral con dos nombres escritos: el de su candidato a elector y el suyo propio; uno de los secretarios le preguntaría en voz baja si el ciudadano "X" era su elegido. Los electores primarios así elegidos, a razón de uno, por cada 500 habitantes, se reunirían en las juntas de distrito; estas, por escrutinio secreto procederían a elegir sucesivamente: Diputados, Presidentes de la República y de la Suprema Corte. El Congreso Federal computaría los votos de las diversas juntas de distrito y procedería en términos generales, como en los ordenamientos comentados anteriormente.

Como se ve, el procedimiento indirecto quedaba reducido a dos grados. El Presidente sería elegido por las juntas de distrito y ya no por las Legislaturas Estatales; se introducía así un mejor control popular sobre su elección. El nombramiento de diputados y demás autoridades se haría sobre su elección. El nombramiento de diputados se haría sobre la base de distritos arreglados, en el interior de cada estado, a razón de un distrito -y un diputado- por cada cuarenta mil habitantes o fracción remanente mayor de 20,000.

Una vez promulgada la Constitución se llamó a elecciones federales y estatales. Los conservadores y la iglesia se negaron a participar, pues rechazaban en principio la Ley fundamental.

En consecuencia, en esas elecciones sólo intervino el partido liberal que presentaba dos candidatos; Miguel Lerdo de Tejada e Ignacio Comonfort. Finalmente, este último fué electo Presidente de la República Mexicana mientras que Benito Juárez era nombrado Presidente de la Suprema Corte, cargo al cual correspondía de acuerdo con la Constitución de 1857, sustituir al Presidente de la República en caso de ausencia temporal o muerte; así ambos tomaron posesión el 1° de diciembre de 1857.

Poco después se produjo otro golpe: Comonfort, consideró que la Constitución era demasiado radical, sobre todo porque apuntaba a destituir de raíz el poder político y económico del clero. De esta manera anuló la Constitución y convocó a un nuevo Congreso Constituyente, en que debían de estar representados todas las tendencias políticas. No obstante, se produjo un levantamiento militar el 11 de enero de 1858; se formuló luego el Plan acostumbrado (de Tacubaya esta vez) se nombró Presidente interino al General Félix Zuloaga. Mientras tanto, por el campo liberal Juárez tomó posesión de la Presidencia de la República.

Las consecuencias no se dejaron esperar: se desató una guerra que se prolongó hasta 1861, de la cual salieron triunfantes los liberales, con posterioridad y como producto del conflicto se inició la guerra contra la intervención Francesa.

Estas dos guerras habían hecho imposible las elecciones, hecho que, en el año de 1865 hizo que se prorrogara el mandato de Juárez hasta que fuera posible realizar elecciones constitucionales. La ampliación del período presidencial de Juárez fué aprobado por la mayoría de los Jefes republicanos; una vez derrotados los Franceses se convocó a la Nación para las elecciones.

I.3.- DEL PERIODO CONSTITUCIONAL (1867) A LA ERA DICTATORIAL Y A LA FAMILIA REVOLUCIONARIA EN EL PODER.

"No hay trono más vacilante que el que se sostiene más bien en la fuerza de las armas que en el amor al pueblo".

J. Clavijero.

Terminada la lucha, se celebran elecciones el 14 de agosto de 1867, las que por cierto han sido consideradas, como las primeras que expresaron -aunque imperfectamente- tendencias políticas reales; en esos comicios fueron los candidatos: Juárez, quien obtuvo 7,422 votos, Porfirio Díaz 2,709, otros candidatos 249, (cabe recordar que estos votos son los de los electores de parroquia, elegidos a su vez a razón de uno por cada quinientos habitantes).

"Juárez incluyó en el acto electoral un referéndum, inconstitucional, por el cual se preguntaba al pueblo si aceptaba que la Constitución fuese reformada para introducir una segunda cámara (y otras reformas menores). El Congreso desestimó, por inconstitucionales, los resultados del referéndum, El senado fué finalmente introducido por el Congreso de 1874". (17)

Con la Ley Orgánica Electoral, se agrega la práctica de poner la palabra "votó", junto al nombre de cada ciudadano en el padrón electoral, después de haber ejercido su derecho de sufragio y se enfatiza que los

comisionados para el empadronamiento y para instalar las mesas de casilla debían ser originarios de la sección.

Los partidarios de Díaz, tacharon de fraudulentas las elecciones y se levantaron en armas, aunque poco tiempo después eran derrotados. Cabe en este punto, recordar el comentario del maestro Alfonso del Toro (que sirve de antecedente para el análisis de épocas posteriores) al respecto de que "ninguno de los rebeldes pretendía cambiar en la reforma el gobierno; sino tan solo el cumplimiento de la Constitución, lo que era imposible puesto que habiéndose adoptado el Sufragio Universal, en un pueblo en el que había un gran número de analfabetas sin propiedad y que muchas veces aún desconocían el idioma oficial, natural era que las autoridades hicieran siempre predominar sus candidatos". (18)

En 1871 de nuevo se realizaron elecciones, en las cuales nuevamente triunfó Juárez con 5,837; Díaz obtuvo 3,555 y Lerdo 2,864; como ninguno de los candidatos obtuvo mayoría absoluta, la elección fue perfeccionada por el congreso en favor de Juárez: 108 congresistas votaron por Juárez, 3 por Díaz y 5 en blanco.

A la muerte de Juárez (18 de julio de 1872), se realizaron elecciones que fueron ganadas por el Presidente interino Lerdo de Tejada, por 9,520 votos, contra sólo 604 de Díaz, 136 de otros candidatos y 52 en blanco. En 1873 tuvieron lugar varias elecciones importantes, la de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (cargo que significaba el de vicepresidente de la República) y las de gobernadores de algunos de los estados más importantes, dichas elecciones según la visión de algunos historiadores no fueron más que farsas, en las que el Gobierno de Lerdo abusó de la fuerza, impulsó a los candidatos oficiales, resultando por cierto electo como presidente de la corte José María Iglesias, en competencia con Porfirio Díaz. (19) Para 1874, Lerdo de Tejada que había sido el Director de la Política Juarista hasta enero de 1871, llevó a cabo el establecimiento del senado el 6 de noviembre (del mismo 1874) intentado antes por Juárez y la incorporación en la Constitución de las Leyes de Reforma (25 de septiembre de 1873).

En 1876 Lerdo de Tejada fué reelegido con el 90% de los 8,288 sufragios, en lo que constituye el golpe de estado constitucional que denunció el Presidente de la Corte, José María Iglesias: según este, en más de cien de (230) distritos electorales no hubo elecciones y en los otros hubo todo tipo de vicios electorales. Contra esto se levantaron Iglesias (infructuosamente) y Díaz, que se apoderó del gobierno mediante el Plan de Tuxtepec, en el cual se desconocía a Lerdo de Tejada y se nombraba Presidente interino a Porfirio Díaz bajo el irónico lema de la No-reelección; es aquí donde finaliza el período constitucional.

El porfirismo (1876-1911) constituye toda una época nacional caracterizada por la paz y el progreso que por desgracia no fueron

orgánicos. Antes dieron lugar a la incubación de nuevos trastornos civiles y sociales. Díaz obtuvo el triunfo de su primera presidencia que se inició el 5 de mayo de 1877. Los 35 años del porfiriato comprenden nueve períodos presidenciales (considero inútil computar los votos obtenidos por Díaz en las sucesivas elecciones que convocó), todos de cuatro años, excepto al penúltimo que fue de seis (1904-1910), el último que debió haberlo sido, sólo fue comenzado.

"En aquel ambiente de brillante prosperidad a la que llegó el país en el segundo período del porfiriato (1896-1907), pudo verificarse la paradoja de la política sin la política, en la que desaparecieron los partidos políticos efectivos, las elecciones se redujeron a una ficción democrática, el Gobierno Republicano se transformó en una especie de monarquía absoluta y no hubo más cuestión política que la de la sucesión del General Díaz en el caso de su muerte". (20)

Durante su dictadura Díaz procuró cuidadosamente que se guardase todas las formas legales, de manera que nunca omitió las elecciones y se esforzó en derivar de la Ley -reformándola si era menester- las facultades que necesitaba para su poder absoluto. "La cuestión de la sucesión presidencial suscitada por el mismo General Díaz en dos ocasiones (1898 y 1900-02), agrió mucho los ánimos entre científicos y registas. En 1904 los banqueros europeos exigieron como garantía para sus operaciones que se resolviese la cuestión sucesoria y entonces fué instituida la vicepresidencia de la República, para la que fué elegido Ramón Corral." (21)

Esta situación, absurda en un país de régimen democrático, la mantuvo intacta Porfirio Díaz sin haber aprovechado el inmenso poder de que dispuso para la educación democrática del pueblo ni para la solución del problema religioso.

La bandera de la oposición pasó a ser: Sufragio Efectivo-No Reelección, y fué Francisco I. Madero el primer Presidente en la Historia de México electo en las elecciones verdaderamente participativas, aunque todavía convalidadoras de un acto de fuerza anterior. Es decir -como dato revelador para las premisas del presente trabajo- que hasta la elección de Madero, México no conoció elecciones libres y significativas, esto es, que implicaran cambios pacíficos -no determinados por la fuerza o por la previa posesión del gobierno- de equipos y programas de gobierno. (22)

Las elecciones no eran un mecanismo destinado a la expresión de la voluntad popular, sino la legitimación de la fuerza militar. Como dice Pablo González Casanova: "...la votación es posterior a la elección..." (23)

Sin embargo, la historia se repite y dadas un conjunto de circunstancias políticas, sociales y de intereses militares, se inicia otra etapa de tomas

violentas del poder, iniciadas por el General Victoriano Huerta, que puso fin estúpidamente a la primera experiencia del gobierno de Madero, defecionando y reduciendo a prisión al Presidente y Vicepresidente de la República, (18 de febrero de 1913). Estos firmaron al día siguiente sus renuncias, el Congreso las aceptó e inmediatamente quedó de Presidente Interino el Secretario de Relaciones Pedro Lascuráin, el cual después de tomar posesión y nombrar Secretario de Gobernación a Huerta, dimitió a su vez para que Huerta, ocupase al Presidencia, según se había convenido "en vista de las circunstancias, Se puede observar que desde 1867, período que se analiza, lo que menos importaba era el establecimiento de una ciudadanía sólida y toda la atención se concentraba en la lucha del poder político.

El cuartelazo Huertista duró hasta el 15 de julio de 1914, dada la campaña militar que con éxito dirigieron Villa y Obregón; Huerta renunció dejando el supremo poder en manos de Francisco Carbajal, quien tuvo que entregarlo incondicionalmente a la Revolución triunfante.

El período 1914-1917 se caracteriza por la cruenta lucha armada y la anarquía, aparecen el gobierno de los convencionistas, y la declaración de guerra a Carranza. "La historia de la Política interna mexicana posterior a la Revolución, puede dividirse en dos períodos, separados por uno de transición. El primer período (1917-1928) es el de las sucesiones presidenciales violentas, decididas por las armas; el segundo (1934-1946), al de inicio de las sucesiones presidenciales pacíficas (hasta la fecha). En el de transición (1928-34) terminan las sucesiones presidenciales violentas y se inician las pacíficas." (24) A partir de este período se inician los trabajos de índole administrativo para establecer la ciudadanía de los individuos.

"Para reglamentar las primeras elecciones presidenciales posteriores a 1917, se pone en vigor la Ley Electoral del 6 de febrero de ese año, es decir, un día después de que entró en vigor la Constitución, las elecciones se produjeron un poco más de un mes después del 11 de marzo del mismo año y en ellas Venustiano Carranza llegó a la presidencia de la República. Se trata de una Ley Electoral sumamente sencilla que plantea en forma elemental y hasta insuficiente, algunos procedimientos en materia electoral".(25)

La ley de 1918 exigía a los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo. Requería también esta Ley que se registraran los candidatos. No hay que confundir registro de candidatos ante cada elección con registro de partido; este último se exige hasta la ley de 1946. La Ley de 1918 estuvo vigente en un largo período de más de 28 años. Prescribía el voto secreto.

Las características que esta ley prescribe a los partidos, han sido recogidos en todas las posteriores reglamentaciones. un dato curioso que hay que resaltar de la ley de 1918 es que los primeros cinco

ciudadanos que llegaban a las casillas eran los responsables legales de la conducción de las elecciones en cada una de ellas.

Hay que tomar en cuenta que hasta entonces el país no contaba con una experiencia significativa en materia de partidos y de elecciones libres. Todo un conjunto de acontecimientos electorales (debidamente registrados en la historia), tuvieron lugar con la misma sencilla Ley de 1918. Muchas de ellas sirvieron al estado y a su partido para elaborar en el futuro una nueva legislación, en cuyas disposiciones se trataría con éxito de frenar los movimientos políticos. En especial de los movimientos Vasconcelista y Almazanista, aprendió el sistema político un buen número de lecciones.

Así con un enorme cúmulo de experiencias político-electorales, que el gobierno de Avila Camacho decidió promover una nueva Ley Federal Electoral.

I.4.- 1946-1989, LA REPRESENTACION POLITICO PARTIDISTA.

"La democracia es el destino de la humanidad futura; la libertad, su indestructible arma; la perfección posible, el fin a donde se dirige."

Benito Juárez

En diciembre de 1945 fue enviada al Congreso una nueva Ley Federal Electoral, y aprobada por el mismo el 7 de enero de 1946. El grado de complejidad de esta ley es notablemente mayor que el de la anterior. En materia de partidos políticos, las disposiciones establecen procedimientos muy difíciles de llenar.

Por primera vez, se exige registro a los partidos nacionales para que puedan participar en las elecciones. "Reconoce como partidos políticos a las organizaciones que cumplan con los siguientes requisitos:

- e) Contar con un número de miembros no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en dos terceras partes de las entidades federativas se organice legalmente con por lo menos mil ciudadanos.
- f) Obligarse a normar su actuación pública por la Constitución Federal y a respetar las instituciones que ella establece;

- g) Hacer constar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pactos o acuerdos que subordinen a una organización internacional, o depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros;
- h) Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones de carácter religioso o racial;
- i) Organizarse conforme a las bases que establece la Ley;
- j) Obligarse a encauzar su acción por medios pacíficos y
- k) Formular una declaración de principios y un programa político que contenga las finalidades y el señalamiento expreso de los medios que pretenden adoptar en su actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales." (26)

La ley de 1946 también exigía que los estatutos de los partidos incluyeran un sistema de elección interna para nominar candidatos, un programa y un método de educación política de sus asociados y un sistema de sanciones para aquellos de sus componentes que violen los principios morales o políticos del partido.

Los órganos fundamentales de los partidos, según esta norma, deberían ser, por lo menos una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional con la representación del partido en todo el país y comités directivos en cada entidad federativa en donde hubiera organización partidaria.

Finalmente en las elecciones sólo podían participar los partidos registrados con un año de anticipación a la celebración de aquellas. Con esta última disposición, sumada a las anteriores, no podía haber sorpresas en el interior del partido oficial, ni en partidos de oposición. De hecho, no volvió a haber sorpresas electorales: desde entonces sólo participaban en las elecciones partidos que hayan obtenido un año antes de ellas su registro.

La citada Ley permitía una forma especial de registro a los partidos que ya existían y habían desarrollado actividades políticas comprobables antes de su vigencia. La fracción 12 de su artículo transitorio establecía que tales partidos podían obtener su registro si comprobaban que tenían diez mil miembros, trescientos en cada uno de la mayoría de los estados de la República cuando menos.

Uno de los avances más significativos de esta Ley, es la creación del Consejo del Padrón Electoral como organismo técnico dependiente de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con jurisdicción nacional, a la cual incorpora la representación de los dos partidos políticos con mayor

relevancia; y la estructura de todas las disposiciones en materia electoral hasta la Ley de 1973, que queda en vigor hasta fines del año de 1977. La historia electoral de las últimas décadas se ha regido por ese patrón. "Además establece, por primera vez, la credencial de elector, misma que debía ser expedida por el Consejo del Padrón Electoral".

El 4 de diciembre de 1951, se publicó una nueva Ley Federal Electoral, la cual mantiene la misma estructura que la Ley anterior y casi todas sus disposiciones. En materia de partidos, hizo más difícil que obtuvieran su registro, porque agregó las siguientes modificaciones:

- l) Que el notario o funcionario con fé pública que levante las actas de las asambleas estatales verifique la identidad de por lo menos el cinco por ciento de las personas afiliadas y su residencia;
- m) Que de fé de que asistieron los mil afiliados por estado que prescribe la Ley;
- n) Que el tiraje de sus publicaciones fuera registrado por la Comisión Federal Electoral;
- o) Los partidos tienen la obligación de establecer y sostener centros de cultura cívica para sus miembros;
- p) Cualquier partido puede pedir que se investigue a otros partidos para verificar que cumplan con los requisitos de la Ley;
- q) Aumentaron las causas de cancelación de registro. (27)

En el año de 1952, se registran las últimas elecciones que despertaron gran interés y una notable participación popular contra el gobierno, promovidas por una organización que gira en torno de una personalidad, sin un partido permanente, sin un programa ni ideología estructurados.

Junto con Vasconcelos y Almazán, la candidatura de Henríquez Guzmán forma parte de una etapa de caudillismo en la oposición que por lo visto ha concluido. El desinterés en las elecciones y el consecuente abstencionismo de muy considerables proporciones de la ciudadanía no se deben sólo a la imposición gubernamental, aunque ella sea lo más importante, sino el tipo de oposición nacional que se experimentó entre 1929 y 1952. Se trata, en efecto, de una oposición que induce el desaliento ciudadano, por las siguientes razones:

1. Todos los candidatos importantes salieron de las filas oficialistas;
2. Todo gira en torno de una persona; cuando esta se "retira" se vende o sale al exilio, todo el movimiento se desinfla.

3. La ideología es la que el caudillo formula en sus discursos. No se elabora un programa compartido, sino que se despiertan entusiasmos pasajeros y se logran compromisos efímeros. Todo está encaminado a las negociaciones personales. Los caudillos no rinden cuentas a nadie.
4. No se gesta una organización permanente que continúe con el trabajo político, después de que el jefe, por la razón que sea, desaparece de la escena. (28)

Esto acarreó mucha frustración a la ciudadanía. Grandes proporciones de ella confirmaron una y otra vez la idea de que cualquier influencia medianamente importante en el curso de los acontecimientos públicos, sólo podía hacerse dentro del Estado y aceptando sus reglas. Las décadas de los cincuenta y los sesenta se caracterizan por el "centrismo" o invocación "realista" de que nada podía hacerse desde afuera. La concepción "dentrista" ha pesado mucho en partidos de oposición que pronto se oficializaron y se comportaron públicamente como apéndices del partido oficial que no sólo secundan sus iniciativas, sino que apoyan a sus candidatos más importantes.

El 7 de enero de 1954, el Presidente de la República lanzó un decreto que reformó dicha Ley. Esta modificación aumentó los requisitos para el registro de partidos, de treinta mil a sesenta y cinco mil afiliados en el país, y de mil a dos mil quinientos afiliados en más de dos terceras partes de los estados. En el mes de febrero de 1954, el Comité Ejecutivo Nacional del partido oficial pidió la cancelación del Partido Henriquista y fue concedida. Es así como la figura jurídica de la cancelación de registro se probó como operante. El control gubernamental aumentó su capacidad.

El sistema político electoral se mantuvo otros diez años. La reforma que empezó a gestarse en 1962 implicó la modificación de dos artículos constitucionales, el 54 y el 63, y posteriormente, de la Ley Federal Electoral. Este es un antecedente significativo de la más reciente reforma política, que también introduce cambios constitucionales y una nueva Ley Federal se dan con el propósito de crear los diputados de partido.

El 5 de enero de 1973, fue expedida una nueva Ley Electoral, de tal modo que estuvo vigente en las elecciones federales de ese año (julio). Las modificaciones de esta ley que destacan pueden sintetizarse en dos aspectos: 1) se otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos para que se alleguen recursos económicos y 2) se bajó el número total de afiliados de 75,000 a 65,000 en la República y de 2,500 a 2,000 afiliados en las dos terceras partes de las entidades federativas.

"En cuanto al registro de nuevos partidos, aparentemente se facilita con la reducción de 10,000 miembros necesarios para obtenerlo. Esto no es

así. De hecho, la decisión del gobierno no era registrar nuevos partidos políticos, sino más bien alentar a los ya registrados. El estímulo a partidos no registrados no fué de tipo legal. Durante este período en efecto, se permitió el avance organizativo de algunos partidos y organizaciones políticas sin registro, en la medida en que no se dió una represión significativa contra los que buscaron organizarse". (29)

Desde el final de la década de los sesenta, particularmente después de 1968, sectores muy considerables de la sociedad mexicana revelan una inconformidad amplia con el sistema político vigente. La mayoría de estos sectores inconformes puede ubicarse en las clases medias y sobre todo en sus grupos más educados: universitarios, profesionistas, artistas e intelectuales. No se descartan grupos significativos de asalariados, organizados en sindicatos o no organizados. A partir de 1968, queda claro para el Estado que el sistema político requiere cambios y ajustes.

Durante el período de 1970 a 1976 se registran cambios que tienen mayor significación en las actitudes del poder público respecto de la sociedad y sus conflictos. Es una actitud que busca dialogar y comprender antes que intentar fórmulas de solución de los problemas sociales. Es el tiempo de la llamada "apertura democrática", cuando se da oportunidad a muchos jóvenes e intelectuales para que se introduzcan en el ejercicio del poder y en la administración del Estado.

La etapa de "apertura democrática" resulta ilustrativa, pero las medidas tomadas por el gobierno son insuficientes. Además el sexenio 1970-1976 termina con una crisis económica, con una devaluación y con pugnas y expropiaciones agrarias en el noroeste del País.

Para el 1° de diciembre de 1976, ya está claro que el Estado debe emprender una política más amplia para lidiar con una sociedad civil que ha cambiado considerablemente si se la compara con la de los años cincuenta y sesenta.

Se da entonces la reforma política, con la que no solamente se reconoce que existen fuerzas en la sociedad civil sin canales adecuados de expresión, sino que se abren legalmente ciertos canales a través de reformas constitucionales y del cambio total de la Ley Federal Electoral hasta entonces vigente, sustituyéndola por la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

"La LOPPE concede a la Comisión Federal Electoral personalidad jurídica y la obligación a cargo del gobierno federal de otorgarle el presupuesto suficiente para el desarrollo de sus múltiples cometidos. Las decisiones de esta comisión, que tiene facultades reglamentarias y para llenar lagunas legislativas concedidas por la propia Ley, no pueden ser revisadas por ninguna autoridad superior. La Comisión Federal Electoral

reúne facultades materialmente ejecutivas, legislativa y judiciales en proporciones demasiado amplias." (30)

"Una de las mayores innovaciones de esta ley, es que la Comisión Federal Electoral puede otorgar a los partidos políticos registro condicionado al resultado de las elecciones. El registro definitivo sigue siendo difícil de obtener en forma directa; el registro condicionado al resultado de las elecciones se otorga cuando los partidos acrediten: 1. que tienen declaración de principios, programa de acción y estatutos; 2. que representen una corriente de opinión nacional, y 3. que han realizado actividades políticas permanente durante cuatro años".(31)

Por otro lado, tenemos que después de las experiencias que se tuvieron en las elecciones federales de 1979, las primeras que se hicieron atendiendo a la LOPPE, se hicieron algunas modificaciones en 1980, que aparecieron en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de ese año.

La segunda revisión y modificación de la LOPPE se publicó en el Diario Oficial del 6 de enero de 1982. Dicha revisión incluyó múltiples artículos para perfeccionar muchos más detalles del proceso electoral. Una de las principales modificaciones es la pérdida de registro en el caso de que un partido no obtenga el 1.5% de la votación nacional.

Una vez recopilado el conjunto de antecedentes de los procedimientos electorales, podemos contar con ellos como un acervo y un cúmulo de experiencias en la formación de la democracia en México, es con toda esta información como se llega a la actual experiencia, a la de la creación y aplicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (publicado en el Diario Oficial de la federación el 15 de agosto de 1990) cuyo análisis realizaremos en el capítulo IV de este trabajo.

CAPITULO II

***EVOLUCION DEL SISTEMA DE
PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO***

II.1.- Las Experiencias Partidistas en el México del Siglo XIX.

Ganamos la Guerra cuando fuimos capaces de ganar la paz, la verdadera paz en los beneficios inapreciables de la paz, hay casos en que se sacrifican, prefiriéndose la guerra; la guerra extranjera en defensa de la independencia y la guerra civil en defensa de las instituciones.

Jesús Reyes Heróles

Las primeras agrupaciones políticas en el México Independiente, atendieron a dos tendencias: Conservadora y Liberal. La primera buscaba en el control del poder público la persistencia de los privilegios que ciertas clases gozaron durante la dominación española. La segunda tendencia buscó el control de la cosa pública para dirigir a la nación hacia derroteros diferentes de los marcados por el viejo orden monárquico.

Durante la mayor parte del siglo XIX, encontraremos la lucha entre estas dos corrientes políticas sustentadas por logias, movimientos, facciones y en general organismos de escasa participación ciudadana.

"Tras la consumación de la Independencia, se definieron los dos bandos que lucharían por dotar de directrices políticas a la nueva nación. Por un lado tenemos a aquellos que serían la consecución cabal de la independencia, y por otro los que pugnaban por cambios superficiales. Estas tendencias tuvieron en las logias masónicas sus primeras formas de agrupamiento. Después de la regencia y del Imperio de Iturbide aparecen en la escena política los escoceses y los yorkinos".(32)

"La logia masónica, cuyo origen es ubicado por los historiadores en la Inglaterra del siglo XIII, fue en México el resultado de la transferencia de las logias españolas. los masones en la Nueva España tendieron principalmente a la política y así fue como las logias del Rito Escocés aglutinaron a los viejos militares realistas, a los españoles y a todos aquellos que de alguna manera querían mantener los privilegios de la monarquía".(33)

"Para frenar el poder de estas logias, los liberales y federalistas fundaron en 1825 las logias del Rito Yorkino, agrupando a los sectores progresistas de la sociedad. Los yorkinos alcanzarían gran fuerza y lograrían el predominio político durante el Gobierno de Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero".(34)

"Sea como fuera, estas singulares agrupaciones se constituyeron en los primeros grupos políticos que, aunque con muchas deficiencias, funcionaron para dar cauce a las motivaciones e intereses políticos que por primera vez en nuestra historia tenían oportunidad de expresarse libremente; fueron núcleos cerrados; su fuerza residió en los caudillos que los integraron y no en sus programas o números de simpatizantes.". (35)

El grupo escocés había sido creado en México en 1813, a raíz de la Constitución de Cádiz. Constituyeron su programa en el sistema representativo y las reformas del clero anotadas en el propio texto Constitucional. La gran mayoría de sus miembros eran españoles, conservadores monárquicos y tan sólo algunos mexicanos que destacaron en el movimiento de independencia, como don José María Fagoaga, Tomás Murgi e Ignacio Illueca.

Los escoceses sabían bien que la única forma de mantener sus privilegios consistía en la implantación de una monarquía borbónica. Por esta razón se opusieron al emperador Iturbide, exigiendo el cumplimiento del Plan de Iguala y de los tratados de Córdoba, documentos que proclamaban la instalación de un imperio regido por un Borbón. Tras la disolución del Congreso decretada por el emperador los poderes supremos tomaron sus posiciones: el clero se declaró en favor de Iturbide, expresando públicamente su admiración y respeto. Los militares tomaron la decisión de derrocarlo y valiéndose en gran medida de las logias del rito escocés; éstas a pesar de que formaban la sociedad conservadora, se declararon en favor de la instauración del régimen republicano centralista.

Con la implantación de la república federal, los escoceses sufrieron duro golpe a sus pretensiones, pero guardaron todavía ciertas posiciones estratégicas. Ya se ha visto que en oposición al poder de las logias del rito escocés, surgió la del rito yorkino encabezada por Guerrero y

Lorenzo Zavala, quienes opinaban que una nación libre no puede vivir sin partidos.

Así para las elecciones de 1829, la nación cuenta con dos grandes agrupaciones políticas de tendencia definida, dispuestas a conquistar el poder público en las juntas electorales.

Es de gran importancia señalar que desde la consumación de la Independencia no dejaron de sucederse conflictos y enfrentamientos armados entre sostenedores de ideas monárquicas y nacionalistas; conservadores y progresistas. Durante el régimen de Victoria, tuvieron lugar dos importantes enfrentamientos organizados por masones escoceses, quienes al no obtener resultados satisfactorios a su petición de terminar con las logias masónicas, debido a la gran fuerza alcanzada por sus rivales los yorkinos, decidieron expresarse por medios violentos. Vicente Guerrero, como ministro de guerra aplastó ambos levantamientos, lo cual fue un triste espectáculo para el pueblo y en consecuencia trajo un sentimiento de rechazo popular para los grupos masónicos.

"La solución del problema quedaba, pues, en manos del tercer Congreso y su decisión era importante, porque estaba en juego el mantener o romper con el orden constitucional. Y el Congreso no estuvo a la altura de la crisis. Constituido en su nueva sala de sesiones en Palacio, después de escuchar al Presidente, el 9 de enero de 1829, declaró que los votos favorables a Gómez Pedraza no expresaban la voluntad popular y que, por tanto, eran nulos. Declaró vencedores a los generales Vicente Guerrero y Anastasio Bustamante para la presidencia y vicepresidencia, respectivamente". (36)

Guerrero en la presidencia nunca pudo asentar su gobierno. La manera como se había hecho del poder acrecentó la fuerza de sus enemigos y llevó a los conservadores a conspirar abiertamente en contra suya. Fue el propio Bustamante, quien sublevó una parte del ejército en contra del gobierno con la consigna de que la administración de Guerrero carecía de legalidad constitucional. Al triunfo del levantamiento, las Cámaras declararon que Vicente Guerrero tenía "imposibilidad moral para gobernar"; encargaron el Poder Ejecutivo a Bustamante, quien en ese momento dominaba la situación militar.

A partir del gobierno de Bustamante, los grupos masónicos pierden su papel de principales formas de asociación política. Aparecen nuevos tipos de agrupación: los movimientos.

Así tenemos que con la designación de Bustamante como Jefe del Ejecutivo mexicano, el sector conservador de la sociedad había obtenido un gran triunfo. Su gobierno se caracterizó por tratar de acallar a toda costa las disidencias políticas y por perseguir a las agrupaciones que

analizaban los problemas del país, considerándolas como focos de conspiración.

Por otro lado tenemos, que en esta época ya son bien localizables y se pueden determinar y valorar los programas y alcances de los movimientos que dividían a la opinión pública: federalistas y centralistas. El federalismo era la continuación del espíritu libertador e independizador que animó la insurgencia; enarbolada la renovación, la transformación, las libertades políticas, ideológicas y religiosas en el marco de una república representativa y popular que aspiraba a constituir una democracia liberal. El centralismo constituía la permanencia de los valores absolutistas, con una sociedad estática, sin libertades política y basada en dogmatismos y privilegios.

Así tenemos, que el enfrentamiento de estos dos movimientos polarizaría le ambiente político mexicano durante más de veinte años, hasta que la lucha social iniciada en Ayutla contra la dictadura Santanista dio origen a un nuevo estado de cosas en la vida política del país.

Santa Anna se ve en la necesidad de pedir una licencia, por lo cual Gómez Farías toma su lugar en el cargo de Presidente, y así se presenta la oportunidad para el liberalismo radical de echar andar sus programas.

"José María Luis Mora, fue el ideólogo del movimiento federalista, y Gómez Farías el gobernante que supo traducir el ideología liberal progresista en programa de gobierno". (37)

Pero desafortunadamente para la nación, el gobierno de Gómez Farías no duró en el poder. Una fracción del partido liberal, consideró demasiado radicales las reformas del programa de gobierno, argumentó que los cambios debían de sucederse paulatinamente, con la evolución de la sociedad. Formó entonces un grupo moderado que debilitó al gobierno.

Por otra parte, Santa Anna, coludido con los centralistas, se levanta en armas en enero de 1835 y logra que el Congreso desconozca al Presidente en sus funciones ejecutivas, reconociéndolo a él nuevamente como Presidente. Otra vez en el poder, Santa Anna ataca las leyes formadoras expedidas por el Congreso y las legislaturas, disuelve las dos Cámaras federales, destituye gobernadores, expulsa a Gómez Farías y a algunos de sus principales colaboradores y permite el regreso de jefes militares conservadores que habían sido desterrados.

En 1835, el gobierno determinó acabar con el sistema federal. La Asamblea, que tenía su origen y sus títulos de legitimidad en la Constitución de 1824, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella Ley, destruye la Constitución y dicta la de 1836.

Los conservadores en 1936 habían elaborado sus siete leyes constitucionales en franca oposición al programa liberal de Gómez Farfás. "Las siete leyes constitucionales integraron la constitución preparada por el partido conservador. Fueron la respuesta a la legislación dictada por el gobierno de Valentín Gómez Farfás. Era el pasado colonial, aristocrático y privilegiado, que renacía y se afirmaba en una Constitución rígida. Esas leyes tuvieron como antecedente doctrinal inmediato a las ideas expuestas por Lucas Alamán acerca de la reorganización de México en forma de República Unitaria y central: era una constitución aristocrática y unitaria y estaba destinada al mantenimiento de los fueros y privilegios de ciertas clases sociales." (38)

Los liberales son reducidos a las acciones clandestinas y violentas, durante el período de dominación centralista tuvieron lugar varios levantamientos federalistas.

Los conservadores se atrevieron a pensar en replantear el Plan de Iguala, viendo como única solución a los problemas de México la implantación de una monarquía con un príncipe extranjero. Aunque esta idea fue acariaciada durante muchos años por los núcleos más conservadores, no deja de ser elocuente que estando ellos en el poder y Santa Anna, aspiraran a llevar a la práctica sus ideas monárquicas. Afortunadamente, cuando ese propósito cristalizó el pueblo conducido por Juárez supo responder por y con la República.

Una acción conservadora vino a terminar con el régimen fundado en las Siete Leyes Constitucionales. Un levantamiento originado en Guadalajara tuvo la repercusión nacional suficiente para que Bustamante decidiera abandonar el poder; por decisión de Santa Anna quedó suprimida la Constitución centralista. En 1842, se reúne un nuevo Congreso Constituyente, cuyo fruto serían las bases de organización política de la República Mexicana, sancionadas por el jefe del ejecutivo, Santa Anna, el 12 de junio de 1843. En la asamblea surgió el cisma entre los liberales, creándose dos bandos de gran importancia, puros y moderados. Los primeros, constitulan el bando radical y combativo; los segundos, formaban el grupo conciliador entre liberales y conservadores.

En 1846, fue convocada una nueva Asamblea Constituyente, misma que ratificó la Constitución de 1824 y emitió el acta de Reformas Constitucionales. Los encargados de redactar dicho documento retomaron el principio del sufragio universal e insistieron en la necesidad de expedir leyes que aseguraran los derechos del hombre.

La falta de un gobierno estable, la dictatorial presencia de Santa Anna y el descrédito hacia la legitimidad del gobierno por parte del pueblo, así como la carencia de un arraigado espíritu nacionalista, se tradujeron en la apatía del pueblo por la cosa pública y en la presencia de una sociedad

muy alejada de la democracia que se pensaba constituir desde los días de la insurgencia.

Así tenemos, que al integrar todo este gran marco social en el que tuvo lugar la guerra México-Estados Unidos, contribuyeron de alguna manera las agrupaciones políticas, ya entonces denominadas partidos, que aún permanecían en la dualidad progreso-retroceso, monarquía-democracia.

En la primera mitad del siglo XIX, ninguno de los partidos políticos disponía de la fuerza suficiente para imponerse en la vida pública de México; el grupo conservador era una postura arcaica, pues el estado y el orden, por sí solos, no son ideales de la vida. El partido conservador no tenía nada que ofrecer a las generaciones nuevas y estaba en contra de la vida.

El partido liberal era una postura revolucionaria, entendiendo por revolución, no un cambio de gobernantes, ni una simple modificación de las estructuras políticas como tales, sino el mundo de las nuevas generaciones que se aparta del pasado y presente imponerse en la historia, es el propósito de transformación de las estructuras sociales; una revolución es la pretensión de un nuevo sentido de la justicia y de la nueva idea del derecho, o sea, es un nuevo estilo de vida y precisamente el de las generaciones nuevas. El partido liberal no estaba en condiciones de llevar adelante su programa; la época de Gómez Farfás fue una prueba elocuente: la legislación fue precipitada y frecuentemente dejaron de respetarse las libertades y dignidad de las personas. (39)

Por otro lado tenemos, que el ciclo de la dictadura santanista llegó a su cúspide en el año de 1853, cuando aceptó el cargo de dictador vitalicio, con facultades para gobernar a su arbitrio a la nación y elegir a su sucesor.

Ya con el título de "Alteza Serenísima", redobló la represión y persecución de sus enemigos políticos para quienes acuñó el lema o encierro, o destierro, o entierro. Implacable acabó con todas las libertades políticas y puso la actividad pública al servicio de sus pasiones.

Es así como crece el malestar en el pueblo, el cual es canalizado por los liberales en un movimiento social que permitiría años más tarde el establecimiento de instituciones avanzadas.

El primero de marzo de 1854, el coronel Florencio Villarreal lanza un documento político denominado Plan de Ayutla en el cual desconoce a Santa Anna. En este se manifiesta que una vez adoptado el plan por la mayoría de la nación, el jefe del ejército revolucionario nombrará a representantes estatales para que éstos, a su vez, designen un

presidente interino de la República, el cual convocará a un congreso constituyente. En el texto del documento se invita a los generales Nicolás Bravo, Juan Alvarez y Tomás Moreno, para que tomen el mando de las fuerzas libertadoras. El día 11 siguiente el plan es modificado por un grupo de militares que lo secundan; entre ellos está Ignacio Comonfort.

A pesar de ser una acción armada y de que su consagración radica en mucho en la violencia que sea capaz de reproducir o generar, la revolución de Ayutla no aspira a la toma del poder por medio del golpe militar: intenta dirigir al pueblo en contra de la opresión y la dictadura, para que después él se dé instituciones y gobernantes legítimos.

La victoria del movimiento se vio culminada al abandonar Santa Anna el poder, y esta vez para siempre; sale rumbo al extranjero. Como era de esperarse, no faltaron levantamientos conservadores que inquietaron a los gobiernos de Alvarez y Comonfort, pero fueron controlados por las fuerzas federales.

La lucha política que se venía sosteniendo desde hacía unos años, era ya entre liberales y conservadores, entendidos y reconocidos como movimientos o grupos definidos, con programas e ideologías determinadas.

"La designación de liberales y conservadores empezó a tomar cuerpo en el lenguaje político poco antes de la guerra de 1847. El intento de ocupación de bienes eclesiásticos por Gómez Farías hizo que el calificativo se acentuara todavía más. Por su parte los conservadores empezaron a ser reconocidos con ese nombre cuando en 1845, don Lucas Alamán, Díez Bonilla y Aguilar y Marocho publicaron su periódico *Tiempo*, en donde ya sin ningún embozo defendieron y expusieron sus ideas tradicionalistas y monárquicas. Cuando la revolución de Ayutla dio al traste con la dictadura de Santa Anna, una y otra tendencia eran inconfundiblemente reconocidas con los nombres de liberales y conservadores. Había desaparecido la antigua denominación de yorkinos y escoceses y de centralistas y federalistas, aunque los dos bandos eran en el fondo los mismos." (40)

En el Congreso de 1856-1857, el partido conservador representó una vez más a las clases privilegiadas y a los intereses del clero. Sus miembros en su mayoría eran personas de talento, cultura y brillantez, oradores que defendían la tradición, el orden y la paz, la estabilidad de la situación social y el continuismo.

El partido liberal estaba integrado, entre otros, por Benito Juárez, Juan N. Cerqueda, Santos Degollado, Ponciano Arriaga, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Jesús González Ortega, León Guzmán, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio de la Llave, José María Mata, Melchor Ocampo,

Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio Vallarta, Leandro Valle y Francisco Zarco, entre muchos otros también destacados.

Los liberales, basándose en la soberanía popular, exigieron el principio del sufragio universal, negando toda legitimidad a las dictaduras; condenaron los fueros eclesiásticos y militares y cualquier privilegio, por considerar que todo ello era causa de desigualdad social. Reclamaron la separación de la Iglesia y el Estado y apoyaron las libertades de imprenta, de conciencia, de enseñanza, de cultos y de pensamiento. También exigieron la desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia, porque considerándolos parte del patrimonio nacional debían ser puestos al servicio de los ciudadanos.

En el campo de la organización política, el partido liberal defendió el sistema federal como forma del Estado y la doctrina de la división de los poderes como garantía de la libertad. Por último, convencidos de la bondad de la idea del Estado de derecho y de la subordinación de aquél a éste, consignaron la supremacía de la Constitución y su control por medio de un órgano jurisdiccional a través del juicio de amparo.

"Cuando la obra del Constituyente del 57 se terminó, tenía enemigos por todas partes, y casi ningún partidario. El grupo progresista que la había arrancado al voto del Congreso, la sostenía con amor, por lo que en favor de las libertades había logrado escribir en ella; pero la veía incompleta por las concesiones que él tuvo que hacer para alcanzarlas. Los moderados la habían votado con repugnancia, el Presidente la tenía por incapaz de servir para un buen gobierno, y la juzgaba contraria al sentimiento de la nación. Para los pueblos cansados de promesas, de Congresos Constituyentes y de las Constituciones si aplicación, ¿qué podrá dignificar la nueva? toda la historia de las instituciones nacionales, vivida por la generación del 57, se levantaba en su memoria para inclinarlos a recibir aquella promesa de regeneración por lo menos con indiferencia y escepticismo." (41)

La Constitución del 57, recibida con escepticismo y malos augurios, marcó el último capítulo de las fuerzas nacidas durante la dominación española que intentarían conquistar el poder. Los núcleos contrarios a la independencia alcanzarían su máximo nivel en los días del segundo imperio, pero después caerían definitivamente.

Después de la toma de posesión de Comonfort y Juárez, el 1° de diciembre de 1857, los conservadores iniciaron la contraofensiva. En esta ocasión su objetivo se centraba en convencer al Presidente de México, que era el líder de los moderados, para que reformara la Constitución por parecerles demasiado avanzada, y en concertar una alianza para detener los avances del movimiento generado en Ayutla.

El 17 de diciembre de 1857, la reacción conservadora iniciaría una nueva lucha contra el régimen liberal legítimamente constituido. El General Félix Zuloaga y una porción de la guarnición de la Ciudad de México se levantaron en armas proclamando el Plan de Tacubaya. En éste, los firmantes desconocían la Constitución, pero mantenían su reconocimiento a Ignacio Comonfort como Presidente y anunciaban la convocatoria para integrar un nuevo Congreso Constituyente.

Dos días después de la sublevación, Comonfort, tras de algunas vacilaciones, publicó un extenso manifiesto para comunicar a la Nación que se adhería al Plan de Tacubaya por estimar que era producto del sentir popular, pero dicha acción fue desaprobada por la mayoría de los liberales. Los conservadores al percatarse de que el Presidente no tenía casi ningún apoyo, optaron por deponerlo. Comonfort intentó ofrecer resistencia a las fuerzas de Zuloaga, pero careció de elementos para luchar contra el nuevo pronunciamiento que ahora era en su contra.

Es así como los conservadores eligieron como jefe de la nación a Félix Zuloaga, quien de inmediato y mediante sendos decretos derogó cada una de las leyes reformadoras existentes. Mientas tanto, Benito Juárez, en observancia del mandato constitucional, había asumido la Presidencia de la República enarbolando la bandera de la legalidad Constitucional.

La guerra civil nuevamente venía a dar al traste con el incipiente proyecto de organización política del país. Otra vez las actividades públicas se veían interrumpidas, pues los grupos políticos dirimían sus diferencias por medio de la violencia. De nueva cuenta quedaba demostrado que no bastaba tomar el gobierno para poder dirigir a la nación, sino que era condición sino que con la verdadera obtención del poder político para estabilizar y organizar al país. Y, a la vez, se tomaba total conciencia de que el grupo conservador nunca aceptaría que sus privilegios y concepciones sobre el Estado habían concluido con la Independencia.

El panorama para los liberales que encabezaba Juárez, no fue lo suficientemente grave como para desalentar el espíritu del grupo político victorioso en su misión de guiar a la República. En su tarea los liberales encaran la amenaza de fuerzas del extranjero, pero basados en el derecho y la autodeterminación de los pueblos defenderán a toda costa y con buenos resultados la libertad y soberanía de México. Difícil tarea en verdad enfrentaron los liberales victoriosos de la Guerra de los Tres Años.

La guerra de Reforma concluyó victoriosamente para los liberales en 1861, la cual afianzó definitivamente el principio de la soberanía del pueblo y sustrajo al país de la gravitación de los sectores sociales privilegiados durante el coloniaje. Por esta razón, esos núcleos privilegiados, el grupo conservador, el clero y los monárquicos, intervendrían activamente para la implantación del segundo imperio.

Apenas el Presidente Juárez había logrado establecer el orden constitucional y en plena organización de su Gobierno, los liberales republicanos volvieron a las armas, en esta ocasión ya no sólo para hacer respetar la Constitución y defender un régimen legalmente constituido, sino para defender a la nación entera del imperialismo extranjero.

En el año de 1862, se inició en nuestro país la intervención extranjera, dirigida por Francia, la potencia mundial de aquel entonces. La lucha por el poder político adquiere nuevos derroteros.

"Los franceses al intervenir en México con el pretexto de apoyar a una determinada ideología y a su bando, transforman lo que fuera guerra civil en una guerra entre el pueblo mexicano y la nación invasora." (42)

El liberalismo es ahora plenamente la causa nacional, su ulterior triunfo por lo tanto, no será de una tendencia política, sino del pueblo mexicano en su conjunto.

Derrotados definitivamente los conservadores, debilitada la posición del clero, los liberales se dieron a la tarea de restaurar a la República. Tuvieron que rehacer, con fundamento en la Constitución de 1857, todo el aparato político y administrativo.

Y es así, que por vez primera, desde la consumación de la Independencia, un grupo político se disponía a gobernar sin amenaza de que otra organización de objetivos similares le pudiera arrebatarse el poder. Era el comienzo de una época prometedora de paz y conciliación; pero de nueva cuenta, la carencia de una verdadera organización política por parte del Estado, capaz de garantizar la participación ciudadana, produjo ambiciones personales y caudillistas.

Dos grupos polarizaban la escena pública, civiles y militares; sus integrantes eran destacadísimas personalidades de la lucha contra el imperio. Formaban el primer grupo de pensadores y luchadores políticos de primera categoría como el propio Juárez, Lerdo, Iglesias, Zarco, Riva Palacio y otros más; en ellos predominaba la tendencia más pura del liberalismo y eran intransigentes ante cualquier desviación de los principios.

Del lado de los militares destacaban Corona, Alvarez, Escobedo y sobre todo Díaz, quien representaba al héroe nacional y al jefe castrense de mayor popularidad y gran simpatía política. Porfirio Díaz, el cual era un decidido defensor de la Constitución de 1857, tenía gran interés por la Presidencia de la República. Y más tarde sería uno de los principales promotores de sublevaciones contra el gobierno de Juárez.

Los grupos sostenedores de Díaz, expresaban la necesidad de imponer el orden en el país, cosa que ni Juárez ni Lerdo lograron. Como urgente medida para evitar la dispersión y la anarquía, que durante más de medio siglo habían asolado a la nación.

En el período de 1872-1876, con la ascensión al poder de Lerdo, el grupo moderado se instala en el lugar más alto de la política mexicana. Con él la situación política de la República restaurada, mantuvo con Lerdo los lineamientos trazados por Juárez, pero cayó en un excesivo intelectualismo; otorgó desmedida atención a las cuestiones ideológicas y doctrinales, en detrimento del importante renglón de la acción política.

A pesar de que Lerdo se dispuso a satisfacer las aspiraciones de los Juaristas, continuando con la política reformista del partido liberal, no logró establecer la política de paz y conciliación a que aspiraban los grandes sectores de la población. Por lo que se repitió la situación ya muchas veces experimentada por el país a lo largo de los años posteriores a la emancipación de España.

Lerdo intenta reelegirse en las siguientes elecciones, iniciándose así el último episodio turbulento del siglo pasado. Por otro lado, Porfirio Díaz se levanta en armas con el plan de Tuxtepec; enarbola la bandera del "restablecimiento" de la Constitución de 1857, tan sólo para convertirse después en el eterno jefe político de la nación.

Así, la dictadura fue el resultado de la incapacidad de los grupos políticos para conducir el país hacia la democracia. Habrían de pasar muchos años para que de nueva cuenta la política nacional fuera asunto público, en el que pudieran participar libremente los ciudadanos.

"La historia de los partidos políticos durante el siglo XIX, está marcada por la inestabilidad de las organizaciones políticas, siempre conducidas por el caudillismo. Esto evitó una institucionalización similar a la que se dio en Europa por esas fechas. En realidad nunca llegaron a existir partidos políticos, sino minorías afines ideológicamente que se integraban y desintegraban de acuerdo con los acontecimientos políticos y el grupo que detentara el poder." (43)

Con Díaz en la presidencia, empezó a dejar constancia de sus especiales dotes políticos, encaminadas a la consagración de su figura y a la perpetuación de su mandato. Se encargó de eliminar cualquier barrunto de organización política.

Para la administración del dictador los únicos objetivos que deberían interesar a la nación eran los económicos y los sociales, ya que, según consideraba, únicamente en el progreso y en el desarrollo social podrá

alcanzarse la democracia. El progreso estaría garantizado mediante la estructuración de un gobierno fuerte y estable que terminara de una vez y para siempre con la era de lucha y violencia.

Por otro lado, el pueblo ya estaba cansado de las casi ininterrumpidas guerras políticas durante más de cincuenta años, no importó a la mayoría el carácter militarista de Díaz ni la supresión, que se anunciaba temporal de sus derechos políticos, con tal de que la paz, el orden y la conciliación reinaran en la República.

Aparentando actuar siempre apegado a los preceptos constitucionales, Díaz se esforzó por pretextar legalidad en sus reelecciones. En las dos primeras, postulado por el llamado Partido Constitucionalista Liberal, tuvo como única oposición a grupos militares desorganizados que ambicionaban para sí el poder.

A partir de 1884, fecha en que gobierna nuevamente para ya no dejar de hacerlo sino hasta mayo de 1911, todo el fuero político de la nación girará en torno suyo. Su "dictadura constitucional" era en apariencia el símbolo de la paz y el orden que habían idealizado los liberales y la materialización de la filosofía positivista introducida en México por Gabino Barreda.

Para la reelección de 1892, Díaz dio su anuencia a fin de que se creara la organización política llamada Unión Liberal, organismo integrado por destacados personajes de la industria, el comercio y la burocracia. Este organismo sostendría la candidatura de Don Porfirio, apoyada en los intereses de la ya poderosa burguesía mexicana. En su manifiesto a la nación, la Unión Liberal expresó la imperiosa necesidad de realizar un análisis de la situación social del país desde el punto de vista "científico". Por esta razón los opositores al régimen y el pueblo en general denominaron a la Unión en forma irónica con el despectivo nombre de Partido de los Científicos.

Este grupo político se proclamó continuador del Partido Liberal de Juárez; don Justo Sierra redactó el manifiesto que contenía su programa de acción. En este documento los científicos hacían saber que su organización era la más indicada para dirigir la política nacional y exponían la necesidad de que el gobierno concediera mayores libertades a la sociedad mexicana, en vista del satisfactorio nivel alcanzado en el camino del progreso.

Para las elecciones de la campaña de 1896, Díaz recurrió a sus amigos e incondicionales, quienes se agruparon en el Círculo Nacional Porfirista. Como su nombre lo indica, la nueva agrupación política era un burdo membrete para organizar desde el gobierno otra reelección del dictador.

Sin ninguna oposición a la vista y manteniendo al país inactivo y silencioso, el dictador presencié el final del siglo XIX. Pero ya el descontento popular provocado por la injusta situación social empezaba a materializarse, a acusar signos políticos contrarios al férreo control absolutista. Y es así que en la década siguiente, la oposición a Díaz, ante la inexistencia de vías políticas para disputarle el poder, estallaría con el movimiento de 1910.

Así pues, observamos en este breve recorrido por la vida política del siglo XIX en México, que la lucha del "todos contra todos", arrojó un conjunto de resultados deplorables, ya que a la ausencia de una elemental organización de masas, obedeció la pulverización de la opinión pública y el descenso de quienes lograban el respaldo de las armas. Fue un itinerario de cuartelazos sangrientos, sin embargo, de esa turbulencia, -¿de donde más?- surgieron las primeras agrupaciones políticas.

Dijo Don Jesús Reyes Heróles: "Ganamos la guerra cuando fuimos capaces de ganar la paz, la verdadera paz, en los beneficios inapreciables de la paz, hay casos en que se sacrifican, prefiriéndose la guerra; la guerra extranjera, en defensa de la independencia; la guerra civil, en defensa de las Instituciones." (44)

II.2.- LA FORMACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MEXICO MODERNO.

"Contemplo el manejo de todos los partidos políticos, y siento que viven en desorden ideológico y contradictorio, y que necesitan superarse; necesitan estructurar sus cuadros, sus programas; necesitan hacerse más uniformes con mayor sentido de la vida política nacional"

Daniel Moreno

El presente apartado, lo iniciaremos con el nacimiento de las primeras organizaciones políticas que desafiaron el cerco de los fusiles de la dictadura de Porfirio Díaz, hasta cobrar una presencia que influiría posteriormente. Enseguida realizaremos una breve reseña histórica de los partidos políticos presentes al momento de disponerse a participar en la primera consulta electoral de nuestra historia, en el marco de la reforma política de 1977. Cabe destacar que fueron quince las organizaciones políticas que acudieron a la Comisión Federal Electoral; primero aparecieron los partidos que contaban con registro legal: PARM, PPS, PRI, PAN; enseguida se presentaron los hasta entonces no reconocidos PCM, PDM, PST, PSR y PMT, finalmente comparecieron aquellas formaciones que han sido denominadas por algunos autores como partidos políticos de nuevo cuño, los que por cuanto a su presentación política y sus posibilidades de influir en los diferentes medios sociales, es necesario mencionar.

En su obra "La Reforma Política en México", Javier López Moreno narra como antes de 1900 algunos intelectuales de la clase media efectúan las primeras acciones de oposición al gobierno. Entre las actividades

tendientes a concientizar y organizar a la ciudadanía, cabe destacar la labor del periodismo independiente.

En 1899 se funda en la ciudad de San Luis Potosí el Círculo Liberal "Ponciano Arriaga"; son sus creadores el ingeniero Camilo Arriaga, Antonio Díaz Soto y Gama, raíz del Partido Laboral, sin embargo, la represión oficial no se hizo esperar, y lo que ocasiona con esto es conseguir más opositores.

En medio de ésta represión se convoca al Segundo Congreso, celebrado el 5 de febrero de 1902 en la Ciudad de San Luis Potosí. La Asamblea es disuelta por la policía y el ejército, tras la acción de agentes provocadores.

El 27 de febrero el Círculo Liberal lanza un llamado al pueblo mexicano para combatir por las instituciones liberales. "El documento es, sin duda alguna, el más significativo de estos años en que la Revolución da sus primeros pasos, y constituye un índice del grado en que nuevos problemas habían venido a sumarse a la ideología que se comenzaba a constituir." (45)

Porfirio Díaz se vale de todos los recursos para reprimir las incipientes manifestaciones de organización política, obligando a un gran número de dirigentes a trasladarse a los Estados Unidos para escapar de la represión.

Desde San Luis Missouri, Ricardo Flores Magón y su grupo vuelven a instalar la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, el cual se constituye en el órgano principal de la lucha contra la dictadura.

Es así como los hermanos Flores Magón suscriben un documento, que algunos consideran el más importante de la etapa anterior a la Revolución: El Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación.

En este documento se entrelazan dos tendencias por demás significativas: la primera recoge las demandas liberales, la segunda traza ya derroteros de justicia social para los obreros y campesinos. La gran influencia del documento repercutiría más tarde en el texto constitucional de 1917; el Partido Liberal Mexicano nunca llega a constituirse.

A principios de 1908, Díaz concede una entrevista en el Castillo de Chapultepec al periodista Jamex Creelman y declara: "...si en la República llegase a surgir un partido de oposición, le miraría y no como una bendición y no como un mal, y si ese partido desarrollara poder, no para explotar sino para dirigir, yo le acogería, le aconsejaría y me

consagrarla a la inauguración feliz de un gobierno completamente democrático." (46)

Con las declaraciones de Díaz, sus opositores reanudan con nuevos bríos sus actividades. Tarde se da cuenta de que fue un error lo que dijo, por lo que un órgano porfirista que levante banderas de independencia y de oposición, que en un momento dado ofrezca la imagen de una verdadera organización contraria a la reelección, pero al fin y al cabo controlada por el gobierno. Es así, que el 22 de enero queda formalmente constituido el Partido Democrático.

La segunda acción de Porfirio Díaz para la justa electoral de 1910, fué consentir y ver con buenos ojos la creación del grupo político que le serviría de supuesta plataforma popular para prolongar su mandato. En febrero de 1909, varios porfiristas destacados, constituyen el Partido Nacional Reelectionista. El cual después de realizar su Convención lanza las candidaturas de Porfirio Díaz y Ramón Corral a la Presidencia y Vicepresidencia.

A fines de 1908 comienza a circular en San Pedro de las Colonias, Coahuila, un libro titulado la Sucesión Presidencial en 1910. Su autor es Francisco I. Madero, el cual se muestra como defensor apasionado de la democracia. Cuando publica su libro, el régimen de Díaz ya es criticado abiertamente por la opinión pública. En su obra, Madero invita a la población a crear un partido antirreelectionista.

"El partido Antirreelectionista se formará uniéndose los elementos dispersos que se encuentran en la República y que abrigan el mismo ideal de la reivindicación de nuestros derechos. Para lograr este objeto, será conveniente que en cada lugar donde se encuentre un grupo de personas que simpaticen con la idea, se organicen en Club Político, se pongan en relación con los demás de la misma índole y procuren propagar sus ideas por medio de la prensa." (47)

El Partido Antirreelectionista se organiza en mayo de 1910; la parte medular del programa estriba en su decidida y definida oposición al régimen. El Partido intenta participar en las elecciones de 1910, contando con la anexión del Partido Nacional Democrático.

La vía política para disputarle el poder al dictador es inexistente; el único camino que queda es el de las armas, la Revolución.

Al abandonar Díaz el país, éste nuevamente se encuentra en la encrucijada de resolver por vías pacíficas y democráticas su futuro gobierno, o regresar a la imposición que durante muchos años ha padecido. Para las elecciones de 1911, la efervescencia política fructifica en varios grupos decididos a participar en la contienda.

En mayo de 1911 se funda el Partido Católico Nacional, cuyo lema es "Dios, Patria y Libertad". Y los puntos más importantes de su programa son: defensa de la soberanía nacional; libertad de enseñanza y religión; efectividad del sufragio y no reelección; creación y fomento de instituciones de crédito para el desarrollo de la agricultura y la industria.

En los mismos días se organiza el Partido Nacional Independiente, en cuyo programa de acción se habla de: Libertad de imprenta, legislación obrera, sufragio efectivo, respeto a los comicios, liberación de la raza indígena, distribución de la gran propiedad territorial.

También vemos que surge el Partido Popular Evolucionista, con el fin de eliminar los poderes absolutos que estaba adjudicándose Francisco I. Madero.

Por otro lado vemos que el Partido Antirreeleccionista advierte que su programa de lucha electoral carece de actualidad, por lo que Madero decide su disolución el 9 de julio de 1911. Y crea un nuevo partido: El Partido Constitucionalista Progresista, con el que barre en las elecciones llevando como compañero a Pino Suárez; gana también las curules de la Cámara de Diputados junto con el Partido Católico Nacional que le siguió en votos. Entonces Madero consideró que no había representatividad y otorgó curules a los demás partidos, en lo que constituye el antecedente de lo que en la legislación vigente de 1959 a 1976 se denominaban los diputados de partido.

A fines de 1916 nace el Partido Liberal Constitucionalista, como resultado de las juntas de un grupo de militares. Este partido tiene entre sus miembros a destacadas personalidades de la intelectualidad y la cultura del país, no siendo superado en este renglón por ningún otro.

Tras el triunfo electoral de Obregón, el Partido Liberal Constitucionalista obtiene la mayoría en las cámaras, controla casi todos los ayuntamientos y el Distrito Federal. Más tarde, al perder la mayoría de la legislatura siguiente, empieza a declinar. Obregón es derrotado en las elecciones parlamentarias por la Confederación Nacional Revolucionaria, formada por los partidos Nacional Cooperatista, Laborista Mexicano, Nacional Agrarista y Socialista del Sureste.

Cuando el general Alvaro Obregón considera que el Partido Liberal Constitucionalista ha desarrollado demasiado poder, decide brindar su apoyo al Partido Nacional Cooperatista, fundado en agosto de 1917; siendo sus principales postulados: el cooperativismo, la nacionalización de la tierra, y de las grandes industrias, la autonomía universitaria y la creación de una guardia civil para sustituir al ejército.

Después de dominar la XXIX Legislatura, el Partido Nacional Cooperatista apoya al general Adolfo de la Huerta como candidato a la Presidencia. Pero un grupo inconforme simpatiza con el general Plutarco Elías Calles, y así, dividida su fuerza, tras la rebelión delahuertista el partido se disuelve.

En 1919 es organizado el Partido Laborista, el cual es continuador del Partido Socialista Obrero (1917) que fracasó en las elecciones de 1918. Constituido por miembros de la izquierda moderada del Congreso Socialista Obrero, crece bajo la tutela del general Obregón, pero más tarde se acoge al Presidente Calles.

En 1920 surge el Partido Nacional Agrarista. "Tenía el programa claro, pero evidentemente parcial, de propiciar la reforma agraria, pues siendo éste, sin duda, uno de los objetivos mayores de la Revolución Mexicana, no era ni podía ser el único." (48)

Dicho partido, apoyado por Obregón, se integra casi exclusivamente de gente del campo. Logra que se expida el reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, en el cual se garantizan la pequeña y mediana propiedad y se disponen medidas para resolver cuestiones ejidales.

Durante el gobierno de Calles, los agraristas entran en pugna con los laboristas y critican en la Cámara de Diputados la política oficial. Ambas acciones les acarrear enormes dificultades, por lo que después de la muerte de Obregón, a quien habían postulado y defendido abiertamente, empiezan a perder fuerza, por lo que Calles opta por suprimir a ese partido.

En la misma época que nacen los partidos reseñados, en toda la República se forman infinidad de partidos y organizaciones de carácter local. Entre los partidos con cierto arraigo, se cuentan: el Partido Liberal Independiente de Sonora 1918, fundado por Jesús M. Garza; el Partido Socialista de Yucatán, después Partido Socialista del Sureste (1918), de Salvador Alvarado y Felipe Carrillo Puerto; el Partido Socialista Agrario de Campeche (1919), organizado como prolongación del anterior encabezado por el destacado luchador social de la región Enrique Argente Medina; el Partido Liberal Jalisciense (1920), de Alfredo Romo y José Guadalupe Zuno; el Partido Socialista Fronterizo (1924), creado por Emilio Portes Gil, Práxedes Balboa y Francisco Castellanos, y algunos más. Hacia 1928 hay unas 250 agrupaciones políticas: partidos, clubes, ligas, asociaciones, frentes. (49)

Desde hacía tiempo, los dirigentes revolucionarios contemplaban la necesidad de crear un frente político revolucionario que constituyera un verdadero partido capaz de terminar con el caudillismo y la fragmentación. Prueba de esto es el intento realizado por la

Confederación Nacional Revolucionaria, que agrupa a los más importantes partidos. Intento fallido porque carece de estructura y organización, y porque se mueve por las simpatías o el apoyo del hombre en el poder hacia alguno de los grupos confederados.

El 2 de mayo de 1926, Calles convoca a todos los partidos del país para constituir una "Alianza de Partidos Socialistas de la República", con el fin de lograr la unificación revolucionaria. Se celebra la asamblea respectiva, significada como un adelanto considerable para interiorizarse de la realidad política del país.

Por otro lado, tenemos que en los últimos años del gobierno cardenista, el país se encontraba sumergido en una crisis económica, producto de la fuga de capitales y del boicot extranjero ocasionado por la expropiación petrolera; se había organizado el Partido de la Revolución Mexicana y Cárdenas había tratado de subordinar políticamente a los empresarios.

En medio de este contexto se va consolidando la organización de los grupos católicos que surgieron como respuesta a la posición sustentada por el Estado mexicano respecto a la iglesia, desde la legislación liberal del siglo pasado, hasta la Constitución de 1917, haciendo crisis en el conflicto cristero de 1926, provocado por la legislación de Calles. Conforme evolucionó el conflicto, la iglesia pasó de la lucha armada con la Liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa, a la actitud moderada que en 1929 hace posible los arreglos que ponen fin a la guerra interna.

Como continuación de esta política de modernización en la relación Iglesia-Estado se gestan tres organizaciones religioso-políticas: Acción Católica Mexicana, La Legión y la Base; ésta última fundada en 1934 con una organización de tipo militar.

Dentro de la Base encontramos a Manuel Gómez Morín, Miguel Estrada Iturbe, Luis Calderón Vega y otros que se organizaron para formar el Partido Acción Nacional.

El Partido Acción Nacional se constituye el 16 de septiembre de 1939 con personas católicas que habían estado ligadas a la Universidad, que había colaborado con los regímenes posrevolucionarios y con algunos empresarios miembros de la clase media. Los encabeza Manuel Gómez Morín, ex-rector de la UNAM, y otros como Efraín González Luna, Ezequiel A. Chávez, exsubsecretario de Educación Pública, Manuel Bonilla, Secretario de Fomento en el Gobierno Maderista y Roberto Cosío y Cosío. Su primer Presidente fue su fundador, Manuel Gómez Morín que permaneció hasta 1949.

"El PAN, fundado en 1939 por Manuel Gómez Morín, dentro del espectro de los partidos de México, se encuentra a la derecha del PRI.

En cierto grado fue un producto de la administración de Cárdenas. Al igual que la Unión Nacional Sinarquista (UNS) fundada dos años antes y también surgida de la secreta sociedad "La Base", su creación fue una respuesta a la fuerte tendencia izquierdista de esos años, a partir de 1934. Si la UNS reclutaba sus partidarios, sobre todo entre los campesinos y artesanos, el PAN se convirtió en el Centro y marco organizador de empresario conservadores, hombres de negocios y miembros de profesiones libres. Por otra parte, ambos tenían en común una fuerte inclinación hacia el catolicismo. El PAN encontró bajo Alemán la posibilidad de representar a los intereses económicos de sus partidarios conforme al sistema político mexicano, con lo que sucesivamente fué adquiriendo importancia. Desde 1952 el PAN ha participado en las elecciones presidenciales con candidatos propios, excepción hecha de la más reciente (1982)." (50)

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) se constituyó como partido político en 1954, integrado por excombatientes de la Revolución. Su antecedente se encuentra en la organización "Hombres de la Revolución" que en 1948-1949 se formó para manifestar las inquietudes políticas de los militares participantes en la gesta revolucionaria, después de haber sido desplazados como sector militar del Partido de la Revolución Mexicana en 1940.

Según uno de los fundadores del PARM, los que proyectaron la transformación de la organización mencionada en partido político fueron: Adolfo Ruíz Cortínes, entonces Secretario de Gobernación; el General Rodolfo Sánchez Taboada, Presidente del PRI y los Generales Juan Barragán y Jacinto B. Treviño. Este partido satisfacería una necesidad política, la cual era canalizar institucionalmente a los militares que participaron activamente en la gesta revolucionaria de 1910 y que se encontraban descontentos por su marginación y por el rumbo que estaban tomando los gobiernos posrevolucionarios.

El primer Comité Directivo Nacional del PARM lo integraron Jacinto B. Treviño como Presidente; Alfredo Breceda y el General Escobar como Vicepresidentes, y el General Juan Barragán como Secretario General.

El organismo político se define, desde entonces, como defensor de los postulados de la Revolución Mexicana y como instrumento de lucha por medios pacíficos, dentro del orden constitucional.

Obtuvo el registro legal el 5 de julio de 1957 y participó en las elecciones federales de 1958, siguiendo la candidatura presidencial del Partido Revolucionario Institucional en favor de Adolfo López Mateos. (51)

La vida del Partido Popular Socialista, se encuentra indisolublemente ligado a su fundador, Vicente Lombardo Toledano, líder obrero de la

Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), y fundador de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936.

Lombardo Toledano ya señalaba en 1931, en la CROM y posteriormente en la CTM, la necesidad de crear un partido popular; pero no es sino hasta 1946, en un mitin de masas de la Federación Sindical Mundial, donde el discutido líder enuncia la urgente necesidad de crear un partido de nuevo tipo para realizar el "nuevo programa para el sector revolucionario de México", que el mismo había propuesto en septiembre de 1944, en una asamblea conjunta de la CTM, CNC y CNOP, y que a grandes rasgos señalaba las vías para oponerse al imperialismo una vez concluida la guerra. El 20 de junio de 1948, nace el Partido Popular en la Asamblea Nacional Constituyente.

En abril de 1960, se reúne el Comité Nacional del Partido para discutir las proposiciones que se llevarían ante el Consejo Nacional, con el objeto de sentar las bases definitivas de la transformación del Partido Popular en Partido Popular Socialista. El Consejo Nacional aprueba las proposiciones en agosto del mismo año y estos documentos se llevan a la III Asamblea Nacional realizada en octubre de 1960.

En junio de 1963 tiene lugar la fusión del Partido Popular Socialista con el Partido Obrero Campesino Mexicano, el cual se formó en 1950, con militares expulsados del PCM. Desaparece el POCM y sus miembros se integran al PPS.

En 1975 se celebran elecciones en Nayarit para gobernador y diputados locales. El PPS afirma haber obtenido la victoria y demanda, el 17 de noviembre de ese año la nulidad de las elecciones.

Por otra parte, las discrepancias surgidas entre grupos del PPS porque se realizó con el PRI una alianza para proponer a Jorge Cruichshank como candidato a senador por Oaxaca, asunto que motivó a Gascón Mercado para declarar que el fraude en la entidad nayarita se aceptó a cambio de la senaduría.

El Comité Central del Partido se reúne, primero, en junio de 1976, para excluir de su seno a los disidentes y cancelarles su registro como candidatos del PPS; después, en julio del mismo año para expulsarlos. El grupo disidente, encabezado por Alejandro Gascón Mercado, Manuel Stephans García, Salvador Castañeda O'Connor y otros, forma el Partido Popular Socialista Mayoritario.

Esta facción se inclina a hacer alianza con el PCM y al ver que no puede quitarle la titularidad del partido a Cruichshank se convierte, en septiembre de 1977, en el Partido del Pueblo Mexicano.

Por otro lado tenemos que los estudiosos de la evolución histórica del Partido Revolucionario Institucional, están de acuerdo en dividir en tres partes más o menos coincidentes con los cambios importantes que ha sufrido y que lo han llevado a Partido Nacional Revolucionario en 1929, a Partido Revolucionario Institucional en 1946, pasando por Partido de la Revolución Mexicana en 1938.

"La fundación del PNR es el resultado de una determinación presidencial, no el fruto de un voluntario acto democrático proveniente de las fuerzas revolucionarias. Sin embargo, por su desunión, parece dudoso que las fuerzas revolucionarias organizadas en mayor o menor grado, no obstante su buena disposición para la fusión, por sí mismas hubieran podido originar el mismo frente. Calles dio el impulso para la formación del Partido de la Revolución en su último informe ante el Congreso de la Unión, el 1° de septiembre de 1928; en él se declaró que había llegado el momento de que en México terminaran los "gobiernos de caudillos" y la vida política fuera regulada por auténticos Partidos Nacionales." (52)

La Asamblea constituyente integrada por delegados de las agrupaciones interesadas en la fusión, se reunió el 1° de marzo de 1929 en Querétaro y se ocupó más de cuestiones relacionadas con la nominación del candidato a la presidencia, que con la fundación del partido. Así, los proyectos del programa del partido, elaborados y publicados por el Comité Organizador, fueron aceptados sin debates ni cambios dignos de mención.

Considerado formalmente, el PNR, surgió a la vida pública el 4 de marzo de 1929 con un pacto de unión y solidaridad firmado por los integrantes de la Asamblea Constituyente.

"El Partido Nacional Revolucionario había sido concebido como una unión destinada a fundir en un sólo organismo político los múltiples y minúsculos grupos de revolucionarios que desintegraban y dispersaban las fuerzas de la Revolución." (53)

La primera fase que se puede marcar de 1929 a 1934-35, se caracteriza por el personalismo de Plutarco Elías Calles, que influyó decisivamente en la marcha del Partido y de los regímenes posrevolucionarios. Además, las organizaciones locales que participan en su constitución gozan de una autonomía relativa dentro de la organización partidaria.

El carácter oficial del PNR halló su expresión más patente en la forma de su financiamiento. En enero de 1930, Portes Gil dispuso en un decreto presidencial que lo empleados administrativos de la Federación no se les debía pagar el sueldo correspondiente al día 31 de cada mes, y que éste en cambio, sería retenido para lograr objetivos del PNR: salvaguarda de obras sociales, pero también financiamiento de campañas sociales.

Al igual que el nacimiento del PNR, su organización como Partido de la Revolución Mexicana, también fue un efecto de una iniciativa presidencial. En el primer informe ante el Congreso el 1° de septiembre de 1935, Cárdenas señalaba ya la necesidad de modificar la estructura del PNR. El 18 de diciembre de 1937 se pronunció públicamente en favor de la idea de que el Partido de la Revolución debía reorganizarse en tal forma que todas las fuerzas que apoyaron a la revolución pasaran a ser partes integrantes del partido: trabajadores, campesinos, intelectuales y miembros del ejército. Sin embargo, el procedimiento autoritario de la fundación quedó atenuado (ya que radica la diferencia con la formación del PNR) porque Cárdenas consultó a las organizaciones de estas agrupaciones sociales y colocó al nuevo partido sobre el amplio consenso de las masas populares. Puso especial atención en buscar la colaboración de las mujeres y de la juventud. Simultáneamente abolió el impopular y exclusivo financiamiento del partido por los empleados del Gobierno.

El PRM fue sacado de la pila el 30 de marzo de 1938, bajo autodisolución del PNR en una asamblea constituyente de delegados de los cuatro sectores.

El nuevo partido fue otra vez una coalición, esta vez de las organizaciones gremiales más importantes. Lo trabajadores de la industria y el comercio en la CTM, la CROM de Treviño, y algunos sindicatos especiales formaron el sector obrero; los ejidatarios fusionados en la CCM y la CNC, constituyeron el sector campesino; los empleados públicos, manufactureros y pequeños comerciantes, los propietarios menores de tierras, y miembros de otras profesiones de la clase media, como asimismo una serie de asociaciones de mujeres, conformaron el sector popular; los miembros de la fuerza armada, constituyeron el sector militar.

El PRI se fundó al segundo día de iniciada la asamblea del PRM, el 18 de enero de 1946, mediante la aceptación de un programa de acción y la adopción de nuevos estatutos. La reorganización del partido fue el resultado de una decisión tomada por las más altas autoridades del gobierno y del partido. La nueva denominación de "Partido Revolucionario Institucional", trasluce el hecho de que el partido debía ser visto como una sólida institución del sistema gubernamental mexicano y estaban como fue evidente, precisamente durante la era alemanista, que recién comenzaba.

La interpretación de los antecedentes del PRI y su actual desarrollo nos llevan a una conclusión muy simple: su papel como organismo estabilizador, consecuencia lógica de su origen histórico, y organización gobiernista para cuestiones electorales, como lo demuestra su supremacía inapelable en cuanto a triunfos.

El Partido Demócrata Mexicano (PDM), tiene su origen directo en un grupo católico secreto que se fundó en Guadalajara en 1932 conocido con el nombre de "Base", cuyo objetivo principal era organizar políticamente a los católicos descontentos con algunas medidas políticas adoptadas por Plutarco Elías Calles en 1929 y en otra organización surgida en Guanajuato, durante el cardenismo llamada "Centro Anticomunista" dirigida e impulsada por Hellmuth Oskar Shreeter, ingeniero de tendencia nazi que planeaba convertirla en un partido político de gran poder aglutinador.

Ante el arraigo popular del régimen cardenista, Shreeter, algunos auxiliares del grupo "Base" y los miembros del "Centro Comunista" decidieron crear una nueva organización, basada en un programa más atractivo, que redituara en la captación de un mayor número de seguidores. De tal suerte, el 23 de mayo de 1937 se creó en León Guanajuato, la Unión Nacional Sinarquista (UNS). entre sus fundadores figuraban: Herculano Andantes Delgado, José Trueba Olivares, Federico Heyng, Juvencio Carmona y otros más.

En esencia y desde un principio, las principales estrategias de la UNS, se orientaron a respaldar a los terratenientes que luchaban por evitar la parcelación de sus tierras. Además, resulta sintomático y revelador que el auge de la UNS, haya coincidido con la expansión y preponderancia del nazifacismo en Europa. Tal simultaneidad se hizo notar principalmente en lo que se refiere a sistemas de organización, prácticas, ritos, plataformas ideológicas, etc.

Divergencias en el seno de la UNS, provocaron que una parte de los militantes se pronunciara por la lucha armada en franca actitud de línea dura, en tanto que otro se integró en un partido llamado Fuerza Popular, que nació a la vida política el 21 de febrero de 1946. El PFP se proclamó "abanderado de la justicia social y defensor de la libertad y dignidad del mexicano".

En las elecciones de 1952, a falta de un partido político propio, la UNS procuró un acercamiento con el Partido de Acción Nacional, al apoyar en las elecciones presidenciales a su candidato Efraín González Luna. Durante 1953 los sinarquistas anunciaron la formación de un Partido Unido Nacional, con la finalidad de emplearlo como instrumento para aspirar al poder. Finalmente, la idea no prosperó.

Resumiendo, es evidente que desde su nacimiento la UNS (con sus inicios como grupo "Base" durante el período del maximato y "Centro Anticomunista" en el cardenismo), ha mantenido por lo general una línea radical de derecha que significa en sí aspiraciones específicas de poder de grupos democristianos y conservadores, que en diferentes etapas de nuestro desarrollo han contemplado al partido político como un modelo, sino ideal al menos aceptable, para legitimar sus acciones y posturas

ideológicas. Es decir para ser más precisos, la UNS por ser una conjuración de fracciones de clase (clero, latifundistas y minifundistas, comerciantes, industriales, grupos conservadores de cierta autonomía), sigue buscando dar forma legal a su dirección y estrategia política, a su propia fuerza de conjunto.

De ahí una razón por la que los sinarquistas continúan sus intentos por integrarse en un partido político.

Ahora, el Partido Demócrata Mexicana (PDM) representa la suma de viejas y pasadas experiencias del sinarquismo nacional, y aunque aún continúa una lucha por su registro sus miembros y dirigentes han subrayado que continuarán organizándose hasta alcanzar el reconocimiento como partido político nacional. Actualmente ya lo posee.

El Partido Comunista Mexicano (PCM), surgió a raíz de la celebración de un congreso socialista Nacional, efectuado en la ciudad de México en septiembre de 1919. El congreso se realizó por iniciativa de una convención de sindicatos convocada para estudiar la formación de un nuevo partido político obrero, puesto que el Partido Socialista Obrero formado por Luis N. Morones, entre otros, no había cumplido con la función de politizar a la clase trabajadora por enfocar sus acciones hacia aspectos meramente electorales. De ahí que el PCM haya adoptado, desde un principio la tesis sustentada por la III Internacional Comunista.

Los ideólogos del PCM, pensaron desde el primer momento en adecuar las fórmulas de la revolución rusa de octubre a las condiciones de desarrollo del país y su especial problemática sin tomar en cuenta que las diferencias de contextos políticos, económicos y sociales, significaría un retroceso de sus programas socializantes. El hecho marcó para el PCM una pérdida de influencia en los sectores obreros y campesinos, principalmente que se plegaron a sus problemas teóricos y prácticos de acción por luchas reivindicadoras y sociales. Los logros obtenidos no significaron una amenaza para el poder central nutrido por las fuerzas e intereses que controlaban caudillos y facciones en un principio, el mismo Obregón y Calles con su PNR.

Al no haber comprendido la importancia de reparar en las categorías correctas de los diferentes marcos teóricos, para su adecuada implementación en el impulso y movimiento revolucionario de la clase obrera mexicana, el resultado fue un deficiente análisis de las condiciones específicas de México, y sus problemas sociopolíticos, hecho en base a los principios fundamentales del marxismo-leninismo y a las alternativas de solución que giraban en torno a los modelos propuestos por la Internacional Comunista.

Tras de actuar en clandestinidad, el PC recuperó su lugar en la vida política nacional como consecuencia de la crisis de poder del

"maximato" callista y ante la inminencia de un posible aplastamiento obrero, el PC constituyó de acuerdo con Lombardo Toledano un Congreso de Unificación Proletaria para tratar de recuperar terreno y conservar su poder e influencia entre los obreros y campesinos, así como los sindicatos.

Finalmente, esta unión de fuerzas se resquebrajó, el partido quedó por un lado y por otro la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). Una revisión de posturas condujo a otra nueva unión de ambos órganos en junio de 1937, con lo que la influencia del PC en el movimiento sindical comenzó a mermarse. La primera etapa del partido concluyó con la formación de cuadros básicos para la acción política y la conquista de posiciones direccionales entre los sectores obrero y campesino.

Después de múltiples intentos en el régimen de Manuel Avila Camacho, exactamente el 13 de mayo de 1946, el PCM obtuvo su registro y de inmediato quedó reconocido como Partido Político Nacional. Sin embargo, un decreto emitido en febrero de 1949 nulificó algunos artículos de la Ley Federal Electoral de 1946 para establecer la cifra de 30 mil miembros por cada partido. Al ser ratificada esta reforma en la Ley Federal Electoral de 1951 quedó sin registro.

Para 1950 ocurrió una división formal del partido al integrarse el Partido Obrero Campesino Mexicano (POCM), dirigido por Carlos Sánchez Cárdenas, Miguel Aroche y Parra, Alberto Lumbreras y Valentín Campa.

"En la década de los años cincuentas, las organizaciones sindicales más importantes terminaron por perder su autonomía de clase frente al proceso corporativista; el estado mantenía controlados los sindicatos para asegurar la dirección del sector obrero. Pese a éstas circunstancias, empezaron a advertirse algunos síntomas de reanimación en el movimiento obrero-campesino, especialmente entre telegrafistas, ferrocarrileros y maestros." (54)

En 1960, el rompimiento entre el PC de la URSS y el PC de China produjo en el PCM divergencias y nuevas escisiones en su seno. En tales circunstancias nacieron varias organizaciones que de alguna forma tuvieron sus orígenes en el PCM. Entre las más importantes tenemos al Movimiento de Liberación Nacional (MLN), Liga Leninista Espartaco (LLE), Partido Obrero Campesino de México (POCM), Frente Electoral del Pueblo (FEP), Partido Comunista Bolchevique (PCB), Central Campesina Independiente (CCI), Partido Estudiantil Socialista (PES), Partido Revolucionario del Proletariado (PRP).

Entre 1963 y 1965, el PCM se orientó hacia la creación de un movimiento organizado, para contrarrestar el control oficial de los sindicatos, mediante líneas de acción reivindicatorias de los derechos

obreros, con la mirada puesta en encontrar fundamentos válidos extraídos de un análisis equilibrado de la problemática nacional, suficiente para movilizar el partido en un sentido revolucionario.

El Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) desde su integración, dejó en claro que su objetivo central era observar el modelo de un auténtico partido de masas bajo una línea revolucionaria de abierta posición, orientada a luchar con adecuación a las necesidades del país, por una democracia en donde puedan existir obreros, campesinos, intelectuales, estudiantes, en condiciones de un desarrollo social compartido que tendiera a suprimir la relación opresores, oprimidos, generada por la sociedad capitalista en favor de una polarización de intereses económicos y políticos de grupos superestructurales que manejan la cultura, la educación, la ciencia, la economía, y que se mantienen en todos los terrenos de la vida del ciudadano.

La estrategia del PMT se sintetizó en el punto 20 de su programa de acción:

"Luchar porque el pueblo en uso del derecho que en todo tiempo le otorga el artículo 39 de la Constitución, sustituya la actual estructura económica, política y social de México, por otra en la que los medios e instrumentos de producción sean de propiedad social y no de unos cuantos, en que la democracia sea del pueblo y no de la burguesía y la sociedad se estructure sobre bases de igualdad y de justicia, sin discriminaciones ni privilegios." (55)

Como podemos ver el PMT, planteó la necesidad de construir una democracia política y social como condición necesaria para que las masas orienten su acción a un cambio cualitativo de nuestras actuales estructuras.

Del Partido Socialista de los Trabajadores (PST) podemos anotar, que fue en marzo de 1973 que el comité organizador de la Asamblea Nacional Constituyente propuso su formación ante la notoria incapacidad de la izquierda tradicional y de otros grupos disidentes autónomos incapaces de superar la fuerza del pueblo en favor de la reivindicaciones sociales. De esta manera sus organizadores subrayan la necesidad de superar la postura de la CNAO (Comité Nacional de Auscultación y Organización), que de un principio fue el CNAC (Comité Nacional de Auscultación y Coordinación), por considerar que su ideología es populista, economicista, caudillista y autoritaria. Sostenida en esta crítica el grupo de Aguilar Talamantes enfatiza la necesidad de integrar un partido de corte marxista-leninista, con el fin de incorporar a sus filas a obreros, campesinos y pueblo en general.

Sin embargo, resalta el hecho de que en diciembre de 1975 el IV Pleno del Comité del PST diseñó un proyecto de táctica para la coyuntura

electoral, en el que se proponía una "alianza popular revolucionaria", con el sector democrático y liberal nacionalista de la burocracia política, al adoptar la postura de que "la única izquierda que tiene ahora capacidad para gobernar es la izquierda gubernamental, o sea la izquierda del PRI".

Lo anterior nos remite a pensar en una postura conciliadora del PST frente al PRI. Es importante observar este hecho por ser un antecedente del procedimiento de coalición de partidos (recuérdese el caso Cruichsank), (PPS-PR).)

El Partido Socialista Revolucionario (PSR), se integró desde un principio con ex miembros del PPS, dirigentes campesinos de movimientos fraccionados o autónomos y personas participantes en el movimiento estudiantil de 1968, el 24 de agosto de 1974 al nacer el Movimiento de Organización Socialista. Entre sus principales dirigentes figuraban Rafael Estrada Villa, Roberto Jaramillo Flores y José Nazar. Durante 1976 al ocurrir el II encuentro Nacional de Socialistas, los miembros del MOS decidieron crear el Partido Socialista Revolucionario, PSR, que quedó completamente conformado en una nueva reunión, los días 30 y 31 de octubre de ese año.

A partir de ese momento, la actividad del PSR se concentró en montar su propia estructura y en la organización de dos asambleas nacionales efectuadas: una campesina y otra juvenil. Es interesante advertir que en su acción política, el PSR procuró establecer vínculos, mediante pláticas con el PMT, el PCM, con la fracción disidente del PPS y la tendencia democrática del SUTERM, para fines de una coalición de grupos y partidos a los que abandonó por considerar que adolecían de graves desviaciones en lo que a la teoría y práctica de sus programas ideológicos se refería.

Ahora bien, en lo que respecta a la Unidad Izquierda Comunista (U.I.C.), comentaremos lo siguiente: por formar una fracción reformista dentro del Partido Comunista Mexicano durante las discusiones de su XVI Congreso, a la que denominaron Asamblea Nacional permanente del partido Comunista Mexicano, un grupo de ex dirigentes de ese partido fue expulsado de su seno y a raíz de eso constituyó la formación política que ante la Comisión Federal Electoral apareció con el nombre de Unidad Izquierda Comunista.

La organización -según sus representantes Edmundo Jordán, Jesús Lazcano y Manuel Terrazas- se guiaba por los principios del marxismo-leninismo con la aspiración máxima de construir en México una sociedad socialista regida por la alianza obrera-campesina con trabajadores manuales, intelectuales y sectores de diversas capas sociales dispuestas a alcanzar esa meta.

Bajo la consigna "Unidad Obrera y Antiimperialista por un gobierno popular al socialismo" buscaban llegar a la unidad en la acción de todas las fuerzas democráticas, populares y antiimperialistas que pretendan la implantación del socialismo al que consideran "...único sistema en el que el pueblo mexicano puede asegurar la democracia y la libertad a través del perfeccionamiento y la ampliación de las libertades y los derechos democráticos que ha ganado paulatinamente..." (56). En este sentido trabajaron con el Partido Socialista de los Trabajadores y con el Movimiento de Acción Unidad Socialista.

El Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT), considerado como un partido marxista revolucionario, como organización política surgió a raíz de las luchas masivas iniciadas en 1968.

Formado por activistas y dirigentes estudiantiles que participaron en el Consejo Nacional de Huelga y que posteriormente decidieron agruparse políticamente, se constituyó el Grupo Comunista Internacionalista denominado posteriormente Partido Revolucionario de los Trabajadores, reconocido representante de la sección mexicana de la IV Internacional Comunista con tendencia trotskista-leninista.

Esta formación política tiene la pretensión de constituirse en partido político nacional legalmente reconocido, así lo manifestó uno de sus representantes al comparecer ante la Comisión Federal Electoral diciendo:

"...Consideramos que si bien aspiramos al registro de nuestro partido, sabemos que éste no vendrá más que en la medida en que demos nuestra fuerza y no se nos pueda marginar más, el PRT busca el registro, pero aún en el caso de que no se le conceda, nuestro partido seguirá luchando y organizándose o sea existiendo sin registro..." (57)

A raíz de la crisis que el Partido Comunista sufrió en el año de 1950, un grupo de militantes se escindieron constituyendo el Partido Obrero Campesino de México y posteriormente se integraron al Partido Popular Socialista del que salieron para formar la organización política Movimiento de Acción Unidad Socialista (MAUS)

A través de sus representantes, viejos luchadores socialistas como Carlos Sánchez Cárdenas, Miguel Arroyo de la Parra, Miguel Angel Velasco y Miguel Arroche Parra, el MAUS se manifestó públicamente, ante la CFE por un desarrollo nacional popular independiente y democrático, con cambios sustanciales en lo económico y en lo político que significaría la sustitución del poder de los adinerados por el poder del pueblo. (58)

El Partido Laboral Mexicano (PLM), cuyo comité ejecutivo nacional es representado por Marvilia Carrasco Bazúa, Ramón Blas Cota, Patricio Estevez Menninger y Cecilia Soto de Estevez, personas sin mayores antecedentes políticos. Utilizó en sus planteamientos ideológicos y doctrinarios, una estrategia de "despiste" que imposibilita definirlo, ya que en ocasiones se presentó con ideas democristianas y otras veces aparentó ser de tendencia socialista.

Considerando por sí mismo de ideas científicas el PLM sostuvo ser "...el partido de la Revolución Mexicana porque se nutre de las riquísimas luchas antimonetaristas que ha reñido el pueblo mexicano y porque concientemente asume las lecciones de la Revolución Mexicana, los logros científicos de Marx y las tradiciones del humanismo, asimismo se dijo ser el único partido que, merced a su programa y a sus ideas científicas, tenía la capacidad de ofrecer los objetivos y los cursos de acción indispensables para consumir la victoria integral de la Revolución Mexicana..." (59)

Por otra parte se reconoció influenciado por la Revolución Norteamericana de 1776, movimiento históricamente considerado como capitalista y para complementar su estrategia de "despiste" hace suyo el slogan utilizado en el sexenio de Luis Echeverría "Arriba y Adelante".

Del Partido Obrero Agrario Mexicano (POAM), muy poco o casi nada se sabía hasta el día de su presentación ante la Comisión Federal Electoral, ocasión en que se hizo pública su postura ideológica y política.

Por voz de su representante el señor Sóstenes García Ceceña el POAM sostuvo que adoptada la filosofía del socialismo científico de Carlos Marx y Federico Engels enriquecida por Lenin, misma que aplicada conforme a la realidad mexicana orienta su acción, bajo la guía del materialismo dialéctico, a la lucha por suprimir la explotación del hombre por el hombre hasta establecer una sociedad socialista.

Apegado al marco ideológico de la Revolución Mexicana y a la Constitución Política, cuyos postulados considera incumplidos bajo la responsabilidad histórica 50 años, esta organización manifiesta luchar por la constante elevación del hombre, la mujer y la sociedad en los aspectos: económico, político, social y cultural, así como por la erradicación del hambre, las enfermedades, la miseria y la ignorancia.

A decir de sus representantes los señores Francisco Colmenares y Alfonso Lizárraga, miembro del buró político de la propia organización, esta tenía al momento de presentarse ante la CFE más de 40 años de existencia, lo cual hace pensar en que se trata del antiguo POR Posadista. De ser así, su postura y planteamientos ideológicos se basan en los textos fundamentales del camarada J. Posadas, en los que interpreta las ideas trotskistas y analiza desde el punto de vista marxista

la Revolución Mexicana a la que considera un proceso interrumpido que es necesario continuar hasta sus fines socialistas. J. Posadas lo explicó de esta manera:

"La Revolución Mexicana tiene tres fases: la primera es la de Villa y Zapata, la segunda es la de Cárdenas, la tercera es continuar y completarla. Es la Revolución permanente, interrumpida cuando Cárdenas. Tiene dos fases ascendentes: la de Villa y Zapata, que se propusieron la Reforma Agraria y fueron contenidos; la de Cárdenas, la estatización de las principales fuentes de producción.

La tercera fase es la estatización de todas las fuentes de producción y la entrega de la tierra a los campesinos. Esa es la etapa actual. Esa es la base del nuevo partido, la Revolución Mexicana fue comenzada e interrumpida. Es preciso un partido independiente, un movimiento independiente del gobierno y de los charros sindicales; un partido obrero basado en los sindicatos, en el cual intervengan obreros, campesinos, estudiantes, militares, todos y cuyo programa sea expulsar al imperialismo y continuar la Revolución Mexicana hasta completarla en la Revolución Socialista". (60)

Del texto anterior se desprende con claridad la postura que este Partido Obrero Revolucionario adopta, con pretensiones de ser el instrumento necesario que lleve a cabo la tarea de continuar con el proceso de la Revolución mediante la participación de las masas proletarias en alianza con los campesinos, para derrotar el imperialismo y sus transnacionales y llevar a México hacia la organización socialista de la sociedad.

A grandes rasgos, he tratado de mencionar las corrientes, movimientos y organizaciones que en mayor o menor grado han representado opciones políticas, que han pretendido influir en la vida nacional y que en el régimen moderno contemporáneo ha considerado su estrategia para nutrir al pluripartidismo, a fin de evitar que los ciudadanos utilicen otros canales, a veces extralegales, para demandar el respeto a sus derechos políticos, en el marco del pluripartidismo institucionalizado, tradicionalmente por cierto negado por la opinión política radical y que en el siguiente apartado analizaremos a detalle.

II.3.- ANALISIS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS.

"...Los verdaderos partidos políticos modernos con sus características institucionales de ser organizaciones extensas y estables, con un programa homogéneo y funcionamiento continuo, aparecen en el momento en que las grandes masas populares emergen a la lucha política encuadrados en partidos de clase..."

Umberto Cerroni

Los investigadores en materia política electoral han establecido, que para realizar un análisis con una aproximación al estudio del sistema de partidos en México, por breve o extenso que éste sea, es necesario revisar la vida partidaria de nuestra vida social y política, desde los inicios del siglo XIX hasta nuestros días; aspecto con el que ya hemos cumplido en los apartados anteriores.

En esta recapitulación hemos observado, que salvo los grandes movimientos populares que han desembocado en la transformación de las estructuras del poder, de nuestra nación ha existido siempre la inclinación por encauzar las ideas políticas al través de los partidos.

La tradición partidista en México, es larga, apasionante y llena de grandes lecciones, desde los tiempos en que centralistas y federalistas intentaron organizar al país desde el derrumbamiento de la monarquía de 1822. A partir de entonces y aún antes, desde que los mexicanos libraban la batalla por independizarse de España se perfilaron claramente las dos grandes corrientes políticas, que han influido decisivamente en el desenvolvimiento histórico de la nación.

Hemos observado que la corriente que integró el partido realista y que derivó sucesivamente en el partido centralista, en el partido conservador, en el partido de las clases "decentes", en el partido de la contrarreforma, en el partido monárquico, en el partido de los científicos y en el partido de la derecha, ha venido maniobrando durante más de 175 años por el programa de fueros y privilegios de la clase minoritaria. Y la que formó el partido de la Independencia, el partido del federalismo, el partido de la reforma, el partido antirreleccionista y el partido nacionalista y revolucionario, es el que ha venido pugnando por construir un orden económico, político y social que garantice libertad al hombre, justicia al pueblo e independencia a la nación.

Sin embargo, es importante señalar que el desarrollo de los partidos políticos en México corresponde a la segunda mitad del siglo XIX, puesto que los partidos de la primera mitad de ese mismo siglo, acusaron casi siempre vinculados a personalidades carismáticas, relacionadas con los núcleos de poder económico.

Entre los partidos políticos de aquel período, destaca el de los liberales que lucha por sustraer el patrimonio eclesiástico y la separación del poder civil con respecto de la iglesia, por constituir el sistema de gobierno republicano y por preservar la dignidad y la soberanía de la nación amenazadas por imperios poderosos.

En esta misma época encontramos también el partido de los conservadores, que tomó como bandera la defensa de los fueros y privilegios eclesiásticos y escogió la añosa tesis de la corona extranjera en México. No obstante, es notable la ausencia de la organización de masas en todos los partidos políticos del siglo XIX. Condición que se modifica por primera vez con el partido antireeleccionista, sin duda el primer partido político moderno que registra la historia nacional; un partido democrático, con organización de masas, estructura bien articulada, estrategias y tácticas definidas y capacidad para concertar alianzas.

Lo mismo podría decirse del partido socialista del sureste, estructurado en ligas de trabajadores, peones y artesanos, extendidas por los estados de Yucatán y Campeche vinculadas con una liga central de resistencia. Se afirma que sólo en la Rusia Soviética de 1917, el partido comunista desempeñaría funciones semejantes en lo tocante a la unidad partidista gubernamental.

El tercer gran esfuerzo modernizador se da en el Partido Nacional Revolucionario al transformarse en el Partido de la Revolución Mexicana, con una organización constituida por los sectores fundamentales de la sociedad, agrupados como un gran frente de masas, democrático, nacionalista y revolucionario, con las funciones políticas de dar sustento

y profundizar el contenido transformador del programa de gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, así como de crear las condiciones propicias para el avance y la satisfacción de las demandas populares.

En el año de 1919, se fundó el Partido Comunista Mexicano que llegaría a adquirir una influencia considerable en diferentes círculos entre los cuales se encontró el estudiantil. No obstante y aunque siempre desplegó una gran actividad, el PCM nunca dejó de ser un partido minoritario, más vinculado a lo urbano que a lo rural, casi siempre fracasado en sus intentos de relacionarse con los trabajadores, lo cual sólo logró en contados movimientos de grupos sindicales.

Del Partido Acción Nacional formado en el año de 1939, ya hemos anotado que su formación fue inspirada de la ideología social-cristiana, detrás del cual se encubrieron las élites financieras, comerciales e industriales que han pretendido manipular este partido desde los tiempos de Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna. Años después éste partido lamentaría allegarse una aparente organización de masas, para lo cual intentó aliarse con criterios de la Unión Nacional Sinarquista, lo cual le hubiera dado una potencialidad sin precedentes para presionar las decisiones de poder, con la suma de hombres de dinero y ligas populares. El intento fracasó y a pesar de sus esfuerzos, el PAN no ha podido superar la naturaleza clientelista de su organización. Sin embargo, dicho partido ha sido considerado como la oposición política de derecha más caracterizada mejor organizada del país, la más sólida.

El Partido Popular nació como resultado de la célebre mesa redonda de los marxistas mexicanos, convocada por Vicente Lombardo Toledano para examinar el papel y los objetivos de las organizaciones de izquierda. Partido concedido como instrumento para aglutinar a las clases populares y fuerzas antiimperialistas y nacionalistas, para sumar esfuerzos a los del proletariado en favor del progreso, la democracia y la soberanía. Se transformó en Partido Popular Socialista en el año de 1960. Tres años antes la tesis sobre México apuntaba ya la evolución del PP a Partido Socialista, el cual, no obstante la congruencia de su ideología con su accionar político no ha podido superar su condición de partido minoritario.

"El análisis de la actividad partidista de la primera mitad del siglo XX, devela las severas contradicciones de la situación del país. El Partido Antireeleccionista de Madero y el Socialista del Sureste reunieron importantes características de partidos modernos: dotáronse de una clara ideología, de programas de acción y una más o menos eficaz organización de los miembros que en todo momento participaron en las tareas políticas. Semejantes fueron el PNR y el PRN, sobre todo el último, en el que las bases abiertamente apoyaron la expropiación petrolera y los acuerdos avanzados de la autoridad." (61)

Por lo que toca a la actividad de los partidos políticos en la segunda mitad del siglo XX podemos anotar lo siguiente: el PCM, transformado posteriormente en PMS, no pudo superar los límites que le imponen sus escasos enlazamientos con masas organizadas, deficiencias que reconocen sus propios partidarios. Ha cargado con el problema de su escasa representatividad, de ahí que haya tenido que acomodarse a alianzas coyunturales. No obstante, debe reconocerse la influencia de la ideología que sustenta entre núcleos de clase media urbana, entre intelectuales, catedráticos y estudiantes.

El PAN si bien es cierto que ha redoblado su actividad política para atraer a núcleos de clase media y clase media alta del campo y de las ciudades, se ha alejado un tanto del humanismo cristiano social que postuló en su fundación, ha acogido abiertamente la tesis de que la empresa privada constituye el eje y el motor del desarrollo y ha combatido las tesis más avanzadas de la Constitución de 1917, contenidas en los artículos 3º, 27 y 123, seguramente influido por las corrientes de empresarios que se le han sumado y que han provocado enfrentamientos con el panismo tradicional.

El PPS lleva adelante su línea estratégica, la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917 es la vía para construir el socialismo. Tesis y programas son preparados con gran cuidado. En algunas elecciones federales, este partido ha acumulado una votación sin precedente en la historia, sin embargo, contiendas electorales futuras dilucidarán si en ello obedece a razones de circunstancias o a un aumento real de su influencia y representatividad.

El PARM, que se ostenta como el legítimo exponente de los principios revolucionarios, ha estado afectado por una gran división interna de cuya resolución puede depender su futuro inmediato.

El PRI se ha levantado como el Partido de la Revolución Mexicana; es la organización política que expresa, vigila y sostiene el nuevo orden surgido de dicho movimiento y que ha abierto el más largo período de paz constructiva y transformadora de que ha podido disponer la República en toda su historia. Es un partido no de clase, sino de clases, pero no de clases antagónicas entre sí, sino de clases afines, populares y trabajadoras. Nació para mantener en el poder a la corriente nacional y revolucionaria y para abrir cauce a la construcción de la sociedad mexicana que la propia revolución preconiza.

Ha sido sometido a la más dura prueba a que se puede someter a todo partido: una larga permanencia en el poder, lo cual ha propiciado el desgaste de algunas de sus formas de hacer política y ha puesto a la luz la necesidad de su renovación.

Así pues, podemos observar "que para el año de 1956 se encontraba ya integrado el cuadro de lo que hoy es el sistema pluripartidista mexicano. Desaparecieron por completo los antiguos partidos políticos de carácter personalista integrados al calor de las elecciones presidenciales para dar lugar a partidos políticos que pretenden serlo en el sentido moderno del término." (62)

Sin embargo, es importante anotar que la teoría política de carácter radical ha negado la existencia del sistema pluripartidista mexicano, apuntando que en el panorama del sistema político mexicano no se presentan opciones reales ni satisfactoria para que pueda existir el juego de partidos políticos. Se ha reiterado en que el presidencialismo, la representatividad y el corporativismo, en su carácter, nulifican sistemáticamente las tentativas de agrupamiento autónomo de parte del pueblo con diferentes fracciones de clase con fines políticos, al margen de los intereses que representa el partido mayoritario o dominante PRI, que, como órgano o subsistema-filtro, sirve al Estado solo para "encauzar demandas". De éstos puntos es de donde ha partido la negación de la existencia de alguna opción al pluripartidismo, ya que se considera que los demás partidos no son canales de expresión autónoma y menos aún pueden erigirse como una oposición consolidada.

Cabe señalar que no es el propósito de éste trabajo el retomar la opinión de un corriente crítica respecto al sistema pluripartidista y de la teoría político-electoral, ni tampoco pretendemos retomar una postura oficialista y defensora del Estado, pretendo más bien situarme en un punto medio, bajo una perspectiva más objetiva, que no tome solamente como base la negación del sistema pluripartidista bajo el análisis de la mecánica electoral o de las actividades del Partido Revolucionario Institucional en la vinculación de las diferentes clases y grupos con el Estado.

Sin embargo, debemos observar que "la nueva composición de fuerzas existentes en el país, es la expresión de la voluntad e inclinaciones políticas de los mexicanos. Esa es la realidad y a ella tenemos que atendernos para dar nuevos pasos en el camino de la democracia y de la consolidación del régimen de partidos." (63)

Hemos visto además, que la historia de los partidos políticos es en el fondo el choque entre las fuerzas sociales más potentes, que se proponen, unas mantener la sociedad de fueros y privilegios de las minorías; y las otras, verificar un nuevo orden que consolide libertad, justicia, democracia plena e independencia. Por consiguiente, es la historia de la lucha por hacer prevalecer dos distintas concepciones de la vida: una que pretende resucitar mitos que han envejecido o fracasado y otra que afirma las infinitas posibilidades del desarrollo humano.

Ahora bien, "¿Cómo se encauzará en México en los años por venir esa gran querrela histórica?, ¿Por la vía pacífica o por la vía violenta?. La

Revolución Mexicana propone que se siga encauzando por la vía de la paz y de la legalidad. Al Estado, a la sociedad y a los partidos políticos corresponde asegurarlo.

Al Estado, asumiendo que toda acción dirigida a elevar la vida democrática de la nación debe sustentarse en la puesta en marcha de un programa de reformas políticas, económicas, sociales y culturales, profundas, revolucionarias y no reformistas.

A la sociedad, creando el clima propicio para que el propósito trascienda al hecho.

A los partidos políticos, que son corresponsales de la preservación, la superación y el fortalecimiento del régimen democrático, estableciendo canales eficaces de intercomunicaciones partidistas y de diálogo con el gobierno, procurando superar las crisis internas que todos experimentan, a fin de evitar que aquellas devengan en crisis orgánicas profundas. Las cuales se producen cuando los partidos dejan de ser reconocidos como la expresión política de los grupos, la fracción de clase, la clase de las clases que los constituyen, lo cual pondría en entredicho su propia legitimidad y de todo el proceso democrático y trabajando en sus bases y con los jóvenes.

Interesa a la nación que los partidos se consoliden como tales, no sólo por lo que se refiere a la existencia y el futuro de los propios partidos, sino por lo que se refiere a la existencia y al futuro del régimen de partidos, pieza vital de la democracia.

Si los partidos dejaran de asumir el deber que les concierne ante sí mismos, ante sus partidarios y ante el régimen de partidos que se tiene que constituir, la democracia misma entraría en crisis y, entonces, quedarían expeditos los caminos a las tendencias proclives al autoritarismo, a las soluciones de fuerza, a la actividad de potencias oscuras y a caso el surgimiento de hombres providenciales y carismáticos.

"Por consiguiente, si queremos que el inevitable conflicto social discorra, se encause y aún se facilite por la vía de la legalidad y la paz, tenemos que tomar resueltamente en nuestras manos la bandera de la democracia plena, de la democracia económica, social y política, comprendiendo que a mayor poder democrático, menor será la influencia del poder económico." (64)

CAPITULO III
CONCEPTUALIZACION POLITICO
ADMINISTRATIVA DEL MEDIO QUE
CONDICIONA LOS PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES

CAPITULO III: CONCEPTUALIZACION POLITICO - ADMINISTRATIVA DEL MEDIO QUE CONDICIONA LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

III.1.- Análisis Conceptual de la Administración Pública y la Idea de la Democracia.

"En una sociedad avanzada son tantas las funciones diferentes que se han de administrar y en tantas situaciones diversas, que resulta extremadamente difícil hablar con provecho acerca de las cualidades que, por lo general, caracterizan a las buenas administraciones."

Paul H. Appleby

Una vez que hemos realizado un análisis de la evolución y perspectivas del sistema de partidos en México, creo conveniente realizar, un análisis del medio que condiciona los procedimientos electorales. Así, en el presente apartado, iniciaré con la revisión teórica de la Administración Pública y algunos conceptos sobre Democracia.

Al respecto, observamos que la voluntad pública es flexible y está siempre sujeta a cambios, aprende de su propia acción y su propia experiencia, y está tan cargada de discreción que no cabe predecirla cual si fuese automática. Está sujeta a la influencia de los dirigentes, pero también es capaz de eliminarlos como tales. Está impulsada, lo mismo que lo está toda persona, por los tantos errores que le son propios; es capaz de abrigar un interés propio altamente iluminado; es capaz de generoso altruismo, es propensa al error y está inclinada a obtener provecho de sus propios errores y a corregirlos. No está inherente e invariablemente en lo cierto; quizá jamás tenga razón, a no ser de acuerdo con su propia época y condiciones. No es, en sí, la suma total de todas las voluntades privadas; ni siquiera en el total de todas esas voluntades después de eliminar de ellas los más y los menos.

Sin embargo, la voluntad pública es una fuerza en gran parte latente, que solo se define a medida que se constituyen las mayorías, pero que está siempre sujeta a la influencia de los miembros y dirigentes de las mismas. Su capacidad para ser, más que su ser, constituye el ápice de la realidad democrática.

Así la ideología democrática no es anárquica; es más bien un esbozo para que el gobierno se impregne de valores populares especiales que dejan abierto el camino a la determinación popular de otros valores, como el de considerarse ciudadanos.

Antes de evolucionar en una teoría más específica de la conducta de sus asuntos, la teoría general de la democracia reclama simplemente un Estado cuyo pueblo goce de la facultad de hacer y deshacer sus actos de Gobierno, con la libertad de opinión y expresión e igualdad de todos los ciudadanos. Estos son los ingredientes que intervienen en el ideal de la libertad política, pero el ideal sólo se alcanza merced a la continua acción del gobierno a ello dedicada y que, al mismo tiempo, lleva a cabo su regular y complicada tarea de gobernar. "La teoría general está ampliamente aceptada y bastante bien comprendida en sus términos generales, pero no parece existir una teoría adecuadamente comprensible de su aplicación y de su relación con el asunto de gobernar. La idea de libertad está dilatada hasta el punto de adelgazarse en un vago anarquismo, en el cual se espera que no habrá disciplina de gobierno. La idea de democracia aparece tratada en términos más individuales que de función de organización, separando emocional e intelectualmente al ciudadano de una congruente identificación con el instrumento popular." (65)

Pero es preciso recordar que no hay nada tan plenamente democrático como la totalidad de los procesos políticos de una sociedad libre. La gran distinción entre la Administración Pública y otras empresas organizadas ha de encontrarse en el carácter totalmente político del gobierno. Nada hay tan representativo del público como el producto de la totalidad de nuestros procesos políticos.

Es asunto peculiar de la política, actuar por conducto del gobierno, con el fin de encontrar respuestas a las demandas populares que se obtengan de los ciudadanos en general. Por la naturaleza misma del proceso, estas respuestas difícilmente pueden ser del todo satisfactorias para nadie si son más o menos aceptables para casi todos. Pero si pueden ser más o menos satisfactorias en cuanto responden al complejo de la mayoría de las distintas influencias de los ciudadanos. A la larga, a medida que se van modificando sucesivamente.

Todo cuanto tiene que ver con el gobierno y todo cuanto éste hace es político, ya que la política es el arte y la ciencia de gobernar. Pero, en función de la masa, sólo una pequeña parte de la política es de partido.

En cierto sentido, todas las cuestiones sometidas a la atención pública lo son también a la atención de los partidos. Pero los partidos sólo aceptan las cuestiones que aparecen aptas para ser formuladas de modo que sean útiles para ellos en cuanto afecten el establecimiento de un censo mayoritario. Las cuestiones con un potencial ligeramente menor, que puedan resolverse de otro modo, las resuelven las legislaturas, surgiendo líneas diferentes a las claramente partidistas. Un número inmenso de cuestiones de dimensiones todavía más pequeñas se resuelvan administrativamente, sin embargo, ellos solicitan y el congreso se convierte en tramitador y autorizador de las medidas solicitadas.

El nivel administrativo en el cual se resuelvan depende del grado del carácter especializado de cada cuestión, así como de la magnitud, el emplazamiento, el carácter y la actitud del público afectado. Un público pequeño, pero profundamente soliviantado, pesa más en la balanza política que un gran público sólo levemente insatisfecho.

La repetición de quejas y peticiones constituye el índice de la intensidad del sentir ciudadano, y reclama una atención superior. Así, en la relación con cualquier cuestión normalmente tramitada en un nivel inferior de la jerarquía administrativa, un grupo militante de ciudadanos puede conseguir llevarla a la atención del Presidente, o del Congreso, o hacerla objeto de debate público. Este es el genio particular de la política.

Es en la política, donde radican las limitaciones al poder de los funcionarios, así como el poder del pueblo para reclamar, en última instancia, cualquier tipo de acción, positiva o negativa, acerca de la cual esté o no suficientemente de acuerdo.

Por lo general, un gran número de personas estarán en mayor posibilidad de convenir sobre un tipo de acción que sobre la forma específica que pueda asumir cualquier acción. Cuanto más de acuerdo estén, mayor será el censo que exista, y más fácil será imponer al gobierno la voluntad popular; en realidad, regir al gobierno. Cuanto menos de acuerdo estén, el papel que goza de mayor popularidad consiste en dar o retener el censo. Los procesos políticos crean censo o consentimiento en el contexto social total del momento, o ponen al descubierto la falta de dicho censo.

- Dicho en otras palabras, todos los procesos político-administrativos del Gobierno, y no solamente las elecciones, constituyen medios por los cuales en esta sociedad, todo el pueblo está continuamente conviniendo acerca de líneas de acción.

"Por eso la política es el especial sello distintivo de la democracia, el método primero de la democracia, y el gobierno democrático es el agente peculiar de la política popular y diversificada. Política, políticos y gobierno forman un todo inseparable y, en general, tienen derecho al

respecto, e incluso a la devoción, aunque al mismo tiempo estén sujetos a nuestro juicio, que discrimina claramente entre políticos mejores y peores, aspectos mejores y peores del gobierno, y estructuras y funciones políticas mejores y peores". (66)

Por otro lado, vemos que el pluralismo es a la vez la premisa previa y el precipitado de la democracia. El gobierno, que hace muchas cosas, está sirviendo a una sociedad, que también hace muchas cosas. Al fomentar los valores del pluralismo, el gobierno no puede menos que ejemplificarlos en un grado considerable. Al conceder a los ciudadanos amplios márgenes de elección, al dar abrigo a intereses y empresas distintos, al dar campo a la imaginación y al ingenio, el gobierno en sí no puede ser una sola cosa ni tener únicamente una política. Tiene que dar respuesta a necesidades sentidas, pero la imprudencia que ejerza para dar forma a su respuesta la destila de la totalidad de los procesos políticos gracias a los cuales vive.

Otro aspecto a considerar, es el de democracia y proceso administrativo, observando que "para que tenga sentido, la libertad tiene que lograrse y ha de sentirse socialmente lo mismo que gubernamentalmente. En el caos no hay libertad. En el aislamiento no hay satisfacción duradera para las personas. Cualquier clase de vida social exige restricciones, del mismo modo que plantea elecciones que no pueden conseguirse por ningún otro medio. Tanto la tiranía como la libertad son producto de instituciones; el problema fundamental se refiere al espíritu, forma y manera de las instituciones de gobierno. La responsabilidad suprema del gobierno es hacer posible la civilización, es decir, mantener el orden social frente a preocupaciones e intereses cada vez más diferenciados. Los instrumentos del gobierno son la política y la administración pública, en el sentido más amplio posible del segundo de estos términos." (67)

La expresión **administración pública** encierra mucho más contenido del que comúnmente se le adscribe. No es puramente "dirección", tal como de ordinario se interpreta, tan sólo con un significado ligeramente más amplio. Es dirección pública de los asuntos públicos, directamente responsable de la acción ejecutiva, de modo que respete y contribuya a la dignidad, el valor y las potencialidades del ciudadano.

El proceso público-administrativo democrático es parte importante de todo proceso de gobierno. Este proceso lo han conformado largos años de experiencia y aprendizaje bajo los golpes magistrales de ciudadanos sensibles, críticos e incluso exigentes. Este es un proceso en el que se han creado innumerables técnicas, a menudo no identificadas conscientemente, en armonía con la cultura particular en vías de evolución, para la cual este proceso constituye tanto una expresión presente como un camino para su ajuste y adelanto. En cualquier momento dado y en cualquier jurisdicción, encarna aproximadamente la sabiduría administrativo-política que es eficaz en ese momento y en esa jurisdicción.

Es el medio por el cual el gobierno cobra vida, así como persigue valores, a los que ayuda a dar forma y realidad. De igual modo, confiere forma y sentido a teorías, y proporciona materiales funcionales con los cuales crea, pone a prueba y modifica, teorías plenas de sentido. El proceso administrativo es toma de decisiones, acción que forma parte del más amplio proceso de gobernar, del cual dimana y hacia el cual fluye. En este sentido, más amplio y adecuado, la administración comprende el conjunto de la acción del gobierno, tanto si es acción "legislativa", como "ejecutiva", o "judicial". Organizar, o estimular y sostener, esfuerzos organizados para conseguir una acción integral que sea aceptable para el público, constituye la tarea de la administración en su nivel más alto.

En las democracias, los asuntos de todo el mundo cobran precedencia sobre los asuntos de alguien. Esto es causa de confusión, puesto que alguien conoce los asuntos de alguien, y nadie puede verdaderamente comprender los asuntos de todos.

El gobierno democrático presta consideración, a cualquiera, pero brinda deferencia a todos. El proceso de prestar consideración a cualquiera y dejar que la balanza se incline a favor de todo el mundo no se realiza con espejos ni con máquinas calculadoras. Se lleva a la realidad por medio de la política y de las instituciones públicas, a través de su administración. Supone sinsabores y quebraderos de cabeza para todos los que comparten la responsabilidad de gobernar.

La jerarquía administrativa es un órgano que recibe mensajes de las demandas populares, muchas de ellas contradictorias. Es un orden que responde a estas demandas, que las reconcilia y que, en el transcurso de responder a ellas, inyecta consideraciones de prudencia, perspectiva y principios, entre las que figuran el respeto a otras demandas y aspiraciones populares a las expresadas en el coro del momento.

Todo esto es un proceso político, gran parte del cual llega a su fin dentro del campo de la administración. La administración tiene tal carácter. Su mejor actuación, dentro de este carácter, constituye la meta que persiguen todos los estudiosos de la administración pública.

Por otro lado, vemos que el elemento político partidista es timón de gobierno, pero sólo eso. Emana del deseo de ganar elecciones, que es deseo de conseguir el respaldo de la mayoría. Esto es, naturalmente, fundamental para el gobierno democrático y en términos generales, determina y motiva, a grandes rasgos, la búsqueda de posibles líneas de acción de rumbos a seguir en interés del pueblo. "La controversia pública es, simplemente, un desplazamiento ascendente del nivel de tratamiento de alguna cuestión determinada. Cualquier cosa que se haga dentro de la rama ejecutiva puede desplazarse en esta forma ascendente, si hay suficiente preocupación e interés en torno a ello.

Las cuestiones no "escogidas por elección" se resuelven administrativamente. Los organismos ejecutivos desempeñan, en tal resolución, una determinada función representativa que se suma a las funciones de otros representantes de los intereses ciudadanos". (68)

"Administración pública es hacer política. Es hacer política en un terreno en el cual contienden fuerzas poderosas, fuerzas engendradas en y por la sociedad. Es un hacer política que también está sujeto a otras y distintas determinantes de la política. Administración Pública es uno entre cierto número de procesos políticos fundamentales por medio de los cuales el pueblo conquista, logra y controla el proceso de gobernar. Mientras el pueblo vote y no se restrinja el derecho de queja, todo el proceso de la administración es, en cierto sentido, político en todos sus niveles. En su conjunto, da nacimiento a la esencia política condensada de toda la nación." (69)

Administración pública es hacer política. Si reconocer que esto es cierto, parece exaltar la administración, es igualmente necesario ver que el énfasis en la política subordina al administrador, exalta a los políticos y, por consiguiente, exalta al ciudadano.

Por último examinaremos el carácter de la administración democrática. "Del gobierno democrático tiene que ser responsivo y responsable. La primera necesidad de toda democracia operante es lograr dar respuesta al sentido público de algún desorden particular. La segunda necesidad es fijar e identificar a los funcionarios a quienes el público pueda tener por responsables de la respuesta, tal como ésta se haya formulado gubernamentalmente. La tercera es la necesidad de diferenciar entre la unidad pedida y lograda en respuesta a la necesidad pública, respetando el carácter pluralista de la unidad democrática." (70)

Así, las decisiones administrativas tienden cada vez más a ser un producto de una consideración organizada, en la que se hace aplicación de cada uno de los factores pertinentes. El objetivo es hacerlas auténticamente representativas. Debe tomárseles de modo que contribuyan a la acción. Necesitamos facilitar la toma de decisiones a las que una minoría suficiente no se oponga en grado suficiente. Hay que crear modos y medios encaminados a garantizar que la discusión llevará a la decisión. Las decisiones a la que se llega por medio de estos procesos organizados, que obligadamente han de conseguir la atención crítica del público y que están sujetos a cambio como resultado de dicha atención, no son muy de temer.

Aunque la técnica fundamental, estrictamente administrativa, que respalda la responsabilidad pueda acaso parecer, en muchos aspectos, igualmente aplicable a gobiernos no populares, es preciso recordar que irresponsabilidad y democracia no son sinónimos. En la democracia, el gobierno tiene que estar unificado para que sea responsablemente

democrático, mientras que el gobierno autocrático tiene que estar unificado para ser autocrático.

Cualquiera que sea el estado actual de la administración, parece evidente que su desarrollo debe fincarse en la comprensión de la jerarquía como estructura de la responsabilidad. Característicamente, la jerarquía crea juicio institucional y, en el gobierno democrático, también lleva inherentes potencialidades para los procesos más fáciles, más completos y más flexibles de apelación y revisión dentro de la experiencia humana para la conducta de complicados asuntos de acción.

Así pues, responsabilidad, y no autoridad, pasa a constituir, después de política, la palabra clave para la administración pública democrática. Es la política la que da forma y orientación a la responsabilidad. Es la jerarquía la que es estructura formal e instrumento de la responsabilidad.

"Además de responsiva y responsable, la administración democrática tiene también que ser representativa. Una burocracia verdaderamente representativa es, en sus diferentes partes, diversamente representativa de funciones e intereses especiales y, en conjunto, altamente representativa del público en general. El gobierno no puede, adecuadamente, ser un simple reflejo refinado de intereses privados, mientras, al mismo tiempo, reconcilia, traduce y sublima estos intereses a algo semejante al interés público." (71)

III.2.- DEMOCRACIA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS.

"Un partido político es una organización intermedia entre el Estado y la Sociedad. Le concierne recoger las necesidades y modos de pensar de sus afiliados y articular esas necesidades y pensamientos en programas congruentes y de posible realización".

Jesús Reyes Heróles

Para avanzar en la conceptualización política administrativa, del medio ambiente que condiciona los procedimientos electorales es importante recordar, "que los partidos políticos son necesarios a la democracia y no como un mal necesario, sino quizá (y hasta ahora no hay mejor fórmula organizativa) como una parte que le es imprescindible. Es evidente también, que si bien la democracia no se agota en los partidos políticos, sin ellos la democracia tampoco existiría. Así, cuando la democracia no existe, no se puede pensar que el estado de partidos sirva de alternativa. "Por lo general, el pluripartidismo tiene su contraparte en el partido único, en el monopartidismo y no en la existencia de partido. Esta circunstancia, que se puede comprobar empírica e históricamente nos lleva a pensar que el partido constituye un elemento fundamental de la política moderna al expresar y establecer el ingreso de las masas en la política. Si no nos olvidamos de este hecho histórico fundamental, entonces el problema del partido político tenemos que verlo en grande, con mucho respiro, circunstancia que nos obliga a revisar con profundidad y mucha seriedad las relaciones entre la sociedad, el sistema político, los partidos políticos y el sistema electoral." (72)

Así es innegable que para la construcción de un régimen democrático de carácter pluripartidista, el sistema electoral adquiere un rango estratégico, pues constituye la piedra de toque en la conformación de un nuevo y moderno sistema político. Antaño la razón por la que se creyó que los sistemas electorales no inflúan, radicaba en el error fundamental de considerarlo como variable e independiente, pasando por alto la variable con la que se encuentran directamente asociados: el sistema político.

Ahora sabemos que de la relación entre el sistema electoral y el sistema político, dependerán las peculiaridades del primero. Sabemos que por eso no existe un sistema electoral óptimo. Así el sistema electoral no es un fin en sí mismo, sino un medio o instrumento que se justifica a la luz de objetivos estratégicos. A este respecto la teoría política se ha preguntado ¿Qué se persigue con un nuevo sistema electoral?: Reforzar lo existente o sentar las bases para la construcción de un nuevo sistema de relaciones políticas, "Modernizar" al monopartidismo, instrumentando un manejo, quizá más sofisticado de la oposición para mantenerla "parlamentarizada", encajonada en el recinto legislativo clausurándole las vías que permitan a esos partidos alcanzar una dimensión de masa, o dando al ciudadano seguridad de participación al derivar los padrones electorales de los registros ciudadanos.

A este respecto, me gustaría primeramente recordar que los tiempos entre cada "reforma electoral" se han ido acortando primero fueron trece años (de 1964 a 1977); después apenas de tres (de 1986 a 1989), y que la capacidad de convocatoria de los partidos han sido puntos fundamentales para la construcción del sistema electoral, el cual conlleva la exigencia de una mayor y mejor participación ciudadano en el ámbito nacional, que a su vez debe ser correspondida por un sólido esfuerzo de los partidos políticos, los cuales a su vez se ven precisados a orientar y a reforzar su democracia interna y ensanchar la externa.

Es en vano recordar que la lucha por establecer y avalar el perfeccionamiento de la democracia, ha constituido una larga jornada histórica, en la que podemos encontrar a la democracia mexicana como una estructura jurídica y un régimen político, pero sobre todo y según la precisa definición constitucional, como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Así y como ya hemos visto, tenemos al Estado mexicano como responsable de las áreas estratégicas de nuestra economía y de la trayectoria del desarrollo a fin de garantizar su equilibrio en la creación de la riqueza y en su distribución equitativa.

Para llevar a cabo este propósito, el desarrollo se orienta de acuerdo con un sistema de planeación en que participan diversos sectores sociales. Es por medio del sistema nacional de planeación democrática, que se recogen las aspiraciones y demandas de la sociedad y se incorporan a los programas y acciones del gobierno.

"En un país de profundas desigualdades regionales, económicas y sociales, el gobierno tiene el deber de ofrecer a su población niveles elementales de bienestar y de preservar al mismo tiempo la vigencia de la seguridad social y jurídica y de las libertades básicas, así entendida, la democracia tiene una dimensión muy amplia. Significa, la responsabilidad de impulsar un desarrollo, significa, idealmente, la responsabilidad de luchar por la justicia social.

La democracia mexicana es, una democracia política, en el sentido de que el ejercicio del poder se funda en la legitimidad electoral y se propone la obtención de las libertades individuales. Es también una democracia social porque tiene una legitimidad revolucionaria y una educación original por la defensa de las mayorías. Persistir en el perfeccionamiento de las instituciones democráticas constituye el reconocimiento de que la tarea esta incompleta pero, asimismo, que ya hemos recorrido una parte considerable del camino." (73)

El establecimiento de un régimen democrático en México, ha traído como principio de cultura política, el reconocimiento pleno importante, el respeto por parte del Estado y de la sociedad, de las funciones que cumplen los ciudadanos y los partidos políticos como interlocutores de gobierno y sociedad, como expresión organizada de la demanda de participación social den las decisiones del poder público y como formadores de la voluntad del Estado. La creciente correlación de fuerzas existentes en el país, ha planteado la necesidad de construir un sistema de partidos que refleje esa realidad y fortalezca el proceso democrático.

"La superación y consolidación del régimen democrático es responsabilidad y quehacer colectivos. Por tanto, el establecimiento de un moderno sistema de partidos, con capacidad para encauzar la demanda de participación social en el poder político, exige que los propios partidos realicen un examen crítico en el papel que han desempeñado para fortalecer la democracia. El sistema de partidos deberá propiciar el avance democrático de la nación, como también su avance revolucionario.

La tradición libertaria del pueblo mexicano rechazará el establecimiento de un sistema de partidos solo constituido para dar cauce a elegantes conjeturas o modas de modernización sin contenido ni fines elevados. El sistema de partidos debe propiciar el agrupamiento de tendencias, así como evitar la dispersión política de la nación. Los modernos sistemas de partidos indican la paulatina pero inevitable integración o desaparición de agrupaciones políticas de escasa significación." (74)

Sin embargo es evidente que la consolidación de un sistema pluripartidista exige un desarrollo autónomo de las clases sociales para que se puedan dar circunstancias en donde la confrontación de intereses, de éstas con el Estado, sea operante. Al respecto me permito

reproducir un documento que define un conjunto de posiciones respecto a las preocupaciones fundamentales de la sociedad mexicana, que expone lo mucho que nos falta por avanzar en el interminable camino de la democracia, pero que reconoce lo que hemos logrado desde las luchas de la Independencia y especialmente después de la Revolución de 1910.

El discurso sobre la democracia que el entonces candidato del PRI Carlos Salinas pronunció en Puebla el 22 de abril de 1988,

Sabemos que no hay una interpretación única sobre el concepto de la democracia, sin embargo y por ser de interés para el tema del presente trabajo el discurso sobre la democracia que el entonces candidato del PRI Carlos Salinas pronunció en Puebla el 22 de abril de 1988, encontré un análisis de la evolución y de las perspectivas de la democracia como eje y finalidad del desarrollo nacional.

Carlos Salinas concibe a la democracia como una incesante lucha del pueblo mexicano en tres frentes simultáneos: la democracia electoral, la democracia participativa, y la democracia económica, social y cultural. Los tres frentes están íntimamente vinculados. Y considera necesario avanzar simultáneamente.

1) La Democracia Electoral. La democracia electoral es el frente donde más hemos avanzado y seguimos avanzando. Es la base para desarrollar otros frentes.

La democracia electoral permite a los ciudadanos elegir la opción política para gobernar el Estado tanto en el nivel federal como estatal y municipal. Mediante la democracia electoral el ciudadano deposita en los gobernantes su capacidad de decisión durante un cierto lapso de tiempo. Desde la primera ley electoral de 1918 la democracia electoral se ha ensanchado notablemente con el voto de la mujer y de la juventud; todos los partidos políticos tienen la posibilidad de contender y de tener representantes proporcionalmente a los votos ganados- en el Congreso Nacional, en los congresos locales y en los ayuntamientos.

Se han ido perfeccionando los procedimientos electorales y se han creado instituciones como el Tribunal Contencioso Electoral para garantizar la legalidad y transparencia de las elecciones.(75)

Carlos Salinas recordó en Puebla, que: "las casillas electorales se integraban con los primeros cinco ciudadanos que llegaban a votar, generando con ello, toda clase de contrariedades e incertidumbres. No hace mucho los organismos electorales en México no incluían a los partidos políticos; no existía el Registro Nacional de Electores; no había prerrogativas ni seguridad para las organizaciones políticas nacionales o

regionales. No hace mucho los partidos políticos con ideologías radicales estaban prohibidos por la ley; su acción no era política, era delito.

Hace poco más de 22 años se incorporaron a la Cámara de Diputados los primeros legisladores de representación proporcional; en las próximas elecciones el 40% de la Cámara se conformará con ellos.

Hace diez años, eran singulares los casos de representantes de los partidos minoritarios en alguna legislatura estatal y hace 5 años no había ninguno de ellos en la mayoría de los Ayuntamientos. Hoy, existe la representación proporcional en todas las legislaturas y en casi todos los municipios".

La democracia electoral es un proceso dinámico que expresa la evolución de la sociedad y su permanente transformación. La diversificación de las actividades económicas ha dado lugar a una diversificación de sectores sociales, de intereses y de puntos de vista, que se reflejan en diversas opciones ideológicas y políticas. Ajustar y actualizar los mecanismos, procedimientos e instituciones de la democracia electoral a esta diversidad creciente, es una exigencia para que la propia democracia no se vea negada.

Por eso, a pesar de su importante avance, la democracia electoral mexicana es un proceso inacabado, en evolución, con perspectivas abiertas por la voluntad de las mayorías para adaptarse al cambio que su propia acción genera, por eso rechazamos la imagen de la democracia como un estado final de cosas en que todos por lógica tendemos a negar. La democracia es un proceso dinámico pero inevitable; es un acto de voluntad y perseverancia".

Los partidos políticos fueron diseñados históricamente para conducir las luchas sociales por la vía de la democracia. Es en este primer frente donde encuentran su camino "natural" de acción. Sin embargo, el avance de los procesos democráticos exige hoy en día que los partidos políticos amplíen sus espacios de participación y actúen también en los otros dos frentes". (76)

2) La Democracia Participativa. La democracia participativa -a diferencia de la democracia electoral- implica la participación cotidiana del ciudadano en las decisiones y en la ejecución de éstas decisiones que atañen su vida local. Si en la democracia electoral el ciudadano deposita su capacidad de decisión en los gobernantes a través de su voto cada tres o seis años, en la democracia participativa el ciudadano conserva y ejerce cotidianamente su capacidad de decisión.(77)

En la democracia electoral, el ciudadano reconoce al Estado y al Gobierno como entidad separada por él. En la democracia participativa,

por el contrario, el propio ciudadano es el Estado en acción, capacidad en decisión y ejercicio, soberanía popular, gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. En virtud de la democracia participativa, la democracia electoral convierte la diferencia entre Estado y sociedad en una identidad. En la medida en que la sociedad participa más, su identidad como Estado es más intensa, Por eso, Carlos Salinas afirmó:

"No concibo al Estado como el antagonista en la sociedad civil, porque la democracia no es una victoria de la sociedad sobre el estado. Por eso la democratización del país no pasa por el camino de debilitar al Estado y suponer que se requiere un traspaso directo de poder a la sociedad civil, la cual no es homogénea y, además, tiene grupos minoritarios que ejercen abuso de poder. Ciertamente necesitamos ampliar los cauces de participación social para que se siga construyendo una sociedad más fuerte, más unida, mejor organizada y representada".

La democracia participativa es un reclamo de la sociedad. Corresponde al Estado y al gobierno facilitar la participación de la sociedad en el proceso y toma de decisiones, especialmente en aquello que afecta la vida diaria del ciudadano, dentro del ámbito municipal, para mejorar las condiciones materiales y culturales de la familia y de la comunidad. La democracia participativa implica no sólo la actitud individual del ciudadano sino la organización de la colectividad para alcanzar finalidades concretas: mayor seguridad, mejores servicios públicos, mayor producción, mejor nivel de vida."(78)

La experiencia ha demostrado que los ciudadanos organizados son capaces de resolver por sí mismos muchos de los problemas que afectan su vida familiar. El papel del gobierno es favorecer la democracia participativa, abriendo cauces para propiciar la organización ciudadana, para la participación en las decisiones y en la ejecución de las decisiones que buscan elevar el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad inmediata.

"La democracia nos exige también reconocer la nueva pluralidad social, que se expresa en ánimo de mayor y mejor participación, organización y representación. Es innegable que al lado de las formas políticas de participación, nuestra acelerada transformación ha hecho posible el surgimiento de agrupaciones sociales que tienen como objetivo no la política, sino la mejora de la vida cotidiana de la comunidad y que demandan legítimamente, oportunidades y condiciones de participación, interlocución y decisión sobre los asuntos públicos. La democracia participativa muestra ya enorme eficiencia en la promoción de una mejor vida al interior de la comunidad. Hay que fortalecerla con convicción y amplitud, apoyar su organización e incorporación en el régimen democrático. Frente a estas nuevas agrupaciones, tienen los partidos políticos una gran responsabilidad que cumplir". (79)

3) La Democracia Económica, Social y Cultural. Hemos avanzado mucho en el frente de la democracia electoral. Estamos avanzando en el frente de la democracia participativa. Nos falta mucho por avanzar en el frente de la democracia económica, social y cultural, a pesar del gran contraste entre el México de hoy el de 1910. (80)

El estilo de desarrollo centralizador distribuyó en el territorio de manera desigual y desequilibrada la actividad productiva, la población y los frutos del desarrollo. Concentró el poder político, económico y cultural en unas cuantas áreas del territorio y en sectores sociales minoritarios. El proceso centralizador tuvo su razón de ser y cumplió su papel impulsor de las fuerzas productivas. Pero desde hace tiempo agotó sus posibilidades. Vivimos una crisis de crecimiento y tenemos que reorganizarnos. Es hora de cambiar hacia el estilo de desarrollo descentralizador que democratice el poder el económico, social y cultural.

"El artículo 3º de la Constitución, establece también la democracia económica, social y cultural, que compromete a la sociedad a adoptar un estilo de desarrollo en la negación de la calidad de vida de los ciudadanos, con seguridad jurídica, con negociación renovada y representativa de sus sectores, con el fortalecimiento de los consensos constitucionales que posibilitan el pluralismo creativo, con niveles suficientes de alimentación, salud, educación, vivienda, cultura y recreación".

La democracia electoral puede desvirtuarse si no se avanza en la democracia económica, social y cultural. "Porque la Revolución reconoce que el ejercicio de la libertad no se da en abstracto sino en condiciones sociales y económicas concretas, porque sabe que la ignorancia, en la marginación, en la desnutrición, la expresión de la voluntad popular no es informada, ni libre ni estable. Porque aislada de todo contexto de desigualdad, la democracia electoral es fácil presa de quienes tienen más poder y más capacidad dentro de la sociedad. El Estado Nacional de la Revolución Mexicana, por eso, no puede ser pasivo guardián de las reglas de intercambio, la propiedad y el sistema electoral. Su tarea es promover justicia, democracia y libertad.

El manejo de los tres frentes de lucha por la democracia (electoral, participativa, económica-social-cultural) deberá ser la esencia de la política. Por sí solos, cualquiera de los tres frentes no tiene significado. La lucha por la democracia electoral -y por tanto la lucha por el poder del Estado, tiene sentido en cuanto se es capaz de gobernar para avanzar en el frente de la democracia participativa y de la democracia económica-social-cultural. De otra manera, el solo triunfo electoral conduciría al debilitamiento del poder." (81).

III.3.- VIAS FORMALES DE ACCESO AL PODER POLITICO-ADMINISTRATIVO.

"Estimo que la participación en los asuntos públicos, que es importante para los ciudadanos y peculiar de la democracia, es la participación en la política..."

Paul H. Appleby

En los apartados anteriores, hemos visto que la democracia no es un fenómeno dado sino un sistema en gestación constante. El prodigioso y siempre frágil equilibrio entre concenso y disenso, entre mayorías y minorías, sustenta la dialéctica democrática: "La libertad no ha de degenerar en anarquía ni las mayorías han de encerrar a las minorías en las trampas de un concenso totalitario. La democracia es un proceso dinámico, que no admite dogmas ni ortodoxias. No se pierde el poder de una vez y para siempre en un sistema democrático. Tampoco se gana para perpetuarse en él. La contienda democrática supone prescindir de la violencia. El recurso de la violencia compromete la validez de las razones que la sustentan. La pluralidad es condición de la democracia y garantiza el derecho de los derrotados de hoy en convertirse en los triunfadores de mañana. En la democracia, el otro no es el enemigo irreconciliable sino tan solo el adversario legítimo, el interlocutor válido. Donde no rige la democracia, la dicotomía amigo-enemigo engendra contradicciones que solo se resuelven a través de la rebelión y la represión." (82)

En México la democracia que practicamos como podemos observar, es el resultado de un principio que surgió como consigna política de la Revolución de 1910: "Sufragio Efectivo. No Reección". Así, el sufragio

efectivo, voto libre, es el punto de la moderna democracia, el origen de las organizaciones políticas y sindicales de masas, del pluralismo partidista e ideológico, de la pugna que, normada por el derecho, garantiza a la mayoría del gobierno de las instituciones. Además se ha constituido como la principal vía formal de acceso al poder político y administrativo.

A su vez la no reelección es el resultado de la experiencia de México en su lucha contra la dictadura, el dique que nos permite mantener abierto el acceso a los puestos de mando y que hace posible que las generaciones se entrecrucen y se sucedan en el manejo de la cosa pública. En última instancia, es preferible y menos costoso el riesgo de la discontinuidad de programas, en beneficio de la amabilidad social y política que está implícita en la no reelección, que en la ruptura histórica.

"La política mexicana se sustenta, en las arenas movilizadas del conflicto, en el diálogo de la contradicción. Esta política, ni pretende la inhabilidad doctrinaria ni el monolitismo de la Sociedad-Estado, pero tampoco la comodidad de un Estado que, por acabar como mero espectador, habría de dejar de ser Estado. Este Estado se equivoca, pero reconociendo los errores cometidos sabe rectificar. Toma partido por las mayorías, pero respetando los derechos de las minorías. Y es fuerte, tanto por ser el Estado de las mayorías cuanto por el respeto de las minorías discrepantes. Es, a pesar de todo, un Estado para todos. No es el Estado de una sola clase sino un conjunto pluriclasista: por ello es mayoritario, pero también por ello es contradictorio. En una economía permite la iniciativa privada, la pública y la social. Con todos los tironeos y riesgos que esto implica. Naturalmente se sustenta en un partido mayoritario que gobierna de acuerdo con el principio democrático. Pero las minorías optiman reconocimiento de acuerdo con su densidad, y en cuanto a partes del poder son corresponsables y parte del Estado." (83)

Ahora bien, se ha preguntado si esta democracia mexicana es acaso la democracia por excelencia, en diferentes etapas del gobierno se ha respondido que no es esa la pretensión, pero se ha proclamado que esta forma de practicarla es susceptible y necesaria de perfeccionarse, y se mantiene el deseo del proceso de transformación y enriquecimiento. Debe ser en este espacio concreto con la historia que hemos forjado y que nos ha forjado, sabemos que si la democracia mexicana no es la democracia ideal, si ha sido la forma conveniente. Posible y realizable, las pruebas, están a la vista de todos, diversos acontecimientos mundiales como lo son, la caída de diferentes sistemas políticos, guerras fratricidas, problemas de racismo, son solo algunas de estas pruebas.

"La palabra democracia no alude solo a una manera de gobernar sino a algo más importante; a la calidad, al talante de la vida. El hombre se enfrenta a su destino como interrogación abierta, como búsqueda incesante. La democracia es el ámbito más propicio para esa aventura. La verdad no es, en una democracia, monopolio del Estado de una casta omnisciente. Ahí se reconoce que las verdades son múltiples y se les

busca cada día en medio de contradicciones e inseguridades; en ese desafío lo que humaniza al hombre. Así, la democracia se vuelve sinónimo de camino y de destino." (84)

Dentro de la política no existe un solo escenario o foro donde se desempeña esta actividad. Por escenario de la política se quiere decir el conjunto de posiciones donde se deciden aspectos básicos que atañen a la vida económica, social y política del país en el ámbito nacional, sectorial o regional, así para acceder al poder político-administrativo, existen seis escenarios de foros principales: la Presidencia de la República, el gabinete y la alta burocracia federal, las gubernaturas de los estados, las Cámaras del Congreso de la Unión, las Cámaras locales y las Presidencias Municipales de las grandes ciudades.

En lo que respecta a la administración pública, podemos observar que no está integrada por una democracia estratificada, cerrada, con pocos puntos de entrada al sistema; tampoco es un administración pública apolítica ni neutral. No existe un servicio civil de carrera para los cuatro más elevados niveles jerárquicos de la administración, a saber: secretarios, subsecretarios, oficiales mayores y directores generales, sin embargo ya se ensaya para otros tipos de puestos en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en el Instituto Federal Electoral.

Lo anterior otorga a la administración la característica de un sistema abierto y flexible que ha venido aumentando su esfera de influencia en la economía y la sociedad, por vía legal y reglamentaria, se han ampliado las atribuciones de la administración pública central y descentralizada, dichas características actuales de la administración pública la han transformado en una eficaz intermediaria entre el Estado, su gobierno y la sociedad civil.

"La administración pública no solo administra, también negocia, concilia, concierta y conviene una amplia gama de decisiones políticas, sociales, económicas y financieras con todos los segmentos de la sociedad civil mexicana. La administración pública mexicana es de hecho, una clara estructura de naturaleza política, tres razones explican porque la administración pública es un activo foro político:

- a) Su capacidad de asignar recursos financieros públicos, dentro del marco amplio del presupuesto.
- b) La existencia de sectores netamente políticos dentro de la administración.
- c) La emergencia del candidato presidencial de una Secretaría de Estado.

Así la administración pública en el Congreso de la Unión, decide las asignaciones grandes y pequeñas en materia de recursos financieros públicos. Esta circunstancia le otorga a la administración una enorme capacidad negociadora, lo cual crea necesariamente un espacio político para la administración". (85)

La administración es entonces, el vehículo que recibe directamente demandas sociales y por ende presiones políticas. Es usual que los grupos de presión formales e informales acudan directamente a los distintos sectores de la administración antes que a los órganos propiamente políticos. Son inexistentes los gestores privados ante el partido político mayoritario o ante el Congreso de la Unión, en cambio se ha formado una amplia estructura de gestión, con distintos grados de institucionalidad.

Frente a la administración pública, las circunstancias escritas, obligan a los funcionarios de la administración pública a un actividad que rebasa las decisiones especializadas de sus áreas. El funcionario de altos niveles jerárquicos de la administración (en los únicos niveles señalados antes), toma decisiones políticas en forma cotidiana, si por ellas entendemos decisiones que en último representan asignación de recursos o definición del uso y destino de los recursos financieros públicos.

Los administradores públicos obtienen una amplia experiencia en la conciliación de intereses sociales en conflicto en ejercicio del poder financiero, económico y político que está a disposición del Estado, un segundo elemento que contribuye a la transformación de la administración, es la existencia dentro del marco de la administración pública de sectores y órganos cuya función jurídica primordial es el conocimiento de demandas sociales en conflicto; otro elemento que caracteriza a la administración pública federal como un verdadero foro político, es la tradición consistente en que el candidato presidencial del Partido Oficial inicia una carrera política entre los secretarios de Estado para lograr la postulación.

Esta competencia política entre los secretarios de Estado, adquiere la forma principalmente, de una competencia de eficacia y eficiencia en el desempeño del cargo, tal actitud se va hacia todos los niveles jerárquicos de las secretarías, formándose corrientes políticas en cada una de las dependencias. El conjunto de elementos mencionados, ponen en relieve el importante foro de actividad política que representa la administración pública, este hecho tiene consecuencias importantes, entre otras, que la administración es un escenario de capacitación y reclutamiento de la alta dirigencia política del país, equivalentes, aunque no sustitutos de la militancia partidista.

En lo que respecta a los cargos de elección popular, que existen en el sistema político mexicano son los siguientes:

- Presidente de la República
- Diputados y Senadores
- Gobernadores
- Diputados locales
- Representantes a la Asamblea del Distrito Federal;
- Presidentes Municipales

En dichos cargos se encuentra el camino más formal de acceso al poder político administrativo, se ha afirmado que en la obtención de dichos cargos se encuentra la forma más común de participación política, ya que provienen de la participación electoral expresada a través de la emisión del sufragio en comicios celebrados periódicamente.

Cabe señalar que en teoría política el sufragio concreta la participación del pueblo como titular de la soberanía para integrar los órganos del Estado - Poderes Públicos- que tienen en la elección su origen y fundamento. En México los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión son los que se integran con funcionarios elegidos mediante el sufragio, en tanto que el Poder Judicial se constituye con la intervención de los otros dos poderes. Así, la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde al Presidente de la República, quien debe obtener posteriormente la aprobación de la Cámara de Senadores.

He de definir el sufragio como: "un medio del que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas. De estas, la más trascendente es la que tienen que ver con la designación de los gobernantes, caso en el cual estamos hablando de la función electoral del sufragio." (86)

Sin embargo en el marco o campo de acción de la élite en la política mexicana se pueden y de hecho lo hacen pasar de un puesto a otro sin un escalafón fijo, en un estudio realizado por Peter H. Smith establece que existen tres redes que pueden conducir a diferentes niveles del poder político administrativo: la primera es la red electoral, que incluye cinco instituciones de nivel inferior, gobierno municipal, burocracia estatal, organizaciones funcionales principalmente los sindicatos, posiciones medias en el partido mayoritario y en la Cámara de Diputados.

La segunda es la red administrativa: abarca esencialmente al sector paraestatal, indicando que mediante la ocupación de cargos dentro de éste sector, la tendencia ha sido ascendente dentro de la jerarquía a asumir la Dirección de organismos descentralizados. De ahí se puede llegar a la gubernatura de un estado o entrar a puestos técnicos del gabinete.

La tercera es la red ejecutiva: que conecta tres clases de instituciones: la burocracia nacional, el subgabinete y el gabinete. Así la vía expedita burocrática, subgabinete, gabinete, ha sido claramente trazada y sugiere la mejor manera para alcanzar puestos o afianzarse en el gabinete. (87)

En la cuestión de que ya no existen políticos y solo están ubicados los técnicos, creo que existe una exageración en este concepto y se ha confundido a la profesionalización de la administración pública con el fantasma de la tecnocracia, la democracia que se practica en nuestro país, ha permitido que las vías formales de acceso al poder político administrativo, sean abordadas por verdaderos profesionales como politólogos y como administradores públicos. Por otro lado los marcos jurídicos y políticos institucionales en que se ampara y sustenta la democracia mexicana posibilitan la concurrencia y conciliación de intereses del Estado, los grupos económicos de interés y de poder y el gobierno, en aras de un desarrollo de las libertades y en especial las políticas del pueblo.

Desde la Constitución de la República hasta la Ley Federal Electoral, pasando por legislaciones de todo tipo, se dan mecanismos que posibilitan con eficiencia la libre formación de partidos y grupos ajustados a lo que en esencia debe ser una sociedad plural, en el caso de la sociedad mexicana se puede decir que el pluralismo inicia un camino para ser un común denominador.

CAPITULO IV

***LAS REFORMAS ELECTORALES RECIENTES, ORIGENES
Y RESULTADOS DE LAS AUDIENCIAS PUBLICAS PARA
LA REFORMA ELECTORAL Y LA CONCERTACION
ENTRE LOS PARTIDOS POLITICOS***

CAPITULO IV: ORIGENES Y RESULTADOS DE LAS AUDIENCIAS PUBLICAS PARA LA REFORMA ELECTORAL Y LA CONCERTACION ENTRE LOS PARTIDOS POLITICOS.

IV.1.- ACUERDO DEL 9 DE ENERO DE 1989 HACIA EL COFIPE.

"Se busca y se desea que todos los ciudadanos se sientan amparados y protegidos por la Ley no sólo en el derecho, sino también en la vigencia de los hechos. La Democracia participativa muestra ya enorme deficiencia en la promoción de una mejor vida al interior de la comunidad."

Fernando Gutiérrez Barrios

En la sesión del 9 de enero de 1989 de la Comisión Federal Electoral, en el segundo punto del orden del día, se procedió a dar lectura a la solicitud del Presidente de la República, para que se realizaran Audiencias Públicas sobre Reforma Electoral. A continuación me permito transcribir la versión estenográfica de la solicitud.

**C. Fernando Gutiérrez Barrios,
Secretario de Gobernación.
Presente.**

El día 1° de diciembre expresé ante la Nación mi compromiso de convocar a la revisión del marco jurídico que norma los Procesos Electorales, dada la concurrencia de preocupaciones de las fuerzas políticas del país para dar mayor transparencia a los mismos.

En virtud de lo anterior y por la corresponsabilidad que todos nos toca en este proceso, sírvase usted comunicar a la Comisión Federal Electoral mi atenta y respetuosa solicitud, para que, en su seno, se realicen audiencias y consultas públicas, en las que se recojan las distintas

opiniones de los mexicanos en la materia. La revisión del marco jurídico electoral será consecuencia del grado de acuerdo que los Partidos Políticos logren alcanzar. Estoy seguro que esto será para bien de nuestra vida democrática.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración. (88)

Al respecto el Presidente de la Comisión Federal Electoral comentó que en los inicios de esta nueva etapa de labores de la Comisión Federal Electoral, se buscaría a través de la opinión del pueblo mexicano, libre y democráticamente expresada en la palabra de sus representantes, una fisonomía política, rejuvenecida, moderna, acorde con el afán de progreso del país. "los cambios que logremos serán resultado de una propuesta conjunta, que responda a la actual correlación de fuerzas que se manifiestan con vigor incuestionado en toda la República."

En su discurso de esa fecha el Presidente de la Comisión Federal Electoral expresó también: que nuevos métodos, nuevos procedimientos, nuevas actitudes, orienten el destino nacional. De ahí la necesidad y trascendencia del Acuerdo Nacional para la ampliación de nuestra vida democrática, propuesto por el Presidente de la República, para que, a través de una muy amplia consulta pública y de la concertación de las principales fuerzas políticas nacionales, se realicen las reformas oportunas e indispensables a la Legislación Electoral. Reformas que habrán de profundizar y vigorizar la vida del país.

Es decisión popular, señaló, que 1989 sea el año de la Concertación Nacional. Ocasión para que todos seamos protagonistas en la tarea de impulsar el fortalecimiento democrático del Estado. Es imprescindible marchar al encuentro del siglo XXI por el camino de la modernización democrática. Aspiramos a un Estado en cuyos Procesos Electorales impere una mayor claridad, una mayor transparencia y una mayor confiabilidad.

Aspiramos a que las nuevas reformas al Código Federal Electoral, que emprenderemos con el valioso concurso de todos ustedes, promuevan la acción eficaz y concertada de todas las fuerzas sociales. Con ellas se acrecentará la confianza y la credibilidad de los ciudadanos en el poder soberano de su propia decisión. con ellas, los organismos políticos señalarán alternativas de una análisis compartido y sereno donde debe prevalecer una amplia crítica reflexiva.

Otro de los puntos relevantes en el discurso del Presidente de la Comisión Federal Electoral es el que se refiere a que el gobierno de la República no limitará esta consulta a foro exclusivo ni a temario restringido. Por el contrario, indicó: "Multiplicaremos al máximo las tribuna y los canales de expresión. Estamos dispuestos a abordar todos los temas de la agenda política nacional. El gobierno es conciente de sus

obligaciones, tiene criterios y propuestas que hacer al pueblo de México, pero no se sustenta en la rigidez ni abraza posturas preconcebidas. Está abierto al diálogo, al debate y al acuerdo. El gobierno se dispone a valorar y a escuchar sin limitaciones las diferentes opiniones que exprese pluralmente toda la sociedad."

Así pues, dada las consideraciones anteriores y a partir del consenso logrado ante los organismos partidistas y las instituciones gubernamentales se logró el acuerdo para la creación de una Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reformas Electorales y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales. Esta Comisión Especial fue la responsable de recoger los puntos de vista y las propuestas en torno a las reformas a la legislación federal en materia electoral.

El texto del proyecto de acuerdo por el que se creó la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, y bases a que se sujeto el funcionamiento, fue el siguiente:

ACUERDO para la creación de la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales y bases a que se sujetará su funcionamiento.

La Comisión Federal Electoral, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 27 fracciones I y IV, 28, 163, 164 y 170 fracción XXVIII del Código Federal Electoral, y

CONSIDERANDO

Que los partido políticos nacionales y la opinión pública han manifestado la necesidad de una reforma legal en materia electoral que garantice plenamente el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos:

Que el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ha solicitado respetuosamente a ésta Comisión que, atendiendo a su sus atribuciones y su composición política, organice una amplia consulta pública sobre las reformas que se consideren procedentes a la Legislación Federal Electoral;

Que la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha resuelto realizar audiencias públicas para recoger opiniones y propuestas sobre el sentido de los alcances de la Reforma Electoral;

Ha tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.- La Comisión Federal Electoral establece un Foro Nacional de consulta Pública sobre Reforma Electoral. Para la organización de dicho Foro se crea la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos nacionales, responsable de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas a expresar sus opiniones y propuestas en la materia.

ARTICULO SEGUNDO.- La Comisión Especial se constituirá con un total de nueve integrantes de la Comisión Federal Electoral, que serán: El comisionado del Poder Ejecutivo Federal, quien la presidirá; los comisionados de las Cámaras de Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión; y un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales.

Todos los comisionados tendrán las mismas facultades. Los partidos políticos podrán sustituir libremente a sus comisionados.

El Secretario Técnico de la Comisión Federal Electoral lo será de la Comisión Especial.

ARTICULO TERCERO.- Para el cumplimiento de su objetivo, la Comisión Especializada determinará por concenso los ciudadanos, organizaciones e instituciones académicas a quienes invitará a comparecer en audiencia pública.

Los partidos políticos designarán a las personas que consideren conveniente se cite para que comparezca ante la Comisión especial a fijar la posición de su partido respecto al temario de la consulta.

La Comisión establecerá por concenso el número máximo de comparecientes que habrán de fijar la posición partidista. En todo caso será el mismo número para cada partido.

ARTICULO CUARTO.- La Comisión Especial celebrará reuniones para la concertación de acuerdos, mismos que serán adoptados por concenso e incluidos en el informe final sobre sus trabajos en esas reuniones podrán participar todos los comisionados de los partidos políticos ante la Comisión Federal Electoral.

ARTICULO QUINTO.- La Comisión se instalará al día siguiente de que este Acuerdo entre en vigor, iniciará de inmediato su trabajo y deberá concluirlo el 15 de abril de 1989, pudiendo prorrogarlos por concenso de

sus integrantes (Se prorrogó al 26 de abril de 1989). La Comisión Especial mantendrá informada del desarrollo de sus labores a la Comisión Federal Electoral.

ARTICULO SEXTO.- La Comisión dará la más amplia difusión a la consulta a través de los medios de comunicación social en cobertura nacional.

ARTICULO SEPTIMO.- Una vez concluida la consulta, la Comisión Especial informará del resultado de sus trabajos a la Comisión Federal Electoral, la cual lo hará del conocimiento del C. Presidente de la República, del H. Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

ARTICULO OCTAVO.- La Comisión Especial estará facultada para decidir por censo los asuntos concernientes a la función que le ha sido encomendada.

TRANSITORIOS

UNICO.- Este Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de enero de mil novecientos ochenta y nueve. (89)

Fue así entonces como se realizaron las Audiencias Públicas para la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales. Se trataron seis temas en once Audiencias las cuales iniciaron el 1° de febrero de 1989 y concluyeron el 19 de abril del mismo año.

Cinco de los seis temas se revisan en el presente capítulo por considerarlos de sumo interés para el objetivo de la presente tesis. Las Audiencias Públicas sobre la problemática electoral fueron organizadas por la Comisión Federal Electoral, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales con las Autoridades Electorales de la mayoría de los Estados de la República, así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. A estas Audiencias acudieron ciudadanos interesados, especialistas en la materia, representantes de organizaciones sociales e instituciones académicas y representantes de los Partidos Políticos Nacionales, quienes a través de sus puntos de vista y propuestas pusieron de manifiesto, tanto la complejidad de los temas abordados, como la riqueza del debate abierto y plural que se generó.

Una vez realizado el diagnóstico y definida las posiciones de cada uno de los actores políticos, los grupos parlamentarios de los distintos partidos procedieron a formalizar sus iniciativas de reformas constitucionales, que se vinieron a adicionar a otras presentadas con anterioridad.

"En virtud de que por primera vez en la historia parlamentaria del país ningún partido político por sí sólo contaba en la Cámara de Diputados con el número de legisladores necesario para alcanzar la mayoría calificada de las dos terceras partes, que la propia Constitución establece como requisito indispensable para ser reformada o adicionada, el proceso legislativo se caracterizó por intensas deliberaciones y arduos esfuerzos de concertación entre los representantes de las diferentes organizaciones partidistas." (90)

Finalmente, un acuerdo entre los mayores grupos parlamentarios, que superaron con creces la necesaria mayoría calificada, hizo posible las reformas y adiciones a siete artículos de la Constitución General de la República, los cuales entraron en vigor el 6 de abril de 1990, una vez que fueron aprobadas por la Cámara de Senadores y la mayoría de los Congresos Locales.

Plasmadas en la Constitución las bases de la modernización del Sistema Electoral Mexicano, la Cámara de Diputados se abocó a reglamentar y desarrollar de manera detallada sus diversos aspectos, por medio de un nuevo proceso de diálogo y concertación orientado a establecer la legislación secundaria en la materia.

"Tanto por el método concensual por el cual se llegó a ella, como por sus contenidos, la nueva Legislación Electoral representa un avance cualitativo de la democracia mexicana. Fueron los partidos políticos lo que protagonizaron, en un marco de la libertad, respeto y autonomía, el arduo esfuerzo de deliberación y concertación que condujo a la nueva normatividad electoral. Con ello se han fortalecido a sí mismos como canales de expresión de las aspiraciones de la sociedad y al mismo tiempo, han vigorizado al Poder Legislativo. Así se expresan, tanto por el pluripartidismo forjado por los mexicanos, como la nueva Cultura Política que propicia en todos los actores actitudes más abiertas, menos dispuestas a la confrontación y a la descalificación del adversario y más favorables al intercambio de opiniones y al diálogo constructivo." (91)

Sin embargo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no incluye el establecimiento de una Cédula de Identidad Ciudadana, el cual fue un tema ampliamente expuesto durante las Audiencias Públicas para la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, cuya revisión presentaré en los siguientes apartados de este capítulo.

IV.2.- DERECHOS POLITICOS Y REPRESENTACION NACIONAL.

"Si aceptamos que la democracia es la regla de la mayoría que incorpora la voz de la minoría, se propone que se conserve el sistema mixto de representación y que debe ser ampliado al Senado".

Yolanda de los Reyes

Como tema número uno de las audiencias públicas para la reforma electoral se presentó el de Derechos Políticos y Representación Nacional, en la primera audiencia del primero de febrero de 1989 y en la segunda del 8 del mismo mes y año. En la primera se presentaron diez ponencias y en la segunda se presentaron seis, acudiendo representantes de partidos políticos, investigadores, juristas e invitados especiales junto con representantes de organizaciones sindicales.

Un total de dieciséis ponencias nos da una cantidad de material rico con conceptos pero extenso en la expresión de las ideas, por lo que sólo nos concretaremos a extraer las ideas que nos permitan una síntesis de éste tema.

En su participación el representante del Partido Acción Nacional, estableció que el ejercicio real de los derechos políticos fundamentales (de conciencia, expresión, información, organización y voto que gobierne) es base para la verdadera defensa de la nacionalidad para estructura y vigor del Estado y para la realización del destino individual y social de los mexicanos. Ese ejercicio lleva a la unidad en la pluralidad;

entendida ésta no como el problema de cifras, ni como vitrina de legitimación interna y externa de los gobernantes, sino como concurrencia activa ilustrada generosa de las diversas corrientes de opinión en la construcción del destino común.

El respeto al voto ciudadano será lo que otorgue origen legítimo al poder, lo que revista al poder de autoridad; el respeto del gobierno al voto ciudadano producirá la adhesión de quienes hasta hoy solamente están sometidos por la fuerza, la inercia, la conveniencia o miedo. A ello deberá seguir el cumplimiento del mandato para establecer el orden justo, como fundamento insustituible de la paz y el progreso.

Porque el hombre en última instancia busca su felicidad y esta solo logra en el ejercicio responsable de la libertad y requiere de condiciones, de convivencia que permitan su desarrollo material y espiritual, sostenemos que precisamente la gestión del bien común constituye el contenido y justificación de la actividad política.

Por su parte el representante del Partido Revolucionario Institucional, expresó estar en el convencimiento de que debemos continuar actualizando la democracia electoral sin olvidar por ello, el proceso electoral que debe de ser complementado con la incorporación y perfeccionamiento de otros métodos e instituciones democráticas, que permitan expresar plenamente a través de nuevos cauces institucionales la nueva pluralidad de la sociedad mexicana para que esta pueda alcanzar más participación, mejor representación y pleno y total desarrollo como iniciadora y corresponsable de las resoluciones estatales.

Comentó también que las dificultades que representa para los estados contemporáneos, el permanente ajuste de las instituciones políticas ante los requerimientos que emergen en cada sociedad, en todas las latitudes se escuchan voces que exigen o que postulan la revisión de las instituciones políticas; las reformas de los mecanismos de participación ciudadana; las enmiendas que permitan un desarrollo comunitario e individual en libertad y con los mínimos económicos inherentes a la dignidad humana.

La representación del Partido Popular Socialista en su turno expuso que si queremos realmente avanzar firmemente en el desarrollo democrático y perfeccionar las vías ya existentes, posibilitando una mayor y mejor participación ciudadana, tanto en la vida política como en los procesos en que se exprese la voluntad popular, solo con una reforma política democrática a fondo se pueden establecer las vías legales para una cabal participación de las minorías y crear las condiciones necesarias para ampliar las posibilidades de la representación nacional, de igual importancia será promover las medidas que permitan en la preparación y vigilancia del proceso electoral, que los órganos competentes funciones de conformidad con precisas normas objetivas y se disponga de un

padrón perfeccionado y confiable que refleje con rigurosa autenticidad la cambiante realidad del cuerpo electoral al fin de superar las prácticas nocivas que en algunas ocasiones y en ciertos lugares todavía perturban el libre ejercicio de los derechos cívicos y la efectividad del sufragio.

El representante del Partido Mexicano Socialista se pronunció por un sistema democrático de partidos el cual debe garantizar, a su juicio, en primer lugar, la libertad de organización política de los mexicanos. Por ello el organismo responsable de la función electoral no puede erigirse en censor, no puede determinar que partido tiene o no derecho a la existencia, debe limitarse a comprobar que los documentos básicos de los nuevos partidos correspondan a los principios de la Constitución y dejar que sean los electores quienes determinen, mediante el mínimo de votos actualmente establecido su derecho a la existencia.

El sistema de representación debe de garantizar del modo más fiel que el porcentaje de los representantes de cada partido en las Cámaras Federales, Congresos Locales y Ayuntamientos, corresponda al porcentaje de sus votos. (cabe destacar que el PMS concuerda con el PPS en sus tesis de que solamente modificando la Constitución Política, se podría realizar una verdadera reforma).

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional a través de su representante, expresó que al iniciar este foro de consulta consideraba que el objetivo central o primordial de una reforma política auténticamente democrática debe garantizar el respeto pleno a la voluntad popular y eliminar las ventajas ilegítimas entre partidos que impiden la libre expresión de la soberanía popular. Al abordar el tema de los Derechos Políticos es importante plantear dos consideraciones iniciales. La primera relacionada con la necesidad de ampliar la base ciudadana, reconociendo plenos derechos políticos a los jóvenes a partir de los 16 años.

La segunda, referida a terminar en definitiva con el régimen de excepción ciudadana para los habitantes del Distrito Federal. Propuso que se establezca el Registro Nacional de Ciudadanos en el que se inscribirán una sola vez al alcanzar la mayoría de edad y estableciendo el control de ciudadanos activos desde el nivel municipal. El registro sería un organismo autónomo y su actividad estaría vigilada por los partidos políticos nacionales. La cartilla de ciudadano expedida tendría el carácter de documento público y medio idóneo para ejercer todos los derechos del ciudadano, incluyendo el derecho de votar.

Consideraron importante ampliar los derechos políticos del ciudadano estableciendo los procedimientos de plebiscito y referéndum con el propósito, de propiciar una mayor participación en las cuestiones políticas y legislativas que por su trascendencia requieren una movilización y consenso nacional. Un material del plebiscito sería la revocación de los funcionarios de elección popular reconociéndole al

ciudadano no sólo el derecho de elegir, sino también la facultad de revocar al elegido.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, en voz de su representante expuso que la historia de México desde la Independencia, nos ilustra de la preocupación fundamental por ligar el desarrollo de nuestra democracia a procedimientos, cada vez más claros para la emisión del sufragio, buscando siempre que los resultados electorales reflejen la voluntad popular, fuente de la Soberanía.

Hemos visto ampliarse el universo electoral desde la incorporación primero de las mujeres, y posteriormente de los jóvenes de 18 años en adelante, a las responsabilidades del sufragio. Hemos observado como en 1973 la Reforma Política reconoció a todos los partidos el derecho equitativo a participar en los organismos electorales, con voz y voto que garanticen mantener el principio de igualdad jurídica para estas organizaciones.

Muchas son las propuestas que el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana aportó, destacan entre ellas: 1.- Representación igualitaria para los partidos políticos en los órganos electorales. 2.- Manejo del Padrón Electoral por los Partidos Políticos. 3.- Transparencia del origen y aplicación de los recursos que maneja la Comisión Federal Electoral, debiendo aplicarse de manera justa y equitativa en apoyo de los partidos. 4.- Uso igualitario también respecto a los medios de comunicación e incremento del tiempo. 5.- Nueva credencial de elector con fotografía infalsificable. 6.- Aumentar las facultades del Tribunal de lo Contencioso Electoral de manera que resulte operante al hacer obligatorias sus resoluciones. 7.- Implementar las sanciones que deberán aplicarse a todos los que violen las normas electorales, equiparándolas a los delitos de fraude y robo con agravantes. 8.- Simplificación de los requisitos para el registro de los representantes de los partidos y candidatos ante las casillas. 9.- Elaboración de un padrón electoral infalsificable, mediante la creación de la cédula nacional de identidad.

Considerada como una de las ponencias más interesante, fue la de Arnaldo Córdova. En ésta, expresó que la sociedad requiere para su desarrollo integral que haya seguridad para los derechos políticos de sus ciudadanos; ya que estos están garantizados en nuestra carta magna y se cifran el designio de dar a los mexicanos capacidad real de decidir el destino de su Nación. Un sistema electoral que opera con deficiencias, es desde cualquier punto que se le mire un sistema electoral que atenta contra los derechos políticos de los ciudadanos, la más grave consecuencia de ellos es que el ciudadano común y corriente, que en el que verdaderamente cuenta desde el punto de vista político general no puede creer en las instituciones jurídicas electorales y más bien desconfía de ellas.

Credibilidad y confianza en los procesos electorales, por lo mismo, puede considerarse a las primeras y más urgentes exigencias de la ciudadanía en el presente. La reforma de las instituciones electorales, después de todo está a discusión y hay muchas interpretaciones sobre las soluciones que deben ser tomadas y estas se tomarán sobre la base del acuerdo que al final de cuentas satisfaga a todos. El ciudadano lo que hoy desea es expresarse a través de su voto y saber con absoluta certeza, que su voto será respetado y protegido por la ley y por las instituciones. También expresó Arnaldo Córdoba, que nadie puede poner en duda que en terreno de la Reforma Electoral hemos avanzado y que un proceso real de democratización existe hace varios años.

Rafael Segovia, destaca en su ponencia las siguientes expresiones: si de derechos políticos y de representación nacional se trata debe decirse desde el primer momento que los derechos políticos figuran hoy prácticamente en todas las constituciones democráticas del mundo; derecho de expresión, de asociación, libertad de pensamiento y libertad de movimiento, pero no puede decirse lo mismo del problema que es en sí la representación, base sin embargo de toda forma democrática de gobierno. Como representar a todos los individuos que componen una nación, incluso aquellos que no han alcanzado la edad ciudadana, es una pregunta sin respuesta, pero aún con una variedad tal de contestaciones que resulta de hecho imposible elegir entre ellas. Aunque ha sido la práctica política, el consenso constitucional, lo que ha resuelto histórica y a veces momentáneamente este problema.

Por otro lado, comentó que los partidos son un mal necesario de la democracia y como todos lo males deben ser sometidos, dado que no hay vacuna contra ellos, a la vigilancia ciudadana permanente y no solo a la del voto. Por ello considero las siguientes ideas. La primera es la necesidad de dar una oportunidad de votar fuera de los estrechos límites del poder, hay voces aisladas, populares pero no por ello menos reales, son ajenas a la disciplina y libres. Aunque pareciera contradictorio, creo en la necesidad de reducir el número de partidos de manera tal que la representación nacional no se convierta en una cacofonía y permita en cambio una auténtica expresión de la voluntad de los electores, cosa imposible sin una posición del gobierno.

También expresó Rafael Segovia, creer que el conjunto del proceso electoral no debe quedar de manera exclusiva en manos de los partidos, precisamente por ser éstos representantes de solo una parte de la opinión pública. Y afirmó que puede negarse la bondad de dos instancias: por un lado el Estado a través de una postura pública que se quisiera neutral en el proceso, y por otro la ciudadanía cuya neutralidad está garantizada de antemano por una multiplicidad y pluralidad, y finalmente los partidos en cuanto a cristalización de una parcialidad. Esta composición se manifestaría en todos los pasos del proceso desde la formación del padrón electoral hasta el contencioso también electoral.

Considerado como invitado especial se presentó Luis F. Aguilar Villanueva cuya ponencia se ha sintetizado en los siguientes puntos.

- 1.- La presente consulta pública para la reforma electoral tiene lugar en un contexto político nacional, profundamente transformado por la energía de las elecciones federales de 1988. Las características del contexto son: el pluralismo, la competencia entre partidos y la irrupción y rumpente cultura de la ciudadanía. Esta nueva situación debe ser el referente y la perspectiva de las innovaciones al código electoral.
- 2.- El criterio básico de legitimidad del estado moderno es la titularidad y legalidad de los poderes del Estado. La incertidumbre sobre los resultados del sufragio debilita las instituciones. Las reformas al código deben garantizar la certeza de la legalidad de las operaciones y los resultados electorales. Hay que revisar aquellos procesos y organismos que dificultaron juzgar con seguridad la legalidad de la elección.
- 3.- Antes de introducir en la agenda de debates sobre reformas radicales al régimen político mexicano, hay que concentrar la reflexión sobre la operación antes, durante y después del sufragio, detectando funcionamientos equivocados y conflictivos y sustituyéndolos con nuevas normas y competencias que lleven a cabo la certeza en la eficacia del sufragio.
- 4.- Hay que recuperar la centralidad política del legislativo. Avanzar en dirección de una más equilibrada división de poderes, es esencial para la construcción del régimen democrático.
- 5.- Hay que formular una reforma electoral cuyo diseño legal, aún si estará inevitablemente interferido por los cálculos partidarios de obtener ventajas para las futuras contiendas, sea capaz empero de trazar inteligentes directrices que nos otorguen elecciones efectivas y resultados ciertos.

En el transcurso de la segunda audiencia y con el mismo tema, Derechos Políticos y Representación Nacional, se presentó Antonio Martínez Baez, quien apuntó respecto a la Representación Nacional que existe una distinción clara acerca de la diferencia entre la verdadera representación política del Diputado ante la Asamblea Legislativa y la posición especial del encargado del Poder Ejecutivo a quien designan los electores en estos términos: "Este debe ser el principio de elección cuando los electores están escogiendo, no a quien los ha de representar ante el gobierno, sino a quien los ha de representar ante el gobierno, sino a los gobernantes mismos. Aun cuando no está bien reconocida existe una radical diferencia entre la elección de un ejecutivo y la elección de un representante en una Asamblea. Porque mientras el ejecutivo está por el

honor obligado a no considerarse como una gente de sus electores, el diputado está llamado a ser su agente, en los límites razonables y del interés público general".

Asimismo apuntó Antonio Martínez, "si consideramos ahora la Asamblea de Representantes, el espectáculo es diferente y el principio moral es aplicado sin rigor y levedad. El Diputado es en grado muy considerable un agente y a imagen de sus virtudes se asemeja más bien a las del abogado que a las del juez. En el curso ordinario de los negocios que son tratados por la Asamblea, tiene el derecho y hasta en verdad el deber de cuidar de cerca los intereses y los sentimientos de sus electores y, dentro de límites razonables, hacer lo que pueda por ayudarlos, porque es indispensable a la libertad y al orden de un Estado civilizado, que los votantes estén representados efectivamente.

En su presentación Emilio O. Rabasa se refirió a la perspectiva y consecuencias de nuestro sistema electoral, puntualizando "que la Democracia no asegura el triunfo de nadie en lo particular, pero debe garantizar la participación de todos en general, por eso la petición del Ejecutivo Federal ha recibido la aprobación unánime de los partidos y el beneplácito de la sociedad.

Como punto destacado de su ponencia se refirió a que tratándose de "Derechos Políticos", la cuestión más sensitiva importante y controvertida es la relativa a la incompatibilidad que pueda surgir entre la actuación de un organismo internacional y la Soberanía Nacional. A partir de que momento y hasta donde son tolerables los actos de una entidad exterior para supervisar, dictaminar o resolver sobre actos típicamente interiores.

En la última participación de éste tema le tocó el turno a Francisco Hernández Juárez, en la que expuso, que hablar de Derechos Políticos y de Representatividad se asocia inevitablemente al problema de la Democracia, y de ésta como manifestación elocuente del Proceso de Modernización Política que enfrenta México, En relación con el cual los distintos Actores Políticos, sin excluir al gobierno, han tomado y siguen tomando diversas actitudes que habrán sin duda de derivar en un conjunto de convergencias que hagan de la modernización política más que un tema, más que un problema, un consenso nacional.

Los Derechos Políticos, La Participación, la Representatividad y la Democracia son cuestiones que interesan de manera muy especial a las organizaciones sociales. Han sido para ellas, en la historia los instrumentos cotidianos de su desenvolvimiento y de su existencia misma. A lo largo del tiempo, en relación con diferentes gobiernos y gobernantes, con distintos proyectos y programas nacionales, Las Organizaciones Sociales han aportado sus experiencia y su patrimonio Político al Desarrollo y a la Consolidación de un Sistema basado en el Orden Constitucional de la Revolución Mexicana.

De los Partidos Francisco Hernández comentó, que su deber es convertirse en fuerzas auténticamente representativas de intereses sociales y porqué no, de clases y de estratos sociales. Conformar un Sistema de Partidos, reclamar, asumir una Representatividad Social y no sólo la disputa por concesiones, ventajas y cargos que sólo constituyen la renovación y el fortalecimiento de feudos y fueros.(92)

IV.3.- REGIMEN DE PARTIDOS Y ASOCIACIONES POLITICAS NACIONALES.

"Queremos cambiar el ritmo con las modalidades que dicten los mexicanos, porque al hacerlo lograremos fortalecer los consensos y no debilitar aquellos que nos unen. Naciones que han buscado cambiar a un ritmo más rápido de lo que la sociedad reclama, viven hoy los riesgos de la guerra civil."

Carlos Salinas de Gortari

Como tema número dos se presentó en las audiencias públicas el de Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales, el cual también requirió de dos audiencias, en la correspondiente a la tercer audiencia (15 de febrero de 1989) se presentaron seis audiencias, y en la cuarta audiencia se presentaron ocho ponencias.

En la primera se presentó Javier Livas Cantú en la cual expresó acerca de los partidos y asociaciones Políticas lo siguiente: Los Partidos son organizaciones que ayudan a pensar y estructurar las ideas políticas para convertirlas en actividades de provecho en favor de la comunidad y sus individuos, su actuación tiene que ver con un tema político fundamental, la formación de la voluntad del Estado. Cada partido compete por transmitirle su identidad al Estado mexicano, esta es la meta de todo partido.

En esencia, la actividad partidista pretende mejorar la forma en que pensamos colectivamente y es que el Estado como organización social con vida propia y fines propios, necesita tener un componente pensante

y estar en capacidad de expresar su voluntad para convertirla en acciones de gobierno pero no lo puede hacer directamente.

Acerca de la función de los partidos, expuso que los partidos políticos pueden y deben ser los vehículos para restituirle al Estado su capacidad de ser pensante. Que son ahora, o que son en general, son organizaciones a identificar y a proponer soluciones a problemas económicos, políticos y sociales y realmente los partidos deben contribuir a formar la voluntad política del todo estatal.

Juan José Hinojosa puntualizó que la Ley Electoral debe brindar a los partidos políticos que realizan su quehacer sobre el escenario nacional, puntual, exacta, honrada y transparente igualdad en el derecho de la obligación. Debe litigar en iluminante claridad la posibilidad de alianza abierta o clandestina entre el poder y un partido; comentó además que entre los partidos que participan en las tareas de encauzar la vocación política de conquistar el voto ciudadano, mediante la descripción de un diseño de país, expresado en un programa de gobierno, de un rico inventario de promesas y rectificaciones viables y honradas, debe prevalecer como requisito irrenunciable la igualdad de los partidos soportada en el derecho.

En su intervención Luis Javier Garrido, expuso que el marco jurídico vigente y en particular, el Código Federal Electoral de 1987, como las leyes federales y locales que han regido en la materia, han constituido por otra parte obstáculos para alcanzar los dos fundamentos de cualquier régimen de derechos y la consecuencia es, que por un lado: a) no se han garantizado los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos, y por el otro, b) no se ha logrado restringir el poder del gobierno en los procesos políticos electorales a competencia delimitadas.

De tal suerte se ha ido fortaleciendo un sistema en el cual los ciudadanos carecen de derechos políticos plenos y en el que el Presidente de la República tiene todos los privilegios como suprema autoridad constitucional en la materia, pues puede controlar todas las fases del proceso, decidir por ejemplo, quienes son ciudadanos, porque se les inscribe en el padrón, hasta el candidato que ganó una elección y cuales son los resultados finales.

Juan Molinar Horcasitas, por su parte comentó que al discutir el papel de los partidos en la política no podemos olvidar, que es mucha la historia que ha corrido desde que Alexis de Toqueville sentenciara que los partidos son un mal inherente a los gobiernos libres. Tan basto y profundo ha sido el cambio, que hoy podríamos reformular a Toqueville de un modo muy distinto. Los partidos políticos son una característica inherente de la política moderna. Hoy en día se acepta universalmente, que el gobierno por partidos constituye la manera más civilizada y eficiente de conducir la política. Los partidos, los plurales y pluralistas como puestos al partido único y a los partidos totalitarios, constituyen la

mejor manera de canalizar la acción política de una sociedad. Son su manera de expresión y gestión, pero los partidos tampoco son necesariamente un bien político. En efecto hay de partidos a partidos, y los peores son los únicos incluso en la menos cruenta de sus versiones.

En la cuarta audiencia, se presentó como representante del Partido Acción Nacional Juan de Dios Castro, quien se refirió entre otras cosas, al problema de la legitimación en su doble vertiente: legitimación de origen y en cuanto al ejercicio mismo del poder y expresó: "nosotros estimamos que este problema dual se resuelve cuando el Estado reconoce, alienta y protege la Constitución de partidos políticos auténticos, permanentes y nacionales, garantizando su independencia y funcionamiento con medios técnicos adecuados, dicho de otra manera: consideramos que los partidos políticos permanentes y nacionales, reconocidos y respetados por el Estado como entidades independientes del gobierno, constituyen la técnica sin la cual la democracia y la libertad política resultan reformadas. Para nosotros un partido político es la organización jerárquica, espontánea y permanente de los ciudadanos, que bajo la inspiración de un ideario nacional, lucha en forma lícita, abierta y responsable, porque el poder se integre con elementos honestos y capaces en la gestión del bien común; luego vigila que los gobiernos ajusten su conducta a los intereses de la nación, de manera que el consenso popular, en que radica el origen, legítimo y el ejercicio del poder, no se traduzcan en indiferencia y falta de resistencia por parte de los gobernados, sino que se refleje en ese plebiscito de todos los días, como dijera un destacado tratadista, esto es, en una aprobación real, no simulada o manipulada por los gobiernos."

César Augusto Santiago Ramírez asambleísta del Partido Revolucionario Institucional, puntualizó que "el PRI se pronuncia porque en México exista un vigoroso sistema de partidos políticos. El PRI se pronuncia también, porque los partidos políticos se fortalezcan precisando su identidad, clarificando sus propuestas, fortaleciendo su militancia con la participación razonada en torno a las plataformas que postulan, para fortalecer un sistema primario hay que contribuir a que los partidos se fortalezcan y definan. Sin embargo, es necesario revisar la norma electoral para que nuestro sistema de partidos exprese fielmente la Pluralidad Nacional, para que recoja las distintas visiones y proyectos de Nación, para que motive a los mexicanos a que cada vez un mayor número de ciudadanos se interese por las opciones políticas y las discuta y valore, las acepte o las rechace.

Para este tema de Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales, se presentó por el Partido Popular Socialista Sergio Quiroz Miranda, quien expuso que es una realidad inobjetable que México ha entrado ya, desde hace décadas a la etapa en que los grandes problemas nacionales no se pueden abordar, discutir ni resolver sin la participación de los partidos políticos nacionales. Estos ocupan hoy en la vida nacional, en virtud de la cada vez más aguda diferencia de las clases sociales, un lugar preponderante. Esta es la razón por la cual se les ha elevado a rango constitucional, considerándolos como entidades de

interés público. Sin embargo, a pesar de lo estipulado por el artículo 41 de la Constitución, y de la gran importancia que han adquirido como instituciones que representan los intereses de las clases sociales en pugna, lo cierto es que existen una serie de limitaciones e irregularidades que impiden el ejercicio pleno de las facultades establecidas en la Constitución, las cuales se derivan del mencionado carácter de entidades de Interés Público.

Porfirio Muñoz Ledo, dijo que: "los Partidos Políticos, en una sociedad democrática, han de ser organizaciones formadas por la libre voluntad de quienes las integran y en modo alguno concesiones o patentes expedidas por el gobierno. habría que establecer así, el principio del registro condicionado sujeto a requisitos mínimos, de manera que sólo la voluntad ciudadana expresara en las urnas y determinara su vigencia, el crecimiento y eventual acceso al poder público de los partidos. Y no más organizaciones confinadas al juego de espejos de un poder supremo, sino organizaciones auténticas de ciudadanos vinculados por el interés público." (93)

IV.4.- POLÍTICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

"Los gobiernos justificados aquéllos cuyos actos responden a la opinión general y al sentimiento público, no temen ni pueden temer a la prensa."

Ricardo Flores Magón

El tema del presente apartado se presentó como el tercero en las Audiencias Públicas para la Reforma Electoral, abarcando la quinta Audiencia (1 de marzo de 1989) y la sexta audiencia (8 de marzo de 1989) con un total de 14 ponencias.

En la primera de las ponencias Modesto Cárdenas García, expuso que a juicio del PPS, uno de los aspectos fundamentales que deben ser abordados para ampliar la vida democrática del país, es el fortalecimiento del régimen de los partidos políticos como auténticos representantes de las diferentes capas y clases sociales de que está integrado el pueblo mexicano.

Como elementos para el debate respecto de la vida democrática del país, el PPS considera los siguientes puntos: 1).- Nacionalización de la programación de la radio y la televisión para que éstas coadyuven al desarrollo cultural y a la ampliación de la vida democrática de la Nación. 2) Hacer posible el acceso a la radio y a la televisión, de los partidos políticos y también de las instituciones educativas, científicas, culturales incluidas las juveniles. 3) Establecer el derecho de las organizaciones y

personas para rectificar o replicar acerca de informaciones o comentarios editoriales que producidos en los medios electrónicos de comunicación social, les afecten en forma directa. 4) Considerando de interés público la difusión de las ideas políticas, regular las tarifas correspondientes en la radio y la televisión a fin de que el costo de tiempo para los partidos políticos, sea menor que aquel para propósitos comerciales. 5) Algunas de las más de 400 concesiones para el usufructo de las frecuencias por las radiodifusoras correspondientes, están por vencerse, deber ser otorgadas a las instituciones educativas y culturales y a las organizaciones sociales. 6) En cuanto a los medios de comunicación impresos, las tarifas por desplegados de los partidos políticos, deben tener un costo menor que los correspondientes para anuncios comerciales. 7) La política editorial pluripartidista de los mismos, debería ser una tendencia general en todos los periódicos del país.

Luis Suárez señaló que la información es hoy uno de los mayores poderes aliado al Poder Público, o contra el Poder Público o bien en ambivalente relación según conviene a los otros poderes de la sociedad, pero nunca ajeno a las variadas tendencias sociales y a los intereses materiales y culturales del modelo político. La influencia y responsabilidad del poder informativo es evidente y por ello debe esperarse que oriente su inexcusable acción para transformación democrática en proceso de espacios respectivos. Informada, no desinformativa, fenómeno este que también se da y que equivale tanto a la confusión y manipulación de la conciencia individual como colectiva.

La existencia de los partidos no es sólo para fines concretos electorales, señaló el periodista, "las elecciones no se agotan el día de las elecciones y su proyección posterior está a la vista. Las votaciones culminan una fase del proceso político y abren otra, reconstruyen y redimensionan a las fuerzas políticas y según los resultados, establecen una correlación de las mismas. Por otra parte, sería muy peligroso para todos los partidos centrar su principal actividad política en expresiones autocomplacientes de los mejores resultados electorales con la seductora repercusión periodística que de ellos emerge. Esa sería, una parte de la innovación política, por ello, con todo y esos riesgos, parecía hoy una idea conveniente que el Congreso tuviera su propia Estación Televisiva, para transmitir los debates parlamentarios y no sólo ocasionalmente y por medios ajenos, las comparecencias de los Secretarios de Estado y altos funcionarios y las informaciones, que en las Cámaras se generan.

Rolando Cordera Campos, destaca en su exposición respecto a Reformas Políticas y Comunicación Social en las que opinó "que los medios de comunicación, en especial aquellos que denominamos masivos, deben formar parte activa, intencionada, de la democratización general que hoy reclama el país. La construcción de un Estado Democrático de Derecho, no será una realidad tangible mientras procesos de decisión centrales para la salud política y cultural de la sociedad, como son los que tienen que ver con la comunicación masiva, se mantengan no sólo separados, sino escondidos, en secreto, del quehacer político más general que se

despliega en torno de los poderes del Estado y a partir de la movilización y la organización colectivas, inscribir tales procesos en el entorno más general que se despliega alrededor de los poderes del Estado y a partir de la movilización y la organización colectivas, inscribir tales procesos en el entorno más general de la movilización política democrática, sin al mismo tiempo subordinar los medios afines sectoriales e interesados, de poder y/o desde el poder, es uno de los desafíos centrales para la legislación reformista con voluntad democratizante, así como para los sectores políticos que a través de su acción y del acuerdo y la convergencia con otros, buscan hoy moldear la arena institucional, donde habrá de resolverse los problemas del Estado, El poder y La Política.

En su exposición Raúl Trejo Delarbre indicó que los partidos políticos en México habían sido notablemente irresponsables en la discusión sobre los Medios de Comunicación. En este sentido compartieron tardía y por eso jamás lamentablemente, el desinterés que durante épocas, manifestó el Estado sobre los asuntos de la Información y la Comunicación, la falta de iniciativa gubernamental en este campo, permitió el despliegue y la consolidación de los principales grupos que ahora manejan la mayor parte de la comunicación electrónica, especialmente el consorcio de la televisión privada. Los partidos políticos y otros agrupamientos de nuestra sociedad, permanecieron casi por lo general pasivos, o propositivamente inhábiles ante ese desarrollo incontrolado de intereses privados en los principales Medios de Información y Comunicación. Así ocurría hasta que en los comicios de 1988, los Medios, repentinamente casi se volvieron a la vez protagonistas indirectos destinatarios de reproches múltiples y sobre todo, espacios parciales e insuficientes para que se expresara la contienda electoral. Los Partidos descubrieron o reconocieron, a los medios de información como Foros privilegiados en la elaboración o distorsión de las opiniones ciudadanas.

Desde entonces, a los Medios se les culpa de las omisiones, limitaciones y perversiones, incluso en la información ciudadana sobre aquel Proceso Electoral. Así pues, comentó el Lic. Raúl Trejo, "a los Medios de Comunicación, si se les dota de contenidos suficientemente atractivos, a la vez de propositivos, pueden ser magníficos espacios para la renovación de nuestra Cultura Política e incluso para la autorenovación en el discurso y las actitudes de partido, líderes políticos, Sociedad y Ciudadanos con claridad sobre lo que se propone y dice en las campañas políticas, los electores estarían en mejores condiciones para definir su voto.

Otro de los periodistas invitados a participar en este tema fue Raúl Cremoux López, quien al hablar de Medios de Difusión y Política, comentó que hoy en día, nada parece amenazar que la información proveniente de los Medios siga fluyendo; luego entonces el motivo de ésta reunión, la libertad de expresión y el Derecho ciudadano a la Información, ya consagrada en el artículo sexto de la Constitución, ofrecen la posibilidad interpretativa de que todos según sus necesidades

y capacidades, puedan beber en las fuentes de cualquiera de toda la información, por otra parte, el Estado Mexicano, para velar por el bien común necesita de ciudadanos informados, sino, corre el riesgo de decidir en el vacío. Buena parte de los conflictos entre los individuos y entre los grupos, vienen de la ignorancia, de los malos entendidos causados por informaciones defectuosas o por ausencia informativa, en una sociedad como la nuestra, tales males sociales deberían estar erradicados pues contamos con medios de Difusión en cantidades que podríamos calificar de excesivas.

Diego Fernández de Ceballos, intervino en la sexta Audiencia con el mismo tema Política y Medios de Comunicación, exponiendo que: "la posición real, la conducta concreta que los partidos y el Gobierno de la República adopten en torno a éste tema, reflejará la verdadera identidad y condición de cada uno de los participantes. Por supuesto que todos nosotros hemos de esperar entusiastas, democratizadores y modernos discursos, pero habremos de esperar a los hechos, a los consensos, a las iniciativas de Ley y a las leyes mismas para determinar la verdadera posición política actual del México de hoy, de acá uno de los partidos nacionales y del propio gobierno.

Las propuestas formuladas por Acción Nacional fueron las siguientes: 1) Una reforma legislativa, que garantice el acceso diario de los partidos políticos nacionales a la radio y Televisión de manera gratuita, en cobertura nacional, con criterio de equidad y con horario fijo y preferente. Tiempo en la Radio no menor de treinta minutos y en la televisión de quince al día. 2) Una Reforma Legislativa que establezca preferencias a las inserciones políticas frente a las comerciales en los medios de difusión, sin que el costo de la primera pueda ser superior a las dos terceras partes del costo de la segunda. Apoyos económicos del Estado, para el pago de las publicaciones políticas en las proporciones que se determinen anualmente, por los organismos electorales, que la nueva Ley encomiende lo relativo a prerrogativas de partidos, y 3) Una reforma legislativa que establezca y regule el Derecho de Réplica para los ciudadanos y los partidos que sean mencionadas o enjuiciados en Medios de Comunicación.

Alberto Pérez Martínez, representante del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, expuso lo siguiente: "Nosotros participamos en éste foro porque suponemos que el principal objetivo de la Reforma Política que aquí se gesta, la tercera en doce años, es materializar la demanda de nuestro pueblo de Democracia, entendida como un sistema de participación ciudadana en tareas del gobierno, y fundamentada en la igualdad de los Derechos ante la Ley, la cual les otorga determinados derechos, libertades y obligaciones."

En el terreno de la televisión se podría contemplar la creación de un canal de la Comisión Federal Electoral para los Partidos Políticos y otro que podría ser coordinado por la Secretaría de Educación Pública al que tengan acceso las instituciones sociales que mucho podrían aportar

tanto al debate político, como a elevar el nivel cultural y la conciencia nacional. Asimismo, con el fin de elevar el nivel político del pueblo, es importante que se promueva por lo menos en la televisión un canal donde se puedan transmitir en su totalidad, tanto los debates de las Cámaras del Congreso de la Unión como otros actos de gobierno de interés público, por ejemplo en los Foros que aquí se desarrollan y evitar lo que pasa actualmente que solamente se transmiten dos horas exclusivas y luego se cortan y se pasa el resto en un programa aparte.

Otro de los invitados para ésta sexta Audiencia fue, Miguel Angel Granados Chapa, el cual comentó: "Vengo a éste Foro sobre Reforma Electoral a proponer la Reforma de la Información, no se trata de un malentendido, sí propugnó la Reforma de la Prensa, el que se legisle sobre ella, es por creer que la Reforma de los Sistemas Electorales y Parlamentarios debe influir de modo necesario un vasto capítulo sobre los Medios de Información".

Consideró Granados Chapa, que el panorama legislativo que hoy está vigente, no se aplica ni se respeta entre otras razones por su vejez. Los medios impresos en el Distrito Federal se regulan en apariencia por la Ley de 1917, o por el Código Penal de 1931. Ambos se limitan a las estipulaciones punitivas y su concepción sobre el trabajo periodístico es anacrónico por su propia antigüedad y la evolución del medio que se proponen regir. En el resto de las entidades federativas, faltan casi sin excepción, normas sobre la imprenta. La Ley Federal de Radio y Televisión por su parte, formulada treinta años atrás, fue aprobada por el congreso en su período ordinario de sesiones de 1959, se incumple en general y adolece de notables carencias. (94)

IV.5.- REGISTRO NACIONAL DE ELECTORES.

El Padrón Electoral es el instrumento que configura al pueblo elector para que éste exprese su voluntad. La confiabilidad del Padrón es, por tanto, certidumbre de la elección y garantía de legitimidad de la renovación de los poderes.

José Newman Valenzuela

Para el 15 de marzo de 1989 se realizaba la séptima Audiencia Pública para la Reforma Electoral con el tema Registro Nacional de Electores, con un total de diez ponencias. En la primera de ellas el Diputado del Partido Acción Nacional César Coll Carabias, al cuestionar el sistema actual de votaciones mediante el empleo de boletas electorales, el cual consideró trae una serie de problemas e irregularidades que ha provocado la falta de credibilidad en las elecciones, por ese motivo solicitó la oportunidad de poner a consideración de esa consulta pública un sistema de votación, por medio de un dispositivo electrónico que permita realizar Procesos Electorales más ágiles y confiables aprovechando la evolución tecnológica de nuestros tiempos y poner a nuestro país en camino de la modernidad.

César Coll señaló lo siguiente: "Queremos recalcar sobre nuestra ponencia partidista de que la ciudadanía cuente con una Cédula de Identidad ciudadana que, entre otras funciones, se podría utilizar como credencial electoral, para lo cual, aparte de los datos de la persona, requerimos de un espacio para establecer la clave electoral mediante el Sistema de Barras, éste Sistema de Barras es de lo más eficiente,

confiable e inviolable que existe actualmente y se utiliza ya a nivel mundial, sobre todo en las cuestiones comerciales".

¿Cómo sería el proceso en una casilla?: El ciudadano se presenta ante el Presidente con su Cédula de Identidad Ciudadana para ser cotejada en el Padrón y al mismo tiempo que los representantes de los Partidos la vean. Se pasa por un sistema elector de barra, simple y sencillo y con esto automáticamente da la oportunidad o no de votar. Si el ciudadano no ha votado le dará oportunidad de votar preñándose la primera señal del tablero. Esto obviamente se puede adecuar a cualquier tipo de votación. En ésta habría votación para Presidente, para Senador, para Diputado. Eran las tres opciones de la Elección Federal, entonces en cada uno de éstos botones el sistema irán los escudos de cada Partido, y encima de ese escudo irá un plástico para proteger y evitar que se ralle o algún votante maltrate esto. Cada uno de estos botones es de alta sensibilidad, en el momento en que lo tocan inmediatamente se registra el voto en una computadora anexa, que es una caja negra y se prende el botón que sigue para hacer la votación por Senador, se vuelve apretar el Partido de la Elección, se vuelve a registrar el voto y se prende la de Diputados, se vuelve a oprimir, termina la votación y queda registrado el dato.

Y que pasa si llega a votar una persona que está en su Entidad Federativa pero fuera de su Distrito. Ahí se prende para Presidente, vota para Presidente, se prende para Senador, pero ya no se prende para Diputado porque está fuera de su Distrito.

Otra de las preguntas que surgiría es si una persona va por otra. Vamos a decir que el señor que votó desde la casilla del Distrito, al insertarla se va a prender un foco rojo que dice que no puede votar, éste que voto también pero nadie puede votar otra vez porque la Cédula en el momento de pasar por el lector de barras queda automáticamente inhabilitada para seguir votando, ni siquiera el presidente de la casilla con su tarjeta maestra lo podría hacer, no registra nada está totalmente fuera.

Si alguien de otro lugar o una credencial falsa trata de votar, también es rechazada. A continuación explicó un ejemplo para la cuestión del cierre de la casilla. Como se podrá observar es bastante rápida la votación como se puede llevar a cabo, lo que permite asignar 2,500 electores por cada una de las casillas que pueden ir rápidamente a votar. Al terminar, vamos a decir a las seis de la tarde, se cierran las casillas. ¿Qué hay que hacer?: el Presidente cierra la llave, pasa de nueva cuenta su tarjeta maestra y automáticamente la impresora empieza a publicar los resultados que se han tenido por Partido. La estimación es que en tres minutos una votación de aproximadamente 1,200 votos es procesada y se obtiene el cómputo.

Con ese listado se elabora entonces el Acta de Escrutinio, se firma por los representantes, se les da a cada quien su copia y éste es el primer paso que podemos dar a nuestro país para llevarlo verdaderamente a niveles de modernidad y de un avance tecnológico, yo pienso, afirmó el representante del PAN que en un país como México que está dentro de las principales economías del mundo de los países más grandes territorialmente hablando, merece estar también en los primeros lugares de esta modernidad política. Sin la modernidad política no vamos a poder avanzar en otros campos, como en lo económico o el social".

En su participación el representante del Partido Revolucionario Institucional, Amador Rodríguez Lozano, indicó que el Padrón Electoral corresponde a uno de los aspectos centrales de las elecciones en México y que difícilmente podríamos encontrar en el Derecho Electoral Mexicano un tema que unifique los propósitos de todas las fuerzas políticas mexicanas como es el del Padrón. Es en éste renglón, sin embargo, donde más avances se han observado en los últimos años y así ha sido reconocido por todos. Ciertamente que al fragor de la lucha política, los Partidos por estrategia electoral, han demostrado, criticado y agigantado fallas auténticas, así como inventadas e inexistentes; sin embargo, ninguno puede negar los indiscutibles cambios que se han observado en ésta materia de los cuales mi partido ha sido promotor.

El Padrón Electoral es el documento que representa el Electorado Mexicano, es el instrumento electoral que permite a los partidos conocer cuantos son los electores, quienes son y donde están; es la base fundamental del Proceso Electoral porque a partir de ésta se toman decisiones y se configura una serie de actos que inside en todo Proceso Electoral, por ello a todos los Partidos Políticos nos incumbe que este sea el documento confiable que corresponda a las expectativas de la lucha política actual.

A nadie escapa la complejidad técnica de alcanzar un Padrón fidedigno y actualizado, toda vez que la información que lo nutre se obtiene del propio ciudadano quien voluntariamente y de buena fe la otorga personalmente al registro. Esta circunstancia, combinada con la intensa inmigración que sucede en nuestro país, más el hecho de que no se requiera ningún documento para probar los datos que ofrece el ciudadano, insiden en alto porcentaje en la inconfiabilidad del Padrón. Por estas razones resulta de gran trascendencia que el Registro Nacional de Electores cuente con la confianza y el respeto de todos los Partidos Políticos, pues sin éstas, la fidelidad del Padrón Electoral estará siempre en duda.

Por otra parte, es importante que se le otorgue al registro la autonomía necesaria, bajo la supervisión de los Partidos para que pueda cumplir con los altos fines que le han sido encomendados. Las anteriores medidas deben complementarse con una descentralización de las actividades fundamentales del Registro Nacional de Electores, esto es, la elaboración del Padrón Electoral y la emisión de la credencial de elector y hacerse

efectivos los convenios de colaboración electoral a fin de que cada una de las entidades asuman su responsabilidad aportando los elementos materiales para las actividades señaladas, sin que se tenga necesidad de la dependencia y apoyo informático de las oficinas centrales.

La proposición del Partido Revolucionario Institucional es entonces, que se regulen con mayor precisión las funciones de los Partidos Políticos en los órganos de vigilancia, y que se establezcan las comisiones municipales de vigilancia. Con esta dos medias se buscaría que el trabajo técnico de los Partidos Políticos fuera en verdad efectivo y que contribuyera al objetivo de depurar al Padrón; se lograría además que los Partidos Políticos contaran con mayores espacios para formular sus planteamientos y sobre todo más cercanos al lugar donde se generaron los problemas, pues nadie desconoce el hecho que es a nivel municipal donde se encuentra la base de nuestra organización Política y social.

En representación del Partido Popular Socialista, Hildebrando Gaytán Márquez, indicó que el Padrón Electoral es un elemento imprescindible en toda elección democrática, su función consiste en dar la organización necesaria para garantizar que se cumplan dos de las características del Sufragio: Su carácter universal y directo. Es decir, la organización del Padrón debe cumplir dos requisitos que constituyen su razón de ser: garantizar que todos los ciudadanos puedan votar y, por otra parte, con el mismo rango de importancia, garantizar que cada ciudadano emita solamente un voto. No es suficiente por lo tanto, que el Padrón tienda a cumplir en un alto porcentaje el primer requisito y deje al descubierto el segundo, porque entonces la propia estructura del Padrón abre la oportunidad a la falsificación de la voluntad popular.

Consideró que gran parte de las deficiencias del Padrón, se deben a las bases del sistema de empadronamiento que consisten esencialmente en que la inscripción en el Padrón es abierta a cualquier ciudadano que lo solicite, sin más requisitos que los datos que éste ofrezca y sin que cuente el sistema de empadronamiento con los correctivos para evitar una doble inscripción o para confirmar la veracidad de los datos. Se explica esta flexibilidad a que se trata de una institución de buena fe, sin embargo, el pueblo requiere de un sistema de empadronamiento que cierre toda posibilidad a todas esas irregularidades, como sucede ahora, de que se proporcionen datos falsos y de todas maneras se expandan las credenciales respectivas. En estas condiciones, la depuración del Padrón resulta estéril, como lo ha demostrado la experiencia.

Otro de los Partidos Políticos que envió representante a la séptima Audiencia fue el Partido Mexicano Socialista, José de Jesús Zambrano Grijalba, quien por su parte expresó del tema Registro Nacional de Electores, que el problema central, es que el Registro Nacional de Electores y sus diversos órganos, son considerados hasta hoy no como una institución imparcial, autónoma, verdaderamente responsable toda ella, de la actualización, realizando acciones cotidianas en éste sentido y no como aquellas en que deben ser los Partidos, señaladamente desde

luego los opositores, los que tengan la obligación de presentar sus propuestas, de altas y bajas cuando en realidad, debería ser "una labor colegiada del Registro Nacional de Electores", exigiendo el cumplimiento de las obligaciones, al Registro Civil, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a los Jueces para que reporten periódicamente las bajas pertinentes del Padrón como se señala en la Ley.

Para resolver en un sentido positivo y democrático los problemas fundamentales que el PMS ha planteado con anterioridad, en esta Audiencia presentaron las siguientes propuestas.

- 1.- Hacer del Registro Nacional de Electores una Institución autónoma, independiente del gobierno, con un funcionamiento colegiado, que refleje la nueva realidad política que vive el país, con derecho a todo el apoyo estatal que requiera para sus actividades. El Director y el Presidente del Comité Técnico de vigilancia, deberán ser ciudadanos sin Partido, de reconocida probidad y designados por insaculación o por concenso a propuesta de los Partidos o de Ciudadanos en lo particular.
- 2.- El carácter colegiado del Registro y la corresponsabilidad política de todos sus integrantes, implicaría que los Partidos conocieran los proyectos de convenios que se efectúan con las autoridades estatales antes de ser firmados, para que se hagan los cambios necesarios, asimismo, que los Partidos Políticos tengan la posibilidad de participar con técnicos por ellos propuestos, para actuar en la supervisión en manejo del padrón y que además, obligatoriamente les sean entregadas copias en cintas electromagnéticas, con el objeto de que se puedan tener mejores condiciones para la confección y permanente actualización Padrón.
- 3.- El Padrón se renovaría cada seis años a partir de que el Censo Nacional de Población se efectuará también con ésta periodicidad, en tanto no se instituya un genuino Sistema Nacional de Identidad Ciudadana, que sería una de las soluciones de fondo, la credencial de elector deberá contar con fotografía y deberá ser aceptada para otros fines como una credencial de identidad ciudadana.
- 4.- Reglamentar en el Código, la forma en que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, podrán inscribirse en el Padrón, obtendrán la Credencial de Elector y participarán en las elecciones federales sin tener necesariamente que estar en el país el día de los comicios.
- 5.- Establecer en la Ley la penalización efectiva a quienes no cumplan obligaciones explícitamente señaladas así como a quienes violen la propia Ley, brindando a los ciudadanos en todo momento la garantías para denunciar anomalías y arbitrariedades que cometan las

autoridades electorales, o grupos de individuos como los que integran las brigadas de votantes, o los falsificadores de credenciales de elector.

José Jaime Enrique Félix Diputado del partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, en su participación expresó lo siguiente; "Necesitamos sin más dilación un nuevo Padrón Electoral sentado sobre bases más claras y mejores. Por eso proponemos que el manejo del Padrón Electoral recaiga directamente en los Partidos Políticos; que sean ellos los responsables primarios de su elaboración y su posterior mantenimiento, y que el Registro Nacional de Electores no sea más un elefante blanco, difícil de controlar, poco objetivo y que, a la hora de usarse no sirva para nada. Proponemos que se levante nuevamente y con los resultados correctos que de éste censo se obtengan, se elabore una credencial para cada elector, pero no nada más para guardarla archivarla, sino que sea transformada en un documento útil, en una verdadera credencial de identidad ciudadana que contenga no únicamente un número y un nombre, sino la edad, fotografía y algunos datos adicionales que permitan que para realizar trámites oficiales tenga sobrada validez, que identifique al ciudadano para cambiar un cheque en el banco, para atender diversos asuntos en una Delegación Política, etc., tal y como pueden hacerlo la licencia de manejo o la cartilla militar. Sólo así, siendo un documento sencillo de obtener y de capital importancia, el ciudadano común se preocupa por tenerlo, y ya en sus manos se preocupará por votar sin que esto implique un control policiaco para quien lo solicite".

En la presentación de Alberto Pérez Fontecha del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, destacan las siguientes apreciaciones: "Es innegable que a partir del pasado 6 de julio (1988) se ha operado en la historia de nuestro país un gran cambio, y que ese cambio provocado por la ciudadanía exige perfeccionamiento de nuestra Democracia, por ello en una visita al Ejecutivo Nacional le expresamos el reclamo de que se respete la voluntad popular expresada en las urnas, y sostuvimos que la libertad se conquista, no se implora, siendo reclamo nacional el respeto al sufragio efectivo y el respeto a los Partidos Políticos plasmado en nuestra Constitución General.

México es un país que aunque nos cueste trabajo reconocerlo se ha caracterizado por ser el país de la "credencialitis". Los mexicanos tenemos credencial para todo, hasta para poder comprar en Conasupo o en Liconsa; sin embargo, carecemos de la única credencial que debe tener vigencia en cualquier país con cierto avance democrático, que es aquel documento que plenamente identifique a los ciudadanos.

Los mexicanos no podemos seguir careciendo de una identificación ciudadana que nos pueda acreditar ante cualquier autoridad o ante cualquier persona física o moral, y que sea ésta, requisito indispensable para cualquier trámite, ya bien sea oficial o particular.

Es interesante observar que nuestra Carta Magna acredita a través de diferentes artículos, expresamente a los ciudadanos, como la parte del pueblo políticamente capacitada, para ejercitar sus derechos y cumplir con sus obligaciones íntimamente ligados con la estructura jurídica-política de la Nación, con la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno. Bajo estas consideraciones jurídicas, el PARM propone: Elevar a rango constitucional la organización del funcionamiento permanente del actual Registro Nacional de Electores por el de Registro Nacional de Ciudadanos, y la expedición de un documento único, obligatorio, que acredite la calidad de ciudadano que se expedirá al que ostente los derechos inherentes, teniendo éste documento los efectos de identidad con un valor probatorio en cualquier instancia.

También debemos considerar que la Credencial de Elector se entrega sin más requisito, control o identificación, sólo bastará que una persona se presente ante la oficina del Registro Nacional de Electores, proporcione sus datos y recoja su credencial, que en ocasiones también puede ser enviada a domicilio. Habiendo provocado este sistema, que en momento no solo existan varias Credenciales de Elector en manos de otros electores, sino también en poder de distintos Partidos Políticos o en todos los Partidos Políticos, por lo tanto se propone:

Primero: establecer como obligación del ciudadano inscribirse en el Registro Nacional Ciudadano.

Segundo: Que sea obligatorio acreditar ante el Registro la calidad de ciudadano.

Tercero: La existencia de un documento único que no tan sólo acredite la calidad de ciudadano, sino que tenga efectos de identidad como valor probatorio en cualquier instancia.

Cuarto: La creación como consecuencia del Registro Nacional Ciudadano y el Padrón con ese carácter.

Quinto: Que el Registro Nacional Ciudadano se descentralice en 32 organismos, uno por entidad federativa para que éstos a su vez, elaboren un nuevo Padrón Ciudadano a partir de la estructura municipal. Esta descentralización permitirá vigilar al detalle el cumplimiento de la función del Registro Nacional Ciudadano con la gente que conoce a su vecino y permitirá a cualquier interesado, verificar la adecuación y depuración del Padrón, haciéndolo fidedigno e inobjetable, que redundaría en transparencia y limpieza, erradicando dudas sobre la legalidad del mismo. Por otra parte, se lograría dar al Ayuntamiento como una forma de fortalecimiento al Municipio libre, la facultad de integrar los padrones de ciudadanos, para que en la práctica administrativa y por disposiciones jurídicas establecidas en relación a la

residencia o vecindad de los ciudadanos, son los Ayuntamientos los que tienen esa encomienda.

Sexto: Que se establezca claramente las facultades y funciones de los Comités Técnicos y de Vigilancia, que deberán ser, entre otros, los responsables de la impresión, distribución y control de las credenciales de identidad ciudadana, debiéndose integrar estos comités con un representante de Partido Político con registro nacional, uno del INEGI y dos nombrados por el Ejecutivo, tal y como viene integrándose hasta la fecha esos comités.

Séptimo: Establecer las sanciones de los funcionarios del Registro Civil que no den aviso en los términos de Ley de los fallecimientos ocurridos en sus jurisdicciones, a los Jueces de sus resoluciones y a la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando no entregue al Registro Nacional Ciudadano la información que la Ley Electoral le señale.

Octavo: Adecuar al territorio de los Distritos Electorales Estatales con los Distritos electorales Federales, evitando confusión de la ciudadanía en ocasiones hasta de las autoridades.

A la séptima Audiencia se presentó como invitado Miguel Bazañez con datos interesantes que partieron de una encuesta nacional de opinión pública, levantada en julio de 1988 por Prospectiva Estratégica para el periódico La Jornada, de cuatro mil entrevistas en las 32 entidades Federativas y cuyos datos pueden consultarse a mayor extensión en el número de julio 5 del periódico, así pues, de los datos vertidos por el Dr. Miguel Bazañez, destaca la propuesta específica de un nuevo padrón.

Indicó, que un Padrón Electoral tiene básicamente tres problemas serios; el primero que es el levantamiento, el segundo la depuración de altas y bajas y el tercero, la actualización de los domicilios, y se refirió a la forma de resolverlos.

Número uno, se ha mencionado ya en la mesa, técnicas censales, "yo quisiera proponer en un paso más allá", En marzo de 1989 se celebra el Censo Nacional de Población; realizar el nuevo padrón en los veinte millones de domicilios, probablemente en los cuales se hará el censo, para los 89 millones de mexicanos, realizar un Registro Nacional de Población en el mismo censo.

Segundo punto, vincular estrechamente este Registro Nacional de Población con las oficinas del Registro Civil del país para que las actas de nacimiento y defunción sean el instrumento de altas y bajas, de la depuración del Padrón.,

Tercero, para el problema de los domicilios, vincular al Registro con la Comisión Federal de Electricidad, que es el Padrón más amplio del país, en domicilios y que los contratos de apertura y cierre de servicio eléctrico sirvan como depuración del registro de domicilios.

Cuarto, las realizaciones de las campañas específicas de verificación conforme se realizan elecciones locales, mediante envíos de talones impresos, precodificados, para las correcciones de nombre y domicilio.

Por último, actualizar decenalmente el Registro en la realización del censo. Si se levanta en 90 y la propuesta es en los 90 millones de mexicanos su duración es de 19 años puesto que quedan registrados todos en el Censo de 2,000 se vuelve a levantar y se corrige, el costo es marginal, ya los estudios legislativos para los problemas que la Ley de Información, Geografía y Estadística, tienen el uso de la información estadística, sólo para datos en esa materia, está estudiada por la Secretaría de Gobernación y la de Programación, y en síntesis hay viabilidad para realizarlo, no es un problema técnico, es un problema que queda en esta Comisión y en las autoridades competentes.

Otra de las presentaciones que formaba parte de un proyecto, en este caso el realizado en el Colegio de México, de investigación sobre los Procesos Electorales Federales de 1979 a 1988, fue presentado por Silvia Gómez Tagle, quien se refirió básicamente a las características políticas del Registro Nacional de Electores.

Silvia Gómez, puntualizó que desde la perspectiva de la teoría de la organización, se puede entender el gran poder político que concentra una institución con estas características y más aún si tiene funciones electorales. Además, el Registro Nacional de Electores mantiene convenios con los gobiernos de las 31 entidades federativas que tienen elecciones locales, con el fin de que el Padrón y la Credencial de Elector sean únicos. Que los gobiernos locales contribuyan al financiamiento de la institución, pero también tienen ingerencia en el nombramiento de los funcionarios en las decisiones administrativas.

Gómez Tagle, que sólo a través de la participación de todos los Partidos en el Registro Nacional de Electores y mediante un gran esfuerzo ciudadano, se logrará tener un Padrón confiable, pero seguramente que los Partidos y los ciudadanos tendrán mayor interés en colaborar con una Institución que les ofrece más garantías de imparcialidad a través de una configuración política plural.

La última presentación de esta séptima Audiencia, estuvo a cargo Cuauhtémoc Rivera Godínez, el cual también presentó un trabajo producto del proyecto de investigación realizado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular en el proyecto de Sociología y Comunicación de

Alternativas en su área de Procesos Electorales. Al respecto apuntó el Profesor Rivera Godínez, "formamos parte de esa gran corriente de pensamiento que opina que lo que se requiere hoy en día no es solamente una Reforma Electoral, sino un ensanchamiento de las libertades políticas y democráticas en todo el Sistema Político. En este sentido, y en particular al tema de Registro Nacional de Electores, realizó las siguientes propuestas:

1. Elaboración de un nuevo Padrón Electoral a partir de las comunidades locales y municipales, en donde estas sean los actores centrales del proceso, auxiliadas por los Partidos Políticos y el gobierno, en lo particular éste último deberá prever a las juntas locales y municipales de la infraestructura necesaria. Esto implica: a) Un proceso de descentralización inverso al desarrollado en los últimos setenta años. b) Un proceso de redefinición de la Política y de los Partidos Políticos en donde la primera ya no es sólo propiedad del Estado y los Partidos y éstos tendrán que involucrarse más en la vida cotidiana de la sociedad civil.
2. Nueva configuración del Registro Nacional de Electores, donde éste: a) sea un organismo que sólo concentre la información de las juntas locales; b) No dependa de la Secretaría de Gobernación y tenga una autonomía con respecto a ella; c) que en su estructura se contemple la participación organizada y permanente de la población; d) que el Director de ésta Dependencia no sea nombrado por el Presidente de la República, sino electo por un mecanismo de elección popular.
3. Establecer en la Legislación Electoral, sanciones penales tipificadas como atentado a la Soberanía Popular, plasmada en el artículo 39 de la Constitución Mexicana, a quienes: a) Estructuren los Listados Electorales Federales y Estatales, de manera favorable a cualquier Partido; b) retrasen la entrega de estas listas como forma de vinculación política y obstaculización de la Democracia Ciudadana; c) elaboren falsas credenciales de elector; d) retengan la entrega de este documento o la recojan a los ciudadanos sin tener autorización expresa para ello; e) alteren la configuración electoral sin acuerdo previo de las Juntas Locales de Empadronamiento; f) falsifiquen las estadísticas electorales oficiales y, g) obstaculicen el Empadronamiento de los ciudadanos y las labores de las Juntas Locales y Municipales.
4. Democratizar la información electoral, que toda la población tenga acceso a todas las estadísticas electorales sin ningún impedimento, desde el más sencillo ciudadano, hasta el más sofisticado estudioso funcionario. (95)

IV.6.- ORGANISMOS, PROCESOS Y CONTENCIOSO ELECTORAL

"El contencioso Electoral debe ser la respuesta a dos preguntas fundamentales: ¿Quién va a juzgar la regularidad de las elecciones? y ¿Cómo se va a controlar el puntual desarrollo del cómputo ?".

Enrique Sánchez B.

Como tema número V Organismos, Procesos y Contencioso Electoral, se presentó en la Octava Audiencia (29 de marzo de 1989), en la novena Audiencia (5 de abril de 1989), y en la décima Audiencia (12 de abril de 1989) con un total de quince Ponencias. La primera de éstas correspondió Martín Tavira Urióstegui representante del Partido Popular Socialista. En ésta expresó que: nuestro movimiento social, se inició precisamente con la divisa prioritaria de que las viejas trapacerías e imposiciones de la tiranía fueran enterradas para siempre por montañas de voluntades ciudadanas, exentas de presiones y engaños de modo pues que la Democracia Política, no sólo es demanda de hoy, sino mandato supremo de la historia, que pasó sobre todas las generaciones de México. Parte substancial del largo trayecto que debe recorrer la Democracia Política para que sea una realidad viva y dinámica, es lo que se refiere a estos aspectos vinculados en forma sucesiva:

- 1. Que estructura y características políticas deben tener los organismos que preparen, organicen, vigilen y califiquen el Proceso Electoral, para que su función sea eficaz y merezca credibilidad ante los Partidos Políticos y ante el pueblo.**

2. De acuerdo con la rica experiencia adquirida por los Partidos y por la ciudadanía en mil batallas electorales, que prácticas, factores y obstáculos hacen viciosos un Proceso Electoral y como lograr que las vías sean anchas, transparentes a fin de que la voluntad popular se manifieste, con autotenedad en el voto.
3. Qué recursos y medios eficaces deben estar en manos de los Partidos Políticos y de los ciudadanos, a fin de poder probar las irregularidades cometidas en el Proceso Electoral y lograr que los organismos respectivos atiendan a tiempo las denuncias y promoción.
4. Qué tipos de órganos deben conocer y resolver, los diversos problemas que emanen del Proceso Electoral y que tengan el carácter de contenciosos.

En su participación Julio Faesler, indicó que la experiencia que se recoge a finales del siglo XX en todo el mundo, apunta que **ningún proceso económico y social es sólido, si no garantiza al ciudadano una participación efectiva en el proceso de decisiones que determinan sus condiciones personales de vida.** En momentos en que una crisis nos obliga a transitar por caminos de solidaridad ahora inexplorados, es lógico que busquemos la forma de hacer avanzar nuestro Sistema Político, emparejando beneficencia, a las exigencias de esfuerzos nacionales más intensos.

Esta tarea no incluye reformar los aparatos de la Democracia, debe ser sincera y no se tendrá éxito sin la íntima convicción de que la Nación puede democratizarse y adoptar un genuino pluralismo. México no puede permitirse quedar rezagado respecto al mundo en cuanto a nuevas etapas de convivencia comunitaria, de los pasos que demos en un futuro inmediato dependen las posibilidades de encontrar nuestro lugar en el concierto de las naciones y contribuir al bienestar universal. La declaración universal de los Derechos Humanos especifica que la voluntad del pueblo se expresa por medio de elecciones auténticas y si el **ciudadano** encuentra obstruido el paso hacia su participación efectiva en los asuntos nacionales, se provoca su divorcio con el gobierno.

Otro invitado a las Audiencias Públicas para la Reforma Electoral fue Federico Reyes Heróles, quien expresó que los conflictos electorales han dejado su tradicional calidad de problemática exclusivamente interna, hoy en día representan para los Estados Nacionales un grave asunto de Soberanía. Un mundo totalmente interrelacionado, los convierte en la puerta de entrada a intereses y acechanzas supranacionales. Sirven así, de pretexto para calumniar gobiernos y facilitar nuevas formas de intervencionismo encubiertas de ánimo democratizador.

De entre las medidas que podrían auxiliar a contender con las exigencias de pluralidad que expuso Reyes Heróles, destacan las siguientes: "Delitos Electorales": es imposible imaginar formas respetuosas de convivencia y confrontación política si se tolera la impunidad de los delitos electorales, corresponden al ámbito penal y no a la responsabilidad civil y pone en juego la transmisión del mandato soberano. merece la condena social de mayor celeridad. Propongo por ello, un capítulo especial en el Código Penal para el Distrito Federal, en materia federal sobre Delitos Electorales, un Sistema Nacional de Información y un Tribunal Electoral.

Destaca la participación de Gabriel Díaz Sánchez, la concepción de que en todo Estado que aspire a la Democracia, las elecciones son el momento que origina, recrea y convalida un determinado régimen político: legalidad, flexibilidad de un régimen se juegan en ello: los presupuestos mismos que articulan la relación del Estado con la sociedad encuentran en las elecciones no sólo el mecanismo que designa a los hombres que se harán cargo de la Representación Nacional: las elecciones son también el acto definitorio de la credibilidad y del nivel del consenso en el que se establece la convivencia política.

Para la novena Audiencia se presentó en representación del Partido Acción Nacional Fernando Gómez Mont, para reiterar los siguientes puntos. 1. Que un requisito indispensable para lograr una verdadera Reforma Política es que todo ciudadano sea oportuna y cabalmente informado de la problemática del país, así como de las fórmulas de solución que los Partidos y Candidatos presenten; 2. Que es un capítulo básico para el PAN la Cédula Permanente de Identidad Ciudadana, con fotografía, firma (tal vez huella digital) del interesado, documento que servirá para diversos usos legales y muy destacadamente para sufragar: debiendo utilizarse en su elaboración materiales y técnicas verdaderamente modernas que la hagan durable, dentro de lo posible infalsificable y que permita el uso de la computación en su manejo, facilitando todo tipo de trámites así como los mecanismos de comprobación de resultados; 3. Igualmente básico resulta un Registro Nacional Ciudadano, con las características que detalladamente el PAN y otras organizaciones y ciudadanos han venido proponiendo, en el que estén todos los que son y sean todos los que estén.

Por su parte Fernando Ortíz Arana, asambleísta del Partido Revolucionario Institucional, expuso que el PRI considera que el Derecho Electoral debe marchar de acuerdo con la dinámica social, tiene como destinatario a los ciudadanos, como propósito instituciones que reflejan con fidelidad la voluntad popular, Por años hemos evolucionado en la estructura normativa electoral, con el sustento de la práctica y la experiencia dictadas por la sociedad mexicana, y con un sólo marco teórico que resulta de la confrontación y el análisis de nuestro sistema normativo, con lo que en otros países y en otros sistemas se ha construido en materia electoral.

Una de las participaciones que abordó el tema del Tribunal del Contencioso Electoral fue la del Dr. Salvador Valencia Carmona, en la cual expuso que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, de naturaleza Constitucional y no Administrativa, es una solución intermedia entre los Sistemas de Autocalificación y Judicialista. Francés aquel, tiene su origen en la Soberanía Parlamentaria y en la verificación de Poderes. Inglés este, considera que los actos electorales deben conocerse por el Poder Judicial común: ambos curiosamente, sin embargo, son interpretaciones de un mismo principio, la división de Poderes. (96)

En ese marco, en el capítulo que a continuación desarrollaré, me permitiré ofrecer una propuesta que tiene por objetivo ser una modesta aportación, para solucionar alguna problemática existente en el cumplimiento de normas Constitucionales y Procesos Electorales que se reflejarían en la solución de problemas a la Ciudadanía y se busca también contribuir, en la medida de las limitaciones de este trabajo a la ampliación de conocimientos de área en la que puede participar ampliamente el Administrador Público.

CAPITULO V
PROPUESTA PARA LA ELABORACION
DE UNA CEDULA DE IDENTIDAD
CIUDADANA

CAPITULO V: PROPUESTA DE ELABORACION DE UNA CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA.

"La historia del hombre esta esencialmente ligada a la conciencia del tiempo".

Enrique Herrera

V.I.- ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL Y LA CREDENCIAL DE ELECTOR.

El Padrón electoral en su evolución histórica, presenta que el antecedente más lejano en nuestra historia electoral a principios del siglo XIX con el contenido de la Constitución de Apatzingán de 1814, basada en la Constitución Española de Cádiz de 1812.

En esta primera Constitución mexicana, la Mesa Directiva de Casilla tenía, prácticamente, los elementos que ahora la forman, además de la facultad de decidir la capacidad del ciudadano para sufragar. "No existía para estas fechas todavía un Padrón de Electores ni un organismo que regulara el Proceso Electoral, por lo que se puede considerar a la Mesa Directiva de Casilla, el primer vestigio del actual Registro Nacional de Electores. En esta época, el Proceso Electoral estaba bajo la responsabilidad de los Poderes Locales. Factor, como la falta de vías de comunicación en todo el territorio, que hacía imposible la existencia y funcionamiento de un organismo electoral a nivel nacional". (97)

A partir de 1830, se promulgan las reglas para las elecciones de diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, en cuyo texto se menciona que un mes previo a la elección, el

Ayuntamiento debía designar un "comisionado" por manzana o sección, con el fin de que empadronara a los ciudadanos que tuvieran derecho a votar y para que entregara a cada empadronado una boleta que utilizaría como credencial de identificación al momento del sufragio. Estas reglas indicaban que el empadronamiento y reparto de boletas debería quedar terminado ocho días antes de la elección. En esta fecha la Mesa Directiva de Casilla cambia su nombre por el de Junta Electoral, se hace la inclusión en la Constitución de la obligación que tiene el ciudadano de empadronarse y aparece por primera vez el Padrón Electoral.

Terminado el empadronamiento ocho días antes del día de la elección, los empadronadores fijaban las listas de electores en lugares públicos por secciones, con el fin de que los ciudadanos las revisaran y se empadronaran en el caso de no aparecer en el listado. El día de la votación, el ciudadano debía presentar su boleta al secretario de la Junta Electoral, quien conjuntamente con los demás miembros de ésta, la confrontaran con el Padrón Electoral.

En 1857 se promulga la Ley Orgánica Electoral, en la que se agrega la práctica de poner la palabra "votó" junto al nombre de cada ciudadano en el Padrón Electoral, después de haber ejercido su derecho de sufragio y se enfatiza que los comisionados para el empadronamiento y para instalar las mesas de casilla debían ser originarios de la sección.

En 1871 influyendo notablemente la Reforma, se modifica la Ley Orgánica Electoral de 1857, en la que se determina que los individuos comisionados para empadronar e instalar las mesas, deben ser originarios de la sección correspondiente. Asimismo, se establecen sanciones a los empadronadores que no publicaran las listas o no las entregaran oportunamente, así como por la sustracción o falsificación de las mismas.

Llegamos así a la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, en la que establece una Junta Revisora del Padrón Electoral por cada Municipio, integrada por el Presidente Municipal y de dos de los candidatos que con él hubieran contendido las elecciones. Esta junta debía levantar un censo por secciones, publicar las listas de electores en lugares públicos y resolver las protestas por inclusión o exclusión de votantes, es decir tenía la facultad de resolver cualquier reclamación.

En esta Ley de 1911 se otorga por primera vez personalidad jurídica a los Partidos Políticos y se les exige la elaboración de las boletas electorales y su entrega al Presidente Municipal, quien las hacía llegar a las casillas.

La Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1917 establece las juntas empadronadoras por cada sección electoral las cuales eran integradas por tres empadronadores

nombrados por la autoridad municipal. Para esta época el padrón se publicaba en los periódicos oficiales y era fijado en la entrada de los Palacios Municipales y en los lugares públicos más concurridos.

Cabe destacar que la característica común de los anteriores padrones, la constituye el hecho de que éstos son preparados únicamente para elecciones determinadas, después de lo cual eran desechados, y se elaboraba otro diferente. Es así que en 1918 bajo el gobierno de Venustiano Carranza es cuando adquiere el padrón el carácter de permanente. Para ello se elaboraban listados permanentes manejados por los llamados Consejos de Listas Electorales, quienes las elaboraban y las revisaban. La innovación de éstos consejos consiste en la incorporación de cuatro ciudadanos en estos organismos. También se crean Consejos de Distritos Electorales, Consejos Municipales y Mesas Directivas de Casilla; desde entonces se observa ya la estructura actual.

La Ley para la elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, aparece como reglamentaria de la Carta Magna de 1918, la cual representó en su momento un notable impulso a la actividad político-electoral, estableciendo sufragio universal, directo y secreto para los varones mayores de edad. Por otro lado, esta Ley estableció la práctica de la elaboración por primera vez del padrón con jurisdicción estatal.

El 7 de enero de 1946 se expide la Ley Electoral Federal que entre otros avances, crea el Consejo del Padrón Electoral como organismo técnico dependiente de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con jurisdicción nacional, a la cual incorpora la representación de los dos partidos políticos de mayor relevancia. En esta Ley se establece, por primera vez, la credencial de elector, misma que debía ser expedida por el Consejo del Padrón Electoral.

En la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, se amplía la participación de los partidos políticos en la ya entonces Comisión Federal Electoral. Así, en lo sucesivo, habrán tres representantes partidistas en lugar de los previstos de 1946 y sólo uno del Poder Ejecutivo Federal, con lo cual se suprimió a un comisionado más del Ejecutivo previsto en la Ley de 1946. De igual forma se crea el Registro Nacional de Electores que viene a sustituir al Consejo del Padrón Electoral. Este Registro Nacional de Electores tenía a su cargo la integración, publicación, depuración y actualización del padrón electoral.

En 1954 durante el régimen del Presidente Ruíz Cortines, se introduce una importante reforma, inclusive a nivel constitucional, para otorgar el derecho de voto a la mujer, hasta entonces mantenida al margen de la actividad electoral. Con ello, se duplica el Padrón Electoral, ampliándose el espectro de la vida democrática de México. (98)

En 1963, bajo el aliento innovador de la Reforma Política del mismo año, se crea, el carácter permanente para la credencial de elector.

En enero de 1970 el Diario Oficial, publicó la reforma electoral, correspondiente a la reforma constitucional establecida poco tiempo atrás, que otorgó el derecho a los jóvenes para votar a partir de los 18 años. Con ello se amplió aún más la base ciudadana de participación en los comicios.

El desarrollo de los comicios de 1973 se enmarcó en una reforma que comprendió, tanto modificaciones a la Constitución Política, como a la expedición de una nueva Ley Federal Electoral, aumentando considerablemente el Padrón Electoral. En lo que se refiere a la Ley Federal Electoral, se abrió la participación de todos los partidos políticos registrados en los organismos electorales y se le otorgó la autonomía administrativa al Registro Nacional de Electores.

Por otro lado, en 1980 a partir de la aprobación del Programa Padrón Electoral, el Registro Nacional de Electores, se dio a la tarea de elaborar un nuevo Padrón Electoral y de entregar a todos y cada uno de los ciudadanos mexicanos una nueva credencial de elector. Así, éste programa ofreció a los electores y a los partidos políticos un listado ciudadano, un documento de identificación electoral y apoyo técnico, para el proceso de insaculación de funcionarios electorales. Ahora, el carácter permanente del Registro Nacional de Electores, hace que día con día, el listado ciudadano se depure y actualice.

Con algunos aspectos técnicos se ha modificado la administración del Padrón Electoral en 1987 y en 1989-90, en donde ya se habla de la profesionalización del personal y se manejan sofisticados equipos de cómputo.

En lo que se refiere a la evolución histórica de la credencial de elector, podemos observar que esta es menos complicada, así la primer boleta expedida con fines de identificación que sirvió a la vez como boleta electoral fue elaborada en 1830; sin embargo y como ya hemos visto, es hasta 1946 bajo el régimen del Presidente Alemán cuando se tiene conocimiento de la credencial que registra los datos del elector, la entidad, municipio o delegación y localidad del elector.

En 1947 una nueva credencial incorpora los mismos datos de la anterior, adicionando las firmas del Director General de Población y del Director General de Estadística, que presidían el Consejo del Padrón Electoral y del Director General de Correos.

Es en 1951 cuando se crea el Registro Nacional de Electores, como una institución encargada de mantener el registro de electores, expedir las credenciales de elector y proporcionar para sufragar a los organismos

electorales, el Padrón Electoral, sin embargo al momento de votar, se requiere a los ciudadanos que se identifiquen para poder votar con algún otro documento personal, tendencia que prevalece hasta 1966, año en que es expedida la primer credencial con carácter permanente y no únicamente para comicios previamente determinados.

Este modelo prevalece hasta 1979, y es elaborada con papel mostrando en la parte frontal la huella y firma del elector, así como la firma del Director General del Registro Nacional de Electores.

Previo a las elecciones de 1982, se expide una nueva credencial que es elaborada con materiales sintéticos, permitiendo con ello su durabilidad: se reduce su tamaño haciéndola más manuable y conserva su carácter de permanente, incorporando los siguientes datos: nombre y apellidos, domicilio, municipio, entidad, distrito y sección electoral, así como la firma del titular del Registro Nacional de Electores, y en un recuadro los años en que se realizaran elecciones federales, locales y en su caso extraordinarias.

Cabe destacar que en 1980-1981 se lleva a cabo una campaña de empadronamiento al Registro de la cédula de identificación personal iniciándola con los burócratas del país, sin que se obtuvieran resultados satisfactorios.

Y para mayo de 1990, en el seno de la extinta Comisión Federal Electoral, los partidos políticos del país, solicitan el levantamiento de un nuevo Padrón Electoral y una nueva credencial para votar que se vincule, como primer paso, a la Cédula del Registro Nacional Ciudadano, mediante la obtención de información individual y probatoria.

En lo que respecta a los antecedentes internacionales, la aparición paulatina del documento de identidad nacional en muchos países de Europa y América, tienen su antecedente histórico en los distintos ensayos que en ésta materia se han realizado y surge principalmente de 1950 a la fecha, como consecuencia de la carencia de elementos necesarios para el control que las actas de registro civil y documentos supletorios tienen.

Cabe señalar que no siendo el objetivo de éste trabajo hacer un amplio análisis internacional de los antecedentes del Registro de Población, solo citaré que existen éstos desde los años de 1539 y 1579 en "Las Ordenanzas de los Reyes de Francia", pero el sistema sólo funcionaba en provecho de los católicos.

La evolución de distintos sistemas, derechos y obligaciones del Registro de Población avanzó lentamente y es con el desarrollo de la tecnología realmente, cuando se vinculó con las necesidades del desarrollo

moderno, que los países inician mecanismos de control y contabilidad de sus poblaciones.

Por ejemplo, en Argentina se crea en 1916 el Registro General de Identificación, pero hasta 1948 es que lo ponen verdaderamente en práctica. Este sistema fue seguido y adoptado en Brasil, Chile, Paraguay y Perú, por solo mencionar a países de nuestro Continente.

En 1953 Francia establece el uso de "La Tarjeta Familiar-"; cuatro años después la Libreta de la Familia en reemplazo del acta del estado civil. Inglaterra y otros países industrializados de Europa y Estados Unidos inician sus registros después de la Segunda Guerra Mundial.

El resto de los países ingresan a este terreno con posterioridad a 1960, México, como ya vimos cuenta con antecedentes del siglo pasado, sin embargo aún no cuenta con un verdadero registro de población (a pesar de los censos decenales) y mucho menos con un documento de identidad que facilite a sus ciudadanos una serie de trámites diversos exigidos por muy distintas dependencias de la Administración Pública y Privada. En éste aspecto, es grave el retraso que se tiene.

V.2.- EXPERIENCIA Y PRÁCTICA ELECTORAL EN OTROS PAISES.

"El concepto general de Política entre otras definiciones, es el cambio que abarca la convivencia organizada y civilizada, que significa integrar al país a las transformaciones mundiales sin menoscabo de la esencia que reúne su Unidad".

Enrique Argente Medina

Después de haber revisado la evolución histórica del padrón Electoral y de la Credencial de Elector, y con el fin de ir creando un marco de referencia apropiado para la propuesta del presente trabajo de tesis, me he permitido recopilar la investigación de José Newman Valenzuela, (99) acerca del análisis comparativo de la Legislación en Materia Electoral de otras naciones (15 de ellas), en las que se encontró con un sistema afín a la práctica electoral de nuestro país; con la exposición por supuesto, de las constantes encontradas en el análisis de dichos sistemas, los que a continuación se presentan:

Alemania. En Alemania tienen derecho al voto quienes hayan cumplido 18 años, quienes posean una vivienda de acuerdo a lo que dicte la ley correspondiente, quienes no hayan sido privados del derecho a votar por sentencia judicial, quienes no hayan sido declarados incapaces físicamente. Podrán votar los inscritos en el padrón electoral y los que tengan su credencial de elector.

Es la autoridad municipal la que elabora el padrón electoral y la que exhibe las listas de los electores, con antelación a los comicios,

utilizando como Unidad de Registro la "Manzana", basado en la expedición de Cédulas de Ciudadanía.

Argentina. En Argentina son considerados electores los ciudadanos nativos o nacionalizados mayores de 18 años, que no tengan las inhabilitaciones previstas por la ley. La máxima autoridad en la materia es el Registro Nacional de Electores, maneja fichas correspondientes a los electores del país y elabora listas que exhibe y entrega a los partidos políticos, previa a la celebración de los comicios. Existen jueces electorales quienes mensualmente informan al Registro Nacional de Electores sobre cambios de domicilio, inhabilitaciones, rehabilitaciones, fallecimientos, duplicados y cualquier modificación o adición del padrón electoral; sin embargo, cualquier ciudadano puede solicitar la inclusión o exclusión de sí mismo o de otro ciudadano en el padrón electoral.

En Argentina el equivalente a la credencial de elector se denomina "documento cívico", el cual, previa la confrontación el padrón electoral, habilita al ciudadano para el ejercicio del sufragio.

Colombia. En Colombia la máxima autoridad en materia electoral, es la Corte Electoral, misma que a través de la Registraduría del Estado Civil elabora por separado las listas de sufragantes masculinos y femeninos, expide cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad, todas para efectos del sufragio. La elaboración de las cédulas de ciudadanía se suspende tres meses antes de las elecciones. En Colombia no está prevista la participación de los partidos políticos en la integración de las listas de sufragantes.

Costa Rica. En Costa Rica la elaboración del padrón electoral está a cargo del Registro Civil y Electoral. El padrón electoral contiene la fotografía del votante, así como la Cédula de Identidad que funciona como credencial de elector. Un año antes de la elección, las listas de electores son exhibidas en todo el país entregadas a los partidos políticos para su revisión.

España. En España la máxima autoridad en la materia se denomina Junta Central Electoral. Son considerados electores todos los españoles mayores de 18 años, incluidos en el censo y que se encuentren en el pleno uso de sus derechos civiles y políticos.

La conformación del padrón la realizan las juntas a nivel provincial, mismas que deben exhibir las listas electorales con oportunidad. En España no existe una credencial de elector como tal. El elector acredita su identidad mediante el Documento Nacional de Identidad y también hacen el Registro de Ciudadanos por la manzana en que esté ubicada la vivienda que habite.

Francia. En Francia, es el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos el encargado de conservar el fichero general de los electores

y de elaborar las listas electorales. Forman parte del padrón los ciudadanos franceses que tengan 18 años cumplidos, gocen de los derechos civiles y políticos y no se encuentren en algún caso de incapacidad previsto por la Ley. Las listas se depositan y se fijan en la Secretaría de cada Ayuntamiento, para que sean revisadas por los ciudadanos. Más tarde se envían al Instituto para formar el listado general y por manzanas elaboran los registros para luego formar Distritos Electorales con ellas, y para votar se necesita la Cédula de Identidad.

Gran Bretaña. En la Gran Bretaña, la autoridad en la materia es el Registro Electoral, cuyos oficiales son nombrados por los consejos locales. Tienen derecho a votar los súbditos británicos y los ciudadanos de la República de Irlanda residentes en el país. Tienen derecho a empadronarse quienes hayan cumplido 18 años y no estén sujetos a incapacidades de tipo legal. Para votar se necesitan contar con un domicilio permanente, haberse inscrito en el Registro Electoral y contar con su documento de identidad.

La depuración de los estados es realizada anualmente por los oficiales del Registro, quienes verifican los nombres de las personas dentro de la circunscripción, ya sea por correo o a través de visitas domiciliarias. Las listas son expuestas en lugares públicos para que los electores puedan presentar, si existen, las quejas correspondientes.

Guatemala. En Guatemala, la máxima autoridad en la materia es el Tribunal Supremo Electoral; sin embargo, es el Registro de Ciudadanos el encargado de la elaboración de los padrones, mismos que se conforman, de acuerdo con la estructura municipal de la República. Los padrones electorales son de carácter público y pueden ser consultados por cualquier persona. Como equivalente de la credencial de elector el votante presenta su boleta de empadronamiento.

Italia. En Italia, pueden votar cualquiera que haya alcanzado la mayoría de edad, quienes no tengan incapacidad civil y no estén sujetos a sentencia penal, y quienes estén inscritos en las listas electorales. Estas listas son elaboradas por las autoridades administrativas municipales y son revisadas por órganos creados para realizar esta función, para votar utilizan el documento que acredita su ciudadanía y los identifica oficialmente.

Nicaragua: En Nicaragua es el Consejo Supremo Electoral el que formula el Padrón Electoral y son las Juntas Receptoras las que inscriben a los ciudadanos. Estas juntas publican por diez días, mediante carteles, la lista de los inscritos para que los ciudadanos y partidos políticos señalen errores u omisiones.

Perú. En Perú pueden empadronarse los peruanos mayores de 18 años que no sean miembros de las fuerzas armadas o policiales en servicio

activo. Es obligación del ciudadano inscribirse en el padrón electoral durante los 90 días siguientes a la fecha que se adquirió la edad correspondiente. El registro electoral se renueva por completo cada quince años y se depura en forma permanente, siendo la Dirección General del Registro Electoral la encargada de elaborar las listas de electores. Al documento de identificación ciudadana se le llama libreta electoral y constituye también una **cédula de identidad personal**.

Polonia. El máximo organismo en la materia en este país se denomina Comisión Electoral Estatal, misma que se constituye 70 días antes de las elecciones. Al padrón electoral se le denomina "censo de electores" y es elaborado por los órganos de la administración estatal con datos del domicilio de residencia permanente. En Polonia no existe un documento equivalente a la credencial de elector. Es suficiente, en el momento del sufragio la presentación de cualquier documento de identidad.

Venezuela. En Venezuela el máximo organismo en la materia es el Consejo Supremo Electoral y está encargado de inscribir a los venezolanos mayores de 18 años, que sepan leer y escribir y que no estén incapacitados legal o físicamente en el Registro Electoral Permanente. La actividad fundamental de este registro es conservar, revisar y perfeccionar el registro de los electores. Para poder inscribir a los ciudadanos, estos deben presentar su **Cédula de Identidad Personal**.

Los partidos políticos nacionales, con representación en el Consejo Supremo Electoral, pueden acreditar testigos para supervisar el proceso de inscripción de ciudadanos en el Registro Electoral Permanente. El registro de los electores está sujeto a una revisión anual.

Ahora bien, una vez presentadas las características electorales de éstos quince países, revisaremos las constantes encontradas en la revisión de las mismas.

Como ha establecido José Newman, es interesante observar que en todos los casos analizados es el gobierno siempre el responsable de la elaboración del padrón electoral a través de dependencias que son llamadas de maneras diferentes; por otra parte, vemos que los trece países seleccionados prevén mecanismos de participación de los ciudadanos y de los partidos políticos en la conformación del padrón electoral.

De igual manera, las trece naciones señalan que se deben de exhibir las listas del padrón en lugares públicos, mientras que únicamente dos países (Costa Rica y Argentina) prevén la entrega de las listas de los electores a los partidos políticos, además de exhibirse públicamente.

Esos trece países coinciden en aceptar la recepción, por parte de los ciudadanos y de los partidos políticos, de las impugnaciones que se consideren, ya sea directamente o a través de autoridades intermedias.

Se podrá observar también que en dos de las trece legislaciones analizadas (Gran Bretaña, y Polonia), no es estrictamente necesario un documento de identificación electoral, toda vez que basta aparecer en las listas electorales correspondientes.

De los once restantes, en siete (Alemania, España, Francia, Italia, Nicaragua, Perú y Venezuela), se emplea un documento de identidad que sirve no sólo para votar, y solamente en cuatro (Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala) existe un documento de identificación específico para ejercer el sufragio.

Después de haber revisado varias legislaciones electorales se encontraron aspectos que destacan en la legislación en materia electoral de México y que no aparecen en los ordenamientos legales en materia de comicios de otras naciones.

En ninguna otra legislación, como en la nuestra, se encuentran tantas facilidades y prerrogativas para los ciudadanos y para los partidos políticos, en cuanto a su participación en la conformación, depuración y actualización del padrón electoral. La legislación mexicana prevé el funcionamiento de organismos específicos de vigilancia formados por representantes de partidos políticos en todos los ámbitos. Así se cuenta con un comité técnico y de vigilancia a nivel federal, con treinta y dos comisiones estatales de vigilancia y con 300 comités distritales de vigilancia; en total 333 foros que constituyen significativos instrumentos en el proceso democrático de perfeccionamiento del padrón electoral, esto considera lo establecido en el COFIPE, lo cual permitiría la revisión de un padrón de ciudadanos fácilmente. (100)

V.3.- CONDICIONES ACTUALES PARA IMPLANTAR EN MEXICO UNA CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA.

V.3.1.- MARCO JURÍDICO.

"Solo con estricto apego a la Ley, puede alcanzarse el pleno ejercicio del poder político".

Fernando Gutiérrez Barrios

Es interesante señalar, que en México existe un Marco Jurídico apropiado para la aparición de una Cédula de Identidad Ciudadana, como lo podemos observar en los siguientes fundamentos:

CONSTITUCION POLITICA

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.

La organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía

mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la Ley."

Ley General de Población. (Capítulo Cuarto)

Registro de Población e Identificación Personal.

Artículo 85:

La Secretaría de Gobernación tienen a su cargo el registro e identificación personal de todos los individuos residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.

Artículo 86:

El Registro de Población e Identificación Personal tiene como finalidad conocer los recursos humanos con que cuenta el país para elaborar los programas de la Administración Pública en materia demográfica.

Artículo 88:

La Secretaría de Gobernación establecerá los métodos y procedimientos técnicos del registro organizará las unidades administrativas del registro de población e identificación personal que sean necesarias en el país.

Artículo 89:

El Registro de Población e Identificación Personal tiene por objeto:

I. Recabar todos los datos relativos a la identificación de los habitantes del país, mexicanos y extranjeros, para los efectos de la fracción V de este artículo;

II. Clasificar los datos de los habitantes del país, de acuerdo con su nacionalidad, edad, ocupación, sexo, estado civil y lugar de residencia;

III. Llenar el padrón de los mexicanos residentes en el extranjero;

IV. Coordinar los métodos de identificación y registro actualmente en uso en las distintas dependencias de la Administración Pública, con el propósito de constituir un sólo sistema elaborado científicamente; y

V. Crear un documento que se denominará "Cédula de Identificación Personal", y que tendrá el carácter de instrumento público, probatorio de los datos que contenga en relación con el titular.

Artículo 90:

Las autoridades de la Federación, de los Estados, de los Territorios, de los municipios y los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, serán auxiliares de la Secretaría de Gobernación en las funciones que a ésta correspondan en el Registro de Población e Identificación Personal, lo mismo que en todas las demás materias reguladas por esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 91:

Una vez hecho el registro del plazo fijado por la Secretaría de Gobernación, el registro y la Cédula de Identidad que se expidan, tendrán la vigencia que señale el reglamento de esta Ley.

Artículo 92:

El registro de los nacionales residentes dentro y fuera del país es gratuito y obligatorio; el de los extranjeros es también obligatorio en los casos que señala esta Ley.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 16:

Corresponde a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal:

I. Organizar y operar el Registro Nacional de Población e Identificación Personal, inscribiendo en él a los individuos, nacionales y extranjeros, residentes en el país.

II. Llevar el Padrón de los mexicanos residentes en el extranjero;

III. Expedir la Cédula de Identificación Personal a que se refiere la Ley General de Población;

IV. Aplicar las sanciones establecidas en la Ley General de población en materia de Registro de Población e Identificación Personal; y

De lo anteriormente señalado se puede establecer que los objetivos generales que cumpliría la Cédula de Identidad Ciudadana serán los siguientes:

Dotar a todos los mexicanos de un documento único público probatorio que certifique su identidad para la realización de cualquier diligencia u operación ante autoridades públicas, administrativas, judiciales, electorales y actos particulares.

Conocer a través de la información obtenida:

- El número de habitantes y su ubicación geográfica específica.

- Los recursos humanos con que cuenta el país y su distribución regional con la finalidad de elaborar los diferentes programas de la Administración Pública y otros objetivos gubernamentales.

- Dotar a la Administración Pública, organismos particulares y ciudadanía en general, de los índices estadísticos demográficos y otros servicios específicos, para el establecimiento de políticas, programas, apoyos e información veraz de ayuda a sus labores.

V.3.2.- CONDICIONES POLITICAS.

En apartados anteriores hemos comprobado que la tradición legislativa en materia electoral en nuestro país, nos puede facilitar el trabajo en el camino de la Democracia, en el caso de la instrumentación de una Cédula de Identidad Ciudadana contamos con la base legal como aspecto fundamental. Ahora bien ¿Cuáles son las condiciones en el campo de la actividad política que permiten la aparición de la Cédula de Identidad Ciudadana?.

Es innegable que en la conducción del desarrollo nacional, el Estado Mexicano, ha adaptado la estructura y función de sus órganos para defender la soberanía y promover la justicia social, asumió amplias responsabilidades para prestar servicios, proveer bienes básicos y guiar el ejercicio de las libertades, el Estado ha generado dependencias y

organismos públicos para canalizar recursos y dar respuestas a las demandas del campo y de las ciudades, éste proceso ha cambiado a nuestro país.

Asimismo es significativa la transformación de la sociedad mexicana, no sólo en su tamaño, sino en su complejidad, su expresión plural y su diversidad cultural. Vemos como nuevas demandas se han sumado a viejas exigencias acumuladas en el tiempo.

Pero en particular, en las condiciones de una gran transformación mundial de la que el Estado y la sociedad quieren ser parte activa, de la defensa de la Soberanía y la promoción de la justicia, reclaman mayor eficiencia en todos los campos, una atención rápida de las demandas sociales más sentidas y sobre todo, transparencia en el ejercicio del poder público, con una plena aceptación de las reglas del pluralismo ideológico y de la competencia política, y un estricto acatamiento de la Ley. Estos son algunos de los cambios que también definen una reforma del Estado.

Ahora bien, en éste marco, considero que las condiciones políticas para la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana, son las apropiadas ya que a partir de las Audiencias Públicas para la Reforma Electoral y la Concertación entre los partidos Políticos (las cuales ya hemos revisado en el capítulo IV), se han presentado ideas novedosas basadas en estudios serios y de manera profesional en lo que respecta al Padrón Electoral y a la misma Cédula como tal, lo que de entrada representa un gran esfuerzo para enriquecer la vida democrática de nuestro país.

La participación abierta y creciente de los partidos políticos, de la comunidad intelectual y de la sociedad bajo el auspicio de un Estado que promueve y acepta la Reforma Electoral crea las condiciones adecuadas a las que me he referido. Esto lo podemos observar ya que las Audiencias Públicas para la Reforma Electoral se dio la exposición de varios temas en los cuales se manifiesta una gran coincidencia en los planteamientos de reforma (en especial por parte de los partidos políticos) tales como:

- Padrón Electoral.
- Credencial de Elector (Cédula de Identidad Ciudadana).
- Registro Nacional de Electores,
- Registro Nacional de Ciudadanos.

Esta coincidencia de ideas, nos muestra el interés por participar en la vida política y la evolución de los partidos políticos, en cuanto a que han pasado de la queja y la crítica a la participación y a la propuesta.

**PARTIDOS Y FECHAS QUE SOLICITARON LA
CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA**

P.F.C.R.N.	01/III/89	15/III/89
P.A.R.M.	01/III/89	15/III/89
P.A.N.	15/III/89	05/IV/89
P.M.S.	15/III/89	

Es además una condición, la voluntad política y la igualdad de derechos, para un proceso de modernidad, y es precisamente en ese proceso en el que considero apropiada la implementación de la Cédula de Identidad Ciudadana.

El primer paso ya se ha dado, ya que para las elecciones presidenciales de 1994 se utilizarán credenciales con la fotografía incorporada de los sufragantes. Paralelamente continuará la depuración y consolidación del Padrón y se hará la redistribución de distritos electorales, así, el Estado, a través del Instituto Federal Electoral, se propone fortalecer la confianza de que el voto será respetado y credibilidad en los resultados. (101).

Sin embargo, creo firmemente que será a través de la Cédula de Identidad Ciudadana como se logrará una verdadera depuración y control del Padrón Electoral derivado de un Registro de Ciudadanos obligatorio por un lado, y una verdadera solución técnica para la realización de elecciones con un fidedigno respeto al voto por otra parte.

V.3.3.- ALGUNOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.

En los anteriores apartados he planteado la factibilidad para la implantación en nuestro país de la Cédula de Identidad Ciudadana, inclusive en su aspecto costo-beneficio, trataré ahora de plantear la posibilidad técnica para su elaboración.

La propuesta de elaboración de una Cédula de Identidad Ciudadana la detallaré en el Capítulo V.4 del presente trabajo de Tesis, como "Estructura y Administración de la Cédula de Identidad Ciudadana".

En lo que se puede considerar como el punto A) Contenidos, tenemos que para conformar un Registro Nacional de Ciudadanos y expedirle a cada individuo una Cédula de Identidad Ciudadana que dé servicio a la población como un instrumento reconocido legalmente, requiere seguir una serie de procedimientos de "captación en paralelo".

Así el levantamiento de datos vía del Registro Federal de Electores, permitirá obtener, completar y autenticar la información de los habitantes mayores de 18 años al requerírseles un mínimo de documentación probatoria y de datos personales:

1. Nombre completo.
2. Fecha de nacimiento. Se requerirá como documento probatorio el acta de nacimiento o en su caso Fe de Bautizo. A los naturalizados, copia del certificado o carta de naturalización.
3. Lugar de nacimiento. Especificando entidad, municipio o delegación y localidad.
4. Sexo. Masculino o femenino, Estado civil.
5. Domicilio. Especificando municipio, localidad o colonia, avenida, calle, calzada, privada, etc., indicando número exterior, interior y Código Postal.
6. Ocupación. Profesión u oficio.
7. Años de estudio.
8. Filiación. Estatura, peso, color de piel, color de ojos y tipo de cabello, tipo sanguíneo, incapacidades, otras señas particulares.
9. Firma del solicitante o en su caso huella digital.
10. Huella digital.
11. Fotografía reciente. (Que se tomará al momento de la inscripción).
12. Tipo de sangre

Para el caso de los menores de 18 años, se requerirá la captación de los siguientes datos, avalados por los padres o tutores del menor:

1. Nombre completo.

2. Fecha de nacimiento. Se requerirá como documento probatorio el acta de nacimiento o en su caso Fe de Bautizo. A los naturalizados, copia del certificado o carta de naturalización.
3. Lugar de nacimiento. Especificando entidad, municipio o delegación y localidad.
4. Sexo. Masculino o femenino.
5. Domicilio. Especificando municipio, localidad o colonia, avenida, calle, calzada, privada, indicando número exterior, interior y Código Postal.
6. Tipo de sangre.
7. Años de estudio. (A partir de primaria)
8. Filiación. Estatura, peso, color de piel, color de ojos y tipo de cabello, tipo sanguíneo, en caso de conocerse, incapacidades, otras señas particulares. (A mayores de 12 años).
9. Firma del solicitante. (Mayores de 12 años, en caso de tenerse).
10. Huella digital.
11. Fotografía reciente. (Que se tomará al momento de la inscripción a los mayores de 12 años).
12. Nombre(s) de los padres o tutor(es).
13. Domicilio de los padres o tutores.
14. Firma de los padres o tutores.

En el punto B) Sistema de Servicios, tendremos que a partir de la información básica obtenida de los mexicanos, se conformará una base de datos que aportará conocimientos específicos sobre el registro de población, demografía, distribución regional, aspectos sociales, educativos y presupuestales entre otros.

La configuración del sistema de cómputo y la organización de la base de datos nacional, servirá como útil instrumento indispensable para la elaboración de planes, programas, proyectos y acciones de las administraciones públicas, federal, estatales y municipales, en casos específicos, aportar información a particulares, organizaciones sociales y ciudadanía en general.

Mencionaremos algunos ejemplos de los que será el sistema de servicios que podrá aportar el Registro Nacional de Población a algunas de las Instituciones gubernamentales y organismos particulares:

- Padrón Electoral para comicios federales y locales del país con su respectiva clasificación distrital y seccional. (La C.I.C. servirá para emitir el voto).
- Rangos de edades de la población permanentemente actualizada.
- Distribución geográfica de la población hasta nivel de localidades menores.
- Número de habitantes en edad de cumplir con el servicio militar desagregado a localidades.
- Número de escolares potenciales a ingresar a primaria, secundaria y bachillerato.
- Estimación de defunciones anuales, mensuales y otros períodos preestablecidos.
- Población en edad de votar.
- A mediano plazo, tendencias de migración, nuevas concentraciones demográficas, desaparición de localidades, hacinamientos urbanos, número de viviendas.
- Crecimientos o decrecimientos regionales de los sectores económicos del país.
- Niveles de ocupación y empleo por regiones.
- Catálogos de localidades.
- Entre otros aspectos, algunos datos específicos de mercadotecnia, economía y política.

Para el punto C) Estrategias y Etapas, como ya hemos visto en diversos países del mundo, sus habitantes están obligados a portar Cédula de Identidad. Al solicitarla y dictar el registro civil (o institución similar), la resolución correspondiente, al ciudadano no sólo se le expide su Cédula, sino que también automáticamente se le está incluyendo como elector en el Padrón Nacional Electoral y en algunos casos también se inscriben en la Dependencia que elabora y controla las estadísticas del país.

En otros países, existe el ordenamiento jurídico de que la Cédula de Identidad que expiden los organismos electorales, es el documento de presentación obligatoria para todo acto que demande la comprobación de la identidad de la persona.

En México, estratégicamente se plantea lograr la conversión de la credencial para votar, por una Cédula de Identidad, que además de sustituirla permita beneficiar al País y a su población, dándole varios usos prioritarios, facilitar trámites y economizar sustancialmente el gasto

que el gobierno realiza frecuentemente en los procesos electorales del país.

Así, México deberá instrumentar su nuevo Registro Nacional de Población e incorporar la Cédula de Identidad Ciudadana, en tres segmentos de trabajo paralelo en todo el país simultáneamente.

- PRIMER SEGMENTO.

Será la que comprende a aquellos habitantes de nacionalidad mexicana que tienen de un día de nacido a doce años cumplidos.

Esta Cédula se entregará a los padres o tutores del menor y no contendrá fotografía en virtud de que sus características fisonómicas son de variación constante.

- SEGUNDO SEGMENTO.

Será el que comprenda a aquellos habitantes cuya edad oscile entre los doce y los diecisiete años cumplidos. Este documento contendrá la fotografía del solicitante, pero seguirá conservando los datos de los padres o tutores.

- TERCER SEGMENTO.

Será el que comprenda a los ciudadanos legalmente (mayores de dieciocho años), y contendrá los datos exclusivos de cada uno.

La vigencia de las cédulas ya señaladas será hasta doce años para el primer grupo de menores; para la del segundo grupo (de 12 a 17 años) será de seis años máximo; y la del tercer grupo (ciudadanos legales), se renovará cada diez años con la finalidad de actualizar sus cambios fisonómicos.

Los mecanismos de actualización de los datos de cada mexicano, serán obligatorios permanentemente cuando éstos sucedan, principalmente por cambios de residencia, los datos complementarios se irán modificando conforme venzan las vigencias, habrá un plazo máximo de 60 días para reportar los cambios de domicilio.

La recabación de datos también deberá llevarse a cabo por etapas, inicialmente se propone llevarla a cabo mediante técnica censal domiciliaria; la fotografía sería tomada en módulos u oficinas en los

casos requeridos. Otro método pudiera ser a través de la atención al público en módulos u oficinas, llevando a cabo el trámite completo ahí mismo, de igual forma combinar ambos métodos. Las actualizaciones de datos, se efectuarían en módulos u oficinas, no obstante, como otros mecanismos de verificación se harían mediante técnica censal domiciliaria y por el uso de correo y campañas publicitarias y en todos los casos con el auxilio de las computadoras y los bancos de información correspondientes.

V. 4.- ESTRUCTURA Y ADMINISTRACION DE LA CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA.

Vivimos y con razón en la obsesión del porvenir, viviéndolo sin vivirlo y es por eso que lo alcanzamos, sólo para entregarlo a quienes también lo vivirán sin vivirlo. Porvenir vivido es presente, nunca futuro".

Enrique Herrera

Es interesante recordar que durante las Audiencias Públicas para la Reforma Electoral, se expresó que nuestro país era la tierra de la "credencialitis", a partir de lo cual es posible deducir aún en la actualidad, la imposibilidad para desenvolverse en cualquier actividad, desde estudiante a obrero, campesino o profesional, si no portamos la credencial del ramo o cualquier otro documento.

Así, la idea de implementar una Cédula de Identidad Ciudadana se presenta como la alternativa más viable para superar la problemática anteriormente señalada, principalmente que al expedirse, el ciudadano queda incluido como elector en el domicilio que indicó. Con el cumplimiento de esta obligación se llega a nuestro principal cometido, el cual es aparecer automáticamente en las listas electorales, las cuales además estarían siempre actualizadas, debido a que el ciudadano sería el más interesado en obtener el documento.

De ésta manera, vemos que si se lleva a cabo el programa de Cedulación y Empadronamiento en todo el país (los cuales serían permanentes), la ciudadanía estará solicitando no solamente un documento de identidad

para fines electorales, sino que su interés inmediato será el de obtener la identificación oficial que servirá para tramitación de una gran variedad de servicios, tales como:

- Cumplir con el Registro de Población.
- Su acreditación como mexicano.
- Emitir el voto.
- Iniciar gestiones administrativas o judiciales.
- Formalizar contratos de trabajo.
- Obtener servicios de salud y seguridad social.
- Obtener servicios domésticos y bancarios.
- Recibir giros del Estado y otras instituciones o personas.
- Obtener o renovar licencia de conductor de vehículos.
- Ser nombrado funcionario o empleado del Estado.
- Llevar a cabo operaciones de compra-venta de inmuebles.
- Iniciar sociedades y operaciones mercantiles diversas.
- Obtener la cartilla militar.
- Obtener el pasaporte.
- Tramitar actas de nacimiento, matrimonio, divorcio y defunciones.
- Recibir herencias, legados y donaciones.
- Obtener una clave única de ciudadano.
- Constituir el nuevo código del Registro Federal Electoral.
- Facilitar la localización de personas ilegalmente asentadas en el país.

Un ejemplo que para nosotros sería clásico, es el del campesino el cual se ve imposibilitado para realizar trámites tales como: apertura de cuentas bancarias, cobro de un giro cuando algún familiar se lo ha enviado, todo esto por no contar con una identificación apropiada. Se da el caso además de que en muchas ocasiones los campesinos de nuestro país tienen que recurrir a alguna Institución partidista, confederación, sindicato, para obtener una identificación. Lo cual ha sido duramente criticado por algunos partidos y señalado como un fenómeno de corporativismo y abuso.

Con la Cédula de Identidad Ciudadana, considero que tanto campesinos como ciudadanos de bajos recursos, estarán en la posibilidad de cumplir con la necesidad de acreditación y de realizar cualquier diligencia y operación en que se requiera justificar su identidad.

El presente estudio es el resultado de un Análisis de las posibles alternativas de trabajo que se han contemplado y seleccionado, y pretende exhibir de forma objetiva, distintos instrumentos de operación, planeación y control que apoyen la toma de decisiones, dirigidas al reto que significa el crear un padrón ciudadano y emitir una Cédula de Identidad para 40 millones de electores en primera instancia y en un segundo esfuerzo a toda la población.

V.4.1. OBJETIVOS .

Los objetivos que utilizamos para el desarrollo de este trabajo de ninguna forma pretenden ser limitativos o inflexibles, para efectos de planeación los hemos dividido en dos grupos:

De carácter general y de carácter particular.

Dentro del primer grupo se ubican aquellos objetivos de efecto directo en la opinión pública, pero cuyos alcances son intangibles y se miden de acuerdo al comportamiento ciudadano.

Los objetivos de carácter particular serán los que se logren por conducto de la instrumentación de adecuadas medidas administrativas, la utilización de nuevos sistemas electrónicos y las medidas de control interno que se implanten.

OBJETIVOS GENERALES.

REGISTRO CIUDADANO A NIVEL NACIONAL; que incluya el registro de nuevos electores aprovechando la cobertura que brinda el proyecto y las características de la nueva Cédula de Identidad, hasta alcanzar una cifra alrededor de 40 millones.

MODERNIZAR EL SISTEMA DE REGISTRO; para evitar demoras en la entrega de la Cédula de Identidad. La actualización y modernización de padrón ciudadano debe ser capaz de erradicar los inconvenientes que retrasan la entrega y deforman el criterio y la opinión ciudadana.

NUEVO Y SEGURO PADRON ELECTORAL: que despierte la confianza de los Partidos Políticos y electores, además de limitar en lo posible, la apatía, el inmovilismo ciudadano y que surja de un Registro Ciudadano.

PROPUGNAR EN TODO LO POSIBLE PARA QUE LA CEDULA DE IDENTIDAD, SEA UN MEDIO VALIDO Y EFICIENTE PARA EL ACTO DE SUFRAGAR Y PARA IDENTIFICACION.

OBJETIVOS PARTICULARES.

Replanteamiento del sistema de proceso electrónico de información actual; crear un sistema más amplio y más eficiente, que involucre el uso de tecnología de vanguardia y disminuya procedimientos redundantes capaz de controlar en forma expedita el flujo de información.

Reducción de tiempos de atención al Ciudadano; aplicar sistemas que permitan la emisión y la operación del programa permanente de depuración y actualización del padrón ciudadano a través de los mecanismos tecnológicos de vanguardia, para favorecer el abatimiento del tiempo de atención al ciudadano.

V.4.2. ESTRUCTURA DE REQUERIMIENTOS.

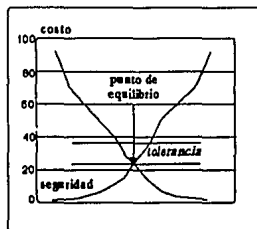
LA CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA.

El éxito que se alcance en la elaboración y distribución de la nueva Cédula de Identidad estará marcado en gran medida al hecho de que pueda reunir la voluntad política, la organización administrativa y las características técnicas esenciales que garanticen un alto grado de seguridad.

No existe fórmula práctica de invalidar todos los riesgos que implica la emisión de cuarenta millones de Cédulas, como no lo existe para evitar cartillas militares o licencias de manejo falsas, pero los riesgos son susceptibles de reducirse de acuerdo a las cualidades que la distinguen como son el costo, el diseño y las medidas de control que se implanten dentro del sistema de información.

En la medida que el diseño, el material y la presentación se tornan más elaborados, el costo aumenta, de aquí se desprende una relación entre la seguridad y el costo, que indica un punto de equilibrio entre los dos factores.

Gráficamente se observa que no es significativo ningún aumento económico sobre el nivel de seguridad después de este punto. Sin embargo para efectos prácticos se agrega una tolerancia sobre el punto de equilibrio para asegurar un mayor margen de seguridad.



Se debe resaltar que la seguridad que se logre obtener con la Cédula de Identificación Ciudadana, se complementara con la del propio sistema, donde los mayores riesgos son de carácter interno. Para evitarlos será necesario instrumentar una política de Auditoría Informática.

INFORMACION NECESARIA.

- Retrato Impreso
- Nombre
- Firma del Ciudadano
- Huella digital
- Folio numérico preimpreso
- Claves de ubicación geográfico electoral o habitacional
- Clave única de Identificación (Algoritmo)
- Lugar y fecha de nacimiento
- Domicilio particular
- Municipio y Localidad del domicilio
- Fecha de Registro (mes y año)
- Ocupación del empadronado

- Sexo
- Firma preimpresa de la autoridad competente
- Sección en la que se anoten y dividan espacios para los años en que celebren elecciones.
- Tipo sanguíneo y otras características físicas del ciudadano.

CARACTERISTICAS FISICAS.

- Papel o plástico de alta seguridad y fabricación exclusiva para el Registro Nacional de Ciudadanos.
- Enmocado indeformable e indecolorable
- Resistencia climatológica
- Vida útil de diez años
- Tamaño de fácil manejo (tarjeta de Crédito)
- Susceptible de imprimirse por impresora de alta velocidad.

DISEÑO

- Utilizar al centro de la Cédula el Escudo Nacional
- Utilizar marcas de seguridad grabadas con tintas indelebles e invisibles
- Usar en el enmocado plástico con logotipo del Registro Nacional de Ciudadanos realzado
- Código de barras o banda magnética
- Diseño atractivo

EL SISTEMA ELECTRONICO

Como elementos mínimos del sistema o el conjunto de sistemas que resuelvan la problemática del proyecto, deben cumplir con los siguientes

requisitos de operación y procedimientos, que se describen solo a nivel enunciativo:

- Funcionar bajo los conceptos de base de datos relacional y de comunicación confiable y segura.
- Compatibilidad inmediata, del equipo entre la Unidad Central de Procesamiento y los Centros de Procesamiento Regional.
- Regionalizar la emisión de Cédulas de Identificación, bajo la cobertura eventual de centralizar esta emisión.
- Contabilizar y acumular en línea las cifras generadas por la entrada de movimientos al padrón ciudadano.
- Mantener un flujo consistente de información automatizado.
- Centralizar en las oficinas del Distrito Federal las, bajas al Registro Nacional Ciudadano de acuerdo a un procedimiento específico.
- Emitir con oportunidad los listados que exija la normatividad vigente en la materia.
- Procedimientos establecidos de auditoría informática: en los niveles de operación, análisis y decisión.

RECURSOS TECNOLOGICOS

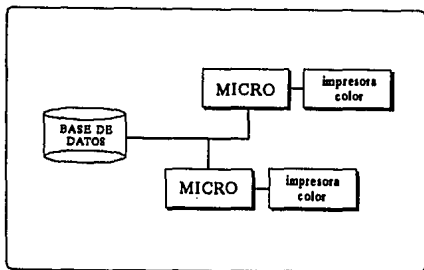
La selección de los recursos tecnológicos varía de acuerdo a las condiciones estratégicas que se marquen, para efectos de este análisis se asumen dos condiciones necesarias; la impresión regional de cédulas y evitar en su emisión el uso de químicos y material fotográfico convencional.

Bajo esta perspectiva existen dos alternativas distintas de producción de credenciales: a color o en blanco y negro (escala de grises).

LA IMPRESION A COLOR DE LA CEDULA DE IDENTIFICACION CIUDADANA.

La credencial con fotografía a color por una parte facilita la identificación del ciudadano, sin embargo, la instrumentación de esta medida resta operatividad al sistema, por sus mismas características tecnológicas hace necesario el establecimiento de un conjunto de microcomputadoras

e impresoras por cada estación regional que se traduce en una impresión y un proceso lento.



Este sistema está configurado por dos vertientes de producción, el primer medio se basaría en la formación de microcomputadoras e impresoras a color de bajo volumen en "batería" (de 4 a 6 Cédulas por cada 5 minutos) que formarían módulos dedicados a imprimir por estado o por regiones de acuerdo a la geografía y a la densidad de población. Estos módulos de impresión estarían comunicados a través de una red de microcomputadoras a una base de datos central.

El otro sistema productivo se integra con la formación de un conjunto de fotocopiadoras a color controladas por medio de microcomputadoras, especialmente habilitadas para copiar "archivos" en vez de documentos. En ambas opciones se puede imprimir por el anverso únicamente.

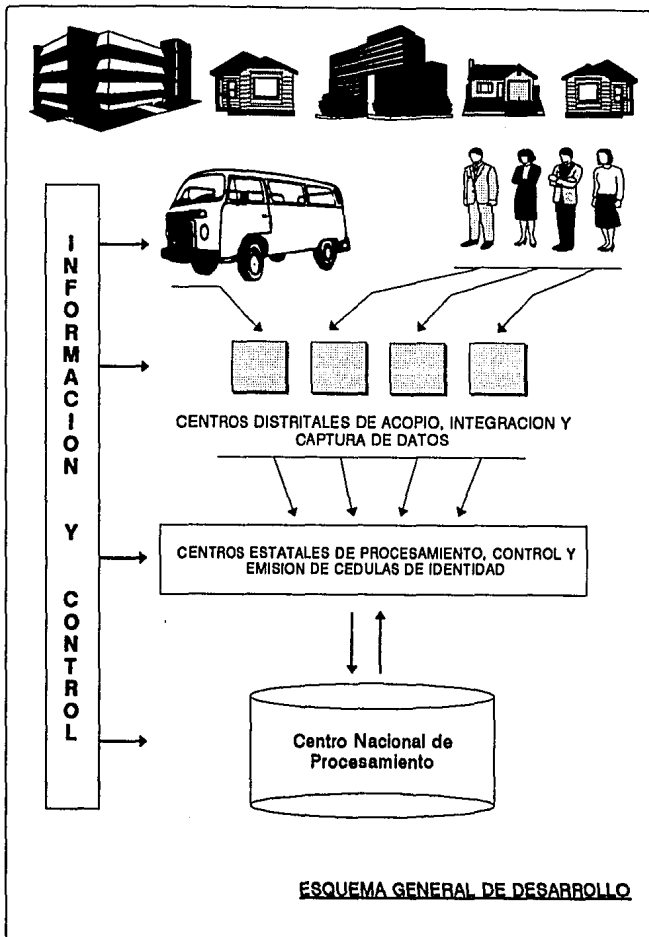
LA IMPRESION EN BLANCO Y NEGRO (ESCALA DE GRISES)

La impresión de cédulas en escala de grises es sustantivamente más eficiente, debido a que no provoca la necesidad de "forzar" el flujo de información a través de microcomputadoras e impresoras en batería, ya que la impresión se centraliza en una sola impresora laser.

Este tipo de impresoras producen aproximadamente de ocho a cuarenta páginas por minuto, en forma dúplex (anverso y reverso), y si se consideran ocho cédulas por página, se desprende una impresión completa del padrón nacional en forma ágil y eficaz.

Al igual que en el caso de color, existe otra opción de producción en blanco y negro, que consiste en la distribución de la impresión a través de microcomputadoras e impresoras laser de bajo volumen en batería, especialmente habilitadas para cumplir esta función; esto sería lo adecuado si consideramos la emisión de cédulas en forma regional.

Es importante hacer notar que en cualquier situación de las planteadas es necesario considerar el troquelado de cédulas como parte del proceso de impresión y para el efecto lo más recomendable es que se adquieran equipos de troquelado y enmicado automáticos, esto con el fin de evitar desde el diseño inicial del sistema cualquier posible contratiempo que ocasione retraso en la emisión y distribución de las mismas.



DESARROLLO DEL PROYECTO

EN LA ALTERNATIVA QUE A CONTINUACION SE DETALLA, SE REALIZA UNA EXPOSICION PRELIMINAR DEL PROYECTO PROPUESTO QUE SE BASA EN LA CONDICION DE UNA EMISION REGIONALIZADA DE CEDULAS DE IDENTIDAD Y VARIA DE ACUERDO A CADA ZONA GEOGRAFICA.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	DIAS
PROGRAMACION DE ACTIVIDADES	[Barra horizontal]												30
CARTOGRAFIA	[Barra horizontal]												210
ADQUISICION	[Barra horizontal]												90
DESARROLLO E INSTALACION	[Barra horizontal]												120
CONTRATACION Y CAPACITACION	[Barra horizontal]												120
PROMOCION	DE DIFICIL PREDICCIÓN												*
REGISTRO	SUJETO A LA RESPUESTA CIUDADANA												*
VALIDACION Y CONTROL	DE DIFICIL PREDICCIÓN												*
EMISION DE C.I.C.	SUJETO A LA RESPUESTA CIUDADANA												*
ENTREGA DE C.I.C.	SUJETO A LA RESPUESTA CIUDADANA												*
IMPRESION DE LISTADOS	PERMANENTE												*

* POR ESTA ESTIMACION SE CONSIDERA QUE EN UN AÑO DE TRABAJO SE PODRIA CONTAR CON CASI EL 100% DEL PADRON CIUDADANO

RECURSOS HUMANOS.

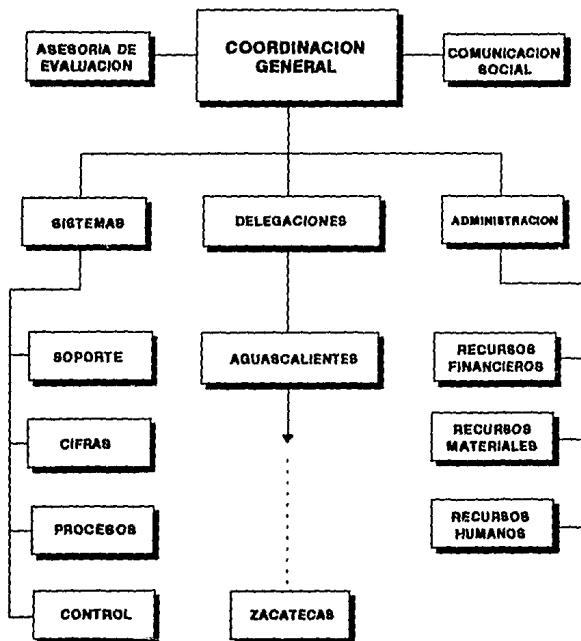
Se presenta a continuación una lista del tipo de personal involucrado en el proyecto:

- Coordinador General
- Coordinación de Sistemas
- Coordinación Estatal
- Coordinación Administrativa
- Supervisores
- Operadores de Equipos de Cómputo
- Promotores
- Auxiliares Administrativos
- Choferes
- Mensajeros

RECURSOS MATERIALES

- Vehículos
- Inmuebles, mobiliario y equipo de oficina
- Material de oficina
- Combustibles
- Consumibles (Cintas, papel stock, toner, etc.)
- Microcomputadoras
- Impresoras
- Monitores
- Videocámaras, iluminación
- Fuente de Poder

ESTRUCTURA ORGANICA DEL PROYECTO



- Líneas telefónicas privadas, modems
- Computadora para el proceso central

V.4.3. DESARROLLO DEL PROYECTO

En la alternativa que a continuación se detalla, se realiza una exposición preliminar del proyecto propuesto que se basa en la condición de una emisión regionalizada de cédulas y varía de acuerdo a cada zona geográfica.

La estructura orgánica que se presenta a continuación, se encuadraría en la actual Dirección General del Registro Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación, por efecto de lo mismo después cambiaría de nomenclatura a Dirección General de Registro Nacional de Ciudadanos.

COORDINACION GENERAL.

Responsable Técnico y Administrativo del Proyecto.

ASESORIA DE EVALUACION.

Responsable de analizar la información del proyecto, para determinar el avance, los progresos y las dilaciones a fin reportarlas diariamente a la Coordinación General.

COMUNICACION SOCIAL.

Responsable de la Campaña de difusión y de los aspectos de comunicación social, para invitar a los ciudadanos a que acudan a empadronarse.

COORDINACION DE SISTEMAS.

Responsable de la conformación del nuevo padrón ciudadano, de la producción de la Cédula de Identidad, de los aspectos relacionados a la instalación, mantenimiento del equipo y la capacitación del personal

responsable, de las eventuales telecomunicaciones, la programación y soporte técnico.

COORDINACION ADMINISTRATIVA

Responsable del control de recursos financieros, materiales y humanos, el transporte, los inventarios así como de las gestiones ante otras instituciones.

COORDINACION ESTATAL.

Responsable del enlace operativo con los Estados. Para coordinar la promoción, el registro y la entrega de la Cédula de Identificación Ciudadana.

A grandes rasgos esta sería la estructura orgánica que conformaría el proyecto, una vez cumplida la etapa de registro de 40 millones de ciudadanos esta estructura orgánica disminuiría considerablemente.

ESTRUCTURA DE OPERACION.

Debe entenderse por estructura de operación, la etapa durante la cual se definen de manera precisa los requerimientos de equipo, personal, materiales, la estrategia definitiva de operación, donde forma parte el presupuesto y la cartografía actualizada.

ADQUISICIONES.

Esta etapa incluye la búsqueda y selección de proveedores y equipo, las gestiones ante otras instituciones gubernamentales y adquisición del equipo.

Para el efecto de la selección del proveedor, el criterio estará basado en tres factores directos:

- a) La calidad y seguridad de la cédula de identidad.
- b) La garantía de la operatividad del sistema que propongan.
- c) Respaldo económico del proveedor e interés que demuestren para garantizar un buen servicio.

**ESQUEMA DE EVALUACION PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIFICACION CIUDADANA**

SISTEMA

CALIFICACION	CARACTERISTICAS O ATRIBUTOS
11	TECNOLOGIA
10	EQUIPO A BORDO DE VEHICULOS
10	TIEMPO DE INSTALACION DEL SISTEMA
10	TIEMPO DE ATENCION AL CIUDADANO
10	PUEDE IMPRIMIR CENTRALIZADAMENTE
10	TIEMPO DE IMPRESION DE CREDENCIAL
10	SISTEMA DE ALTA SEGURIDAD
10	ALMACENAR EN MEMORIA LA FOTO
10	CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO
10	CAMARA PORTATIL PARA EMPADRONAMIENTO
10	COMPUTADORA PORTATIL PARA EMPADRONAMIENTO
10	COMPATIBILIDAD EQUIPO ACTUAL
10	RECTIFICACION DE IMAGEN AL TOMARLA
10	PUEDE IMPRIMIR REGIONALMENTE
10	ALMACENAR EN MEMORIA LOS DATOS
9	TIEMPO DE DESARROLLO DEL SISTEMA
8	ALMACENAR EN MEMORIA LA HUELLA
8	SE GUARDA EN MEMORIA LA FIRMA
4	IMPRESION INMEDIATA DE CREDENCIAL
4	MICROCOMPUTADORA POR MODULO

**ESQUEMA DE EVALUACION PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIFICACION CIUDADANA**

SERVICIOS

CALIFICACION	CARACTERISTICAS O ATRIBUTOS
10	GARANTIA EQUIPOS
9	OFRECE CAPACITACION
9	TIEMPO DE ENTREGA
8	SERVICIO GARANTIZADO

**ESQUEMA DE EVALUACION PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIFICACION CIUDADANA**

CEDULA

CALIFICACION	CARACTERISTICAS O ATRIBUTOS
10	NITIDEZ ACEPTABLE DEL RETRATO
10	DISTRIBUCION DE EQUIPO
10	DISTRIBUCION DE PLASTICO O PAPEL
10	MICA NACIONAL
9	EL PAPEL O PLASTICO ALTA SEGURIDAD
8	REQUIERE PAPEL PREIMPRESO
7	MICAS DE SEGURIDAD
6	PLASTICO PARA IMPRESION NACIONAL
6	EL PAPEL PARA IMPRESION NACIONAL
5	RESISTENCIA AL CLIMA
2	RESISTE ESTAR SUMERGIDA EN AGUA

**ESQUEMA DE EVALUACION PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIFICACION CIUDADANA**

IMPRESION

CALIFICACION	CARACTERISTICAS O ATRIBUTOS
10	IMPRIME RETRATO
10	IMPRIME EN BLANCO Y NEGRO
10	IMPRIME FIRMA
10	IMPRIME COLOR
10	IMPRIME HUELLA DIGITAL
10	IMPRIME ANVERSO Y REVERSO
10	ACEPTA CAMBIO DE DOMICILIO
8	LAMINADO RESISTENTE
8	TIEMPO DE IMPRESION
8	LAMINADO Y TROQUELADO AUTOMATICO
8	IMPRIME SOBRE PAPEL
8	IMPRIME SOBRE PLASTICO
6	IMPRIME SOBRE PAPEL FOTOGRAFICO

En los cuadros se sugieren algunos parámetros para su evaluación.

DESARROLLO E INSTALACION DEL SISTEMA.

Diseño, desarrollo, pruebas e instalación de los sistemas de operación y control de los centros de procesamiento distritales, estatales y nacional.

PROCEDIMIENTOS.

Se establecen uno o más módulos de captura de información de punto fijo o móvil por distrito de registro, de acuerdo a la densidad de ciudadanos empadronados, sus características rurales o urbanas.

El equipo móvil acude a las localidades y recaba la información del ciudadano, el equipo fijo permanece en las oficinas para atender a la ciudadanía que desee registrarse.

Se recopilan los datos del ciudadano en un formato de registro y en el módulo se procede a retratarlo, se digitaliza su huella dactilar y se recaba electrónicamente la firma. Se informa al ciudadano que su nueva Cédula de Identificación llegará en fecha próxima a su domicilio.

Una vez concluida la operación diaria de cada centro de registro, se procede a remitir la información, datos e imágenes capturados al centro de procesamiento distrital. Para su integración con la información, datos e imágenes capturados por todos los módulos de empadronamiento de este distrito de registro.

Opcionalmente la información relativa a los datos de los ciudadanos se envía por telecomunicaciones, enlace satélital o microondas, en donde las condiciones telefónicas lo permitan, y la información relativa a las imágenes se almacena en un dispositivo magnético que se envía por valija al Centro de Procesamiento Estatal en donde se realizan las funciones de control y supervisión sobre la operación de los módulos de registro.

También se controla y valida la calidad de la información y una vez realizado lo anterior se envía la información al Centro Nacional de Procesamiento donde la información se almacena en unidades de discos ópticos y se autoriza la impresión de las Cédulas de Identificación Ciudadana a nivel Estatal.

CONFIGURAR EQUIPO DE CAMPO:

El equipo de captura de información fijo y el de la unidad en el distrito estarán compuestos de los siguientes dispositivos:

Una unidad central de procesamiento tipo AT. INTEL 80486-33 MHZ.

Este dispositivo es el cerebro de la computadora y existen de diversos tipos, algunos más rápidos y eficientes, pero que implican un mayor costo.

Cabe indicar que este tipo de computadora que configura el equipo de campo es de las conocidas como microcomputadoras AT-PC, compatibles. No puede ser de otro tipo, de menores capacidades, debido a la precisión necesaria en el manejo de imágenes.

Es necesario señalar que la microcomputadora que se utilice debe ser de fabricación o armado nacional, alta calidad y una marca que garantice la cobertura del servicio a nivel nacional.

Las microcomputadoras deben cubrir como requisitos mínimos:

MEMORIA RAM DE 4 MEGABYTES. Es la memoria que utiliza el procesador central para realizar sus operaciones y es necesaria esta cantidad de memoria debido al uso intensivo de IMAGENES.

DISCO OPTICO, DRIVE PARA DISCO OPTICO. Borrable, con controlador tipo SCSI incluido, este dispositivo es utilizado para almacenar información y programas con los que trabaja la computadora.

La capacidad de almacenamiento es proporcional a la zona en donde se encuentre asignada la computadora.

MONITOR DIGITAL/ANALOGICO, Con tarjeta de video de alta resolución capaz de desplegar imágenes. Es el sistema de video que se requiere para captar una imagen adecuada en vivo y realizar la toma desde la computadora.

FRAME GRABBER o lector de imágenes, es un dispositivo que se utiliza para convertir la imagen desplegada en la pantalla, en información digital para que la computadora la pueda manejar.

SCANNER DE FIRMA O TABLETA DIGITALIZADORA O CAMARA DE VIDEO, Este dispositivo se utiliza para leer imágenes y su amplio espectro de aplicación varia desde la captación de fotografías y sellos de goma hasta firmas.

SCANNER DE HUELLA DACTILAR, COMPULSOR O CAMARA DE VIDEO, que utilizará para captar correctamente la huella dactilar.

Accesorios adicionales de la computadora son:

Chasis de alta resistencia.

Unidad de poder interna del equipo e independiente de las unidades de poder autónomo propias de los módulos de empadronamiento de punto móvil.

Teclado, existen dos tipos de teclado, el tipo standard de 81 teclas y el extendido de 101. En este punto es adecuado el tipo standard, que resulta más económico.

Otro dispositivo que merece nuestra especial atención es la **CAMARA CCD**, para captación de imágenes al vivo.

Esta recomendación se basa en el criterio de obtener de forma única y permanente la fotografía del ciudadano, evitando posibles errores durante el revelado de una fotografía convencional. La cámara debe ser capaz de almacenar la fotografía en un accesorio adicional.

Es importante mencionar que la microcomputadora, en nuestro caso, es necesario que esté acondicionada con drives para manejo de discos de flexibles, para efectos de respaldo de información y limitada con programación para cuidar la integridad de la información, las cuales se refieren a no permitir que otra entidad distinta a la oficina distrital de empadronamiento sea capaz de acumular o copiar la información. Es necesario hacer especial hincapié en la importancia que merece una programación exhaustiva del control de operación en cada oficina distrital y su control de supervisión.

Las unidades móviles de captura de información estarán compuestas por el mismo equipo, pero este debe estar instalado en un vehículo que permita su traslado y operación en diversos puntos, especialmente en las zonas rurales.

CONTRATACION Y CAPACITACION DE PERSONAL.

Durante esta etapa se contrata el personal necesario y se realiza la capacitación del mismo en la operación del sistema.

La capacitación debe ser intensa para asegurar el buen manejo de equipo electrónico, por lo que se sugiere que abarque los niveles del personal directivo y operativo que participarán en el proyecto.

REGISTRO CIUDADANO.

Se debe prever el efecto político que sobre la ciudadanía no registrada pueda ejercer el hecho de ofrecer una Cédula de Identidad Ciudadana con carácter oficial, que incluya fotografía, huella y firma, ya que se puede considerar el "fichero nacional", razón por la cual la campaña de comunicación social debe ser intensa, profunda y cuidadosa.

Por otro lado, los registros actuales, afectados por las perspectivas de crecimiento, fungen como instrumentos de control y herramienta de planeación y programación que se deben aprovechar al máximo, en función de esto es como se instrumentará el programa de control de avance y actividades propio de este proyecto, que básicamente debe calendarizarse regionalmente a la población susceptible de registrarse y programar las actividades por realizar.

Definido el tipo de registro, se considerará que el número de ciudadanos con nueva Cédula de Identificación Ciudadana estaría dado en función de la respuesta ciudadana, del número de equipos utilizados, del sistema adoptado y del tiempo disponible para recabar la información.

El sistema de registro se proyecta para desarrollar una jornada laboral de 12 horas, de 9 a 21 horas, de lunes a domingo, en cada módulo de empadronamiento, durante un tiempo indefinido, ya que este se determinaría en base a la respuesta ciudadana, cubriendo la primera etapa en 300 días.

La impresión de la Cédula de Identificación Ciudadana implica dos posibilidades, la primera que se imprima en el centro de procesamiento regional, aumentando el control de impresión y de manejo de información. La segunda sería mediante una impresión centralizada a nivel nacional, con la ventaja de ganar en seguridad y la desventaja de aumentar el consumo de tiempo y retrasar la respuesta a la ciudadanía.

VALIDACION Y CONTROL.

CENTRO DE PROCESAMIENTO DISTRITAL

Una vez que las brigadas de captura de información, fijas y móviles, han cubierto determinada región o determinado número de registros, acuden a la unidad de acopio de información que les corresponde, para descargar en ella la información y las imágenes captadas durante la jornada. Esta unidad de acopio de información, nodriza, acude al centro de procesamiento zonal, a descargar la información recolectada de las brigadas de registro y ahí se cumplen tres funciones; la recolección, captura y el envío de información integrada al centro estatal de procesamiento.

Por otro lado en el centro de procesamiento distrital, se mantiene una bitácora de control de envíos, que deberá ser actualizada por el supervisor con los número de las remesas de información que se remiten con determinada periodicidad al centro de procesamiento estatal para su integración y control.

CENTRO DE PROCESAMIENTO ESTATAL.

Este centro de procesamiento estatal es el responsable de depurar el Registro Ciudadano, de enviarlo al centro de procesamiento nacional y de imprimir la Cédula de Identificación Ciudadana.

Las funciones que se cumplen aquí, son las siguientes, en su orden de operación:

Recibir la información de las oficinas de procesamiento distrital.

Confrontar los movimientos al registro recibidos contra el registro estatal actual de forma automática y verificar mediante el monitoreo esta confrontación de movimientos.

Control de homonimia y duplicados a nivel estatal.

Control de la cantidad de ciudadanos registrados a nivel estatal y emisión de Cédulas de Identificación Ciudadana.

Controlar y supervisar las oficinas de procesamiento distrital.

Se debe asumir que todos estos controles serán automatizados en la mayor parte de sus procedimientos y que esta automatización forme parte intrínseca del Software que se debe desarrollar.

La transferencia de información del centro de procesamiento estatal al centro de procesamiento nacional se realizará por valija, con opción a utilizar el teleproceso o la comunicación vía satélite. Una vez enviada la información se valida a nivel nacional, donde se autoriza al centro de procesamiento estatal para que pueda proceder a la emisión de Cédulas de Identificación Ciudadana con las claves de identidad que les asigna a los ciudadanos.

En el centro de procesamiento estatal se abren dos posibilidades: establecer una red de microcomputadoras o utilizar una minicomputadora, para los procesos y control de la información.

Este trabajo describe la configuración de una red de microcomputadoras. Debe mencionarse que la instalación de minicomputadoras se sugiere para los estados donde el padrón electoral rebasa 1'700,000 ciudadanos, son; Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Michoacán y México. En los Estados restante se instalaría una red de microcomputadoras.

La red de microcomputadoras estaría compuesta por:

Tres o cuatro microcomputadoras tipo AT, dependiendo de la densidad poblacional, para la confrontación y verificación de movimientos.

Una microcomputadora para el control de homonimia y duplicados.

Unas microcomputadora responsable del control de cifras a nivel estatal y de la emisión de Cédulas de Identificación Ciudadana.

Una o dos microcomputadoras, para recepción y transferencia de información.

Batería de impresoras laser capaces de imprimir no menos de 40 hojas por minuto, laminadora y troqueladora automática.

MEDIDAS DE PREVISION EN CONTINGENCIAS.

Cabe resaltar la necesidad de contar con los procedimientos que indiquen las medidas a tomar en caso de sucederse cualquier contingencia o falla fortuita de los equipos en los centros de procesamiento distrital, estatal, nacional y en las unidades de registro.

Asimismo será necesario contar con las políticas de respaldo e inventario que apoyen la preservación eficiente de la información involucrada en el proceso.

Es por lo anterior que el proveedor seleccionado para aprovisionar el equipo, debe garantizar una amplia red de servicios en todo el país, apoyo y asesoría técnica permanente y una capacitación amplia a todo el personal del Registro Nacional de Ciudadanos cuyo trabajo lo vaya a desarrollar en contacto con cámaras fotográficas o equipos de cómputo.

CENTRO NACIONAL DE PROCESAMIENTO

El Centro Nacional de Procesamiento, conjunta la información de todos los Estados, valida y asigna número para la emisión de Cédulas de Identificación Ciudadana a nivel estatal.

Aquí es importante señalar que la validación a nivel nacional, depuraría de forma selectiva y permanente el padrón ciudadano y evitaría en lo posible la duplicidad de credenciales.

Sin embargo este proceso es el más costoso y lento de todos, por la cantidad de información que se procesaría y los recursos que requeriría, por eso se sugiere hacerlo a nivel estatal.

Es importante remarcar que el equipo de cómputo considerado en este proyecto para ubicar en el centro nacional de procesamiento, sería un equipo especialmente habilitado en su capacidad de almacenamiento para contener todo el padrón ciudadano.

EMISION DE CEDULAS EN LOS ESTADOS.

La emisión de Cédulas de Identidad Ciudadana se realiza una vez que la información enviada del centro de procesamiento estatal ha sido

recibida, registrada y controlada por parte del centro nacional de procesamiento, en el centro estatal esperan la liberación de cada remesa de información enviada y proceden a la emisión, laminado troquelado de la Cédula de Identificación Ciudadana.

IMPRESION DE LISTADOS

Las listas de ciudadanos por ley deberán ser entregadas a los órganos electorales antes de las elecciones y serán impresas a nivel central en forma exclusiva, es importante aclarar que el padrón electoral se alimentará exclusivamente del padrón ciudadano, sin que esto represente alguna dependencia jerárquica en algún sentido. Del mismo modo a nivel central se emitirán listados guías, listados estadísticos y reportes de cifras del Registro Nacional Ciudadano. En este punto es importante mencionar la necesidad de contar con una extraordinaria capacidad de impresión.

**PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA LA EMISION
DE LA CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA
(MILES DE PESOS)**

EMPADRONAMIENTO

I	RECURSOS HUMANOS	\$ 113'536,258
II	CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA	80'000,000
III	CAMPAÑAS DE DIFUSION	11'185,000
IV	VEHICULOS	70'000,000
V	EQUIPO DE COMPUTO	52'682,748
VI	GASTOS DE ALIMENTACION	34'407,000
VII	VIATICOS	5'126,400
VIII	MATERIALES DIVERSOS	20'089,396
	TOTAL:	\$ 387'026,795

NOTA: * COSTOS CALCULADOS CON PRECIOS INVESTIGADOS
EN 1989. PARA ACTUALIZARLOS SE DEBEN
INCREMENTAR LOS PORCENTAJES DE INFLACION 1990-
1993, EMITIDOS POR EL BANCO DE MEXICO.

**PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA
(MILES DE PESOS)**

CONCEPTO	CANTIDAD	COSTO UNITARIO PESOS APROXIMADO	COSTO GLOBAL
I. RECURSOS HUMANOS PARA EL REGISTRO CIUDADANO			
- PERSONAL TECNICO DE COMPUTO	12,036	\$ 600	\$ 86'659,200
- MENSAJEROS	600	500	1'800,000
- LAMINADORES Y TROQUELADORES	186	550	1'227.600
- SUPERVISORES DE COMPUTO	96	1,000	1'152,000
- COORDINADORES DE PROYECTO	32	2,000	768,000
- ADMINISTRACION	1,300	550	8'580,000
- SUPERVISION ADMINISTRATIVA	34	1,500	612,000
- AUXILIARES DE MANTENIMIENTO	8	550	52,800
- AUXILIARES ADMINISTRATIVOS	122	550	805,200
- ANALISTAS ESPECIALIZADOS	5	1,500	90,000
- PROGRAMADORES	2	1,600	36,000
- CAPTURISTAS	10	1,000	120,000
- CHOFERES	35	1,000	120,000
SUBTOTAL	14,469	\$14,468	\$102'322,800
GRATIFICACION DE FIN DE AÑO			
\$102'322,800 ENTRE 365 X 40			\$ 11'213,458
TOTAL			\$113'638,258

I.- RECURSOS HUMANOS.

Se requiere de 12,950 trabajadores técnicos para cubrir el proyecto, distribuidos de la siguiente forma:

- A) Módulos fijos de registro, se consideran 2 operadores técnicos por cada turno, 3 turnos, y 350 equipos, el total es de 2,100 empleados con un sueldo de \$600,000.00 mensuales. Es de mencionarse que este será personal que permanecerá laborando en el Registro Nacional de Ciudadanos aún cuando el proyecto de registrar 40 millones de ciudadanos haya concluido.

Los operadores técnicos del equipo serán los encargados de capturar la información, digitalizar las imágenes de la fotografía, huella y firma y transmitirán la información al equipo de acopio zonal.

- B) Los equipos de apoyo semifijos necesitarán para su operación 2 operadores técnicos y un levantador de información por cada turno de trabajo, se consideran 3 turnos para este tipo de módulo es de 2,700.

Los operadores técnicos capturarán la información, digitalizarán la fotografía, la firma y serán los encargados de la instalación del equipo y de la transmisión de información. El levantamiento de información o censor será en cargo de requisitar las solicitudes de cada ciudadano y de la conducción del vehículo en donde se encuentre instalada la unidad de apoyo.

- C) Equipo móvil requiere para su operación de 3 trabajadores, 2 operadores técnicos y un censor, se consideran 3 turnos de trabajo y son 300 equipos los planeados, esto arroja una cantidad de 2,700 trabajadores, con un sueldo mensual de \$600,000.00.

Los 2 operadores técnicos de cada turno serán los responsables de capturar y digitalizar los datos e imágenes que surjan de la labor y el censor será el encargado de requisitar las solicitudes y de la conducción del vehículo en que se encuentra instalada la unidad.

- D) Considerando que para el Registro rural la afluencia de ciudadanos disminuye en casi un 50% en comparación con las áreas urbanas, pero consume el doble de tiempo, se requiere para la operación de los 600 equipos asignados de un operador técnico y un censor por cada módulo, donde el primero será responsable de la instalación y operación del equipo de cómputo y el segundo, del registro y la

conducción del vehículo correspondiente. El total de personal requerido es de 3,600 trabajadores con un sueldo de \$600,000 mensuales.

- E) Para el equipo de acopio de información en las zonas de registro se requiere de una persona que opere la microcomputadora por cada turno y en función de que cada una tiene asignado un equipo, esto nos da como resultado que se requieren 600 operadores técnicos con un sueldo mensual de \$600,000.00.

Este operador será responsable de vigilar la correcta recopilación de información de todos los equipos y de preparar la información para su transmisión o envío al centro de procesamiento estatal.

- F) Para realizar la mensajería que tiene como objeto trasladar la información diariamente de las zonas de registro al centro de procesamiento estatal se requiere de 2 mensajeros por cada una, por lo que se requerirían 600 trabajadores con un sueldo mensual de \$500,000.00.

- G) El centro de procesamiento estatal con equipo medio requiere 6 operadores técnicos, 3 de ellos para manejar los procesos de operación de información y de confrontación automática del padrón, del control de homónimos y duplicados, para controlar las estadísticas y la emisión de la Cédula de Identificación Ciudadana, un operador técnico fungirá como supervisor (72) con \$1'000,000.00 de sueldo mensual y los dos restantes serán los responsables de hacer las funciones de laminación, troquelado, ordenamiento y remisión de las Cédulas de Identificación Ciudadana impresas. Los operadores técnicos (216) tendrán un sueldo mensual de \$600,000.00 y los operadores de laminado y troquelado (144) de \$550,000.00 mensuales en total se requerirían 422 trabajadores.

- H) El centro de procesamiento estatal con equipo mayor requiere de 4 operadores técnicos para su operación durante 3 turnos, de 2 operadores de laminado y troquelado por los mismos turnos y de un supervisor por cada turno y si consideramos que son 7 estados los que requieren de esta configuración nos da un total de 147 empleados, distribuidos de la siguiente forma:

1) 84 operadores técnicos con un sueldo de \$600,000.00 mensuales que se encargarán de la operación del equipo de cómputo para la depuración del padrón ciudadano del Estado, para el control del proyecto, de las estadísticas, de los homónimos y duplicados y de la correcta emisión de Cédulas de Identificación Ciudadana.

2) 42 con un sueldo de \$550,000.00 mensuales para el laminado, troquelado, odonamiento y envío de las Cédulas de Identificación Ciudadana, y

3) 21 supervisores de operación con un sueldo mensual de \$1'000,000.00.

- I) Para la operación del equipo que se tienen planeado se instale en las oficinas centrales del Registro Nacional de Ciudadanos se considera una plantilla de 21 trabajadores considerando 3 turnos y se desglosa de la siguiente forma: 6 operadores técnicos con sueldo mensual de \$600,000.00 para verificar el control de proyecto, el registro de incidencias y producción de cada equipo instalado, para la elaboración de estadísticas específicas y especiales, para supervisar la producción de Cédulas de Identificación Ciudadana tanto a nivel estatal como nacional para proporcionar el apoyo a las funciones internas de administración y en general para aplicar un control mecanizado a las actividades del Registro Nacional de Ciudadanos.

3 supervisores, uno por cada turno, para verificar la correcta operación del equipo instalado, este supervisor tendrá un sueldo de \$1'000,000.00 mensuales.

- J) Para verificar el mantenimiento operativo, productividad, la relación de contingencias y la evaluación del personal asignado a cada estado es necesario establecer por cada entidad federativa un coordinador de proyecto, cuyo sueldo planeado será de \$1'500,000.00 mensuales. (32)

- K) Para el Centro Nacional de Procesamiento, se considera el incremento de 10 operadores técnicos a su plantilla, existente en cada turno de trabajo y se consideran 3, por lo que se requieren 30 personas con un sueldo de \$600,000.00 mensuales que tendrán a su cargo la correcta elaboración y producción de listas nominales nacionales, la emisión de Cédulas de Identificación Ciudadana de ciudadanos que vivan en el Distrito Federal y el servicio de actualización y depuración permanente del padrón ciudadano nacional.

Considerando la magnitud y complejidad de las necesidades de servicio, se requiere contratar 1,516 empleados, debido a las fuertes cargas de trabajo que se presentarán como consecuencia de lo anteriormente expuesto.

- L) Supervisor Administrativo.- Con objeto de contar con los controles necesarios relativos al manejo de recursos humanos, materiales y

financieros, se requiere la contratación de 34 supervisores administrativos, a fin de que realicen labores de análisis, revisión, verificación y evaluación de los recursos que serán manejados en las Delegaciones Estatales.

- M) Analista Especializado.- A fin de que las Delegaciones Estatales cuenten en forma oportuna con los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de sus objetivos, se requiere contar con 5 Analistas especializados, los que se abocarán a desarrollar funciones de analizar y determinar funciones administrativas, recibir, canalizar, procesar y resolver las demandas y necesidades provenientes de las Delegaciones antes mencionadas.
- N) Auxiliares Administrativos.- Se requiere de la contratación de 122 empleados en esta categoría para poder satisfacer las múltiples labores operativas, que se deriven de las requisiciones, solicitudes, recepción y control de correspondencia, cálculo de gastos diversos.
- O) Programadores.- Estos especialistas se requieren para diseñar programas para la operación computarizada de nóminas, contabilidad, almacenes e inventarios, control de vehículos, flujos de efectivo, a fin de optimizar racionalizar y controlar el uso de los recursos. (2)
- P) Capturistas.- Con objeto de tener capacidad de manejar el cuantioso volumen de datos originado por la diversidad de materiales que serán enviados a las Delegaciones, así como llevar los controles contables y financieros, se requiere contratar a 10 capturistas, para alimentar el equipo de cómputo y poder ejercer un control confiable y oportuno.
- Q) Auxiliares de Mantenimiento.- Con el propósito de satisfacer a demanda de los servicios materiales de carpintería, cerrajería, plomería y electricidad, así como de proporcionar un oportuno mantenimiento a las instalaciones centrales, se requiere la contratación de 8 empleados de esta categoría.
- R) Choferes.- Se requiere la contratación de 15 choferes, para los vehículos del área de administración y así poder dar oportuno apoyo a los requerimientos necesarios.
- S) Administración.- Como consecuencia del desarrollo de los programas, se requiere la contratación de 1,300 empleados, tales como secretarías, auxiliares administrativos, auxiliares de intendencia, los cuales serán distribuidos en las 32 Delegaciones Estatales, así como en oficinas centrales.

En conclusión, se requiere contratar a **14,469** nuevos empleados, tal como se ha desglosado anteriormente: **12,950** para cubrir aspectos técnicos y **1,516** para cubrir las necesidades del servicio.

**PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA
(MILES DE PESOS)**

CONCEPTO	CANTIDAD	COSTO UNITARIO PESOS APROXIMADO	COSTO GLOBAL
II CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA			
MATERIAL	40'000,000	\$ 2	<u>\$ 80'000,000</u>

II.- MATERIAL DE CEDULA.

El material para la Cédula de Identidad debe ser la fabricación nacional, para buscar economías, sin embargo no se descarta la posibilidad de que sea importado, de alta resistencia, de papel o plástico de alta seguridad, con enmocado indeformable y de alta durabilidad y sobre todo poseer un alto nivel de seguridad que imposibilite la falsificación, se sugiere papel o o plástico tipo billete (moneda) con impresion especial y exclusiva.

**PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA
(MILES DE PESOS)**

CONCEPTO	CANTIDAD	COSTO UNITARIO PESOS APROXIMADO	COSTO GLOBAL
III CAMPAÑAS DE DIFUSION			
- TELEVISION	53	\$ 60,000	\$ 3'180,000
- RADIO	40	2,000	80,000
- TEMA MUSICAL	1		50,000
- AUDIOVISUAL	1		60,000
- DISEÑO CREATIVO/PUBLICACION	5	30,000	150,000
- IMPRESION	54,100	100	5'410,000
- SONDEO DE OPINION	4	150,000	600,000
- DIVERSOS			250,000
- CAPACITACION	4	10,000	40,000
- INFORMACION PERIODISTICA			120,000
- CORTO METRAJE	3	45,000	135,000
- CAPTACION Y ANALISIS DE INFORMACION			80,000
- PROMOCION			1'000,000
- EQUIPO ELECTRONICO			50,000
TOTAL			\$11'185,000

III.- CAMPAÑAS DE DIFUSION.

Este apartado se presenta en forma estimada y sin pretender convertirlo en proyecto definitivo, puesto que no es nuestra especialidad. Sin embargo, las campañas de comunicación del nuevo registro ciudadano, deberán de informar sobre las actividades y los esfuerzos que se vayan realizando, con el fin de ofrecer una veraz registro y mayor credibilidad en el proceso deberán también ser un canal permanente de comunicación entre el Registro Nacional Ciudadano y la ciudadanía, así como un mecanismo de continua motivación ciudadana para su participación en las tareas de registro.

El canal más adecuado para penetrar en el ánimo y la conciencia política de los ciudadanos es el empleo de los medios masivos de comunicación, tanto electrónicos como impresos. Con base en esta dinámica, el nuevo registro obtendrá óptimos resultados en lo que a respuesta cívica se refiere, es necesario hacer dos campañas de comunicación informando sobre la realizada de un censo ciudadano y difundiendo la elaboración de un padrón ciudadano y la entrega de una nueva Cédula de Identidad Ciudadana.

Así, los objetivos de estas dos campañas son:

- 1.- Informar a la Ciudadanía que se elaborara un nuevo padrón, apoyado por un censo ciudadano.
- 2.- Motivar a la ciudadanía a inscribirse en el nuevo Registro Ciudadano para obtener su Cédula de Identificación Ciudadana.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se contempla:

Contratación de una casa creativa para el diseño, establecimiento de la campaña y estrategia comunicacional. El análisis de información y la preparación de campaña comunicológica incluye: desarrollo de plataforma conceptual y creativa; establecimiento y definición de concepto rector; lema y matriz de integración de elementos comunicacionales; todos ellos según los objetivos establecidos. Asimismo, el diseño y establecimiento de estrategia de medios y plan correspondiente de aplicación de tiempos en etapas sucesivas y específicas de difusión.

Producción de audiovisual de presentación de campaña de comunicación con duración de aproximadamente 8 minutos. Presentación de este audiovisual ante las autoridades competentes.

Producción de un tema musical de 30" para identificación de la institución con la ciudadanía. Asimismo, se contempla el pago de dos

producciones más, ya que las pruebas musicales se pagan y se someterán a concurso tres temas, para elegir de ellos sólo uno.

Diseño y aplicación de encuestas de opinión para conocer la disponibilidad de la ciudadanía ante la propuesta: detectar las motivaciones o los frenos que determinan las actitudes del potencial; y evaluar, por segmentos las actitudes y la imagen de la Institución, las variables que las general y los efectos sobre el comportamiento de los distintos sectores.

Adquisición de recursos electrónicos para el correcto monitoreo en los diferentes medios de comunicación y calificación de los materiales, así como para preparar la etapa de retroalimentación.

Producción (horas de estudios y locutores) y copiado de mensajes de radio de 30", para ser difundidos (a través del tiempo oficial que otorga R.T.C.) en las estaciones radiofónicas del país.

Pre-producción, producción (personal de Dirección, personal de producción, personal técnico y staff, gastos de locación), post-producción (edición y equipo y copiado (formato de una pulgada, master de una pulgada, un cassette de 3/4 y un cassette en beta) para mensajes de televisión de 30" para ser difundidos (a través del tiempo oficial que otorga el estado para mensajes Institucionales), en los canales televisivos de todo el país.

Producción de original mecánico e impresión de 54 millones de folletos trípticos en papel couché a tres tintas. Tipografía de los mismos dibujantes.

Producción de originales mecánicos (tipografía y dibujantes) e impresión de aproximadamente 14 modelos de plana de prensa y 2 modelos de cintillos, para ser insertados en los cuatrocientos diarios de todo el país.

Producción, copiado y locutores para cápsulas radiofónicas, educativas de 20" para ser difundidas (por el tiempo oficial del Estado) en las estaciones de radio en toda la república.

Producción de original mecánico (Tipografía y cartulina) e impresión de cinco modelos de carteles, con un millón de ejemplares cada uno, con medidas de 30 X 60 cms., a dos tintas (dibujantes).

Pre-producción, producción y post-producción, copiado y exhibición de cortometrajes de un minuto, en salas de cine del país.

Producción de original mecánico (tipografía, dibujantes), impresión de 24 millones de volantes para ser incertados en los recibos telefónicos, luz, agua en varias etapas.

Producción de originales mecánicos para anuncios exteriores, fijos y móviles (aproximadamente 10 modelos con 3,000 ejemplares cada uno): carteles, panel, en andenes del metro, medidas de 3.49 X 1.74 mts., impresos a dos tintas en papel intemperie; carteles para pasillos del metro, medidas de 2.26 X 1.74 mts., impresos a dos tintas en papel intemperie; carteles espectaculares, medidas 12.90 X 3.60 mts., impresos a dos tintas, en papel intemperie; cartulinas para el interior del vagón del metro, cartulina BG de 18 puntos, medidas de 30 X 60 cms. impresas a dos tintas. y la correspondiente contratación de espacios para su exhibición.

Producción de original mecánico (tipografía y dibujantes) e impresión de 2,000 mantas a una tinta sobre tela en medidas de 100 X 500 cms. con cuatro dobladillos, dos de ellos a lo largo con cordón de 7 mts. cada uno.

Producción y locutores para mensajes de 5 segs., para ser difundidos en el servicio telefónico "HORA EXACTA 03".

Capacitación y producción de manuales para los empleados de LOCATEL, quienes darán orientación e información a la ciudadanía.

En el rubro de diversos está contemplado el costo de la tipografía, la cual no se puede cuantificar, ya que depende del diseño de la campaña misma; también, se contempla el material de audio y video que se requiera para poder llevar a cabo la etapa de retroalimentación que consiste en la captación y análisis de la información de los medios de comunicación, correspondiente al impacto en la campaña va teniendo en la ciudadanía. Por otro lado, se contempla la producción de series fotográficas de cada una de las etapas, obteniendo con ello el archivo de imágenes fijas como testimonio de la campaña.

**PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA
(MILES DE PESOS)**

CONCEPTO	CANTIDAD	COSTO UNITARIO PESOS APROXIMADO	COSTO GLOBAL
IV VEHICULOS EMPADRONAMIENTO			
- TIPO COMBI O ICHI VAN, PASAJEROS, ADAPTADOS CON UNA MESA, ASIENTOS ENCONTRADOS, DISPO- SITIVO PARA COLOCAR PANTALLA PARA FOTO- GRAFIA Y UN GENERADOR DE ENERGIA DE 1/2 KVA.	1,300	\$50,000	\$65'000,000
- GASTOS DE ADAPTACION DE VEHICULO DE REGIS- TRO.	1,300	2,000	2'600,000
VEHICULO DE APOYO LOGISTICO			
- CAMIONETA DE 3 TONELADAS CON REDILAS	5	60,000	300,000
- CAMIONETA PICK UP DE 750 KG.	10	50,000	500,000
- CAMION TIPO TORTON DE 15 TONELADAS	5	200,000	1'000,000
GASTOS DE VEHICULOS DE APOYO LOGISTICO			
- CAMIONETAS	15	10,000	150,000
- CAMION	5	10,000	50,000
GASTO DE SEGUROS DE VEHICULOS			2'055,983
T O T A L	2,640		\$70'000,000

IV.- VEHICULOS.

Para cubrir las necesidades de registro y ante la necesidad de acercar esta acción al ciudadano, se programa que cuatro o cinco equipos, asignados a cada zona estén en posibilidad de trasladarse a sitios prefijados y determinados de acuerdo a las rutas que haya cubierto el censo del registro ciudadano.

Un equipo, el fijo, permanecerá operando en la oficina que ocupe la Delegación del Registro Nacional de Ciudadanos.

Uno o dos equipos de apoyo o semifijos, no tienen una ubicación determinada, puesto que está planeado para que opere en donde existan mayores cargas de registro.

El equipo móvil, operará en sitios predeterminados y de acuerdo a las rutas establecidas y por último en la zona rural por ser el área más difícil para realizar el registro se ha determinado que sean dos los equipos que la cubran; estos equipos conforman los que se han de asignar a cada zona de registro, de los cuales se necesitan movilizar abordo de vehículos de un total de 1,200.

A la suma anterior incrementaremos 100 equipos móviles más para cubrir las descomposturas y sobrecargas de trabajo, de las zonas que superan los 150,000 ciudadanos empadronados, por lo que en total se requieren 1,300 vehículos tipo combi o ichi van de pasajeros que estén adaptados con una mesa, asientos encontrados, un dispositivo para colocar la pantalla de fotografía y una planta generadora de energía de 1/2 KVA, se hace mención que se contemplan como apoyo los vehículos con los que cuentan las Delegaciones del Registro Nacional de Electores.

A fin de estar en posibilidades de que el Registro Nacional de Ciudadanos cumpla con las necesidades de aprovisionamiento que requieren las 32 Delegaciones Estatales y las 300 zonas de registro distribuidas en todo el territorio nacional, y las necesidades que surjan de la operación y distribución de Cédulas de Identificación Ciudadana la adquisición de vehículos de carga ligera y pesada es imprescindible

Dentro de la clasificación de unidades de transporte pesado que nos permita el abastecimiento oportuno y suficiente de útiles de trabajo, mobiliario y equipo de oficina, material para la elaboración de Cédulas de Identificación Ciudadana, equipo de cómputo y el traslado a los Estados de diversos artículos, se pronostica la necesidad de adquirir 5 camiones de este tipo para cubrir cinco zonas geográficas en que se dividió el país (norte, sur, este, oeste y centro).

Estas unidades recorrerán un promedio de 200 Kms. diarios distribuyendo en las rutas prefijas los satisfactores requeridos.

Del mismo modo y para abastecimiento de materiales de oficinas, cajas conteniendo listados, y otro tipo de materiales de pequeño volumen se requieren 5 camionetas de 3 toneladas con redilas para cubrir la zona centro del país, estados aledaños al Distrito Federal y las 16 Delegaciones Políticas que conforman el Distrito Federal; considerándose que deberán prestar servicio durante un mínimo de doce horas diarias haciendo recorridos de aproximadamente 200 kilómetros diarios.

Camionetas Pick-up 3/4 de tonelada; estas unidades se requieren para envíos menores urgentes, dentro y fuera del Distrito Federal, transporte de personal en trabajo de campo, movimientos de comisionados en labores de supervisión administrativa y apoyo a los procesos de registro, el recorrido mínimo diario programado para estas unidades es de 200 Km/diarios.

GASTOS DE OPERACION DE VEHICULOS DE CAPTURA DE INFORMACION.

Este rubro corresponde a los gastos de combustibles, lubricantes, mantenimiento preventivo, reparaciones y refacciones requeridas por los vehículos que estarán al servicio de este proyecto, durante un período aproximado de 12 meses, considerando que 1,317 vehículos recorren 200 kilómetros diarios durante 360 días del año, lo que significa un recorrido total de 172'800,000 kilómetros.

GASTOS DE ADAPTACION.

Con motivo del programa de registro ciudadano que se realizará utilizando unidades móviles, se requiere para ellas la compra e instalación de plantas generadoras de energía eléctrica en los 1,300 vehículos, que cubrirán las funciones antes señaladas, con el objeto de que los equipos de computación cuenten con la energía suficiente para su operación; de la misma forma y para facilitar la acción de fotografiar al ciudadano y digitalizar su huella y su firma, es necesario que el vehículo en el que se instale el equipo de cómputo correspondiente, cuente con una mesa para instalar la microcomputadora, con asientos encontrados que permitan sentar al ciudadano para fotografiarlo y requisitar su solicitud de registro y con un dispositivo para colocar una pantalla propia para la realización de las fotografías mencionadas.

**PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA
(MILES DE PESOS)**

CONCEPTO	CANTIDAD	COSTO UNITARIO APROXIMADO	COSTO PARCIAL
V EQUIPO DE COMPUTO			
- P/REGISTRO	1,650		
MICROCOMPUTADORA	1,650	\$ 4,900	
SISTEMA DE VIDEO	1,650	1,960	
UNIDAD DE DISCOS OPTICOS	1,650	1,400	
CAMARA CCD	1,650	2,240	
SCANNER O CAMARA DE VIDEO	1,650	1,372	
SISTEMA ELECTRICO	1,650	784	
			\$20'882,400
- P/ZONA DE REGISTRO			
MICROCOMPUTADORA	600	15,400	
UNIDAD DE DISCOS OPTICOS	300	8,400	
SISTEMA DE VIDEO	300	5,600	
SISTEMA ELECTRICO	300	2,800	
			14'280,000
- P/ESTADO (MENOR)			
MICROCOMPUTADORA	24	15,400	
MICROCOMPUTADORAS SATELITE	48	9,464	
IMPRESORA LASER	24	8,400	
SISTEMA DE VIDEO	24	2,800	
LAMINADO Y TROQUELADO	24	7,000	
UNIDAD DE DISCOS OPTICOS	24	8,400	
CONTROLADOR MULTIFLEXOR	24	7,000	
SISTEMA ELECTRICO	24	2,800	
			1'470,336
- P/ESTADO (MAYOR)			
MINICOMPUTADORA	8	47,600	
PACK REMOVIBLE	16	28,000	
UNIDAD DE DISCOS OPTICOS	8	16,800	
IMPRESORA LASER	8	8,400	
LAMINADO Y TROQUELADO	8	7,000	
			862,400
TERMINALES	24	15,700	
SISTEMA ELECTRICO	8	2,800	
SISTEMA DE VIDEO	8	2,800	
CONTROLADOR MULTIFLEXOR	8	7,000	
			477,600
- P/NACIONAL			
COMPUTADORA	1	100,000	
UNIDAD DE DISCOS OPTICOS	1	420,000	
IMPRESORA LASER 4090	1	672,000	
CONTROLADORA MULTIFLEXOR	1	140,000	
PACK GIGANTE 7 GIGABYTES	1	602,000	
LINEAS PRIVADAS	32	14,000	

PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA
(MILES DE PESOS)

CONCEPTO	CANTIDAD	COSTO UNITARIO APROXIMADO	COSTO PARCIAL
LAMINADOS Y TROQUELADO	1	812,000	2'760,000
- SEGURO AL EQUIPO DE COMPUTO	1,983	1,040	2'062,320
- SERVICIO Y MANTENIMIENTO	1,983	1,456	2'887,692
COSTO TOTAL APROXIMADO			\$ 52'682,748

V.- EQUIPO DE COMPUTO.

Basado en el estudio de diferentes alternativas técnicas, encaminadas a la resolución del compromiso de emitir en un año 40'000,000 de Cédulas de Identidad Ciudadana, se diseñó una infraestructura de equipo con la que se pretende dar respuesta a las necesidades de registro y emisión de Cédula de Identidad Ciudadana. Sin embargo esta configuración no puede considerarse definitiva, hasta en tanto, no se seleccione al proveedor que ha de proporcionar el sistema que permita cumplir con el objetivo, ya que de las alternativas estudiadas, utilizan equipos diferentes y que sólo ha sido observado su funcionamiento a nivel de demostraciones en gabinete y nunca en operaciones masivas.

Sin embargo, ante la necesidad de establecer la previsión presupuestal, se diseñó este proyecto para fijar parámetros de acción que, sin duda, se verán afectados por las características técnicas que presente el proveedor seleccionado y la afluencia real de ciudadanos.

EQUIPO PARA CAPTURA DE INFORMACION.

Para determinar la cantidad de equipo de captura de información que se requiere para empadronar y emitir una Cédula de Identificación Ciudadana con fotografía, firma y huella digital, se contemplan las siguientes consideraciones:

- a) El universo de personas a registrar es de 40 millones de ciudadano.
- b) El 70% de los ciudadanos a empadronar viven en zonas urbanas y el 30% restante en zonas rurales (según el padrón electoral 1989).
- c) El tiempo para realizar el registro es de 30 días y que por lo tanto la cuota diaria en área urbana es de 93,333 ciudadanos y en el área rural de 40,000 ciudadanos.
- d) Que dividiendo las cantidades mencionadas como cuotas diarias de empadronamiento entre las 300 zonas de registro arroja una cifra de 311 ciudadanos en área urbana y de 133 ciudadanos en área rural diariamente.
- e) Que el tiempo promedio de atención al ciudadano para que se requisiere su formato de solicitud, se capture la información en la microcomputadora, sea fotografiado y digitalizada su huella y su firma, consumirá un promedio de 6 minutos por ciudadano en área urbana y de 10 minutos en área rural, área en donde debemos incluir también el tiempo necesario para recorrer grandes y difíciles distancias.

En función de los tiempos de atención al ciudadano anteriormente mencionados, se deben considerar equipos cuyas características

satisfagan esta necesidad, por lo tanto y en conjunto con las cuotas diarias de registro, se puede concluir que se requiere de 3 equipos para área urbana y 2 equipos para área rural en cada zona cuyo promedio de ciudadanos previstos sea de 133,333 ciudadanos.

El equipo puede ser configurado de la siguiente forma:

- Unidad de empadronamiento
 - Microcomputadora
 - Sistema de Video
 - Unidad de discos ópticos
 - Cámara CCD
 - Sistema de huella-firma o cámara de video
 - Sistema eléctrico

Con la información mencionada anteriormente, especialmente la referencia a que se piensa en 300 Zonas de Registro, de las cuales 183 superan los 150,000 ciudadanos, se determinó que permanezca una asignación de 150 equipos de empadronamiento para cubrir aquellos distritos que sobrepasen en gran número la cifra promedio de ciudadanos y para sobrecargas de trabajo o descomposturas de algunos de los equipos asignados a los distritos electorales, esto es el parte del margen considerado después del punto de equilibrio.

EQUIPO DE ZONA

Para acopiar la información capturada diariamente por los 5 o más equipos de captura de información de cada zona, se necesita una configuración de equipo compuesto por lo siguiente:

- Centro zonal de procesamiento.

- Microcomputadora
- Unidad de discos ópticos
- Sistema de Video
- Sistema eléctrico

Se pretende que este equipo permita la concentración de información de tal forma que pueda hacerse ágil la transmisión de la misma a la Delegación Estatal y a su vez establecer la infraestructura necesaria para registrar en la Cédula de Identidad expedida los cambios de domicilio que notifique el ciudadano.

EQUIPO DE REGISTRO ESTATAL

Para aplicar una depuración a nivel estatal de la información recibida de las diferentes zonas de registro que compone cada Estado, para

confrontar en forma automática esta información con el padrón que se tenga registrado, para aplicar el control de homónimos y duplicados, para elaborar y controlar las estadísticas de registro a nivel estatal, para controlar y supervisar el funcionamiento de las unidades de cada zona y para emitir las Cédulas de Identidad Ciudadana se requiere de instalar equipo de cómputo que pueda soportar las cargas laborales mencionadas y que además permita un manejo fluido de la información.

Considerando lo anterior y la cantidad de ciudadanos que existen actualmente por cada Estado, podemos concluir lo siguiente:

a) Los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, cuya población se estima en el orden de 1'500,000 ciudadanos deben ser sujetos de la instalación de un centro estatal de procesamiento (menor) compuesto por:

- Microcomputadora Server
- Microcomputadoras Satélite
- Impresora Laser
- Sistema de video
- Laminado y troquelado
- Unidad de discos ópticos
- Controlador Multiflexor
- Sistema eléctrico

b) En los Estados de: Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla y Veracruz en donde se superan el 1'500,000 de ciudadanos se debe instalar un centro estatal de procesamiento (mayor) compuesto por:

- Minicomputadora
- Pack removible
- Unidad de discos ópticos
- Impresora Laser
- Laminado y troquelado
- Terminales
- Sistema eléctrico
- Sistema de video
- Controlador multiflexor, y

c) En las oficinas centrales del Registro Nacional de Ciudadanos se debe instalar un centro de procesamiento similar al centro estatal de procesamiento (mayor) para que se pueda supervisar el proceso nacional, controlar y evaluar sus avances, elaborar estadísticas específicas y especiales, validar y controlar la información que

remitiran los Estados y dar soporte mecanizado a las actividades de administración y de operación que se requieran.

CENTRO NACIONAL DE PROCESAMIENTO

Para que este centro produzca las listas nominales nacionales y emita las Cédulas de Identidad Ciudadana con fotografía, firma y huella de los ciudadanos que viven en el Distrito Federal se concluye:

a) Que es necesario adquirir:

- Computadora Mayor
- Unidad de discos ópticos
- Impresora laser 4090 o mayor
- Controlador multiflexor
- Pack gigante de 7 gigabytes
- Líneas privadas
- Equipos laminado y troquelado

b) Es importante mencionar que las configuraciones de equipo planeadas para establecer el nivel de registro, distrital, estatal y nacional, se verán modificadas o ajustadas por el sistema que se llegue a adquirir para desarrollar el programa de emisión de una Cédula en la que se conjuguen datos e imágenes.

**PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA
(MILES DE PESOS)**

CONCEPTO	CANTIDAD	COSTO TOTAL	COSTO GLOBAL
VI GASTOS DE ALIMENTACION			
- AUXILIARES TECNICOS	10,800	\$32'400,000	
- MENSAJERIA	600	1'800,000	
- SUPERVISION ADMINISTRATIVA	34	102,000	
- CHOFERES	35	105,000	
	11,469		\$34'407,000

**NOTA: BASE DE CALCULO:
11,469 X 10,000 X 25 DIAS X 12 MESES**

PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA LA EMISION DE LA
CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA
(MILES DE PESOS)

CONCEPTO	CANTIDAD	COSTO UNITARIO PESOS APROXIMADO	COSTO GLOBAL
VII VIATICOS			
- SERVIDORES PUBLICOS (VIATICOS)	64	\$ 215	\$2'476,800
- SERVIDORES PUBLICOS (BOLETO DE AVION)	64	700	2'648,800
TOTAL			\$5'126,400

VI. GASTOS DE ALIMENTACION.

Una de las características principales del proceso de registro será la de acercar al ciudadano los medios para que se pueda registrar, en este contexto se debe considerar los grandes recorridos que efectuarán las unidades móviles y los mensajeros que trasladarán información y paquetería.

Es por lo anterior que se ha considerado una ayuda de \$10,000.00 diarios para las personas que su trabajo lo realizarán en campo, ya sea en unidades móviles, en labores de supervisión o mensajería, y nunca en un lugar fijo o dentro de las oficinas; y en el caso de los mensajeros, este concepto incluye los montos necesarios para cubrir el costo de sus traslados a los lugares donde deba cumplir con sus funciones.

VII. VIATICOS.

Se tiene considerado que 64 servidores públicos, viajarán 15 días al mes por 12 meses a razón de un costo promedio diario de \$215,000.00 (215,000 X 64 X 15 X 12).

Se estiman viajes de servidores públicos de nivel superior a razón de 20 personas 6 veces al mes durante 12 meses, a razón de \$ 700,000.00 por viaje igual a \$ 252,000.00 (20 X 6 X 12 X 700 = \$1'008,000.00).

24 Jefes de Departamento viajen 6 veces por mes durante 12 meses a razón de 700 por viaje igual a \$1'209,600.00 (24 X 6 X 12 X 700).

20 Auxiliares Administrativos viajen 6 veces al mes durante 12 meses a razón de \$ 300,000.00 igual a \$432,000.00 (20 X 6 X 12 X 300).

**PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL CENSO
Y CAPTURA DE INFORMACION
(MILES DE PESOS)**

CONCEPTO	CANTIDAD	COSTO UNITARIO PESOS APROXIMADO	COSTO GLOBAL
VIII MATERIALES DIVERSOS			
- LISTA NOMINAL	3,500	\$250,000	
- PAPEL STOCK	5,000	150,000	
- FORMAS DE ALTAS	40'000,000	300	
- PLUMAS Y LAPICES	100,000	300	
- DISKETTES	100,000	4,000	
- MATERIAL DE OFICINA, ARTICULOS DE ESCRITORIO, Y DIVERSOS CONSUMIBLES DE COMPUTO			\$14'089,396

VIII. MATERIALES DIVERSOS.

Dentro de este contexto, los materiales diversos constituyen el material de apoyo que servirá para elaborar el Registro Ciudadano y los trabajos previos que sean considerados para la operación técnica administrativa del mismo.

Las formas continuas que sirven para la elaboración de listados cuya impresión está a cargo de Talleres Gráficos de la Nación, tiene un costo unitario de \$250,000.00 por caja y su presentación es en original y tres copias.

Para la elaboración de las listas que habrán de utilizarse durante la evaluación del proyecto, se requieren 3,500 cajas.

El papel para impresión de diversos listados, papel stock, como son: listados guías para entrega-recepción de Cédulas de Identificación Ciudadana, listados estadísticos, listados de validación de movimientos al padrón ciudadano, listados de bajas del padrón y de trabajos especiales, se adquiere en los Talleres Gráficos de la Nación y el precio de cada caja de papel 15" X 8.5" original y 2 copias es de \$150,000.00, por caja.

La cantidad de ciudadanos a registrar es de 40'000,000 de ciudadanos y se requieren 3,000 cajas para listados guías, 600 cajas para registros estadísticos (2 por cada zona de registro) 1,000 cajas para impresión de registros de bajas (se considera un 20% del padrón dado que se incluyen los cambios de domicilio de los ciudadanos, defunciones y suspensiones de derechos) y 400 cajas para diversos trabajos que se requieran.

En el proyecto de registro ciudadano, las 1,650 unidades que se encargarán de esta función acumularán su información semanalmente en un diskette, esto implica lo siguiente:

10 meses = 40 semanas
40 semanas = 40 diskettes
40 diskettes X 1,650 equipos = 66,000 diskettes

A la cifra resultante de diskettes mencionada anteriormente es necesario sumarle la cantidad de discos necesarios para respaldar la información y para este efecto se consideró un 25% de los 66,000, o sea 16,500.

Por último, en las unidades distritales para el acopio de información de los módulos de registro y las unidades estatales utilizaran un promedio

de 50 diskettes durante la realización del proyecto lo que origina lo siguiente:

32 Delegaciones Estatales X 60 diskettes =	1,920
300 Zonas de Registro X 50 diskettes =	15,000
	16,920

Los últimos 580 diskettes serán utilizados en las oficinas centrales del Registro Nacional de Ciudadanos y todos ellos conformarán el respaldo histórico del proyecto.

Las formas de altas, son las que se utilizarán para registrar a los ciudadanos y son producidas normalmente por Talleres Gráficos de la Nación, se requiere que vengan presentadas en original y 3 copias y su costo es en promedio de \$300.00 cada una.

En este capítulo también se incluye el material de oficina y los artículos de escritorio necesarios para el funcionamiento de las oficinas del Registro Nacional de Ciudadano en todo el país.

DISTRIBUCION DE EQUIPO Y VEHICULOS

ENTIDAD	FJOS	SEMIFJOS	MOVILES	TOTAL URBANO	ZONA RURAL RURALES	TOTAL EQP. ENTIDAD	TOT. VEH. ENTIDAD
01 AGUASCALIENTES	2	3	2	7	6	13	11
02 BAJA CALIFORNIA	6	7	6	19	15	34	28
03 BAJA CALIFORNIA SUR	2	2	1	5	2	7	5
04 CAMPECHE	2	2	1	5	5	10	8
05 COAHUILA	7	7	6	20	14	34	27
06 COLIMA	2	2	1	5	5	10	8
07 CHIAPAS	9	6	6	21	47	68	59
08 CHIHUAHUA	10	11	10	31	25	56	46
09 DISTRITO FEDERAL	40	49	48	137	13	150	80
10 DURANGO	6	4	3	13	23	36	30
11 GUANAJUATO	13	8	8	29	49	78	65
12 GUERRERO	10	4	4	18	48	66	56
13 HIDALGO	6	2	2	10	34	44	38
14 JALISCO	20	21	20	61	41	102	82
15 MEXICO	34	29	28	91	69	160	116
16 MICHOACAN	13	8	7	28	52	80	67
17 MORELOS	4	5	5	14	9	23	19
18 NAYARIT	3	2	2	7	11	18	15
19 NUEVO LEON	11	14	14	39	17	56	45
20 OAXACA	10	9	9	28	34	62	52
21 PUEBLA	14	11	10	35	45	80	66
22 QUERETARO	3	2	2	7	14	21	18
23 QUINTANA ROO	2	1	1	4	5	9	7
24 SAN LUIS POTOSI	7	4	4	15	31	46	39
25 SINALOA	9	6	6	21	28	49	40
26 SONORA	7	6	6	19	15	34	27
27 TABASCO	5	2	2	9	28	37	32
28 TAMAULIPAS	9	9	8	26	20	46	37
29 TLAXCALA	2	2	2	6	10	16	14
30 VERACRUZ	23	17	17	57	94	151	118
31 YUCATAN	4	5	4	13	9	22	18
32 ZACATECAS	5	2	2	9	23	32	27
TOTAL NACIONAL	300	262	247	809	841	1,650	1,300

DISTRIBUCION DE RECURSOS HUMANOS

ENTIDAD	OPER. TECNICO	AJUD. ADMON.	EMBAJEROS	OPERADOR MICO DISTRIAL	COORD. DE PRIV.	OPER. TECNICO	LAMINA TECNICO	SUPERV.	OPER. TECNICO	LAMINA TROO.	SUPERV.	OPER. TECNICO	SUPERV.	NACIONAL OPERITEC	TOTAL
01 AGRADOS LIENTES	80	33	4	2	1	9	6	3	0						118
02 BAMA CALIFORNIA	188	83	12	6	1	6	6	3	0						278
03 BAMA CALIFORNIA SUD	38	15	4	2	1	9	6	3	0						78
04 CAMPECHE	46	24	4	2	1	9	6	3	0						86
05 CHIAPALA	162	80	14	7	1	6	6	3	0						262
06 COLIMA	45	24	4	2	1	6	6	3	0						84
07 CHIHUAHUA	267	178	18	9	1	6	6	3	0						468
08 CHIHUAHUA	281	137	20	10	1	6	6	3	0						447
09 INSTITUTO FEDERAL	681	329	88	48	1	6									1,311
10 DURANGO	147	88	12	8	1	9	6	3	0						273
11 GUANAJUATO	321	184	28	13	1	6	6	3	12	6	3				678
12 GUERRERO	252	167	20	10	1	6	6	3							488
13 HIDALGO	182	113	12	6	1	6	6	3							312
14 JALISCO	488	248	40	20	1				12	6	3				818
15 MEXICO	763	377	86	34	1				12	6	3				1,254
16 MICHOACAN	324	200	28	13	1				12	6	3				666
17 MORELOS	111	86	8	4	1	9	6	3							188
18 MAYAGIT	75	44	6	3	1	9	6	3							147
19 NUEVO LEON	284	134	22	11	1				12	6	3				474
20 OAXACA	270	166	20	10	1	6	6	3							474
21 PUEBLA	346	187	26	14	1				12	6	3				608
22 QUERETARO	84	53	8	3	1	9	6	3							166
23 QUINTANA ROO	38	21	4	2	1	9	6	3							86
24 SAN LUIS POTOSI	183	118	14	7	1	9	6	3							338
25 SINALOA	219	119	18	9	1	9	6	3							378
26 SONORA	168	80	14	7	1	9	6	3							278
27 TABASCO	138	86	10	6	1	9	6	3							267
28 TAMAULIPAS	218	110	18	9	1	9	6	3							372
29 TLAXCALA	68	41	4	2	1	9	6	3							132
30 VERACRUZ	624	383	48	23	1				12	6	3				1,088
31 YUCATAN	106	63	8	4	1	9	6	3							188
32 ZACATECAS	123	80	10	6	1	9	6	3							237
33 REGISTRO NACIONAL CIUDADANO												18	3		19
34 CENTRO NACIONAL DE PROCESAMEN														28	28
	7,377	4,623	600	300	32	218	144	72	84	42	21	18	3	28	12,980

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con base en lo expuesto a lo largo de este trabajo, considero que son sustentables las siguientes conclusiones, que en algunos casos pueden adoptar la condición de recomendaciones.

1. Partiendo de la base de que la Administración Pública es una ciencia que pretende en forma permanente encontrar el cambio o la renovación de técnicas y procesos administrativos, creando nuevas expectativas y mejores respuestas a las exigencias sociales, concebí este trabajo con el fin de proponer la creación de un instrumento que fortalecería la democracia y garantizaría a los mexicanos un mejor ejercicio de sus derechos. Esto es, que exista un documento oficial plenamente reconocido que acredite la ciudadanía y sirva como instrumento para ejercer el derecho del voto y no un documento electoral que sustituya en sus funciones al documento obligatorio marcado en el artículo 36 de la Constitución, la Cédula de Identidad Ciudadana.
2. Por otra parte, la idea de la democracia es consustancial a la administración pública, entendida como disciplina y como estructura política de organización. Por tanto, temas como el de esta tesis contribuyen a enriquecer esa idea democrática y a ratificar las finalidades esenciales de esa disciplina-estructura, que sin duda deben fortalecer también a la Administración Pública.
3. La expresión de la democracia más comúnmente entendida, la más palpable para el hombre común, es la elección de los gobernantes. Sin embargo, la tradición política liberal mexicana nos ha hecho comprender que la democracia no sólo debe reducirse a un proceso técnico de elecciones, sino también a un aspecto social y económico que también preocupó, desde el principio, a nuestros próceres; a saber, que la democracia también debe manifestarse en un creciente bienestar para la población en su conjunto y de manera particular, para los más necesitados. Amén de que la democracia debe garantizar por principio un acceso o una posibilidad de acceso

igualitaria para todos los ciudadanos, y es la Administración Pública el vehículo ejecutor y de enlace entre los Gobernantes elegidos y la sociedad mexicana.

4. Un análisis minucioso de nuestro actual sistema democrático nos induce a pensar que, desgraciadamente, en México ha tendido a comprenderse la democracia en un sentido restringido, es decir, como democracia electoral, en detrimento de sus sentidos político amplio, social, económico y de bienestar, situación que desde mi punto de vista incluye también la certificación de la ciudadanía con los derechos y obligaciones que esto conlleva.
5. Existen diversos grupos sociales que no cuentan con un medio para identificarse y certificar su personalidad y, en cierta medida, impedir que sean objeto de abusos de diversas autoridades por tal motivo. Entre esos grupos figuran amas de casa, adultos analfabetos, campesinos y algunas personas que no entienden que registrarse como electores y obtener la Credencial para Votar con Fotografía sea una obligación, situación así contemplada en la Legislación Electoral, a diferencia de que la obtención de la Cédula de Identidad Ciudadana debe ser radicalmente obligatoria. La situación de esos grupos se presta para que sean objeto de abusos de los partidos políticos, quienes los afilian a cambio de otorgarles una credencial carente de validez oficial y comprometer, así, indirectamente su voto.
6. La historia de México no registra antes de 1980 intentos formales y oficiales para establecer una cédula como la que aquí se ha propuesto. Tampoco existen indicios de que en algún momento los partidos políticos hayan pugnado por el establecimiento de la cédula en cuestión. Esta afirmación la comprobé al revisar de manera exhaustiva la bibliografía disponible. Puede afirmarse que ni siquiera los registros de ciudadanos elaborados previamente a la realización de elecciones, a lo largo de nuestra historia, se han preciado de confiables. Sin embargo, mediante entrevistas con trabajadores del sector público pude saber que entre 1980 y 1981 se hizo un intento por implantar la Cédula de Identidad Ciudadana, proceso que comenzaría entre los propios trabajadores del Estado. Y de hecho comenzó, a tal punto que los trabajadores de las Secretarías de

Hacienda y Crédito Público y de Gobernación, alcanzaron a obtenerla. Sin embargo, este intento no fructificó, debido a que no estableció como obligatoria la obtención de la Cédula y el ciudadano debía proporcionar la fotografía, además, los partidos opositores de entonces rechazaron la medida, argumentando que se trataba de un intento para crear un fichero nacional con fines de control político y civil. Paradójicamente, después de aquel momento han sido los propios partidos políticos de oposición lo que han planteado la necesidad de que se implante la cédula, porque consideran que con ello se aliviarían algunos de los problemas técnicos que padecen los procesos electorales en México. Producto de esta idea fue la concertación partidos-gobierno que llevó a la promulgación de un decreto, mismo que fue publicado el 6 de abril de 1990, para modificar el artículo 36 constitucional e instituir un Registro Nacional de Ciudadanos. Es Evidente que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) representa, sin embargo, el fruto de toda una experiencia histórica acumulada en materia de elecciones e implícitamente, de registro de ciudadanos con fines electorales.

7. Desde luego, lo antes dicho implica que los partidos políticos serían actores fundamentales en el proceso de instrumentación de la Cédula de Identidad Ciudadana. Además, se requeriría poner en marcha una intensa campaña de comunicación social para inducir a los ciudadanos a registrarse y obtener la cédula, a la vez que se les haría saber de la obligatoriedad de obtenerla y hasta incluso algunas sanciones por no poseerla o darle mal uso.
8. Una de las razones que harían conveniente la implantación de la Cédula de Identidad Ciudadana sería que los ciudadanos mexicanos, por el solo hecho de serlo, tendrían a su alcance -sin tener que reunir otros requisitos, como ocurre tratándose de otras identificaciones-, un documento que les permitiría realizar cualquier trámite, ante cualquier autoridad del sector público o privado.
9. Por otra parte, la existencia de la Cédula de Identidad Ciudadana incrementaría considerablemente la confiabilidad de la credencial para votar, al mejorar la calidad de la información registrada en los padrones electorales. Con ello también ganarían credibilidad los comicios. Como es sabido, la credencial para votar se expide de

buena fe, sin mayores requisitos, en tanto que para obtener la Cédula de Identidad Ciudadana se requeriría demostrar fehacientemente que el acreditado existe y que los datos que ha asentado son correctos. A mediano plazo, la nueva cédula podría sustituir a la credencial de elector, pues aquella no estaría condicionada por la voluntad o ausencia de voluntad que el ciudadano manifestara para votar (quienes no tienen la intención de votar no tramitan su credencial de elector, en la mayoría de los casos). De hecho, desde un principio el Registro Nacional de Ciudadanos debería servir, entre otras cosas, como apoyo a los procesos electorales, desde luego bajo la vigilancia estricta del Instituto Federal Electoral quien sería el responsable de hacer un buen uso de la información proporcionada por el Registro Nacional de Ciudadanos. En todo caso, su uso podría restringirse al cotejo y verificación de la confiabilidad de los padrones ciudadanos para elaborar padrones electorales.

10. La inexistencia de la Cédula de Identidad Ciudadana hace que permanezca sin cumplirse el mandamiento del artículo 36 constitucional, mismo que señala a los mexicanos la obligación de "inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos en los términos que determinen las leyes". Como puede deducirse de la redacción de ese precepto, es obligatoria la existencia de la Cédula de Identidad Ciudadana y del Registro Nacional de Ciudadanos del cual se derivaría. En su segundo párrafo el artículo señala: "La organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público y, por lo tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos." Razón por la cual es por medio de la Administración Pública como se le debe dar respuesta a este incumplimiento legal y esta falla de atención con la ciudadanía.

11. Es evidente, pues, la necesidad de que exista un documento de identificación clara y ampliamente reconocido por todos los sectores de la sociedad, mismo que permita a todo ciudadano identificarse oficialmente, realizar diversos trámites burocráticos y, al Estado y los partidos políticos, tener una mayor certeza sobre la calidad de quienes votan, de los padrones y en general de algunas etapas del proceso electoral.

12. Como ha podido apreciarse a lo largo de esta tesis, para la instrumentación de la Cédula de Identidad Ciudadana se requiere la utilización de técnicas administrativas e informáticas, así como la comprensión clara de los derechos y obligaciones que tendrían en este proceso tanto el Estado como los ciudadanos. Sin embargo, también se requiere algo que me parece más importante aún: voluntad política para poner en marcha el proceso. El Registro Nacional de Ciudadanos, del cual se derivaría la existencia de la cédula multicitada, sería un banco de información único y de gran calidad para la administración pública mexicana, que le permitiera planear con mayor precisión los proyectos de inversión social y evitaría las grandes erogaciones por continuos cambios en formatos y colores de las credenciales de elector.
13. La Cédula de Identidad Ciudadana podría ser procesada y emitida a través de medios computarizados y la imagen del ciudadano podría ser reproducida en color o blanco y negro. El equipo de cómputo necesario para efectuar el registro podría funcionar adecuadamente instalado en vehículos automotores y tanto en zonas urbanas como en rurales, por lo que la cédula podría emitirse en todo el país, sin menoscabo de las medidas de seguridad que se imprimirían a la cédula, como ya se hizo en el caso de la credencial para votar con fotografía; y aunque la actualización de la Cédula de Identidad Ciudadana también representaría un gasto permanente, éste sería sin duda menor, pues solo sería necesario, en lo sucesivo, incluir a quienes cumplieran la mayoría de edad, así como actualizar los datos de quienes cambiaran de domicilio.
14. Sin embargo, uno de los problemas técnicos que se derivarían de la instrumentación de la Cédula de Identidad Ciudadana sería que en México no existen proveedores experimentados en desarrollar técnicas de identificación mediante sistemas de cómputo, por lo cual quizá sería necesario recurrir a proveedores del extranjero o a poderosas transnacionales. Existen varios proveedores que comercializan sistemas de identificación utilizando sistemas de cómputo; todos ellos importan los equipos y sólo algunos podrían afrontar la tarea por sí solos. Todos los proveedores consultados mencionaron que para disminuir el costo de la emisión de la Cédula de

Identidad Ciudadana sería necesario utilizar equipo de cómputo de fabricación nacional o armado en el país, tales como IBM o Hewlett Packard. Ambas empresas tienen soporte técnico a nivel nacional y, en caso necesario, podrían reforzarlo para garantizar el cumplimiento de una tarea que les redituaría amplios beneficios económicos. Sin embargo, considero que la técnica más conveniente en este caso sería la de impresión láser, en cuyo campo existen en México dos empresas que garantizarían prestar el servicio en todo el país. También podrían emplearse otras técnicas, tales como impresión por microgotas de tinta de alta densidad, impresión vibrograbada por buril, impresión fotocopiada e impresión fotográfica, sin embargo, se considera que la impresión Láser es la más adecuada.

15. La implantación de la Cédula de Identidad Ciudadana implica varios supuestos:

- a) La existencia de una voluntad política, democrática y participativa, tanto en el Estado -por su disposición a propiciarla-, como en los partidos políticos y los ciudadanos.

- b) La reglamentación del derecho a la información, tema que quedó inconcluso desde 1977, cuando se incluyó en el artículo 6º constitucional la obligación estatal de garantizar el derecho a la información.

- c) La regulación del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, con el fin de que, en su momento, se encuentren en igualdad de condiciones y puedan promover o criticar el proceso de implantación de la Cédula de Identidad Ciudadana. Esto hace necesario modificar y actualizar los reglamentos y leyes que rigen, de manera anacrónica, la conducta de los medios de comunicación en nuestros días. Tales ordenamientos han sido rebasados ampliamente por las nuevas tecnologías y circunstancias. En su oportunidad, los propios partidos políticos han planteado sus recomendaciones y posturas al respecto. Una alternativa podría ser la asignación de un canal de Televisión y de una estación de radio,

ambos con cobertura nacional, para uso exclusivo de los partidos políticos.

Otros países, como Francia, Argentina, España, Italia y Perú, han implantado desde hace mucho tiempo documentos nacionales de identidad que, a la vez, sirven a los ciudadanos como identificación con fines electorales. No obstante, una revisión metódica de los preceptos electorales de numerosos países me lleva a concluir que en ninguna otra legislación, como en la mexicana, se encuentran tantas facilidades y prerrogativas para los ciudadanos y los partidos políticos en cuanto a su participación en la conformación, depuración y actualización de los padrones electorales. La legislación mexicana prevé la existencia de organismos específicos de vigilancia integrados por los partidos políticos. Paradójicamente, en pocos países como en el nuestro los procesos electorales tienen tan escasa credibilidad. Esto hace aún más recomendable el establecimiento de la Cédula de Identidad Ciudadana.

Considero que en México está dado el marco jurídico necesario para la implantación de dicha cédula. El marco jurídico en cuestión está dado por el artículo 36 constitucional; los artículos 85, 86 y 88 a 92 de la Ley General de Población y en el artículo 16 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

En cuanto a las condiciones políticas necesarias para implantar la Cédula de Identidad Ciudadana, en mi opinión, también existen, pues así lo denota el desarrollo actual de las fuerzas políticas y la apertura y madurez política alcanzadas por el Estado mexicano.

El procedimiento administrativo encaminado a establecer la Cédula de Identidad Ciudadana, una vez que se ha señalado la existencia de las condiciones jurídicas y políticas necesarias, pasará por las siguientes fases:

- a) Levantamiento de los datos por medio del Registro Nacional de Ciudadanos, hoy a cargo de la Secretaría de Gobernación. Los datos en cuestión serían los siguientes:

- > Nombre completo
 - > Fecha de nacimiento
 - > Sexo y estado civil
 - > Domicilio completo
 - > Manzana, Sección y Distrito Electoral
 - > Ocupación
 - > Escolaridad
 - > Registro Federal de Causantes
 - > Huella digital
 - > Fotografiar en los módulos
 - > Clave única, número o algoritmo para identificar a cada ciudadano
 - > Tipo de sangre
- b) Emisión y distribución de las Cédulas de Identidad Ciudadana en todo el país en forma permanente.
- c) Instrumentación de los diversos servicios que prestará el Registro, sobre todo con fines estadísticos y de programación y presupuestación gubernamentales. Por ningún motivo se proporcionará información a particulares o a Procuradurías, esto con el fin de mantener la confianza del ciudadano.
- d) Hacer los esfuerzos necesarios para que la clave única de identidad sea reconocida y utilizada en toda la Administración Pública Nacional, para homogeneizar los controles administrativos en todas las Dependencias.
- e) Establecimiento de convenios con los Estados y con Instituciones de la Iniciativa Privada para lograr su colaboración en la instauración y en el proceso de instrumentación de la Cédula de Identidad Ciudadana.
- f) Elaboración de la normatividad que rija la expedición y usos de la Cédula de Identidad Ciudadana y vigilar su permanente actualización y vigencia.

Rechazada ayer, apoyada unánimemente hoy. Así se considera la Cédula de Identidad Ciudadana, en días pasados el Congreso de la Unión aprobó en forma unánime la iniciativa que reglamenta el art. 36 de la Constitución, Fracc. Primera, con referencia a la obtención de la Cédula de Identidad.

De esta forma se alienta y estimula lo que ayer se vela con escepticismo e incluso se rechazaba, Si bien desde 1933 ya se preveía la existencia de la Cédula de Identidad Ciudadana, con valor probatorio sobre los datos de su titular, con la Ley de Identificación Personal, no es sino hasta 1980 cuando se promueve llevarla a la práctica mediante un proyecto intersecretarial coordinado por la Secretaría de Gobernación.

Dicha iniciativa planteaba la conveniencia de establecer una clave única y una Cédula de Identidad personal indispensable para llevar a cabo todo tipo de trámites.

Este proyecto, sin embargo no pudo llevarse a cabo debido a resquemores públicos de que se tratara de una estrategia político-policíaca con fines represivos que vulnerara las garantías individuales de los mexicanos, esta propuesta fue encabezada por los partidos políticos de oposición. Ahora las condiciones han cambiado notablemente, ahora quienes exigen la Cédula de Identidad Ciudadana, son precisamente los partidos de oposición. En las sesiones de consulta pública para la Reforma Electoral el Partido Revolucionario Institucional se opuso a la Cédula, sin embargo en el congreso de la Unión, la aprobación fue unánime en 1992.

El proyecto de 1980 fue retomado una década después, al ponerse en marcha la reforma electoral promovida por el Ejecutivo Federal en 1989. En los más distintos tonos los partidos políticos de oposición destacaron la conveniencia de que se creara el Registro Nacional de Ciudadanos.

Hoy, reglamentado el artículo 36 constitucional fracción primera, surgen el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad

Ciudadana, que tienen como propósito esencial contribuir al establecimiento de elementos para formular programas en materia demográfica y modernizar los sistemas administrativos y dicen los políticos que con esto se subsana la laguna en materia de identificación fehaciente, situación que se pone en contraposición al proceso de fotocredencialización electoral, instrumento que desde mi punto de vista representa una erogación enorme al erario federal, cuya vigencia será muy corta, puesto que el instrumento que se debe utilizar es la Cédula de Identificación Ciudadana, documento que debe ser expedido por el Gobierno Federal en instancias de Registro de Ciudadanos y no por autoridades electorales y que a la vez sean estas las que intenten validar la ciudadanía mexicana.

Las reformas a la Ley General de Población aprobadas durante 1992, establecen que será la Secretaría de Gobernación la Dependencia responsable de elaborar el Registro Nacional de Población, que se dividirá en dos secciones: Registro Nacional de Ciudadanos y Registro de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana.

Para expedir la Cédula de Identidad Ciudadana, cuya vigencia no podrá ser mayor de 15 años, para evitar que los cambios en los rasgos físicos del ciudadano le resten credibilidad y nulifiquen su eficacia, la Ley dispone que el interesado debe acudir a la Secretaría de Gobernación, llenar su solicitud y entregar copia certificada del acta de nacimiento, certificado de naturalización o de nacionalidad, según el caso. Cuando carezca del acta de nacimiento, se podrán presentar otros documentos que garanticen la veracidad de los datos personales. El artículo 105 de la Constitución precisa que la Cédula de Identidad Ciudadana, tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas ya sea en el país o en el extranjero y las personas físicas y morales con domicilio en el país.

La Cédula contendrá los datos siguientes: apellidos paterno, materno y nombre; clave única del Registro de Población; fotografía del titular; lugar y fecha de nacimiento y firma y huella de la persona.

Es importante señalar que si bien la inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos y Menores es obligatorio, el artículo 106 garantiza que ninguna persona podrá ser sancionada por no portar el documento respectivo. En tanto no opere el registro, se precisa la credencial para votar con fotografía fungirá temporalmente como instrumento de identidad, situación que ratifica mi posición al respecto del enorme gasto que se está realizando en detrimento de presupuesto federal, ya que también se tiene que invertir en la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

Mediante el estudio de la organización y de la estructura gubernamental relacionada con el tema de la tesis, se llega a concluir que la Administración Pública es el elemento imprescindible para lograr metas de carácter económico y social que procuren el desarrollo nacional y que por lo tanto esta inmiscuida en las disposiciones legales que rodean la instauración de la Cédula de Identidad Ciudadana. Por su dinamismo es a esta ciencia a la que debemos acudir par lograr la concretización de proyectos como el que hemos descrito, puesto que ella participa en muchas actividades en las que se desarrolla la vida de cualquier sociedad.

La propia dinámica de la Administración Pública implica el cambio permanente del contexto en el que se desenvuelve, razón por la cual en caso de instaurarse la Cédula de Identidad Ciudadana, su actualización y vigencia deben vivir permanentemente, y quienes estén a cargo del proyecto, capacitarse y controlar las actividades a nivel nacional, para obtener los mejores resultados.

Del mismo modo, debemos aceptar con naturalidad que el progreso tecnológico se desarrolla exponencialmente, lo que antes ocasionaba el consumo de muchos años para su avance, ahora sólo requiere de días y muy pronto solo horas o minutos y los creadores o modificadores de la computación permanecerán en lucha por mejorar su marca para duplicar su capacidad cada 18 meses o menos. Es así como el ayer, el hoy y el mañana se convierten en un presente asombroso, sorprendente y fugaz para beneficio de la humanidad.

Considerando la viabilidad del proyecto descrito en esta tesis, deseo terminar este trabajo anotando, desde un punto de vista personal que la democracia debe constituirse con tres elementos fundamentales:

- El reconocimiento a los derechos inalienables del hombre; la ciudadanía.
- La prioridad de la libertad ejercida por una ciudadanía organizada; el ejercicio del sufragio.
- Equidad social: Justicia universal imprescindible.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

NOTAS.

- 1) Tomado de la Revista "Cientific American", marzo de 1977 (Vol. 236, No. 3). "The Earliest Maya" (Los primeros Mayas), Norman Hammond.
- 2) Díaz Bolio, José, "La Cultura más Antigua del Mundo; la Maya. Ed. Universidad de Yucatán. Mérida, Yuc. 1984.
- 3) Velasco Piña, Antonio. "Tlacaelel. El Azteca entre los Aztecas". Ed. Jus. México, 1985. P. 49.
- 4) Velasco Piña, Antonio. Op. cit. p. 51.
- 5) López Austín, Alfredo. "La Educación de los Antiguos Nahuas 2". Ediciones El Caballito. SEP. Cultura, México,
- 6) Bravo Ugarte, José. " Compendio de Historia de México ".
- 7) Bravo Ugarte, José. Op. Cit. P. 76.
- 8) IBIDEM, p. 76-77.
- 9) González Casanova, Pablo y otros. "Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas". Ed. Siglo XXI, 2a. Edición.
- 10) González Casanova, Pablo. Op. Cit. P. 42.
- 11) Bravo Ugarte, José. Op. Cit. P. 88.
- 12) Emmerich, Gustavo Ernesto y otros Autores. "Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas", Ed. Siglo XXI, 2a. Ed.
- 13) Toro, Alfonso. "Historia de México". Ed. Patria. México 1985. Vigésima edición. 2º Tomo. P. 320.

- 14) Toro, Alfonso. "Historia de México". Ed. Patria. México 1985. Vigésima Edición. 2º tomo. P. 320.
- 15) Emmerich, Gustavo Ernesto. Op. Cit. P. 44.
- 16) Gaxiola, Jorge. "Los tres Proyectos de Constitución de 1842". en los derechos del Pueblo Mexicano. México Porrúa. 1978. pp. 658-659.
- 17) Op. Cit. p. 730.
- 18) Toro, Alfonso. Op. Cit. P. 102. 3er. Tomo.
- 19) Bravo Ugarte, José. Op. Cit. p. 242.
- 20) González Casanova, Pablo. Op. Cit. p. 52.
- 21) Bravo Ugarte, José. Op. Cit. p. 243.
- 22) Emmerich, Gustavo Ernesto. Op. Cit. p. 51.
- 23) González Casanova, Pablo. Op. Cit. p. 49.
- 24) Bravo Ugarte, José. Op. Cit. p. 250.
- 25) González Casanova, Pablo. Op. Cit. P. 130.
- 26) IBIDEM. p. 146.
- 27) Moreno, Daniel. "Los Partidos en el México Contemporáneo. (1916-1982). México. Edición Especial para la Secretaría de la Defensa Nacional. 8ª. edición. 1982. P. 380.
- 28) Del Toro, Alfonso. Op. Cit. p. 205. 3er. tomo.
- 29) Rabasa, Emilio. "La Constitución y la Dictadura". México Ed. Porrúa. 5ª Ed. 1976, p. 39.

- 30) Emmerich, Gustavo Ernesto. op. Cit. P. 199.
- 31) Rodríguez Araujo, Octavio. "Los Partidos Políticos". Deslinde No. 67. U.N.A.M. México, 1975. p. 10.
- 32) Gaxiola, Jorge. Op. Cit. p. 750.
- 33) Rabasa Emilio. Op. Cit. p. 63.
- 34) Moreno, Daniel. Op. Cit. p. 410.
- 35) IBIDEM. p. 450.
- 36) Zoraida Vázquez, Josefina. "La República Federal". Historia de México, T. VIII, México, Salvat. Mexicana de Ediciones, 1978. p. 179.
- 37) López Moreno, Javier. "La Reforma Política en México". Ediciones del Centro de Documentación Política, A. C. México 1979, p. 40.
- 38) Op. Cit. p. 42.
- 39) De la Cueva, Mario. "El Constitucionalismo Mexicano". El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX. Varios autores. U.N.A.M. 1957, p. 1261.
- * 40) Fuentes Díaz, Vicente. "Los Partidos Políticos en México" México, editorial Altiplano, 3ª edición, 1972 p. 31.
- 41) De la Cueva, Mario. Op. Cit.. p. 1270-1271.
- 42) Fuentes Díaz Vicente. Op. Cit. p. 61.
- 43) Delhumeau, Antonio. "México, Realidad Política de sus Partidos". México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos. 2ª Edición. p. 326.
- 44) Reyes Heróles, Jesús. "La Historia y la Acción". 2ª edición. México, ediciones Oasis, 1978. p. 212-213.

- 45) Arnaldo Córdova. "La ideología de la Revolución Mexicana" México, Ediciones Era. 3ª Edición. 1974, p. 94.
- 46) Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana", México, Fondo de Cultura Económica, 6ª ed. 1970, p. 114.
- 47) Francisco I. Madero. "La Sucesión Presidencial en 1910, México, Editora Nacional, 3ª Ed. 1974, p. 329.
- 48) Cosío Villegas, Daniel. "El Sistema Político Mexicano". México. Editorial Joaquín Mortiz. p. 44.
- 49) López Moreno, Javier. Op. Cit. p. 147.
- 50) K. Furtak Roberto. "El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México", U.N.A.M., 1978, p. 93.
- 51) Rodríguez Araujo, Octavio. Op. Cit. p. 142.
- 52) K. Furtak, Roberto. Op. Cit. p. 31.
- 53) Córdova, Arnaldo. "La Política de Masas y el Futuro de la Izquierda en México". Ed. ERA. 1979. p. 17.
- 54) Manlio Fabio, Murillo Soberanis. "La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista". Ed. Diana. 1979. p. 111.
- 55) Fátima Hernández, Christlieb. "Cuatro Partidos Políticos sin Registro Electoral" PCM, PDM, PMT, PST. Revista del Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.A.M. Vol. No. 34, septiembre-diciembre de 1975. p. 80-
- 56) Intervención de los representantes de la U.I.C. ante la C.F.E. Op. Cit. p. 222
- 57) Intervención de los Representantes de la Organización Partido Revolucionario de los Trabajadores ante la C.F.E. Op. Cit. p. 267.

- 58) Intervención de los Representantes de la Organización. Movimiento de Acción y Unidad Socialista ante la C. F. E. Op. Cit. p. 267,
- 59) Intervención de los Representantes de la Organización P. L.M. ante la C.F.E. Op. Cit. p. 275.
- 60) J. Posadas. Artículo de octubre de 1966, citado por Gilly, Adolfo. "La Revolución Interrumpida". Ed. "El Caballito". 2ª ed. México, 1960, p. 403.
- 61) Tomado del Periódico "El Nacional", "Que los Partidos se definan", Arturo Romo. 16 de febrero de 1989. p. 1-5. 2ª Sección.
- 62) Murillo Soberanis, Manlio Fabio. Op. Cit. p. 85.
- 63) Arturo Romo. Op. Cit. p. 5.
- 64) IBIDEM.
- 65) Roscoe C. Martín. "Administración Pública". Ed. Herrero Hermanos, Sucs., S.A., México, 1967. p. 402.
- 66) IBIDEM, p. 404.
- 67) Roscoe C. Martín. "Administración Pública". Ed. Herrero Hermanos, Sucs., S.A., México, 1967. p. 405.
- 68) IBIDEM, p. 407.
- 69) IBIDEM, p. 408.
- 70) IBIDEM, p. 408.
- 71) IBIDEM, p. 409.
- 72) Tomado del Periódico "El Nacional", martes 17 de febrero de 1989, "Partidos, un bien imprescindible". José Ma. Calderón. 3ª sección, p. 1-5.

- 73) "La Democracia en México". Cuadernos de Cultura Política. Ed. PRI. México 1976, p. 12.
- 74) Tomado del Periódico "El Nacional", lunes 16 de febrero de 1989, "Que los Partidos se definan". Arturo Romo. 2ª sección, p. 1.
- 75) "La Revista del Colegio". "La Idea de la Democracia". Artículo: "La Nueva Propuesta Democrática", por Raúl Olmedo. Año 1, No. 1. agosto de 1989, pp. 189 a 198.
- 76) Tomado del Periódico "El Nacional", Lunes 16 de enero de 1984, "Qué es la Democracia Revolucionaria", Sergio Antonio Canale, 1ª sección, p. 9.
- 77) Tomado de "La Revista del Colegio". "Tareas de la Democracia". "Entrevista a Héctor Aguilar Camín". Año 1 No. 2 diciembre de 1989, pp. 127-128
- 78) IBIDEM, "Entrevista a Miguel Ángel Granados Chapa", p. 145.
- 79) De Andrea Sánchez, Francisco. "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano". Ed. Porrúa. México 1987, p. 180
- 80) IBIDEM, p. 182.
- 81) González Liaca, Edmundo. "Deslinde" Cuadernos de Cultura Política Universitaria. "¿Qué es eso de la Democracia Social?" Ed. Centro de Estudios sobre la Universidad. U.N.A.M. Abril 1977. No. 8, p. 36
- 82) Tomado de "La Revista del Colegio", "La Idea de la Democracia". Artículo, "La Democracia en el Mundo Moderno por Enrique González Pedrero. Año 1, No. 1, agosto de 1989 p. 161.
- 83) González Pedrero Enrique. Op. Cit. p. 162.
- 84) IBIDEM, P. 163.
- 85) Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública en México". Tomo I.

- 86) Núñez Jiménez Arturo. "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano". Ed. F.C.E. México, 1991. p. 21-22.
- 87) Smith, Peter H. "The Present State Of Teaching and Research", *Públic Adminsitration*, Vol. 39, 1961, p. 222.
- 88) Tomado de la versión estenográfica de la sesión de la Comisión Federal Electoral. 9 de enero de 1989, p. 17.
- 89) Tomado del Periódico "El Nacional", 10 de enero de 1989, 1ª. sección, p. 5.
- 90) Núñez Jiménez, Arturo. "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano". Ed. F.C.E., México, 1991, p. 15.
- 91) Núñez Jiménez, Arturo. Op. Cit. P. 16-17.
- 92) Tomado de "Memoria de la Consulta Pública para la Reforma Electoral". Ed. Comisión Federal Electoral. México 1990, Tomo I pp. 1-66.
- 93) Op. Cit. Tomo I, pp. 67-144.
- 94) Op. Cit. Tomo II, pp. 1-69.
- 95) Op. Cit. Tomo II, pp. 70-120.
- 96) Op. Cit. Tomo III, pp. 1-107.
- 97) Newman Valenzuela, José. "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano". Ed. Porrúa, México 1989, p. 182.
- 98) Newman Valenzuela, José. Op. Cit. p. 185.
- 99) IBIDEM. P. 191.
- 100) IBIDEM. p. 192.

101) Tomado del Periódico "El Nacional", "En los Comicios Federales del 94, Credenciales con foto; I.F.E.", Sábado 1° de febrero de 1992, Secc. Vida Pública, p. 5.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Bravo Ugarte, José. "Compendio de Historia de México" Ed. Jus. México 1984. pp. 364
- Comisión Federal Electoral, "Proceso Electoral Federal 1984-1985" Talleres Gráficos de la Nación, México 1985 pp. 154.
- Comisión Federal Electoral, "La Nueva Legislación Electoral Mexicana", Talleres Gráficos de la Nación, México 1987. pp. 132.
- Comisión Federal Electoral, "Código Federal Electoral" Talleres Gráficos de la Nación, México 1987, pp. 272.
- Comisión Federal Electoral. "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", Talleres Gráficos de la Nación. México 1990, pp. 285.
- Comisión Federal Electoral, "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales". Talleres Gráficos de la Nación. México 1978. pp. 285.
- Delhumeau, Antonio. "México, Realidad Política de sus Partidos". Instituto Mexicano de Estudios Políticos. México 1977. pp. 510.
- Fuentes Díaz, Vicente. "Los Partidos Políticos en México". Ed. Altiplano. México 1972. pp. 248.
- González Casanova, Pablo y otros. "Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas". Ed. Siglo XXI. México 1989. pp. 385.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. "Antología de Reformas Constitucionales Político Electorales", Libros 1º, 2º, 3º y 4º. Cía. Editorial Impresora y Distribuidora, S.A., México 1988. pp. 165.
- López Austin, Alfredo. "La Educación de los Antiguos Nahuas". Ediciones El Caballito. México 1985. pp. 160.
- López Moreno, Javier. "La Reforma Política en México". Ediciones del Centro de Documentación Política A. C. México 1979. pp. 304.
- Martínez Nateras, Arturo. "El Sistema Electoral Mexicano". Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa. México 1979. pp. 188.
- Marx, C. y otros, "Tareas de la Democracia", La Revista del Colegio, Breve Antología de textos clásicos, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, México 1989, pp. 326.

- Moreno, Daniel. "Las Ideas Políticas y los Partidos en México". Ed. Pax-México. 1982. pp.511.
- Moreno, Daniel. "Los Partidos Políticos del México Contemporáneo (1916-1982). Edición especial para la Secretaría de la Defensa Nacional. México 1982. pp. 413
- Murillo Soberanis, Manlio Fabio. "La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista". Ed. Diana. México 1979. pp. 221.
- Núñez Jiménez, Arturo. "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1991. pp. 345.
- Rodríguez Araujo, Octavio. "La Reforma Política y los Partidos en México". Ed. Siglo XXI. México, 1979. pp. 267.
- Rodríguez Araujo, O. y otros., "La Idea de la Democracia", la Revista del Colegio, Breve Antología de Textos Clásicos, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1989, PP. 242.
- Velasco Piña, Antonio. "Tlacaélel . El Azteca entre los Aztecas". Ed. Jus. México 1985. pp. 382.
- Zoraida Vázquez, Josefina. "La República Federal". T. VIII. Salvat Mexicana de Ediciones. México 1978. pp. 530.