

412
21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

‘CAMPUS ARAGÓN’

**“NECESIDAD DE PERFECCIONAR EL
MECANISMO DE ACTUALIZACIÓN DEL
PROGRAMA DE FOTOCREDENCIALIZACIÓN
PARA MANTENER VIGENTE EL PADRON
ELECTORAL EN MEXICO”.**

T E S I S
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

FLORENCIA RIOS CORDERO

ASESOR: LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ

MEXICO 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

DEDICATORIA

A DIOS

Por permitirme vivir y culminar este sueño.

A MIS PADRES

Maria Cordero Garcia

y

José Ríos Cuautle

A quienes debo lo que soy y que a pesar de mis tropiezos nunca perdieron su fe en mi y siempre han tenido una palabra de aliento. Por apoyarme siempre, mi agradecimiento infinito.

A MIS HERMANOS

Dolores, Juan, Estela, Lorena, Fernando, Adolfo, Miguel y Nallely, por el cariño y apoyo incondicional, económico y moral en el momento que más lo necesitaba.

IN MEMORIAM

De mis abuelos paternos:

Carmen Cuautle y Juan Ríos

Como muestra de que siempre los recordaremos
con cariño.

A MIS ABUELOS

Isabel García y Justino Cordero

Con cariño y respeto.

A MIS AMIGOS

Victor, David, Graciela, Miguel, Irma, Magaly
y José Luis, con afecto y agradecimiento,
porque siempre me animaron a continuar, y por
todos aquellos momentos llenos de alegría, pero
también por los momentos difíciles que fueron
cruciales para afianzar nuestra amistad.

A MI ASESOR:

Lic. Irene Vázquez Vélez

Mi profundo agradecimiento por su apoyo, tiempo
y profesionalismo aportado para la realización de
este trabajo.

**A LOS HONORABLES MIEMBROS DEL
JURADO**

Con respeto y admiración

Lic. Raúl Espinoza

Lic. Alicia Bérthier Villaseñor

Lic. Irene Vázquez Vélez

Lic. Helis González Pérez

Lic. Félix F. Guzmán García

**A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ARAGÓN"**

Por los momentos inolvidables que pasé en sus aulas
y por concederme el honor de formar y ser parte de
su historia.

A LA U. N. A. M.

**Porque gracias a su existencia tuve el privilegio
de concluir una carrera profesional. Y a todos
aquellos profesores que día a día me brindaron
sus conocimientos.**

Mi eterno agradecimiento.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

1.1	LEGISLACIÓN ELECTORAL DE 1812-1973	1
1.1.1	Diversos Conceptos de Constitución	2
1.1.2	Constitución de Cádiz	3
1.1.3	Constitución de Apatztingán	4
1.1.4	Constitución de 1824	7
1.1.5	Constitución de 1857	8
1.1.6	Ley Orgánica Electoral de 1857	9
1.1.7	Ley Electoral de 1901	11
1.1.8	Ley Electoral de 1911	12
1.1.9	Constitución de 1917	13
1.1.10	Ley Electoral de 1918	15
1.1.11	Ley Electoral de 1946	16
1.1.12	Ley Electoral de 1951	18
1.1.13	La Ley Electoral de 1973 o Ley Echeverría	19
1.2	LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DE 1977	22
1.3	CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987	25
1.4	CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1990 Y SUS REFORMAS EN 1992 Y 1993	29

CAPÍTULO 2
PROCEDIMIENTO DEL PADRÓN ELECTORAL Y EL PROGRAMA DE
FOTOCREDENCIALIZACIÓN

2.1	CONCEPTO DE DERECHO ELECTORAL	41
2.2	CONCEPTO DE CIUDADANÍA	43
2.3	PARTIDOS POLÍTICOS	47
2.3.1	Antecedentes de los Partidos Políticos	47
2.3.2	Procedimiento de Registro Definitivo y Condicionado de los Partidos Políticos	53
2.3.3	Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos	53
2.3.4	Acceso a la Radio y Televisión y Financiamiento de los Partidos Políticos	55
2.3.5	Régimen Fiscal y Franquicias Postales y Telegráficas de los Partidos	57
2.3.6	Frentes, Coaliciones y Fusiones de los Partidos Políticos	57
2.3.7	Pérdida del Registro de los Partidos	59
2.4	BREVE SEMBLANZA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO ORGANISMO FUNDAMENTAL	60
2.4.1	Órganos de Dirección	62
2.4.2	Órganos Ejecutivos y Técnicos del Instituto	65
2.4.3	Órganos de Vigilancia	68
2.5	PROCEDIMIENTO DEL PADRÓN ELECTORAL 1991	69
2.5.1	Cartografía Electoral	71
2.5.2	Programa de Comunicación y Orientación a la Ciudadanía	72
2.5.3	Selección y Contratación de Personal	73
2.5.4	Capacitación de Personal	74

2.5.5	El Sistema Informático	76
2.5.6	Producción e Impresión de la Credencial para Votar	79
2.5.7	Procedimiento y Elaboración del Padrón Electoral	79
2.6	PROCEDIMIENTO DEL PROGRAMA DE FOTOCREDENCIALIZACIÓN	83
2.6.1	Creación del Comité de Supervisión y Evaluación	84
2.6.2	Consolidación del Marco Cartográfico	84
2.6.3	Nueva Credencial para Votar con Fotografía	85
2.6.3.1	Mecanismo de Seguridad de la Nueva Credencial	86
2.6.3.2	Licitación Pública Internacional	87
2.6.4	Estructura y Funcionamiento de Módulos	88
2.6.4.1	Etapa Regional	91
2.6.4.2	Etapa Nacional Simultánea	93
2.6.5	Campaña de Comunicación	95

CAPÍTULO 3

CUESTIONAMIENTOS SOBRE EL PADRÓN ELECTORAL Y EL PROGRAMA DE FOTOCREDENCIALIZACIÓN

3.1	JUICIO CRÍTICO RESPECTO AL DESEMPEÑO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	98
3.1.1	Aspectos positivos respecto al Desempeño del Instituto Federal Electoral	99
3.1.2	Deficiencias más sobresalientes del Instituto Federal Electoral	100
3.2	DEFICIENCIAS Y ALCANCES DEL PADRÓN ELECTORAL 1991	103
3.2.1	Inconsistencias del Padrón Electoral 1991	104
3.2.2	Aspectos Positivos del Padrón Electoral 1991	105

3.3	CUSTIONAMIENTOS MÁS FRECUENTES SOBRE EL PROGRAMA DE FOTOCREDENCIALIZACIÓN	107
3.3.1	Características Positivas del Programa Credencial para Votar con Fotografía	109
3.3.2	Deficiencias del Programa Credencial para Votar con Fotografía	110
3.3.3	Logros alcanzados por el Programa Credencial para Votar con Fotografía	116
3.4	PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO Y MEJOR PLANEACIÓN DEL PROGRAMA DE FOTOCREDENCIALIZACIÓN	117
3.4.1	Instalación de módulos	121
3.4.2	Selección de personal	122
3.4.3	Capacitación de personal	125
3.4.4	Campaña de comunicación	126
	CONCLUSIONES	129
	BIBLIOGRAFÍA	134

INTRODUCCIÓN

La democracia es el desafío político con que llegamos al fin del siglo. Larga es la evolución de las diferentes formas de gobierno pero delicada y frágil en su vigencia; en México la democracia ha avanzado en los procesos electorales con un poco más de confianza y credibilidad.

En la actualidad se han dado profundos cambios económicos, políticos y sociales, en los últimos años se ha deseado lo que se realizó en décadas, se llegó al inicio del sexenio con los cambios a la legislación electoral segura y confiable que garantizan elecciones cada vez más democráticas.

En México el Derecho Electoral ha tomado importancia en los últimos años, debido al devenir político que reclama transformaciones adecuadas y enérgicas. Son pocos los autores que han manifestado su interés por esta materia, sólo en los últimos tiempos se han escrito algunos ejemplares dignos de tomarse en cuenta.

En las Universidades mexicanas se ha dado un acontecimiento importante, al integrar a los programas de estudio, al Derecho Electoral como materia optativa. Sin embargo lo ideal sería incorporarla como obligatoria, pues es urgente en nuestro país educar electoralmente a la ciudadanía por lo que no se debería empezar por las universidades, sino desde los primeros años escolares; educando así a los futuros electores.

El Derecho Electoral surge en los últimos tiempos como una materia independiente y autónoma del Derecho Constitucional y Administrativo, que es dónde tiene su origen.

El Derecho Electoral está en un proceso de cambio, el México de hoy no es el de ayer. En el pasado nuestro país no ha conocido nunca un régimen en el que los partidos de manera pacífica se alternen en el poder; es por esto que en un futuro el desafío electoral tal vez pueda determinar un futuro exitoso para un México mejor.

El contexto del trabajo está estructurado por tres capítulos; en el primero nos abocaremos al estudio de los antecedentes del Derecho electoral, que dieron lugar a la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en agosto de 1990. Así como sus reformas de 1993; no sin antes hacer mención del concepto de Constitución pues es nuestra Carta Magna quien da nacimiento al Derecho electoral.

El segundo capítulo constituye el punto medular del trabajo; pues aquí nos damos a la tarea de establecer el concepto de Derecho Electoral y dar una visión general de lo que significa la ciudadanía. Una vez establecido lo anterior se realiza un estudio general de sus orígenes, estructura y funcionamiento tanto de los Partidos Políticos como del Instituto Federal Electoral. Finalmente mostraremos el procedimiento tanto del levantamiento del Padrón Electoral 1991; como del Programa de Fotocredencialización manifestando: personal contratado; capacitación; funcionamiento de la campaña de comunicación y su resultado final.

El tercer y último capítulo lo dedicó a realizar un estudio analítico de las deficiencias, alcances y problemas que se presentaron durante el levantamiento del Padrón Electoral 1991 y el Programa de Fotocredencialización. Así como la evaluación de las fallas y los aciertos que tuvo el Instituto Federal Electoral. Ya que consideró que el problema no es sólo de normatividad; sino de conducta de los seres humanos que no siguen adecuadamente las reglas electorales, debido a intereses políticos creados; siendo el padrón instrumento esencial para que todos los ciudadanos ejerzan su derecho al voto, considerando que el debate existente en México sobre la democracia ya no es exclusivo de los organismos electorales y Partidos Políticos, sino que se ha extendido por todo el país, cobrando una intensa fuerza social, es por ello que propongo el establecimiento de un mecanismo permanente de actualización del Programa de Fotocredencialización para

mantener vigente el Padrón Electoral en México, para que así, algún día se llegue a una elecciones claras, libres y honestas.

Finalmente se anotarán las conclusiones, las sugerencias y las consideraciones sobre la investigación realizada, tratando de plasmar la situación observada y la literatura disponible; en un contexto real y transparente de los procedimientos y documentación que se analizó a lo largo del trabajo.

Consideramos que este trabajo tiene algunas limitaciones, sin embargo fue elaborado con gran interés, dedicación y honestidad.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

1.1 LEGISLACIÓN ELECTORAL DE 1812-1973

Sería imperdonable que al escribir una obra sobre el Derecho Electoral no hiciéramos un breve recorrido del mismo, a fin de que sirva como precedente. Por lo tanto, en este capítulo vamos a tratar el punto anteriormente mencionado, el cual constituye una rama universal que necesita y merece un estudio, por tratarse de un país con un pasado histórico extenso y cargado de sucesos vitales, con datos de gran cultura original que aún se están desenterrando y reclama exploración.

La lucha por la democracia tanto en los países europeos como en los americanos, no dejan de sufrir retrocesos y cambios que si bien han sido vencidos, se han levantado una y otra vez como obstáculos que atrasan y dificultan el cumplimiento de las promesas democráticas.

Esta batalla por la soberanía popular, por la libertad de pensamiento y expresión con todas sus adversidades han servido para construir teóricos ideales de democracia.

Puede afirmarse que una sociedad se vuelve democrática a través del tiempo; nunca de la noche a la mañana y tampoco por el capricho de algún gobernante.

Pero antes de empezar con el recorrido histórico del Derecho Electoral, considero indispensable definir el concepto de Constitución por ser nuestra Carta Magna la ley máxima que regula a la sociedad en sus derechos y obligaciones, base del orden jurídico nacional y fundamento del sistema electoral mexicano.

1.1.1 Diversos conceptos de Constitución

García Máynez Eduardo lo interpreta como: "la estructura fundamental del Estado, es decir la forma de Organización Política, la competencia de los diversos poderes y a los principios concernientes al "Status" de las personas". (1)

Otro concepto es: "Orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad". (2)

Fernando Lassalle, considera que la Constitución no es tan sólo una hoja escrita. "La verdadera Constitución de un país reside en los factores reales y efectivos del poder que en ese país rigen y las constituciones escritas no tienen valor, no son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores del poder imperante en la realidad social". (3)

Carl Schmitt lo define: "Una Constitución es válida cuando emana de un poder (es decir fuerza o autoridad) constituyente y se establece por su voluntad. . . ". (4) Es considerada como resultado de decisiones fundamentales.

(1) García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, México, Ed. Porrúa, 1986, p. 137.

(2) Pizarro Vera, Rafael De. Diccionario de Derecho, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 175.

(3) Lassalle, Fernando. ¿Qué es una Constitución?, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 1957, p. 37.

(4) Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución, Ed. Nacional, México, 1970, p. 34.

De acuerdo a los conceptos, anteriormente señalados, nos damos cuenta de la gran importancia de nuestra Carta Magna como máximo rector del orden jurídico en nuestro país de donde dimanán todas las leyes, sin la cual sería imposible vivir en armonía.

Las modificaciones a las legislaciones electorales van de acuerdo a cada época. Sólo mencionaremos los cambios más sobresalientes de las diferentes legislaciones mexicanas.

"El origen del Derecho Constitucional como disciplina con sus propios caracteres corresponde a principios del siglo XIX, y que en este fenómeno tuvieron especial trascendencia tres acontecimientos políticos de tipo revolucionario: La Revolución inglesa de la segunda mitad del siglo XVII; la gran Revolución Francesa, iniciada en 1789 y la independencia de los Estados Unidos donde se expidió la primera Constitución escrita que ha tenido prolongada vigencia". (5)

1.1.2 Constitución de Cádiz

"Promulgada el 19 de marzo de 1812, elaborada al amparo de las ideas liberales, aprobada por las Cortes de España, con el nombre de Constitución Política de la Monarquía Española, estableció lo que se puede llamar primeras reglas electorales". (6)

"Título III

DE LAS CORTES

- CAPÍTULO I.** Del modo de formarse las Cortes artículos 27 al 33;
- CAPÍTULO II.** Del nombramiento de diputados de las Cortes artículo 34;

(5) Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax, México, 1973, p. 9

(6) *Ibid.* p. 91

CAPÍTULO III.	De las juntas electorales de parroquia artículos 35 al 58;
CAPÍTULO IV.	De las juntas electorales de partido artículos 59 al 77;
CAPÍTULO V.	De las juntas electorales de provincia artículos 78 al 103;
CAPÍTULO VI.	De la celebración de las Cortes artículos 104 al 130". (7)

En México se considera el primer antecedente electoral, aquí el procedimiento consistía en el siguiente: juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia.

La forma en que se constituían las Cortes se iniciaba de una forma indirecta, en tres grados en la elección de compromisarios de la parroquia, juntas electorales de partido más pequeña, se votaba por diputación.

El aspecto fundamental se observa lo que actualmente son los distritos y las secciones electorales, (antes territorio parroquial), así como la mesa directiva de casilla, desde entonces contienen los elementos básicos de su funcionamiento.

No existía un Padrón Electoral, ni organismos reguladores del procedimiento, podemos decir que sirvió como modelo político en nuestro país.

1.1.3 Constitución de Apatzingán

Es sin duda, el primer documento de nuestra vida soberana, en donde encontramos los fundamentos de nuestro sistema electoral, en el cual permanecen los dictados generales para la elección de diputados que regían en la Constitución Cádiz, introduce elementos democráticos y representativos que en Europa tardarían años en surgir.

(7) Gerardo Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988 México, Publicación del Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, 1989, p. 149.

La Constitución de Apatzingán fue promulgada el 22 de Octubre de 1814. Es un documento que recoge atinadas provisiones sociales, quienes la elaboraron eran conocedores de avanzadas doctrinas, sus lineamientos fueron las raíces de constituciones posteriores, del siglo XIX. Fue más progresista que la Constitución de 1824.

Consta de los siguientes capítulos

I

"Principios o elementos constitucionales

CAPÍTULO I.	De la religión;
CAPÍTULO II.	De la soberanía;
CAPÍTULO III.	De los ciudadanos;
CAPÍTULO IV.	De la ley;
CAPÍTULO V.	De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos;

II

Formas de Gobierno

CAPÍTULO I.	De las provincias que comprende la América mexicana;
CAPÍTULO II.	De las supremas autoridades;
CAPÍTULO III.	Del Supremo Congreso;
CAPÍTULO IV.	De la elección de diputados para el Supremo Congreso;
CAPÍTULO V.	De las juntas electorales de parroquia;
CAPÍTULO VI.	De las juntas electorales de partido;
CAPÍTULO VII.	De las juntas electorales de provincia;
CAPÍTULO VIII.	De las atribuciones del Supremo Congreso;
CAPÍTULO IX.	De la sanción y promulgación de las leyes;

CAPÍTULO X.	Del Supremo Gobierno;
CAPÍTULO XI.	De la elección de individuos para el Supremo Gobierno;
CAPÍTULO XII.	De la autoridad del Supremo Gobierno;
CAPÍTULO XIII.	De la intendencia de Hacienda;
CAPÍTULO XIV.	Del Supremo Tribunal de Justicia;
CAPÍTULO XV.	De las facultades del Supremo Tribunal de Justicia;
CAPÍTULO XVI.	De los juzgados inferiores;
CAPÍTULO XVII.	De las leyes que se han de observar en la administración de justicia;
CAPÍTULO XVIII.	Del Tribunal de residencia;
CAPÍTULO XIX.	De las funciones del Tribunal de residencia;
CAPÍTULO XX.	De la representación nacional;
CAPÍTULO XXI.	De la observancia de este decreto;
CAPÍTULO XXII.	De la sanción y promulgación de este decreto". (8)

La Constitución de Apatzingán concedía el derecho de votar a los mayores de 18 años, que comprobaran tener un empleo y una forma honesta de vivir. Y que a la vez pertenecieran a la religión católica.

Se llevaban a cabo ceremonias similares a las previstas en la Constitución de Cádiz, hasta que las juntas electorales designaran a un Diputado propietario y un suplente por provincia. El aspecto más sobresaliente que estableció fue el Sufragio Universal.

Moya Palencia Mario, nos dice al respecto que: "... Aparece en esta Constitución que, aunque no llegó

(8) Ameiz Amigo, Aurora. Instituciones Constitucionales Mexicanas, México, Ed. Textos Universitarios, 1975, p. 19.

a regir, se considera como un documento fundamental de nuestra evolución política, una de las instituciones que en Europa aún era materia exclusiva de las especulaciones teóricas; el Sufragio Universal". (9)

Aunque esta Constitución no pudo cobrar vigencia, por la situación imperante en el país; sin embargo debe considerarse como el primer documento genuinamente mexicano, que sirvió de base para que más adelante al consumarse la Independencia y se llevara a cabo la ruptura de la legalidad del llamado Primer Imperio, pudiese expedirse la Constitución Federal de 1824.

1.1.4 Constitución de 1824

Promulgada el 4 de octubre de 1824. Introduce en nuestro sistema electoral, numerosas novedades, que sin duda alguna nos permite decir que representa un paso revolucionario.

Al constituirse la Ley Fundamental Federalista, haciendo del país la corriente histórico-política identificada con la República y el progreso; permaneció en vigor en materia electoral a nivel federal.

Estaba constituida por los siguientes capítulos:

"CAPÍTULO I.	De la nación mexicana, su territorio y su religión;
CAPÍTULO II.	De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo;
CAPÍTULO III.	Del Poder Legislativo;
CAPÍTULO IV.	Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación;
CAPÍTULO V.	Del Poder Judicial de la Federación;

(9) Moya Palencia, Mario. La Reforma Electoral, Mérida, Ed. Plataforma, 1964, p. 84

CAPÍTULO VI. De los Estados de la Federación;

CAPÍTULO VII. De la observancia, interpretación y forma de la Constitución y Acta Constitutiva".

(10)

Esta Constitución establece nuevos requisitos de edad, para diputados 25 años y 30 años para senadores con residencia de dos años, e introduce la forma de la vicepresidencia.

El Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco son las bases sobre las cuales ha de surgir el Congreso Constituyente de 1856-1857. que reúne los principios liberales y sus manifestaciones.

1.1.5 Constitución de 1857

Esta Ley Fundamental nace el 5 de febrero de 1857. Representó para el país el triunfo de los ideales revolucionarios liberales mexicanos, sobre las fuerzas conservadoras que sometieron al México de esa época oscura que recuerda nuestra historia, diseñaron un sistema electoral, que permitió la mas amplia participación política que había vivido la República, sin embargo antes de que esto sucediera existieron una gran cantidad de reglamentos en la materia.

Esta constitución constaba de:

- I. De los derechos de hombre;
- II. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno;
- III. De la división de poderes;
- IV. De la responsabilidad de los funcionarios públicos;

(10) Amalix Amigo, Aurora. o. cit. p. 45, 46.

- V. De los Estados de la Federación;
- VI. Previsiones generales;
- VII. De la reforma de la Constitución;
- VIII. De la inviolabilidad de la Constitución". (11)

En este conjunto normativo observamos un proceso claro, real y efectivo no tan solo en la doctrina, si no también en la práctica, una evolución legal y eficaz.

Se llevo a cabo el sistema de elección indirecta y el escrutinio secreto en el cargo de diputados y Presidente de la República. Se dividieron las demarcaciones en distritos electorales; se elaboraba una lista de electores y firmaban al reverso de su voto y lo colocaban en una ánfora.

En aquella época, personas como Comonfort consideraban a la Constitución inaplicable. Es también increíble que en nuestros días, muchos le hacen la misma censura, ya que la juzgan demasiado elevada para la situación real del país; que creen que dado el atraso de los indios que pueblan los campos y el infimo pueblo de las ciudades, fue un error haber adoptado en la Ley Fundamental el Sufragio Universal que supone una ciudadanía ilustrada y educada en las prácticas democráticas.

Respecto a lo anterior agregaremos que un pueblo siempre debe y tiene que avanzar, no importando su atraso político, económico y social, puesto que una Carta Magna avanzada y bien estructurada nos permitiera alcanzar el progreso, por medio del respeto a los derechos y la voluntad de los ciudadanos.

1.1.6 Ley Orgánica Electoral de 1857

Promulgada el 12 de febrero de 1857. Da inicio a una nueva época en lo que a comicios se refiere.

(11) Moroso, Daniel, op. cit. p. p. 188-190.

Contemplaba en sus capitulos lo siguiente:

CAPÍTULO I.	División de la República para las funciones electorales artículos 1 y 2;
CAPÍTULO II.	Del nombramiento de los electores artículos 3 al 21;
CAPÍTULO III.	De las juntas electorales de distrito artículos 22 al 32;
CAPÍTULO IV.	De las elecciones de diputados artículos 33 al 42;
CAPÍTULO V.	De las elecciones para Presidente de la República y para Presidente de la Suprema Corte de Justicia artículos 43 al 47;
CAPÍTULO VI.	De las elecciones para magistrados de la Suprema Corte de Justicia artículos 48 al 50;
CAPÍTULO VII.	De las funciones del Congreso de la Unión como cuerpo electoral artículo 51;
CAPÍTULO VIII.	De los periodos electorales artículos 52 y 53;
CAPÍTULO IX.	Causas de nulidad en las elecciones artículos 54 y 55;
CAPÍTULO X.	De la instalación de los supremos poderes de la Nación artículos 56 al 58;
CAPÍTULO XI.	Disposiciones generales artículos 59 al 63;

Articulos transitorios 1 al 4". (12)

Surge un nuevo procedimiento en lo que se refiere a comicios, se iniciaba con la división territorial en distritos electorales, que realizaban los Gobernadores de los Estados, Distrito Federal y los jefes políticos de los territorios.

Se fijaban las listas de electores en lugares públicos, la mesa directiva de casilla se integraba con las siete personas que llegaran a votar o los vecinos más próximos y si nadie votaba se cerraba la casilla.

(12) *Ibid.*, pp. 189 a 192.

La forma para la votación, era la siguiente, el ciudadano entregaba al presidente de casilla la boleta, con el nombre del candidato anotado al reverso, un escrutador lo depositaba en la urna y el secretario escribía en el padrón, junto al nombre del elector, la palabra "Voto".

El sufragio es considerado universal y la elección como forma indirecta en primer grado.

En el aspecto operativo se crean una serie de conceptos y procedimientos que todavía permanecen en nuestra legislación actual.

1.1.7 Ley Electoral de 1901

Surge el 18 de diciembre de 1901. Dentro de sus puntos relevantes se encuentran los siguientes:

CAPÍTULO I.	De la renovación de los poderes federales artículos 1 y 2;
CAPÍTULO II.	De los distritos electorales artículos 3 al 16;
CAPÍTULO III.	Del nombramiento de electores artículos 7 al 24;
CAPÍTULO IV.	De las elecciones de distrito artículos 25 al 35;
CAPÍTULO V.	De la elección de diputados y senadores artículos 36 al 45;
CAPÍTULO VI.	De la elección del Presidente de la República artículos 46 y 47;
CAPÍTULO VII.	De la elección de magistrados de la Suprema Corte de Justicia artículos 48 y 49;
CAPÍTULO VIII.	De las funciones electorales de las legislaturas artículos 50 al 53;
CAPÍTULO IX.	De la nulidad de la elección artículos 54 y 55;
CAPÍTULO X.	Disposiciones generales artículos 56 al 59 ". (13)

(13) García Orozco, Antonio, op. cit. pp. 204 a 207.

Lo mas sobresaliente en materia electoral, durante esta ley fueron las constantes reformas a la Constitución para la reelección del Poder Ejecutivo.

1.1.8 Ley Electoral de 1911

Esta norma surge el 11 de diciembre de 1911, es mejor conocida como “Ley Madero”, estructurada por ocho capítulos:

- CAPÍTULO I.** De la renovación de los Poderes Federales artículos 1 y 2;
- CAPÍTULO II.** Del censo electoral artículos 3 al 24;
- CAPÍTULO III.** De las elecciones primarias artículos 25 al 51;
- CAPÍTULO IV.** De los colegios municipales sufragáneos artículos 52 al 67;
- CAPÍTULO V.** De la elección de diputados artículos 68 al 93;
- CAPÍTULO VI.** De la elección de Senadores, de Presidente, de Vicepresidente de la República y de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación artículos 94 al 110;
- CAPÍTULO VII.** De la nulidad de las elecciones secundarias artículos 111 al 116;
- CAPÍTULO VIII.** De los Partidos Políticos artículo 117;

Artículos transitorios del 1 al 3”. (14)

Esta ley otorgó personalidad jurídica a los Partidos Políticos, organiza el registro de electores, instaura

(14) *Ibid.*, pp. 207 a 214.

la elección directa y se crean los Colegios Municipales Sufragáneos. Por primera vez se entrega al volante la boleta en la casilla, se establece el voto secreto.

1.1.9 Constitución de 1917

Fue el 5 de febrero de 1917, cuando en Querétaro es promulgada la Ley Fundamental de la Nación, en la que se determinaron los derechos del individuo frente al Estado, llamado precisamente “Garantías Individuales”, se establece la estructura política, económica y social del país.

De este modo, la Constitución resulta ser pieza maestra en la vida de la comunidad y de ella emanan las leyes denominadas “Secundarias”, justamente por su subordinación a dicho texto principal.

Por consiguiente recoge las decisiones políticas fundamentales del pueblo; es decir resoluciones, programas, objetivos y experiencia, resultado de la historia real, social, como la expresión de los grandes propósitos colectivos.

La Constitución de 1917, es la primera en el mundo en declarar y proteger el derecho que todo hombre tiene de llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea.

Hemos de afirmar que los artículos más debatidos fueron en todo momento, los que serían las disposiciones en materia social.

Los primeros dos se encuentran dentro del capítulo dedicado a las Garantías Individuales (3 y 27). Al 123, se le destina el título sexto denominado del Trabajo y la Previsión Social y el 130., contenido en el título séptimo de Previsiones Generales.

La Constitución de 1917 o “Revolucionaria”, su denominación es: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; integrada por 9 Títulos, 136 artículos y 19 transitorios.

De acuerdo al trabajo de investigación referido, las disposiciones sobre cuestiones electorales que contempla nuestra ley Fundamental diré:

Los Títulos que se refieren a cuestiones electorales son:

Título Primero

Encontramos los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 30, 33 al 38 en estos se establecen las funciones electorales; derechos a la información, petición y asociación, de la nacionalidad mexicana, de los extranjeros, de las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, pérdida de la nacionalidad.

Título Segundo

Artículos 39 al 41; sobre la Soberanía Nacional, Constitución de la República, Soberanía ejercida por los poderes de la unión.

Título Tercero

Artículos 49 al 107 sobre los Poderes de la Federación: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Del Poder Legislativo; duración de las cámaras, demarcación territorial en distritos electorales, requisitos para ser diputado y su función, así también como para ser senador, integración del Colegio Electoral, su inviolabilidad de diputados y senadores, las faltas, iniciativas de leyes, facultades de la Cámara de Diputados y Senadores, Unión de la Comisión Permanente artículos 49 al 79.

Del Poder Ejecutivo, depósito del cargo, elección del Presidente, duración del cargo, de las faltas absolutas y temporales, permisos, facultades y obligaciones del Presidente, de los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo artículos 80 al 193.

Del Poder Judicial, depósito del ejercicio del poder, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombramientos, faltas, renunciaciones, licencias, Ministerio Público, controversias de las que debe conocer artículos 94 al 107.

Título Quinto

Artículo 115 de la forma de gobierno de los Estados de la República Representativa Popular.

Título séptimo

Artículos 125 al 130, sobre duplicidad de funciones no permitiendo en cargos públicos de elección popular, prohibición de agrupaciones políticas que se relacionen con la religión.

Nuestro régimen constitucional tiene entre otros principios estructurales, el de la representación política como sistema y forma de gobierno, la democracia.

La soberanía dimana del pueblo y la representación política hace posible el ejercicio de la democracia, que es un sistema para seleccionar a los que deben regir.

La Constitución es el régimen a través del cual se establece quién debe gobernar.

1.1.10 Ley Electoral de 1918

"El 2 de Julio de 1918, aparece la nueva ley electoral. Representa otro documento, emitido por Venustiano Carranza.

Contenia 11 Capítulos.

- | | |
|----------------------|--|
| CAPÍTULO I. | De la Renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión artículos 1 y 2. |
| CAPÍTULO II. | De la División Territorial, Censo para las Elecciones y Listas Electorales artículos 3 al 26. |
| CAPÍTULO III. | De la preparación de las elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y del Presidente de la República artículos 27 al 36. |
| CAPÍTULO IV. | De los electores y de los elegibles artículos 37 al 46. |

- CAPÍTULO V.** De las elecciones de Diputados y -Senadores al Congreso de la Unión artículos 47 al 76.
- CAPÍTULO VI.** De las elecciones de Presidente de la República artículos 77 al 79.
- CAPÍTULO VII.** De la junta computadora de los distritos artículos 80 al 97.
- CAPÍTULO VIII.** De las Juntas Computadoras de las entidades federativas artículos 98 al 100.
- CAPÍTULO IX.** De la nulidad de las elecciones artículos 101 al 105.
- CAPÍTULO X.** De los Partidos Políticos artículos 106 al 108.
- CAPÍTULO XI.** Disposiciones penales artículos 109 al 123.
- Artículos Transitorios del 1 al 4". (15)

Durante este periodo desaparece la mayoría absoluta, garantiza el voto secreto, otorga al padrón electoral el carácter de permanente y se perfila la futura credencial permanente de elector; la división distrital y seccional sigue bajo la responsabilidad de los Gobiernos Locales Municipales, se crean las listas permanentes de electores.

Esta ley permite una participación más directa del ciudadano común. El cual incurre en un delito al no cumplir con el ejercicio del voto como una obligación ciudadana.

1.1.11 Ley Electoral de 1946

"Surge el 7 de Enero de 1946, durante el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho.

- CAPÍTULO I.** De la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión artículos 1 al 3.

(15) García Orozco, Amasio. op. cit. pp. 225 al 235.

- CAPÍTULO II.** De los organismos electorales artículos 4 al 21.
- CAPÍTULO III.** De los Partidos Políticos artículos 22 al 39.
- CAPÍTULO IV.** Del derecho activo y pasivo del voto artículos 40 al 47.
- CAPÍTULO V.** De la división territorial del padrón y listas electorales artículos 48 al 58.
- CAPÍTULO VI.** De la preparación de las elecciones artículos 59 al 70.
- CAPÍTULO VII.** DEL PROCESO ELECTORAL. De la elección de los Diputados artículos 71 al 85; de la elección de Senadores artículos 89 y 90.
- CAPÍTULO VIII.** De las Juntas Computadoras artículos 91 al 106.
- CAPÍTULO IX.** Del cómputo general en las elecciones artículos 107 al 109.
- CAPÍTULO X.** De la calificación de las elecciones artículos 110 al 118.
- CAPÍTULO XI.** De la nulidad de las elecciones artículos 119 al 124.
- CAPÍTULO XII.** De las sanciones artículos 125 al 136.
- Artículos Transitorios del 1 al 4". (16)

Esta ley instaura una nueva modalidad en el ejercicio del poder político, por primera vez en la historia, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso Electoral queda bajo el control de un organismo de carácter federal, se introduce el concepto de los Partidos Políticos Nacionales. Se crean la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y el Consejo del Padrón Electoral. Da un cambio estructural profundo referente a los comicios.

1.1.12 Ley Electoral de 1951

Entra en vigor el 4 de diciembre de 1951, retoma los principios de la ley de 1946, con sus reformas.

Incluye nuevas disposiciones e incorpora modificaciones de forma.

- CAPÍTULO I.** De la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión artículos del 1 al 15.
- CAPÍTULO II.** De los organismos electorales artículos 6 al 26.
- CAPÍTULO III.** De los Partidos Políticos artículos 27 al 44.
- CAPÍTULO IV.** Del Registro Nacional de Electores artículos 45 al 59.
- CAPÍTULO V.** Del derecho del voto artículos 60 al 66.
- CAPÍTULO VI.** De la preparación de las elecciones artículos 67 al 78.
- CAPÍTULO VII.** De la elección artículos 79 al 103.
- CAPÍTULO VIII.** De los cómputos artículos 104 al 103.
- CAPÍTULO IX.** Garantías y recursos artículos 115 al 125.
- CAPÍTULO X.** De la calificación de las Elecciones artículos 126 al 134.
- CAPÍTULO XI.** De la nulidad de las elecciones artículos 135 al 139.
- CAPÍTULO XII.** De las sanciones artículos 140 al 149.

Artículos Transitorios del 1 a 4". (17)

En ésta los requisitos para la formación de los Partidos Políticos, continúan su dirección para imponer

al máximo grado de dificultad a la participación de la oposición no sancionada.

Hay necesidad de contar con la presencia de un notario, para la certificación de la realización de asambleas partidistas, amplía las atribuciones de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, modificando su constitución a tres representantes de los partidos y dejando al Secretario de Gobernación como Comisionado Ejecutivo.

En los Comités Distritales y Comisiones Locales Electorales se suprimen los Comisionados de Partido, así como en las Juntas Computadoras de Distrito; y se crea el Registro Nacional de Electores.

Surgen poco después, en 1954; reformas a la Ley Electoral, en ella se incluye el derecho al voto a la mujer, modifica el número de 75,000 afiliados como mínimo en un Partido Político.

En 1970 la reforma constitucional otorgó el derecho al voto a los jóvenes de 18 años.

1.1.13 La Ley Electoral de 1973 o Ley Echeverría

Nace el 5 de Enero de 1973, debido a las reformas de las leyes electorales anteriores, en esta ley se precisa y fomenta la participación electoral tanto en los Partidos Políticos, como de los electores.

Constituida por siete Títulos y 204 artículos:

TÍTULO PRIMERO

De los Objetivos de la Ley y del Derecho al Voto Activo y Pasivo:

- | | |
|----------------------|--|
| CAPÍTULO I. | Naturaleza y Objetivos artículos 1 al 4. |
| CAPÍTULO II. | De las Elecciones Ordinarias y Extraordinarias artículos del 5 al 9. |
| CAPÍTULO III. | Del Derecho al Voto Activo y Pasivo artículos 10 al 16. |

TÍTULO SEGUNDO**De los Partidos Políticos Nacionales:**

- CAPÍTULO I.** Concepto y Fundamentos artículos 17 al 22.
CAPÍTULO II. Constitución artículo 23.
CAPÍTULO III. Del Registro artículos 24 al 28.
CAPÍTULO IV. Derechos y Obligaciones artículos 29 al 38.
CAPÍTULO V. Prerrogativas artículo 39.
CAPÍTULO VI. De la Propaganda Electoral artículo 40.

TÍTULO TERCERO**De los Organismos Electorales, Concepto, Integración y Funciones:**

- CAPÍTULO I.** Organismos Electorales artículos 41.
CAPÍTULO II. De la Comisión Federal Electoral artículos 42 al 49.
CAPÍTULO III. De las Comisiones Locales Electorales artículos 50 al 58.
CAPÍTULO IV. De los Comités Distritales electorales artículos 59 al 67.
CAPÍTULO V. De las Mesas Directivas de Casilla artículos 68 al 71.
CAPÍTULO VI. Generalidades artículos 72 al 76.

TÍTULO CUARTO**Del Registro Nacional de Electores:**

- CAPÍTULO I.** Concepto e Integración artículos 77 al 81.
CAPÍTULO II. Facultades y Obligaciones artículo 82.
CAPÍTULO III. Generalidades artículos 83 al 85.

TÍTULO QUINTO

Procedimientos en Materia Electoral:

- CAPÍTULO I.** De la Inscripción en el Registro Nacional de Electores artículos 86 al 104.
- CAPÍTULO II.** Del Registro de Candidatos y de los Representantes artículos 105 al 121.
- CAPÍTULO III.** De los Actos Previos a la Elección artículos 122 al 131.
- CAPÍTULO IV.** De la Instalación de Casillas Electorales, Votación, Escrutinio y Computación artículos 132 al 152.
- CAPÍTULO V.** De los Cómputos y Registro de Credenciales artículos 153 al 164.
- CAPÍTULO VI.** De la Calificación de las Elecciones y de la Declaratoria artículos 165 al 173.

TÍTULO SEXTO

De la Nulidad y de su Reclamación:

- CAPÍTULO I.** De la Nulidad de Votos artículos 174 y 175.
- CAPÍTULO II.** De la Reclamación de Nulidad artículos 176 al 178.

TÍTULO SÉPTIMO

Garantías, Recursos y Sanciones

- CAPÍTULO I.** Garantías y Recursos artículos 179 al 187.
- CAPÍTULO II.** De las sanciones artículos 188 al 204.
- Artículos Transitorios del 1 al 3". (18)

Disminución del porcentaje total requerido para la acreditación de "Diputados de Partido", la edad

para ser diputado es de 21 a 30 años y senador de 30 a 35 años, la división del país se modifica y se agregan 16 distritos más para ser un total de 194, se amplían aun más las facilidades para la promoción y exención de impuestos, se reduce el número de miembros necesarios, para el registro de un Partido Político a 65,000 en el país.

Las facultades del Registro Nacional de Electores se amplía con el propósito de auxiliar en el aumento, el control y depuración del Padrón Electoral.

Con esto el gobierno tiene asegurado permanentemente la mayoría por poseer a través del Partido Oficial, la hegemonía de todas las Cámaras Federales de "Oposición" tienen en el gobierno para garantizar su propia supervivencia, lo que asegura su control sobre ellos.

1.2 LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DE 1977

Fue promulgada el 28 de Diciembre de 1977, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo.

Su Capitulado que Presenta es el Siguiente:

"TÍTULO PRIMERO

De la Elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas.

- CAPÍTULO I.** De la Elección de los Integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo artículos del 1 al 10.
- CAPÍTULO II.** Del voto artículos 11 al 18.
- CAPÍTULO III.** Del Sistema de Partidos Políticos artículos 19 al 21.
- CAPÍTULO IV.** De los Partidos Políticos Nacionales artículos 22 al 35.

- CAPÍTULO V.** Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos artículos 36 al 47.
- CAPÍTULO VI.** Prerrogativas de los Partidos Políticos artículos 48 y 49.
- CAPÍTULO VII.** De las Asociaciones Políticas Nacionales artículos 50 al 55.
- CAPÍTULO VIII.** De los Frentes y las Coaliciones artículos 56 al 67.

TÍTULO SEGUNDO

De la Organización y de la Preparación de la Ejecución:

- CAPÍTULO I.** Del Proceso Electoral. Generalidades artículos 74 y 75.
- CAPÍTULO II.** De los Organismos Electorales de la Comisión Federal Electoral artículos 76 al 83.
- CAPÍTULO IV.** De los Comités Distritales Electorales artículos 90 al 96.
- CAPÍTULO V.** De las Disposiciones Complementarias artículos 97 al 102.
- CAPÍTULO VI.** De las Mesas Directivas de Casilla artículos 103 al 110.
- CAPÍTULO VII.** Del Registro Nacional de Electores artículos 111 al 121.
- CAPÍTULO VIII.** De la Inscripción en el Registro Nacional de Electores artículos 122 al 127.
- CAPÍTULO IX.** De la Credencial Permanente de Elector artículos 128 al 133.
- CAPÍTULO X.** De la Depuración del Padrón Electoral artículos 134 al 143.
- CAPÍTULO XI.** Del Procedimiento Técnico Censal artículos 144 al 147.
- CAPÍTULO XII.** De las Listas Nominales de Electores artículos 148 al 153.
- CAPÍTULO XIII.** De las Circunscripciones Plurinominales y de las Fórmulas Electorales artículos 154 al 163.
- CAPÍTULO XIV.** Del Registro de Candidatos, Fórmulas de Candidatos y Listas Regionales de Candidatos artículos.
- CAPÍTULO XV.** Del Registro de Representantes artículos 172 al 177.

- CAPÍTULO XVI.** De los Actos Previos a la Elección y de las Boletas Electorales artículos 178 al 180.
- CAPÍTULO XVII.** De la Distribución del Material Electoral a las Casillas artículo 181.

TÍTULO TERCERO

De la Jornada Electoral

- CAPÍTULO I.** De la Instalación de Casillas Electorales artículos 182 al 184.
- CAPÍTULO II.** De la Votación artículos 185 al 193.
- CAPÍTULO III.** Del Escrutinio y la Computación artículos 194 al 203.
- CAPÍTULO IV.** De la Libertad y Seguridad Jurídica en las Elecciones artículos 204 al 211.

TÍTULO CUARTO

De los Resultados Electorales

- CAPÍTULO I.** De los Cómputos en los Comités Distritales Electorales artículos 212 al 215.
- CAPÍTULO II.** De los Cómputos en las Comisiones Locales Electorales artículos 216 y 217.
- CAPÍTULO III.** Del Registro de Constancias de Mayoría artículos 218 y 219.
- CAPÍTULO IV.** De las Constancias de Asignación Proporcional artículos 220 y 221.

TÍTULO QUINTO

De lo contencioso Electoral

- CAPÍTULO I.** De las Nulidades artículos 222 al 224.
- CAPÍTULO II.** De los Recursos artículos 225 al 241.
- CAPÍTULO III.** De las sanciones artículos 242 al 250.
- Artículos Transitorios del 1 al 3^o. (19)

(19) *Ibid.* pp. 296 al 316.

La presente Ley Electoral trata de representar el fortalecimiento del Estado de Derecho, de vigorizar las formas democráticas que rigen nuestra convivencia social, es el intento de revitalizar los causes institucionales de participación por medio de la vía legislativa.

La Comisión Federal Electoral es convertida en un Organismo fundamental integrado en su mayoría por miembros del gobierno y del Partido Oficial.

Esta modificación electoral permitió, el registro de varios Partidos Políticos, así como la ampliación de la Cámara de Diputados a 300 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa y 100 diputados de acuerdo con el de representación proporcional.

El nuevo ordenamiento se caracteriza primordialmente por un subsistema de partido abierto y por la adopción de una forma mixta con preponderancia mayoritaria.

Otra modificación es la intervención de la Suprema Corte en las cuestiones electorales, la presencia de los Partidos Políticos en el Órgano Técnico Administrativo del Padrón Electoral, la Asociación de Partidos, todo un proceso para el Contencioso Electoral, intervención de las organizaciones políticas en el Registro Nacional de Electores y una división territorial por medio de distritos electorales.

La reforma política tenía por objeto modernizar el sistema político adecuándolo a las nuevas necesidades de la comunidad mexicana, ya que nuestra sociedad crece haciendo sus estructuras más complejas y contradictorias.

1.3 CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987

Este Código Electoral cobró vigencia a partir del 13 de Febrero de 1987 un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, heredó la estructura de la legislación anterior, pero introdujo

modificaciones que surgen como respuesta a las múltiples protestas, habidas en relación a los resultados de las elecciones federales de 1985.

Este documento normativo consta de 362 artículos y 5 transitorios, repartidos en 8 libros que a su vez se dividen en títulos y capítulos. Veámoslos esquemáticamente.

LIBRO PRIMERO

Corresponde a este libro la determinación del objeto y fin del cuerpo jurídico, con la definición de los derechos políticos y los importantes capítulos referentes a la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

LIBRO SEGUNDO

Está integrado por las normas reguladoras de las formas de organización políticas. Aquí están comprendidos los artículos correspondientes al registro de un partido, destacándose el hecho de que desaparece el procedimiento de registro condicionado al resultado de las elecciones. También en este libro se establece el capítulo correspondiente a las prerrogativas de los partidos; su régimen financiero; el carácter igual de las Asociaciones Políticas Nacionales, y lo relativo a los frentes, coaliciones y funciones de las agrupaciones políticas nacionales.

LIBRO TERCERO

Este libro se refiere a las normas que estructuran, todo lo relativo al Registro Nacional de Electores.

LIBRO CUARTO

Establece los organismos responsables de los procesos electorales, Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla; el concepto

de cada uno de ellos, su residencia e integración, así como sus facultades y obligaciones. Asimismo se distinguen las etapas del proceso electoral.

LIBRO QUINTO

"De la elección": reúne las normas que reglamentan la preparación de la elección, así como las relacionadas con la jornada electoral.

LIBRO SEXTO

"De los resultados electorales": Comprende lo relacionado a los cómputos distritales, en las Comisiones Locales para Senadores, así como el cómputo en cada circunscripción para el caso de los Diputados de representación proporcional, además, dispone lo relativo a la expedición de constancias de mayoría y las de asignación proporcional, que otorgará la Comisión Federal Electoral.

LIBRO SÉPTIMO

Establece lo relativo a los recursos, nulidad de las elecciones y sanciones.

LIBRO OCTAVO

Este libro está dedicado a la integración y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, de nueva creación.

La Cámara de Diputados anteriormente se integraba con 400 diputados, en este Código serán 500. Los 300 diputados electos por principio de mayoría relativa se mantiene, pero los de representación proporcional se duplican, de 100 a 200.

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, se renovará cada tres años. Así en 1988 se eligió a un senador de 6 años y otro que durara en función 3 años, el objeto de este cambio es dar continuidad en las actividades desarrolladas en la cámara.

El registro condicionado para los Partidos Políticos desaparece, fue uno de los más criticados por la oposición, pues eliminaba los mecanismos de registro condicionado para la formación y reconocimiento de los Partidos Políticos. Este aspecto es importante si tomamos en cuenta que todos los partidos opositores que nacieron después de 1977, se han formado utilizando las posibilidades que les proporcionaba el registro condicionado a organizaciones de nueva creación.

En cuanto a las prerrogativas que tienen los medios de comunicación masiva, se mantienen con un espacio de quince minutos mensuales. Sin embargo se establece la existencia de un programa conjunto de los partidos dos veces al mes bajo la coordinación de la Comisión de Radiodifusión.

El Código aumento las facultades del Secretario de Gobernación, disminuyó drásticamente los instrumentos a disposición de los partidos y el peso político de los mismos. Le dio al Secretario de Gobernación la facultad de nombrar a los funcionarios encargados de la organización de las elecciones, desde el Director del Registro Nacional de Electores, hasta el último presidente y secretario de casilla.

Quizá uno de los aspectos positivos más importantes de esta legislación es lo relacionado al Padrón Electoral, se establece su revisión anual con la participación de los Partidos Políticos registrados. Para ello se desconstruyen las funciones del Comité Técnico y de Vigilancia en las Comisiones Estatales y Distritales de Vigilancia, con la ayuda de un representante de los partidos. Su función es participar en la integración, depuración y actualización permanente del Padrón Electoral.

En lo que se refiere al Tribunal de lo Contencioso Electoral, es decir a lo relacionado con los actos tendientes a falsear la voluntad popular, el Código retrocedió; ya que este órgano estaba condenado al fracaso, porque la Ley mexicana hace casi imposible comprobar un fraude electoral.

El presente Código Electoral fue diseñado como instrumento de poder político del gobierno, ya que en casi nada contribuía a solucionar los problemas del sistema político, pero si permitía enfrentar una elección en 1988 que, desde años antes, se vislumbraba difícil.

Posteriormente se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto, el 6 de enero de 1988, reformando el Código Federal Electoral. Adicionándolo con un libro noveno, relativo a la creación y reglamentación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

1.4 CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1990 Y SUS REFORMAS EN 1992 Y 1993

Este Código surge el 15 de Agosto de 1990, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, entró en vigor al día siguiente de su publicación.

"Este Código surge como producto de la demanda y voluntad política para tener mayor transparencia, legitimidad y confiabilidad en los procesos electorales, se llegó a la decisión por consenso entre el Gobierno y los Partidos Políticos". (20)

Se encuentra estructurado por ocho libros, 27 títulos, 82 capítulos, 372 artículos y 16 artículos transitorios. La ley actual presenta la misma estructura, sólo que ahora no tiene 16 artículos transitorios sino 48.

LIBRO PRIMERO

De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones preliminares artículos 1 al 3.

TÍTULO SEGUNDO. De la participación de los ciudadanos en las elecciones.

Capítulo I. De los derechos y obligaciones artículos 4 al 6.

Capítulo II. De los requisitos de elegibilidad artículos 7 y 8.

TÍTULO TERCERO. De la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados.

Capítulo I. De los sistemas electorales artículos 9 al 11.

Capítulo II. De la representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados y de las fórmulas de asignación artículos 12 al 18.

Capítulo III. Disposiciones complementarias artículos 19 al 21.

LIBRO SEGUNDO

De los Partidos Políticos

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones preliminares artículos 22 al 23.

TÍTULO SEGUNDO. De la constitución, registro, derechos y obligaciones.

Capítulo I. Del procedimiento de registro definitivo artículos 24 al 32.

Capítulo II. Del procedimiento de registro condicionado artículos 33 al 35.

Capítulo IV. De las obligaciones artículos 38 al 40.

TÍTULO TERCERO. De las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los Partidos Políticos artículo 41.

Capítulo I. De las prerrogativas y acceso a la radio y televisión artículos 42 al 48.

Capítulo II. Del financiamiento de los Partidos Políticos artículo 49.

Capítulo III. Del régimen fiscal artículos 50 al 52.

Capítulo IV. De las franquicias postales y telegráficas artículos 53 al 55.

TÍTULO CUARTO. De los frentes, coaliciones y funciones artículo 56.

Capítulo I. De los frentes artículo 57.

Capítulo II. De las coaliciones artículos 58 al 64.

Capítulo III. De las funciones artículo 65.

TÍTULO QUINTO. De la pérdida de registro artículos 66 y 67.

LIBRO TERCERO

Del Instituto Federal Electoral

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones preliminares artículos 68 al 71.

TÍTULO SEGUNDO. De los órganos centrales artículo 72.

Capítulo I. Del Consejo General y de su Presidencia artículos 73 al 81.

Capítulo II. De las atribuciones del Consejo General artículo 82.

Capítulo III. De las atribuciones de la Presidencia y del Secretario del Consejo General artículos 83 y 84.

Capítulo IV. De la Junta General Ejecutiva artículos 85 y 86.

Capítulo V. Del Director General y del Secretario General del Instituto artículos 87 al 90.

Capítulo VI. De las Direcciones Ejecutivas artículos 91 al 97.

TÍTULO TERCERO. De los Órganos en las Delegaciones artículo 98.

Capítulo I. De las Juntas Locales Ejecutivas artículos 99 y 100.

Capítulo II. De los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales artículo 101.

Capítulo III. De los Consejos Locales artículos 102 al 106.

TÍTULO CUARTO. De los órganos del Instituto en los distritos electorales uninominales artículo 108.

Capítulo I. De las Juntas Distritales Ejecutivas artículos 109 y 110.

- Capítulo II.** De los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales artículos 111 y 112.
- Capítulo III.** De los Consejos Distritales artículos 113 al 116.
- Capítulo IV.** De las atribuciones de los Presidentes de los Consejos Distritales artículo 117.
- TÍTULO QUINTO.** De las mesas directivas de casilla artículos 118 al 120.
- Capítulo I.** De sus atribuciones artículos 121 al 124.
- TÍTULO SEXTO.** Disposiciones comunes artículos 125 al 134.

LIBRO CUARTO

De los Procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas.

- TÍTULO PRIMERO.** De los Procedimientos del Registro Federal de Electores. Disposiciones Preliminares artículos 135 al 140.
- Capítulo I.** Del Catálogo General de Electores artículo 141.
- Capítulo II.** De la Formación del Padrón Electoral artículos 142 al 145.
- Capítulo III.** De la actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral artículos 146 al 154.
- Capítulo IV.** De las listas nominales de electores y de su revisión artículos 155 al 163.
- Capítulo V.** De la Credencial para votar artículo 164.
- Capítulo VI.** De las Comisiones de Vigilancia artículos 165 y 166.
- TÍTULO SEGUNDO.** De las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral. Disposición Preliminar artículo 167.
- Capítulo I.** Del Servicio Profesional Electoral artículo 168.
- Capítulo II.** Del Estatuto de Servicio Profesional Electoral artículo 169.
- Capítulo III.** Disposiciones Complementarias artículos 170 al 172.

LIBRO QUINTO**Del Proceso Electoral**

- TÍTULO PRIMERO.** Disposiciones Preliminares artículos 173 y 174.
- TÍTULO SEGUNDO.** De los actos preparatorios de la elección.
- Capítulo I.** Del procedimiento de registro de candidatos artículos 175 al 181.
- Capítulo II.** De las Campañas Electorales artículos 182 al 191.
- Capítulo III.** De los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla artículos 192 al 197.
- Capítulo IV.** Del registro de representantes artículos 198 al 204.
- Capítulo V.** De la documentación y el material electoral artículos 205 al 211.
- TÍTULO TERCERO.** De la jornada electoral.
- Capítulo I.** De la instalación y apertura de casillas artículos 212 al 215.
- Capítulo II.** De la votación artículos 216 al 225.
- Capítulo III.** Del escrutinio y cómputo en la casilla artículos 226 al 236.
- Capítulo IV.** De la clausura de la casilla y de la remisión del expediente artículo 237 y 238.
- Capítulo V.** Disposiciones Complementarias artículos 239 al 241.
- TÍTULO CUARTO.** De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales.
- Capítulo I.** Disposición Preliminar artículo 242.
- Capítulo II.** De la información preliminar de los resultados artículos 243 y 244.
- Capítulo III.** De los cómputos Distritales y de la Declaración de Validez de la Elección de Diputados de Mayoría Relativa artículos 245 al 254.
- Capítulo IV.** De los cómputos de Entidad Federativa y de la Declaración de Validez de la Elección de Senadores artículos 255 al 257.

- Capítulo V.** De los Cómputos de representación proporcional en cada circunscripción artículos 258 al 261.
- Capítulo VI.** De las constancias de asignación proporcional artículos 262 al 263.

LIBRO SEXTO

Del Tribunal Federal Electoral.

- TÍTULO PRIMERO.** Disposiciones Preliminares artículo 264.
- TÍTULO SEGUNDO.** Del Pleno de las Salas y de los Magistrados del Tribunal.
- Capítulo I.** Del Pleno del Tribunal artículo 265.
- Capítulo II.** De la Sala Central artículo 266.
- Capítulo III.** De las Salas Regionales artículo 267.
- Capítulo IV.** De la Sala de la Segunda Instancia artículo 268.
- Capítulo V.** De los Magistrados artículos 269 al 272.
- TÍTULO TERCERO.** De su funcionamiento.
- Capítulo I.** Del Presidente del Tribunal artículo 273.
- Capítulo II.** De los Presidentes de Sala artículo 274.
- Capítulo III.** De los jueces instructores artículos 275 al 277.
- Capítulo IV.** Del Secretario General del Tribunal y de los secretarios generales de acuerdos de las salas artículos 278 y 279.
- Capítulo V.** Del Secretario administrativo y de las Coordinaciones del Tribunal artículos 280 y 281.
- Capítulo VI.** Del Centro de Capacitación Judicial Electoral artículo 282.
- Capítulo VII.** De los secretarios del personal auxiliar y administrativo artículos 283 al 285.

LIBRO SÉPTIMO

De las nulidades; del sistema de medios de impugnación y de las faltas y sanciones administrativas.

TÍTULO PRIMERO. De las nulidades.

Capítulo I. De los casos de nulidad artículos 236 al 291.

Capítulo II. De los efectos de la declaración de nulidad artículos 292 y 293.

TÍTULO SEGUNDO. Del sistema de medios de impugnación.

Capítulo I. Disposiciones Preliminares artículos 294 al 298.

Capítulo II. De la competencia, de la legitimación y de la personería artículos 299 al 301.

Capítulo III. De los plazos y de los términos artículos 302 al 304.

Capítulo IV. De las notificaciones artículos 305 al 311.

Capítulo V. De las partes artículo 312.

Capítulo VI. De la improcedencia y del sobreseimiento artículos 313 y 314.

Capítulo VII. De la acumulación artículo 315.

Capítulo VIII. Reglas del procedimiento para los recursos artículos 316 al 326.

Capítulo IX. De las pruebas artículos 327 al 330.

Capítulo X. De las resoluciones artículos 331 al 337.

Capítulo XI. De los Procedimientos Especiales artículo 337-A y B.

TÍTULO TERCERO. De las Faltas administrativas y de las sanciones artículos 338 al 343-A.

LIBRO OCTAVO

De la Elección e Integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones Preliminares artículos 344 al 346.

Capítulo I. De los Requisitos de Elegibilidad artículos 347 y 348.

- Capítulo II. De los Partidos Políticos artículo 349.
- Capítulo III. Del Registro de Candidatos y de la Elección artículos 350 al 359.
- Capítulo IV. De los resultados Electorales artículos 360 al 363.
- Capítulo V. De las constancias de Mayoría y Validez de las asignaciones por Representación Proporcional artículos 364 al 371.
- Capítulo VI. Del sistema de Medios de Impugnación artículo 372.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS: 16 en el Código Electoral de 1990, pero posteriormente con las reformas de 1992 y 1993. son: 48 artículos transitorios. (21)

Las reformas introducidas a la Constitución en 1989, dan pie a la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A continuación anunciaré brevemente los avances de la nueva legislación electoral federal, haciendo notar que las legislaciones electorales de los Estados sufren un gran rezago y su violación es más ordinaria y primitiva.

1. Por primera vez el PRI no tiene mayoría en los órganos electorales.
2. Se realiza la profesionalización de los organismos electorales para cambiar el esquema electoral.
3. Se integran las casillas electorales a partir de un proceso de insculación ciudadana.
4. Las sesiones de los Consejeros serán públicas.
5. La autocalificación de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en las respectivas elecciones, así como la calificación presidencial tendrán una limitación.

(21) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Ed. Talleres de Imprenta Ajusco, 1990

6. También se crea un capítulo respecto a los delitos electorales.

7. Pero quizá uno de los más importantes avances es lo referente al Padrón Electoral y Fotoredencialización.

8. Los Partidos Políticos por ley tendrán terminales de computación, para verificar los trabajos del Registro Federal de Electores.

9. La organización de las elecciones, comparada con organizaciones pasadas es sin duda superior. Antes un partido (el PRI), tenía mayoría en el órgano encargado de la preparación de las elecciones. Hoy el Consejo General, que sustituye la Comisión Federal Electoral, tiene un sistema más sofisticado.

10. Antes el Secretario de Gobernación, nombraba los Presidentes y Secretarios de los Consejos Locales y Comités Distritales, ahora esas designaciones serán realizadas por el Consejo General y los Consejos Locales.

11. En materia del nuevo Padrón Electoral, se utilizara la técnica censal y la forma para reconocer al elector en potencia, será más rigurosa.

12. En forma provisional los comités distritales están obligados a llevar a cabo un cómputo de las votaciones que entreguen las casillas.

13. Vuelve la posibilidad de que los Partidos Políticos puedan acudir al registro condicionado para participar en una elección federal.

14. Se crea un Servicio Profesional Electoral, a través de un sistema de reclutamiento, capacitación y ejercicio para la función electoral.

15. Se refuerza el Tribunal Federal Electoral, ahora contará con Salas Regionales y Jueces que auxiliarán a los Magistrados.

16. Esta ley da paso a la creación del Instituto Federal Electoral regulado en el libro tercero, donde se establecen sus organismos y funciones es una estructura con mucho poder, compuesto por miembros del

gobierno y del Partido Oficial. De lo anterior se desprende que la reforma política constituye un paso todavía modesto, para liberar los procesos electorales de la tutela y vigilancia estatal.

El código contiene indudablemente avances, pero también contempla puntos de retroceso que a continuación mencionamos:

1. La abolición de las asociaciones, las cuales mas bien podían haber sido reforzadas, abriendo su cobertura hacia las agrupaciones políticas regionales.
2. Las nuevas disposiciones ponen un candado a la libertad que existía en torno a las candidaturas comunes.
3. La reforma constitucional en torno a la nueva forma de integración de la Cámara de Diputados, quedaba pendiente la fórmula para la asignación de los Diputados plurinominales.

A partir de la promulgación del Código Electoral de 1990, a las elecciones de 1994 se han seguido dando reformas al Código Electoral las cuales mencionaremos a continuación:

1. Una de las reformas mas importantes es la que se dio el 17 de julio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual el H. Congreso de la Unión, en sesión del 12 de julio aprobó la adición al COFIPE de los artículos transitorios 17 y 18 que establecen, que para las elecciones federales de 1994 a celebrarse el 21 de agosto se utilizará la nueva credencial para votar con fotografía y que los Partidos Políticos podrán participar en la supervisión y vigilancia de la distribución conforme a los criterios técnicos que apruebe la Comisión Nacional de Vigilancia.

2. En el mismo decreto se establece que el Instituto Federal Electoral entregará las listas nominales con dos apartados: el primero que contendrá los nombres de los ciudadanos que hayan obtenido su nueva credencial para votar con fotografía, hasta el 28 de febrero de 1994. El segundo será al término de la fase nacional, en donde aparecerán los nombres de los demás ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

3. En 1993 se amplió la representación ciudadana en los órganos de dirección del Instituto y se fortalecieron las facultades de este organismo al atribuírsele la responsabilidad legal de declarar la validez de las elecciones para Diputados y Senadores, y de expedir las correspondientes constancias de mayoría o, en su caso, de asignación. Las nuevas atribuciones otorgadas al IFE están asociadas a la derogación del procedimiento de autocalificación, que atribuía a la Cámaras Legislativas, la facultad de validar las elecciones de los diputados y de los senadores, mediante el trabajo de sendos Colegios Electorales. Ahora será el Instituto el que cumpla esta función. Excepto en el caso de elección para Presidente de la República, la que seguirá siendo calificada por la Cámara de Diputados.

4. Se introdujo una regulación sobre el origen, monto y destino de los recursos de los Partidos Políticos. De este modo se establecieron normas para limitar los gastos de campaña de los candidatos y partidos, así como para la obtención de informes sobre la obtención y utilización de sus recursos a la autoridad electoral y la supervisión correspondiente.

5. Un paso importante en 1993 fue realizado, cuando se establecieron las bases legales para la libre contratación de tiempos comerciales de transmisión en la radio y televisión.

6. Con el propósito de fortalecer el ejercicio de la libertad de sufragio y la autenticidad del voto, se estableció la regulación de los observadores electorales, ciudadanos mexicanos y extranjeros.

7. Otra iniciativa adoptada fue la que introdujo reformas a la legislación penal, para establecer figuras delictivas y sanciones severas, aplicables a quienes atentan contra las elecciones y la libre expresión de la voluntad popular.

8. En 1993 se creó el Recurso de Reconsideración para resolver conflictos que pudieran afectar los resultados globales de las elecciones, consolidándose así los medios de defensa legal, para aquellos que sientan vulnerados sus derechos en los procesos electorales.

México ha logrado avances tangibles, las acciones tomadas no resuelven los problemas del país; pero demuestran un enorme esfuerzo y voluntad política compartida por amplios sectores, para consolidar una sociedad plural y abierta.

Las reformas electorales continuarán, pues aun faltan muchos problemas por resolver, ya que seguimos con un régimen de partido casi único, pero con menos capacidad de maniobra unilateral; continuamos en una lógica política presidencialista y con una democracia tutelada por el Estado, con avances pero también con restricciones.

Los nuevos controles que plantea la ley deben ser una solución superestructural a los problemas presentados en lo político por el ciudadano, agrupaciones y gobierno son responsables del proceso democrático de la nación y con el pluripartidismo hacer racional la contienda electoral por medio del derecho.

El sufragio universal es la única forma, en nuestra comunidad de tener influencia en las determinaciones del gobierno, en nuestro tiempo es muy necesario, ya que la sociedad está en constante transformación y aumento, por lo tanto debe ser el pueblo quién tome las decisiones electorales, obligar a través del establecimiento de adecuadas formas electorales al gobierno y al PRI a respetar la voluntad ciudadana que se deposita en las urnas, para que así en un futuro no muy lejano podamos decir que se ha alcanzado la verdadera democracia en México.

CAPÍTULO 2

PROCEDIMIENTO DEL PADRÓN ELECTORAL Y EL PROGRAMA DE FOTOCREDENCIALIZACIÓN

2.1 CONCEPTO DE DERECHO ELECTORAL

Podemos sostener que el Derecho Electoral tiene dos enfoques: uno, el Jurídico, por medio del cual observamos el lugar que ocupa dentro de la Ciencia del Derecho; el segundo enfoque se refiere al político, que nos muestra el significado exacto que tiene la integración de la estructura del Estado Moderno.

Desde el primer punto de vista, este Derecho había sido poco estudiado en México, por los Juristas, debido fundamentalmente al hecho de ser una disciplina en formación; aunque en los últimos tres años han surgido un buen número de textos que se refieren al Derecho Electoral, escritos por juristas interesados en el tema, que se han involucrado en él a través de sus intervenciones en los distintos organismos del Instituto Federal Electoral y otros más que surgirán en las Universidades, ya que la materia electoral ha despertado a últimas fechas el interés de profesores y estudiantes.

La segunda perspectiva, vincula al Derecho Electoral con los principios doctrinarios de la democracia representativa, que se inspira en su ejercicio y su práctica, para la integración de órganos estatales.

Diremos que esta materia pertenece al Derecho Público, anteriormente pertenecía al Derecho Constitucional y Administrativo, actualmente se contempla en algunas Universidades al Derecho Electoral como autónomo del Derecho Constitucional y Administrativo pero aun como una materia optativa.

Son muchos los ángulos desde los cuales pueden verse, los temas que integran este derecho. Cabe mencionar que en las últimas décadas se ha considerado al Derecho Electoral como elemento vital en la práctica de la democracia representativa, dando lugar en algunos países a escritos que han vislumbrado la posibilidad de deslindar los aspectos técnicos que lo caracterizan para darle un adecuado tratamiento dentro del orden normativo. No obstante, el Derecho Electoral ha sido visto con indiferencia debido a la práctica misma del sufragio y por la pasión y entusiasmo que despierta en los hombres; se ha concentrado más la atención en la política, pasando a segundo término los aspectos jurídicos del mismo.

Respecto a los conceptos que del mismo algunos autores tienen, Cotteret y Emeri dicen que: "El Derecho Electoral esta constituido por el conjunto de reglas destinadas a definir la calidad del ciudadano, diferenciar los diversos tipos de elecciones y reglamentar el desarrollo del escrutinio. Estas reglas varían en el espacio y en el tiempo, pues son un reflejo de la naturaleza profunda de los regimenes políticos que las aplican". (22)

También, el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del hombre proclamado por las Naciones Unidas en el año de 1948 dice: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país".

(22) Benito Valenzuela, Francisco, Derecho Electoral, Méxicó, Ed. Porrúa, 1980, p. 126.

La voluntad del pueblo debe ser la base de la autoridad del poder público; la cual debe expresarse mediante elecciones libres y auténticas, celebradas periódicamente, mediante el sufragio universal, garantizando el voto secreto. En el contenido de este concepto, la democracia social encuentra su más firme apoyo político, ya que un país tiene en la voluntad de su pueblo el origen del poder de sus autoridades, permitiendo a sus ciudadanos participar en la actividad gubernativa y celebrar elecciones confiables, estará en el camino que conduce al perfeccionamiento democrático.

Berlin Valenzuela resume que: "El Derecho Electoral es el conjunto de normas que regulan el procedimiento, por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deben ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación, a través del cuerpo electoral en las elecciones gubernativas". (23)

2.2 CONCEPTO DE CIUDADANÍA

La ciudadanía es fundamental en la democracia, ya que la originan los ciudadanos, ejerciendo sus derechos políticos y civiles.

Al concepto de ciudadanía se lo identifica con el de nacionalidad, sin embargo no deben confundirse; porque este último término es " el vínculo jurídico y político existente entre un Estado y los miembros del mismo". (24)

Debido a lo anterior, el concepto de ciudadanía está subsumido dentro de la idea de nacionalidad. Se puede afirmar que todo ciudadano es nacional, pero no todo nacional es ciudadano.

(23) *Ibid.*, p. 127.

(24) Cabasellas de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*, Buenos Aires, Ed. Heliasta, 1982, p. 9.

La ciudadanía persigue una nacionalidad política dentro de los regimenes democráticos de gobierno. Los ciudadanos, que han alcanzado esta calidad participan de diversas maneras en su gobierno.

De acuerdo a lo anterior se podría definir a la ciudadanía como: "La expresión de una capacidad especial de la aptitud política del sujeto que ha de funcionar para cuestiones político electorales". (25)

En otras palabras, la calidad jurídico-política que tienen los mexicanos para intervenir en el gobierno. Este derecho es una capacidad, la cual trae consigo derechos pero también obligaciones y prerrogativas. Por consiguiente cualquier persona puede llegar a tener al mismo tiempo la calidad de nacional, gobernado y ciudadano, el gobernado es toda persona nacional o extranjero, ciudadano o no, cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse por cualquier acto de autoridad. El nacional es el individuo vinculado jurídicamente y políticamente a un Estado, aunque no participe en su gobierno; el ciudadano es el nacional al que el derecho le concede la participación política.

En nuestro sistema político la ciudadanía ocupa un lugar predominante en el Derecho Electoral, ya que es un requisito necesario para participar en las elecciones, por considerar que las decisiones políticas corresponden únicamente a los nacionales.

Nuestra Carta Magna establece en su artículo 34: "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan, además los siguientes requisitos: I.. Haber cumplido 18 años y II. Tener un modo honesto de vivir".

De lo establecido en la constitución, se desprende que todos los ciudadanos deben ser mexicanos, sin embargo no todos los mexicanos son ciudadanos, ya que también deben acreditar los demás requisitos, puesto que la legislación considera que los 18 años es la edad a partir de la cual el individuo está preparado física,

(25) Bartín Valenzuela, Francisco, op. cit. p. 153.

emocional, psicológica y culturalmente para ejercer sus derechos y cumplir las obligaciones que se le otorgan al ser ciudadano mexicano.

La reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de octubre de 1953, confiere a la mujer la calidad de ciudadana. Pues recordaremos que anteriormente se excluía a las mujeres mexicanas del ejercicio del voto. Posteriormente en 1974 se reformó el texto del artículo 4 constitucional donde nos dice que el varón y la mujer son iguales ante la ley esto ha triado un gran avance ya que la mujer está teniendo una participación en el ámbito económico, cultural, político y social de nuestro país. Además ejerciendo sus derechos y cumpliendo con sus obligaciones como ciudadano para contribuir al engrandecimiento de nuestra nación.

Como resultado de las reformas a la Constitución, se promulga el 15 de Agosto de 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que nos dice en relación a la ciudadanía, es la de otorgarle a esta la facultad de coparticipar en la organización de las elecciones al lado de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, así como de los Partidos Políticos. También el Código establece en su artículo 6 que para ejercer el voto, los ciudadanos deben satisfacer otros requisitos, independientemente de los que establece la Constitución como son: "... a). Estar inscritos en el Registro Federal de Electores, en los términos dispuestos por este Código y b). Contar con la credencial para votar correspondiente...". Como se desprende de lo mencionado, tales formalidades tienen por objeto la búsqueda de una participación activa de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos electorales.

Los derechos y prerrogativas de los ciudadanos previstos en el artículo 35 Constitucional son: "I Votar en las elecciones populares; II Ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país; IV Tomar las armas en el Ejército y Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones en los términos que prescriben las leyes; y V Ejercer en toda

clase de negocios el derecho de Petición". Por su parte el Código Federal Electoral establece lo siguiente: *Votar para integrar los órganos del Estado de elección popular (este derecho también constituye una obligación), así como constituir Partidos Políticos Nacionales y permanecer en ellos.*

Nuestra Ley Fundamental establece en su artículo 36, fracciones III, IV y V, las obligaciones del ciudadano: "... III *Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que corresponda; IV Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos y V Desempeñar los cargos concejales del municipio donde residan, las funciones electorales y las de jurado...*". El Código Electoral Vigente le otorga al ciudadano la obligación de votar y la de integrar las mesas directivas de casilla.

Por lo tanto diremos que la ciudadanía es un proceso de diálogo y compromiso arraigados, en una creencia fundamental, en la posibilidad de vida pública y en el desarrollo de formas de solidaridad que permitan a la gente reflejar y organizar el poder del Estado, con el fin de criticarlo y restringirlo, así como "derrocar relaciones que inhiben e impiden la realización de la humanidad.

En consecuencia la libertad, justicia, igualdad en general los derechos políticos que establece la Constitución, nos corresponde a cada ciudadano hacerlos efectivos, debiendo ser preservados también por las instituciones creadas para ese objeto.

En resumen en nuestro sistema democrático, el ciudadano es libre para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones y decidir quien ha de gobernar y en qué dirección.

Por lo que es increíble que permita de una manera indiferente, que otro decida por él y que las instituciones dejen de cumplir el objetivo para las que fueron creadas; impidiendo todo avance democrático.

2.3 PARTIDOS POLÍTICOS

2.3.1 Antecedentes de los Partidos Políticos

Los Partidos Políticos son un fenómeno reciente, sus primeras raíces las encontramos en Inglaterra a partir del siglo XVII, durante esa época con la confrontación entre el Parlamento y la Corona Inglesa se formaron dos grupos importante, los Whings y los Tories; los primeros defendían los intereses de la burguesía pugnando por una tolerancia religiosa y por un incremento en la participación política; por lo tanto, dicho grupo se formó en torno al Parlamento Inglés. Como contrapartida, los segundos se organizaron para defender los privilegios reales integrándose primordialmente por la aristocracia. Con la revolución de 1688, se trasladó el centro de poder de la Corona hacia el Parlamento, lo cual derivó una pugna entre Tories y Whings, quienes a partir de ahí actuaron ya como formaciones partidistas, por lo que, desde entonces el Sistema Inglés ha sido bipartidista.

Debido a lo anterior, el nacimiento de los Partidos Políticos se relaciona con el desarrollo del parlamentarismo; ya que en las Asambleas Parlamentarias se inició la integración de grupos con intereses afines.

El surgimiento de los Partidos Políticos, se relaciona con factores de carácter sociológico. Los Sindicados Agrícolas, Asociaciones de Intelectuales Estudiantiles, etc.; han originado una necesidad de participación que ha encontrado su mejor camino en la integración de los Partidos Políticos, cuya existencia y participación resulta indispensable dentro del sistema político, de tal manera que no se concibe la organización estatal sin la presencia de los Partidos Políticos.

La evolución de los partidos ha sido lenta. Es hasta principios del siglo XX que nacen en el mundo del derecho, debido a su representatividad parlamentaria. En 1917 Uruguay es el primer país de América Latina que reglamenta en su Constitución a los Partidos Políticos y a su participación en el proceso gubernamental.

La Unión Soviética en 1936 estableció en su Carta Magna como partido único, al Partido Comunista. Después de la Segunda Guerra Mundial, numerosos países incorporaron a sus textos constitucionales, las normas jurídicas que regulaban a los partidos otorgándoles reconocimiento por la formación de la voluntad política y su función electoral. En 1958 Francia se refiere expresamente a los Partidos Políticos en su Constitución, señalando que: "Los Partidos y agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen sus actividades libremente, deben respetar los principios de soberanía nacional y de democracia". (26)

En Estados Unidos no se mencionó a los partidos en la Constitución, por lo tanto los partidos nacen y se desarrollan en el ámbito del derecho de la libertad de la asociación, aunque han sido reconocidos poco a poco por normas de Derecho Público.

En México la Constitución de 1917, no regula a los Partidos Políticos por lo que nacen fundados en la garantía individual de asociación establecida como un derecho de los mexicanos. No obstante, en la ley electoral si se regulaban los requisitos para la intervención de los partidos en los procesos electorales. Siendo hasta 1963 que la Constitución menciona a los partidos, al establecer el régimen de diputados de partido.

En el año de 1929 se creó el "Partido Nacional Revolucionario", a partir de este momento se dio un sistema de partido dominante, constituido por fuerzas de caudillos revolucionarios integrados por una Federación de poderes regionales como caciques y líderes militares. En 1938 este partido cambió de nombre

(26) Andrés Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, Ed. Harla, 1990, p. 101.

dominándose "Partido de la Revolución Mexicana". En esta época se institucionalizo políticamente; creció e incorporo a sus filas grandes masas. En 1946 adquirió el nombre que aún conserva "Partido Revolucionario Institucional (PRI); desde la formación de este partido hasta 1961, todos los puestos fueron ganados por este partido"... tendiente a propiciar la participación de los partidos minoritarios en el congreso". (27)

De acuerdo a éste sistema se permitía que el partido que hubiese obtenido el 2.5% de la votación nacional, tendría el derecho de acreditar 5 miembros en la Cámara de Diputados, más uno por cada medio por ciento más que lograra obtener de la votación nacional hasta llegar a veinte.

"En 1971 el requisito mínimo de 2.5% se redujo a 1.5% y la cantidad máxima de diputaciones se amplió a un número de 25 por cada partido". (28)

En 1939 surgen otros tres partidos. El Partido Acción Nacional (PAN), de tendencia derechista, fundado por Manuel Gómez Morin. Actualmente ha tomado gran importancia, el grado de considerársele la segunda fuerza electoral del país según cifras obtenidas de las elecciones.

Por su parte el Partido Popular Socialista (PPS), bajo la denominación de "Partido Popular"; fue fundado en 1948 por Vicente Lombardo Toledano, "con el objeto fundamental de recoger la herencia de la Revolución Mexicana llevándola adelante en las nuevas condiciones de México y del mundo con la convicción de que las aspiraciones fundamentales, del pueblo sólo, podrán convertirse en realidades vivas en una sociedad socialista". (29)

Por último un grupo de antiguos militares revolucionarios, formaron el "Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). En el año de 1953.

La Reforma Política de 1977, incluye cambios importantes como: sustituyó "el sistema de diputados de partido"; por el de "Representación Proporcional"; se les otorgó el carácter de entidades de interés público.

(27) *Ibid.*, p. 103

(28) *Id.*

(29) Instituto Federal Electoral, Foro Electoral, Año 1, número 1, México, 1991, p. 21-26.

Las funciones de los partidos aún están vigentes teniendo derecho de opinar y resolver los problemas nacionales; para que de esa manera sus integrantes tengan acceso en la integración de los órganos de gobierno. Nuestra Carga Magna obliga a los partidos a presentar sus objetivos al pueblo constriéndose al contenido de sus programas, principios e ideas que postulen y mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo.

En esta reforma surge el registro condicionado, dándoles oportunidad de participación a aquellos partidos que representaban una corriente ideológica y que hubiesen realizado actividades en la vida política del país.

De acuerdo a lo anterior se le concedería el registro definitivo a los partidos que obtuvieran por lo menos el 1.5% de la votación nacional. Con base en esta situación, en 1979 el Partido Demócrata Mexicano (PDM) logró su registro definitivo, su corriente era de derecha radical, vinculado al movimiento, en 1988 perdió su registro definitivo por no haber alcanzado el 1.5% de la votación nacional". (30)

"El Partido Socialista de los Trabajadores (PPS), representaba una plataforma de izquierda moderada; la que en 1988 integró el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). Este último desde 1979, logró su registro definitivo que de conformidad al porcentaje de votos obtenidos en las elecciones federales de 1982, 1988 y 1991, ha conservado". (31)

Proveniente de la vinculación al Partido Comunista de la Unión Soviética, sostenedor de la ideología marxista-leninista, el Partido Comunista Mexicano (PCM). En 1981 cambió su denominación por Partido Socialista Unificado de México (PSUM), posteriormente se fusionó con el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), formando el Partido Mexicano Socialista (PMS). Por último se denominó Partido de la

(30) Andrés Sánchez, Eduardo. op. cit. p. 108.

(31) Instituto Federal Electoral. Foro Electoral. Año 1, número 2, México, 1991, p. 26.

Revolución Democrática, nombre que conserva actualmente y que adoptó en 1989. Este partido heredó el registro del anterior para participar como Partido Político Nacional en las elecciones de 1991.

Por lo tanto los Partidos Políticos que contendieron, en las elecciones de 1991, fueron los que tenían registro definitivo como son: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Auténtico de la Revolución Mexicana, los cuales intervinieron en la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación del Proceso Electoral. Estos Partidos Políticos Nacionales conservaron su registro definitivo de acuerdo a los siguientes resultados: PAN obtuvo el 17.73%; PRI 1.80%; PRD 8.25%; PFCRN 4.36% y el PARM 2.15%. En ese mismo orden, obtuvieron el 17.09%; 61.48%; 0.43%; 3.79% y 2.15% respectivamente; así como el 4.81%; la Coalición formada por el PPS y el PRD; en la elección de Senadores, porcentajes correspondientes al total nacional de votos válidos. El Consejo General del Instituto Federal Electoral otorgó el registro condicionado a los siguientes Partidos Políticos: Demócrata Mexicano, Del Trabajo, Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Verde Ecologista, obteniendo la siguiente votación en las elecciones: PDM 1.08%; PT 1.16%; PRT 0.59% y PEM 1.44%; y en caso de diputados electos por mayoría relativa así como: 1.21%; 1.08%; 0.68%; y 1.41%; respectivamente en la elección de Senadores. Los porcentajes citados son nacionales, obtenidos del total de votos válidos. Por consecuencia, ningún partido con registro mencionado obtuvo el registro definitivo.

El 13 de enero de 1993, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, concedió registro definitivo a los siguientes partidos: Demócrata Mexicano (sustentado en una doctrina humanística y democrática); Partido del Trabajo (principio fundamental en "la línea de masas que es la orientadora fundamental de su trabajo en lo político, organizativo e ideológico en el concepto integral de vinculación en el pueblo"). (32)

El Partido Ecologista de México a la fecha Partido Verde Ecologista de México, principios el amor, la justicia y la libertad para todos los seres que habitan el planeta tierra, sean estos vegetales, animales y

(32) Instituto Federal Electoral. Foro Electoral, Año 111, número 13, México, 1993, p. 46

humanos; incluso para con los elementos fundamentales de la vida que son: agua, aire, tierra y sol. Además de los partidos anteriores en las elecciones federales de 1994; también participaron: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Su participación se llevo a cabo de acuerdo a lo que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los primeros seis partidos participaron con voz y voto antes los órganos del Instituto Federal Electoral, y los tres restantes solamente con derecho a voz pero no a voto.

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que la existencia de los Partidos Políticos es imprescindible en un estado democrático ya que han evolucionado significativamente en su régimen jurídico por lo que han de velar por los derechos electorales de los ciudadanos. Aunque rechazamos a aquellos Partidos Políticos pasivos, que únicamente trabajan en tiempos de elecciones, que no defienden sus principios ideológicos y que no se preparan adecuadamente para ejercer la función que han aceptado.

Los Partidos Políticos tienen fines y para alcanzarlos, deberán contar con la protección del Estado y con las condiciones necesarias para el ejercicio de sus actividades. Para lograr lo anterior el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene las reglas para las organizaciones partidistas según tengan registro condicionado o definitivo.

Ya antes mencionamos una breve reseña histórica del nacimiento y evolución de los Partidos Políticos. Por lo que a continuación realizaremos un análisis de la estructura actual de los mismos.

Al hablar de la estructura de los Partidos Políticos es imprescindible basarnos, en el Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues en el se establecen las bases de su Organización.

2.3.2 Procedimiento de Registro Definitivo y Condicionado de los Partidos Políticos

El Código Electoral establece que el registro se tramita ante el Instituto Federal Electoral y puede ser condicionado o definitivo, con este registro cada partido obtienen derechos, pero también contrae obligaciones que debe acatar.

Para que un Partido Político pueda ser registrado, debe reunir los siguientes requisitos: Formular Declaración de Principios, congruente a su programa de acción y sus estatutos que rijan sus actividades; contar con tres mil afiliados en cada entidad o cuando menos en la mitad de las entidades o trescientos afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales, el número de afiliados no podrá ser menor de sesenta y cinco mil.

El Instituto Federal Electoral deberá convocar durante los primeros tres meses del año anterior a las elecciones federales ordinarias a las agrupaciones políticas para obtener registro condicionado. Los requisitos que se deberán presentar para solicitar el registro serán: Declaración de Principios, Programa de Acción, Estatutos, representar una corriente de opinión con base social, haber realizado actividades políticas por lo menos durante dos años. A continuación el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los cuarenta y cinco días siguientes a la presentación de la solicitud resolverá, otorgar el registro por medio del certificado respectivo o negarlo explicando las causas a la organización respectiva, finalmente publicará los resultados en el Diario Oficial de la Federación.

2.3.3 Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.

Los derechos y obligaciones de los Partidos Políticos, con registro condicionado son los siguientes: tendrá un representante con voz en los consejos y comisiones de vigilancia del Instituto Federal Electoral, se les

aplicará el régimen fiscal y se les otorgará franquicias postales y telegráficas, acceso a radio y televisión; recibirán cincuenta por ciento de financiamiento público señalado para cada partido con registro definitivo, registro de candidatos a las elecciones federales, presentar candidatos para las mesas directivas de casillas, los partidos con registro condicionado no podrán coaligarse ni fusionarse con los Partidos Políticos Nacionales.

El Código establece que un Partido Político, con registro condicionado podrá obtener su registro definitivo cuando obtenga el 1.5% del total de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente. De la misma manera el Partido con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perderá su registro. Por último el Partido Político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% del total de la votación, pero su votación sea cuando menos del 1% en tanto no se encuentre en las condiciones del punto anterior, seguirá gozando de los derechos y prerrogativas que le otorga este Código.

En cuanto a los derechos de los Partidos Políticos Nacionales diremos: participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del Proceso Electoral, recibir financiamiento público, postular candidatos, formar frentes; coaliciones y fusiones, nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral, ser propietarios de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus fines, relacionarse con organizaciones y Partidos Políticos extranjeros que mantengan su independencia absoluta, económica y política.

No podrán ser representantes de los Partidos Políticos: Jueces, Magistrados o Ministros del Poder Judicial Federal; los Jueces o Magistrados del Poder Judicial de las Entidades; Magistrados, Jueces, Instructores o Secretario del Tribunal Federal Electoral; miembros de las fuerzas armadas o policíacas; Agentes del Ministerio Público Federal o Local.

Las obligaciones que deben cumplir los Partidos Políticos son las siguientes: mantener el mínimo de afiliados, ostentarse con denominación, emblema y colores registrados; contar con domicilio social; editar por

lo menos una publicación mensual; sostener un Centro de Información Política; difundir en radio y televisión la plataforma electoral que los candidatos del partido sostendrán; no deben tener dependencia con personas físicas o morales; con Partidos Políticos extranjeros o entidades nacionales, Ministros de culto etc., abstenerse de utilizar símbolos religiosos.

2.3.4 Acceso a la Radio y Televisión y Financiamiento de los Partidos Políticos

En cuanto a los programas de radio y televisión, los partidos gozarán de 15 minutos cada mes, la duración aumentara en los periodos electorales de acuerdo a la fuerza electoral de cada partido. Los partidos también podrán contratar tiempo en radio y televisión para sus campañas siempre y cuando cumplan las normas y procedimientos que establece el Código.

En lo que se refiere al financiamiento de los Partidos Políticos puede ser público; de la militancia, por simpatizantes; autofinanciamiento; por rendimientos financieros; fondos y fideicomisos. La ley establece que los Partidos Políticos deberán contar con un órgano que se encargue de la obtención y administración de recursos, por lo tanto la revisión de informes que presenten los partidos sobre origen y destino de los recursos anuales y de campaña la llevara a cabo una comisión de consejeros designados por el Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral, determinará el costo mínimo por una campaña de diputado o senador, cada cantidad se multiplicará, de acuerdo al número de candidatos propietarios a senadores registrados.

El financiamiento de los partidos va de acuerdo a la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido, por el número de votos válidos recibidos, se recibirá el monto de financiamiento durante los tres años siguientes a su elección, en el primero recibirá el veinte por ciento del total; en el segundo año el treinta por ciento y el último el cincuenta por ciento del total. De tal manera que Los Partidos Políticos que

obtengan su registro definitivo después de las elecciones; tendrán derecho al financiamiento público previsto para cada Partido Político, por sus actividades generales, los que obtengan registro condicionado recibirán el cincuenta por ciento del financiamiento público; señalado para cada partido con registro definitivo.

La ley establece que el financiamiento no provenga del erario público solo podrá provenir de: sus afiliados, cuotas voluntarias de candidatos los cuales estarán limitados por un mínimo y un máximo, aportaciones de organizaciones sociales, para lo cual el partido deberá expedir recibos; financiamiento de simpatizantes pueden ser aportaciones en dinero o en especie hechas en forma voluntaria.

El autofinanciamiento se constituye por ingresos obtenidos de: conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, eventos culturales, etc., el órgano interno reportará los ingresos obtenidos por este medio, para recibir financiamiento por rendimientos financieros. Por otro lado los partidos pueden crear fondos y fideicomisos con su patrimonio o con aportaciones recibidas, los rendimientos obtenidos serán utilizados, para cumplir los objetivos del partido.

Los Partidos Políticos presentarán un informe anual, en donde establezcan los gastos e ingresos, y el origen de estos, lo presentará ante la comisión de consejeros, se revisará en una plazo de veinte días, cuando el informe cuente con errores y omisiones se le comunicará al partido para que las aclare y rectifique, la comisión elaborará un dictamen al Consejo General, contendrá mención de errores, rectificaciones, irregularidades, aclaraciones.

El Consejo General dará a conocer el dictamen a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para la aplicación de sanciones por las irregularidades, se podrá interponer el recurso de apelación ante las sanciones, el Consejo General lo remitirá a la Sala Central, una vez resuelto se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

2.3.5 Régimen Fiscal y Franquicias Postales y Telegráficas de los Partidos

Por lo que respecta al régimen fiscal, la ley establece que los partidos no son objeto de impuestos y derechos los siguientes: rifas, sorteos, donaciones, impresos para la difusión de sus principios, utilidades gravables provenientes de la enajenación de inmuebles. Lo anterior no es aplicable a contribuciones que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria; Fraccionamiento que establezcan las entidades sobre la propiedad, impuestos y derechos que impongan los Estados, municipios por prestación de servicios públicos.

El artículo 53 del Código establece que los Partidos Políticos disfrutarán de franquicias postales y telegráficas dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades.

Los Partidos Políticos acreditarán ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y ante las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas dos representantes autorizados para facturar el envío de su correspondencia ordinaria. Las franquicias la usarán los Comités Nacionales regionales, estatales y distritales. También se registran dos representantes para las franquicias postales, la vía telegráfica solo se utilizará en casos urgentes.

2.3.6 Frentes, Coaliciones y Fusiones de los Partidos Políticos

El Código establece que los partidos podrán formar frentes para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral. Este se llevará a cabo a través de un convenio el cual contendrá: duración, causas que lo motiven, propósitos que persiguen. Se presentará ante el Instituto Federal Electoral en un término de diez días hábiles resolverá y lo publicará en el Diario Oficial de la Federación. Los partidos que integran un frente, conservarán su personalidad jurídica, registro e identidad.

La ley también establece que los Partidos Políticos Nacionales podrán formar coaliciones, para las elecciones de Diputados, Senadores o Presidente de la República.

La coalición podrá celebrarse por dos o más partidos, terminadas las elecciones, concluirá la coalición, los candidatos electos quedarán dentro del grupo político señalado en el convenio; los partidos conservarán su registro si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 1.5 % de la votación emitida, que requiere cada uno de los Partidos Políticos coaligados.

La coalición para Presidente, tendrá efecto sobre las cinco circunscripciones plurinominales, treinta y dos entidades y trescientos distritos electorales. A la coalición se le asignará el número de Diputados, por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido y tendrá efectos en los trescientos distritos electorales y treinta y dos listas de fórmulas de candidatos a Senadores de las entidades federativas. Participará en las elecciones con el emblema color o colores del partido coaligado, declaración de principios, programa de acción y estatutos que se hayan aprobado para la coalición; o con el emblema formado por los Partidos Políticos coaligados. Disfrutará de radio y televisión como un solo partido.

La coalición deberá postular y registrar a trescientas fórmulas de candidatos por el principio de mayoría relativa y doscientas fórmulas de candidatos por el principio de representación proporcional o candidatos a Senadores en diez o más entidades en los términos señalados por el código. El convenio contendrá: Partidos Políticos que lo forman, elección que lo motivan, nombre, edad, lugar de nacimiento y domicilio de los candidatos; cargo para el que se le postula, emblema, color, declaración de principios, programa de acción y estatutos de la coalición, forma, términos de acceso y contratación de tiempos en radio y televisión, distribución de financiamiento público, los gastos de campaña se harán como si fuera un solo partido.

El convenio para la coalición, para la elección de Presidente se realizará ante el Director General del Instituto Federal Electoral, dentro de los diez días siguientes al inicio del Proceso Electoral; para Diputados y

Senadores que representarían ante el mismo funcionario treinta días antes del inicio del registro de candidatos, registrado el convenio se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto a las funciones de Partidos Políticos, el código establece que: el convenio de fusión se presentará ante el Director General del Instituto Federal Electoral, para que proceda a revisarlo y lo someta a la consideración del Consejo General del Instituto, el cual resolverá dentro de los treinta días siguientes a su presentación y se publicará en el Diario Oficial de la Federación. el convenio de fusión deberá comunicarse al Director General a más tardar un año antes, al día de la elección.

La vigencia del registro del nuevo partido será de acuerdo al registro del partido más antiguo.

2.3.7 Pérdida del Registro de los Partidos.

Los Partidos Políticos pueden perder su registro a causa de: no participar en un Proceso Federal Ordinario; no obtener en dos Elecciones Federales Ordinarias consecutivas por lo menos el 1.5 % del total de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente de la República, no obtener el 1.5 % de la votación emitida, si participa coaligado o si tiene registro condicionado, no dejar participar a sus Diputados cuando la Cámara se erija en Colegio para calificar la elección, incumplir gravemente al juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2.4 BREVE SEMBLANZA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO ORGANISMO FUNDAMENTAL.

En el México de hoy los Procesos Electorales, se han convertido en el fundamento de nuestro sistema político, tratando de perfeccionar cada uno de sus procedimientos para tratar de darles mayor transparencia, por ello han surgido Instituciones que se encargan de estos procesos como una unidad fundamental.

Las reformas a la Constitución aprobadas en 1989 y la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en Agosto de 1990, dieron lugar a la creación del Instituto Federal Electoral el 11 de Octubre de 1990.

El organismo antes mencionado, no sólo sustituye a la Comisión Federal Electoral, sino que reúne a una sola Institución los órganos estatales encargados de la organización de las elecciones. Los Partidos Políticos vigilan muy de cerca, todas y cada una de sus actividades.

“En la nueva legislación se precisó la naturaleza jurídica de la función electoral, puntualizándose que la organización de las elecciones federales sería una función del Estado que se ejercería por los poderes Legislativo Ejecutivo de la Unión, a través de un organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones: El Instituto Federal Electoral (IFE)”. (33)

A diferencia de los organismos anteriores que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituyó como una Institución de carácter permanente.

El Instituto Federal Electoral, organiza las elecciones federales, a través de funciones como integración, actualización y depuración del Padrón Electoral; los derechos y prerrogativas de los Partidos

(33) Instituto Federal Electoral. El Instituto Federal Electoral, México, 1994, p. 1.

Políticos; preparación y desarrollo de la jornada electoral; el cómputo de resultados y otorgamientos de constancias; así como la capacitación y educación cívica electoral.

En la integración del Instituto Federal Electoral concurren los poderes, Legislativo y Ejecutivo; Partidos Políticos y Ciudadanos.

El Código establece que para que el Instituto Federal Electoral logre sus fines, todos sus órganos y autoridades deben regirse por cinco principios: legalidad; imparcialidad; objetividad; certeza e independencia.

"El conjunto de atribuciones y funciones que la legislación reglamentaria le encomienda al Instituto Federal Electoral, apunta al cabal y oportuno cumplimiento de los siguientes fines:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos.
- c) Integrar el Registro Federal de Electores.
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- g) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política".(34)

En cuanto a la estructura orgánica y funciones del Instituto Federal Electoral, contiene órganos de Dirección; Ejecutivos y Técnicos; de Vigilancia. Cada uno de ellos cuenta con órganos centrales, con órganos desconcentrados a nivel estatal y distrital que le permitan al Instituto Federal Electoral operar en todo el territorio nacional.

(34) *Ibid.*, p. 5.

2.4.1 Órganos de Dirección.

Los Órganos de Dirección, son los encargados de velar por el estricto cumplimiento de las leyes constitucionales y legales referentes al Derecho Electoral, fijar lineamientos y emitir resoluciones en los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

El Consejo General es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, dicta resoluciones y lineamientos que el Instituto Federal Electoral habrá de seguir, es un órgano permanente. Su integración es la siguiente:

1. Un Consejero del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación).
2. Cuatro Consejeros del Poder Legislativo (un Diputado y un Senador propuestos por el grupo parlamentario de la mayoría; un Diputado y un Senador propuestos por el grupo parlamentario de la primera minoría de cada Cámara).
3. Seis Consejeros Ciudadanos electos por la Cámara de Diputados.
4. Un representante designado por cada uno de los Partidos Políticos Nacionales, con derecho a voz pero sin voto.

El Director General y el Secretario General, deben asistir a las sesiones del consejo con voz pero sin voto. Actualmente el Consejo General se integra con once miembros con derecho a voz y voto (seis Consejeros Ciudadanos, cuatro Consejeros del Poder Legislativo y el Presidente del Consejo General, así como nueve representantes partidistas con derecho a voz pero no a voto).

Entre las atribuciones del Consejo General destacan:

1. Nombrar Director General, Secretario General y Directores Ejecutivos del Instituto con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.
2. Resolver el otorgamiento del registro de los Partidos Políticos, así como la pérdida del mismo.
3. Vigilar que los Partidos Políticos, se conformen de acuerdo a la ley y cumplan sus obligaciones.
4. Registrar candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Registrar las listas regionales de candidatos a Diputados de representación proporcional.
6. Establecer los gastos de campaña que puedan erogar los Partidos Políticos para la elección de Presidente de la República.
7. Realizar el cómputo de la elección de Diputados, por el principio de representación proporcional.
8. Conocer los informes trimestrales y anuales, que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Director General.

De acuerdo a lo anterior, observamos que el Consejo General es un órgano fundamental, cuyas atribuciones son importantes para el logro de sus fines, para el cual fue creado el Instituto Federal Electoral.

Dentro de los órganos de Dirección también se encuentran los Consejos Locales: Son temporales, constituidos en cada una de las entidades federativas. Su integración es la siguiente:

- a) Dos miembros de las Juntas Locales Ejecutivas respectivas (el Vocal Ejecutivo, con derecho a voz y voto; el Vocal Secretario sólo con derecho a voz).
- b) Seis Consejeros Ciudadanos, con voz y voto nombrados por el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva.
- c) Un representante por cada uno de los Partidos Políticos Nacionales con derecho a voz pero sin voto.

En cuanto a las atribuciones de los Consejos Locales, son las siguientes:

- a) Realizar la declaración de validez de las elecciones de Senadores.
- b) Expedir constancias de mayoría y de asignación a la primera minoría.
- c) Determinación de los topes de campaña referentes a las elecciones de Senadores.
- d) Acreditación de los observadores electorales Nacionales.

Consejos Distritales: Son órganos de dirección, funcionan sólo en periodos de Proceso Electoral, en cada uno de los trescientos distritos. Se encuentran integrados de la siguiente forma:

1. Dos miembros de las Juntas Distritales Ejecutivas (el Vocal Ejecutivo con voz y voto; y el Vocal Secretario sólo con voz)
2. Seis Consejeros Ciudadanos (con derecho a voz y voto) nombrados por el Consejo Local respectivo a propuesta de la Junta Local Ejecutiva.
3. Un representante por cada uno de los Partidos Políticos Nacionales (con derecho a voz pero sin voto).

Las atribuciones de los Consejos Distritales son:

1. Efectuar la declaración de validez de las elecciones de Diputados de mayoría relativa.
2. Expedir constancias de mayoría y validez.
3. Determinación de los topes de campaña para la elección de Diputados de mayoría.
4. acreditación de los observadores nacionales.

2.4.2 Órganos Ejecutivos y Técnicos del Instituto

Dentro de la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, tenemos los Ejecutivos y Técnicos; son órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para el adecuado desarrollo de los procesos electorales; los cuales cuentan con personal profesional permanente y remunerado.

Dentro de los órganos Ejecutivos y Técnicos tenemos que el órgano central es la Junta General Ejecutiva, que preside el Director General del Instituto Federal Electoral. Los órganos desconcentrados son treinta y dos Juntas Locales Ejecutivas (una por cada Estado de la República), y trescientas Juntas Distritales Ejecutivas (una por cada Distrito Electoral) las cuales pueden contar con oficinas municipales.

Todas las juntas se integran con personal capacitado, permanente y actualizado, a través del Servicio Profesional Electoral, con base en su estatuto.

La Junta General Ejecutiva es el órgano Ejecutivo y Técnico de mayor jerarquía del Instituto Federal Electoral, encargado de instrumentar las resoluciones dictadas por el Consejo General y establecer políticas generales, los programas y procedimientos que rigen a los órganos técnicos del Instituto.

La Junta General Ejecutiva se conforma de la siguiente manera:

Director General: preside y coordina la Junta General Ejecutiva, se encarga de la administración y vigila el correcto desarrollo de las actividades de los órganos Ejecutivos y Técnicos del Instituto. Este es designado por el Consejo General a propuesta de su presidente, con el voto de sus dos terceras partes de sus miembros. La duración de su cargo es de ocho años.

Secretario General: suplente del Director General, recibe informes de los órganos desconcentrados del Instituto, expide las certificaciones que se requieran y selecciona los recursos que deben

ser resueltos por la junta. El secretario es designado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros del Consejo General a propuesta del Director General del Instituto. El cargo dura ocho años.

Directores Ejecutivos: nombrados por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General, igualmente a propuesta del Director General del Instituto. Las funciones que la ley les señala son:

Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores: forma el Catalogo General de Electores; forma, revisa y actualiza el Padrón Electoral; expide la Credencial para Votar; proporciona las Listas Nominales de Electores a los órganos del Instituto, y a los Partidos Políticos; encabeza la Comisión Nacional de Vigilancia; establece el proyecto de división del territorio nacional en distritos electorales uninominales y circunscripciones plurinominales; actualiza constantemente la cartografía electoral.

Director Ejecutivo de Perrogativas y Partidos Políticos: reciben solicitudes de registro e inscribe en el libro de registro de los Partidos Políticos; de los convenios de fusión; frentes y coaliciones; rige el financiamiento público a que tienen derecho los partidos, tramita franquicias postales y telegráficas, apoya gestiones en materia fiscal y contratación de tiempos en radio y televisión; preside la Comisión de Radiodifusión; registra directivos y representantes de los partidos; así como sus candidatos de elección popular; y actúa como Secretario Técnico de la Comisión de Consejeros que revisa los informes de los Partidos Políticos sobre el origen y destino de los recursos.

Director Ejecutivo de Organización Electoral: interviene en la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales; elabora y provee lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral; obtiene los Consejos Locales y Distritales, copias de las actas de sus sesiones y documentos relacionados con el proceso electoral; por último lleva estadísticas de las elecciones federales.

Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral: cumple y hace cumplir las normas y procedimientos del Servicio Profesional Electoral, lleva a cabo programas de reclutamiento, selección formación y desarrollo del personal profesional.

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica: prepara y propone programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollan las Juntas Locales y Distritales; así como coordina y vigila a éstas, prepara material didáctico e instructivos electorales; orienta a los ciudadanos en sus derechos y obligaciones y exhorta a la ciudadanía a inscribirse en el Registro Federal de Electores y votar.

Director Ejecutivo de Administración: aplica normas, políticas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto; formula el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto; realiza el proyecto del manual de organización y el Catálogo de cargos y puestos del Instituto; atiende a las necesidades administrativas de los órganos del Instituto Federal Electoral.

Dentro de los órganos Ejecutivos y Técnicos también se encuentran las Juntas Locales Ejecutivas: son órganos permanentes de ejecución de las actividades del Instituto, en cada entidad federativa, su estructura es la siguiente:

Esta compuesta por el Vocal Ejecutivo, Vocal Secretario, el Vocal de Organización Electoral, el Vocal del Registro Federal de Electores, el Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

El Vocal Ejecutivo es el único que participa con voz y voto en el respectivo Consejo Local.

Finalmente tenemos a las Juntas Distritales Ejecutivas son órganos permanentes que realizan funciones técnicas del Instituto Federal Electoral. Su integración es la siguiente: el Vocal Ejecutivo, el Vocal Secretario, el Vocal de Organización Electoral, el Vocal del Registro Federal de Electores y el Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica. De igual forma que en las Juntas Locales Ejecutivas, el Vocal Ejecutivo representa con voz y voto en los Consejos Distritales.

2.4.3 Órganos de Vigilancia

Es la estructura orgánica del Instituto también contempla, Órganos de Vigilancia los cuales existen solamente en el Registro Federal de Electores para intervenir en la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral, expedir la Credencial para Votar con Fotografía. Se integran por mayoría e igualmente por representantes de Partidos Políticos; con la participación de funcionarios del Registro Federal de Electores.

Así tenemos a la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores se conforma: por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quién la preside, un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (área técnica especializada del Ejecutivo Federal); un secretario designado por el Presidente de la Comisión (escogido de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral); y un representante por cada Partido Político.

Comisiones Locales y Distritales del Registro Federal de Electores, su estructura orgánica, es la siguiente: Una Comisión Local de Vigilancia en cada identidad y en el Distrito Federal, una Comisión Distrital en cada uno de los trescientos distritos uninominales.

Las Comisiones están presididas por el Vocal del Registro Federal de Electores y por un representante de cada Partido Político Nacional.

Como hemos informado el Instituto Federal Electoral tiene una estructura y funcionamiento muy completo, adecuada para lograr unas elecciones transparentes e imparciales; pero también depende del profesionalismo, capacidad técnica e independencia y en la ciudadanización de sus órganos electorales.

Pero no debemos apresurarnos pensando que este organismo es el adecuado pues aún falta perfeccionar fundamentalmente las que se refieren al Registro Federal de Electores, el Instituto significa un avance a la democracia, pero hace falta fortalecer su imparcialidad, su autonomía y representatividad.

2.5 PROCEDIMIENTO DEL PADRÓN ELECTORAL 1991

El Sistema Electoral Mexicano ha sido duramente criticado, los Partidos Políticos han pedido una y otra vez la creación de instrumentos electorales que generen certeza y confiabilidad en los resultados. El padrón utilizado hasta 1988 había manifestado deficiencias ya que no existía depuración de sus listados; estaba desactualizado y aparecían constantemente electores que no debían estar incorporados, la emisión indiscriminada de credenciales, por otra parte, había causado que se perdiera el control.

A raíz de los acontecimientos en la elección extraordinaria de Uruapan Michoacán, quedó demostrada la necesidad de conformar un nuevo Padrón Electoral, sin antecedentes en los listados anteriores. El Secretario de Gobernación, Presidente de la Comisión Federal Electoral, anunció la decisión del Gobierno Federal y de los Partidos Políticos de crear un Padrón a partir de cero, es decir sin considerar los instrumentos utilizados con anterioridad con la técnica censal total de todo el país, visitando casa por casa, con la vigilancia de los Partidos Políticos. Es por ello que el 15 de Agosto de 1990, fue publicado en Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COPIFE) que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

"Este Código establece el conjunto de normas que rigen los aspectos conceptuales y operativos para la realización del programa. También reglamenta la creación del Instituto Federal Electoral, cuyo principios rectores son certeza, legalidad, objetividad e imparcialidad". (35)

El Instituto Federal Electoral, cuenta dentro de su estructura con el Registro Federal de Electores que es el directamente encargado del procedimiento para la elaboración del nuevo Padrón, supervisado muy de cerca por la Junta General Ejecutiva. Por consiguiente el objetivo general del Padrón 1991. Consistía en

(35) Instituto Federal Electoral. Padrón Electoral 1991, México, 1990, p. 1.

diseñar, preparar, organizar y llevar a cabo el empadronamiento y la entrega de credenciales con miras a constituir un nuevo Padrón Electoral confiable, exhaustivo y oportuno, elaborado con la participación del Registro Federal de Electores, Partidos Políticos y Ciudadanos algo que no se había dado jamás en nuestro país.

“Su Objetivo General sería Elaborar el Catálogo General de Electores, Padrón Electoral, Credencial para Votar, Listas Nominales de Electores”. (36)

El Código Electoral en su Libro Cuarto, Título Primero, Artículo 135, Fracción dos establece que el Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público. Asimismo en su artículo 136 se establece que el Registro Federal de Electores esta compuesto por las secciones siguientes.

1. Del Catálogo General de Electores: consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años, recabada a través de la técnica censal total, el cual comprende: apellido paterno, materno, nombre completo, lugar y fecha de nacimiento, edad, sexo, domicilio actual, tiempo de residencia, ocupación, en su caso número y fecha de certificado de naturalización, así como entidad federativa, municipio, localidad, distrito electoral uninominal y la sección electoral correspondiente al domicilio.

2. El Padrón Electoral: constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores, que se han inscrito al padrón mediante solicitud que contiene los siguientes datos: apellido paterno, materno, nombre completo, lugar y fecha de nacimiento, edad, sexo, domicilio actual, tiempo de residencia, ocupación, en su caso número y fecha de certificado de naturalización, y en cual consten huella digital y firma.

La Credencial para Votar es el documento que se expide a todos los mexicanos de 18 años y más al día de la elección, inscritos en el Padrón Electoral y que debe contener por lo menos los siguientes datos: entidad federativa, municipio, localidad, distrito electoral uninominal y la sección electoral donde deberá votar, apellido

(36) *Ibid.* p.6.

paterno, materno, nombre completo, sexo, edad y año de registro, domicilio, lugar para asentar la firma, huella digital y espacio para el logo o fotografía del elector y espacio para marcar el año y elección de que se trate y firma impresa del Director General del Instituto Federal Electoral (Artículo 164 del COFIPE).

Las Listas Nominales de Electores, se generan a partir del Padrón Electoral; en ellas aparecen los nombres de todos aquellos ciudadanos empadronados a quienes se les entrego la credencial para votar (Artículo 155 del Código).

2.5.1 La Cartografía Electoral

De acuerdo al procedimiento del Código Electoral, había un estrecho margen de sólo cinco meses, de agosto a diciembre de 1990, para planear y organizar junto con los partidos un trabajo similar a levantar cuatro veces un censo de población. Se trataba de hacer el Catálogo de Ciudadanos y elaborar el Padrón hacer y repartir las credenciales y editar y preparar listados, obligaciones que suponían entre otras cosas, hasta cuatro visitas domiciliarias en todo el país. También se requería definir, licitar, instalar, operar y controlar un sistema informático que mantuviera constantemente actualizados los registros de los ciudadanos y hacer la Cartografía Electoral.

Para la elaboración de la Cartografía Electoral se tomó como base la Cartografía existente en el Registro Federal de Electores y la del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con esta documentación se actualizó y elaboró planos estatales por entidad federativa, planos distritales, planos urbanos seccionales, croquis municipales seccionales, catálogos de secciones por entidades, distritos y municipios y catálogos generales de localidades rurales a nivel entidad, distrito y sección.

Se realizó un estudio cartográfico en el país para formar nuevas secciones, con un número de cincuenta a mil quinientos electores, se fusionaron secciones con menos de seiscientos ciudadanos, se agruparon las que contaban con menos de cincuenta.

Se asignaron claves para identificar las manzanas y localidades en cada sección, urbano o rural, y cada sección dentro de cada distrito y estos en las entidades federativas. Las claves se asignaron de la siguiente manera, una clave se formó de dos dígitos siguiendo el orden alfabético, se empezó con el 01 para Aguascalientes, hasta llegar al 32 con Zacatecas; para cuestiones cartográficas se marco con número arábigos partiendo del 01 para los municipios, se dio una clave de tres dígitos asignando la clave 001 para los que empiezan con la letra A y en forma progresiva para el resto de los municipios de un Estado.

En conclusión en sólo cuatro meses se terminó la Cartografía Electoral. En Enero de 1991, por primera vez en la historia electoral del país se entregó a cada uno de los partidos representados en la treinta y dos Comisiones Locales de Vigilancia, un juego completo de planos urbanos y croquis municipales de su entidad para su revisión. La Geografía Electoral fue conformada por trescientos distritos, dos mil cuatrocientos tres municipios, sesenta y dos mil novecientas secciones y treinta y dos entidades federativas, cabe mencionar que las elecciones de 1988 había muchas menos secciones que en 1991, esto debido a que una sección llegaba a tener hasta cuarenta mil electores. El 20 de Junio de 1991 se publicó por primera vez en México los mapas seccionales de un Proceso Electoral Federal.

2.5.2 Programa de Comunicación y Orientación a la ciudadanía

Uno de los objetivos de Padrón, consistía en hacer ver a la Ciudadanía la importancia de su participación del nuevo listado electoral, se diseñó un programa para informar, orientar, motivar y crear conciencia a los ciudadanos; por lo que se requirió el apoyo de Instituciones Públicas, Privadas y Sociales. Se

informó a los ciudadanos de los beneficios del Padrón dando mensajes en televisión, radio, cine, con un lenguaje sencillo entendible para todos; también se emplearon carteles, folletos, altavoces móviles, mantas, bardas y carteleras espectaculares. Instituciones Públicas y Privadas apoyaron proporcionando espacios, por ejemplo cintillos en estados de cuenta bancaria, billetes de lotería, boletas de pronósticos deportivos, timbres postales, mensajes en el 03 de la vía telefónica.

Las instituciones que dieron gran respaldo a este programa fueron entre otras: el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, etc. Auxilio de los medios de comunicación a través de la Dirección de Radio y Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación y de Organismos de Instituciones Privadas. Gracias a ello la campaña de promoción y publicidad costó para el Instituto Federal Electoral sólo 8.800 millones de pesos, ya que se consiguieron recursos gratuitos por 450 mil millones.

También se consiguió ayuda en los Estados, buscando el apoyo de gobiernos estatales, municipales y empresas locales del sector privado, así el Padrón tuvo presencia en todo el país.

Finalmente el total de mensajes emitidos fueron radio 3.5 millones, televisión 165 mil, carteles 3.2 millones, bardas y mantas 20 mil, volantes 6 millones, carteles espectaculares 1.122, alta voz 13 millones y timbre postal un millón. Además la campaña contó con 100 millones de cintillos, 130 millones de bolsas de empaque con logotipo del padrón y 106 y medio millones de emisiones especiales de billetes de lotería y boletas de pronósticos deportivos, en general el programa tuvo una difusión amplia y millonaria entre la ciudadanía.

2.5.3 Selección y Contratación del Personal

A nivel nacional de acuerdo a las áreas geográficas de responsabilidad se determinó la cantidad de personas que se requería para cada puesto. Correspondió a las Vocalías Estatales del Registro Federal de

Electores; reclutar y seleccionar al personal quedando de la siguiente manera: 45 Coordinadores de Cartografía, 300 Técnicos Cartográficos, 210 Dibujantes; 45 Coordinadores de Capacitación; 340 Coordinadores Estatales de Comunicación, 252 Técnicos de Comunicación; 32 Coordinadores Administrativos; 300 Enlaces Administrativos; 44 Coordinadores de Seguimiento Evaluación y Control. Para el trabajo operativo se contrató un total de 77.539 personas cantidad que varió en distintos momentos.

El reclutamiento y selección de personal se inició por convocatoria abierta, establecía nivel medio superior de escolaridad de acuerdo al Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos (GATPP). Los cuales podían objetar en cualquier momento un nombramiento, los problemas que se presentaron en la contratación del personal sobre todo en los Visitadores Domiciliarios ya que principalmente en el medio rural fue difícil encontrar personas con el nivel de escolaridad requerido y que conocieran el área por lo que se optó por contratar a personas que simplemente garantizaran la realización del trabajo.

Los salarios variaron ya que en las zonas fronterizas y en las del golfo el costo de la vida es muy alto, por ello se recurrió a estudiantes, personal que trabajara medio turno o que aceptara el sueldo ofrecido.

2.5.4 Capacitación de Personal

Debido a la actividad que se avecinaba en toda la República, se hizo necesaria la contratación de personal de capacitación, por la extensión del programa, era un punto clave, ya que a través de ellos se transmitieron los lineamientos y procedimientos que regirían toda la estructura. Los objetivos de los cursos de capacitación fueron que no se distorsionara la información, transmitiéndose con calidad, homogeneidad y certeza.

Se llevaron a cabo tres tipos de cursos, de Empadronamiento y de Entrega de Credenciales, durante la tercera semana de Septiembre se realizó en cada estado la selección, reclutamiento y contratación de los

Coordinadores de Capacitación; en la segunda quincena de Octubre se contrató a los Instructores estatales y distritales. En Noviembre se capacitó a los Coordinadores de Capacitación, a los de seguimiento, evaluación y control y a los Instructores estatales y Técnicos de seguimiento. Estos cursos duraron dos semanas, con ocho horas diarias, ubicándose al personal en once lugares, se formaron en todo el país catorce grupos, con un promedio de 31 Capacitadores y dos Capacitadores de nivel central por grupo.

En Diciembre y Enero se impartieron cursos de capacitación en cascada a nivel estatal a los Vocales Distritales, Coordinadores Técnicos Distritales; o Jefes de Oficina Municipal, Responsables de Zona de Empadronamiento y Auxiliares Municipales, Validadores, Visitadores Domiciliarios. El total de estos cursos fue de 12, 346, a lo largo de 19 días, con ocho horas diarias de trabajo.

Los manuales para cada puesto fueron los siguientes: "Programa Padrón Electoral. Puntos Básicos", "Manual del Visitador Domiciliario", "Manual del Validador", "Manual del Auxiliar Municipal", "Manual del Jefe de Oficina Municipal (Responsable de zona de empadronamiento)", "Manual del Delegado Distrital (Responsable de región de empadronamiento)", "Manual del Instructor" y "Manual condensado de cartografía". (37)

El curso sobre la entrega de credenciales se realizó del 11 al 13 de Marzo a nivel central, se formaron tres grupos con un promedio de 27 capacitados y dos capacitadores de oficinas centrales por grupo y ocho horas de trabajo, el 21 de Marzo se inició la capacitación a nivel nacional, en los estados a Jefes de Oficinas Municipales, concluyendo el 27 de Marzo, a finales de Abril se impartieron a Visitadores Domiciliarios y Validadores.

Al finalizar la capacitación los instructores se incorporaron a las tareas de supervisión y apoyo del personal a nivel distrital, para localizar problemas y tratar de solucionarlos. Asimismo en la última semana de Mayo se dedicaron a revisar el centro de calidad de las credenciales en los Centros de Cómputo.

Posteriormente se distribuyó en todo el país, documentos y material necesarios para el desarrollo del programa como: Solicitudes de Inscripción al Padrón, Cédulas de Inscripción al Catálogo, Listado de Viviendas y Ciudadanos, diferentes tipos de manuales de capacitación, material para el Visitador Domiciliario (gorra, mochila, casaca, etc.), invitaciones personales, avisos de visita, etiquetas. Imprimir todo el material requirió 1, 446 toneladas de papel. La distribución de los materiales enfrente grandes problemas, pues en muchas ocasiones no llegó a tiempo a las entidades, la empresa editora de revistas contratada, no logró distribuir a tiempo todo el material, por lo que se contrató una nueva empresa y el mismo Instituto se encargó de enviar el material.

Las Solicitudes de Inscripción a 50 millones de formas tuvo un retraso y requirió el auxilio de otras empresas a fin de cumplir en veinte días la impresión. Existió un retraso en la conclusión de los manuales, por lo que no se imprimieron a tiempo y no llegaron a los cursos de capacitación en su totalidad a las entidades. El material de apoyo del visitador sufrió rezagos de proveedor por lo que se debió utilizar la vía aérea para hacerlos llegar a zonas como Chiapas, Sonora, Yucatán, etc.

En conclusión se capacito personal de planeación 9, 922 personas, de empadronamiento 71, 974, para la entrega de credenciales 71, 974, siendo un total de 71, 974. Los cursos de planeación que se dieron 332, empadronamiento 12, 346, de entrega de credenciales 12, 346, siendo un total de 25, 024, la duración de los cursos de planeación fue de 13, 280 horas, empadronamiento 1, 876, 144 horas, entrega de credenciales de 987, 680 haciendo un total de 2, 877, 104.

2.5.5 El Sistema Informático

En cuanto al Sistema Informático, la encomienda del Registro Federal de Electores era enorme ya que tenía que obtener y procesar gran cantidad de información de millones de ciudadanos y producir las

credenciales para poder conformar el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, por lo que al no contar con un equipo o Sistemas Informáticos, se dio a la tarea el Registro Federal de Electores de buscar un Sistema Informático adecuado, moderno y eficiente.

Por lo complicado del proyecto, buscando una total transparencia en la adquisición del Sistema Informático, se convocó a una Licitación Pública Internacional; para que los concursantes propusieran una solución integral en equipo informático y de comunicaciones, programas de operación y aplicación, asistencia técnica, capacitación, adaptación de locales y equipos auxiliares, estrategia de implantación y planes de contingencia.

Entre las empresas participantes se encontraban Control, Data de México, Digital Equipment de México e IBM de México. Después del análisis de las propuestas considerando solidez comercial, relación, costo, beneficio, capacidad para la integración y ejecución del proyecto, se adjudicó la Licitación a IBM de México el 31 de Octubre de 1990. A su vez IBM integró al proyecto a compañías como: Booz Allen & Hamiltón, Oracle y otras cuarenta y un mas.

Para adquirir el sistema de credencialización completa se elaboraron dos Licitaciones la primera se declaró desierta ya que no se ofrecía una solución integral, la segunda se convocó para que cubriera la primera fase, participaron Kodak y Misermi y se le adjudicó Kodak de México, S. A. de C. V., suministrando formatos base para la elaboración de credenciales, con medidas de seguridad para garantizar la salvaguarda de los formatos, equipos para imprimir credenciales, programas para el funcionamiento de los equipos, capacitación y asistencia técnica, mantenimiento y todo lo necesario para la realización de la primera fase.

Cumpliendo con las normas establecidas por el Código y a solicitud de los Partidos Políticos, se diseñaron Sistemas de Actualización y Elementos de Seguridad como: control de acceso, extintores, sensores de temperatura y humedad, planta de emergencia de energía eléctrica y puertas de bóveda, equipo de comunicaciones en muebles con llave, control de acceso para la administración de la red, control de acceso a

archivos y directorio, bitácora, seguridad en procedimientos: separación de responsabilidades y control de procedimientos, inventario y control de medios magnéticos, respaldo, recuperación y revisiones de auditoría.

Para captar con rapidez la información de los ciudadanos en edad de votar se creó un Centro Nacional y 18 Centros Regionales, se procedió a buscar lugares adecuados, instalaciones eléctricas, cableado de señal, teléfonos y líneas privadas de telecomunicaciones, mobiliario, planas de energía y aire acondicionado, etc., fue necesario buscar personal capacitado de nivel medio superior en un mercado de baja o nula oferta. Entre Febrero y Abril de 1991 se trabajaron tres turnos en los Centros Regionales a su máxima capacidad operativa. En un determinado momento el personal ascendió a 10,300 personas.

Las actividades principales que se realizaron fueron: acopio de datos del ciudadano y sus correspondientes solicitudes de inscripción al padrón, captura y revisión primero en Centro Regional, posteriormente en el Nacional, se empleo una red de telecomunicaciones con el cual se conectaron los Centros Regionales y el Nacional. Las credenciales se imprimieron en forma desconcentrada y después se distribuyeron para ser entregadas al ciudadano en su domicilio. El Centro Nacional de Cómputo se encargó de revisar la existencia de homónimas, duplicados y asignar clave única de elector.

Las características del Centro Nacional y el Regional de Cómputo procesadores IBM ris/6000 capacidad para almacenar información completa de todo el Catálogo, Padrón y Listas Nominales de aproximadamente cuarenta millones de ciudadanos, terminales de consulta que soportaban hasta ochenta usuarios concurrentes al sistema, impresoras que escriben 800 líneas por minuto. En el Regional hay procesadores IBM ris/6000 capacidad para almacenar copia completa del Catálogo, Padrón y Lista Nominal de 2.5 millones de ciudadanos de las entidades que forman un Centro Regional, terminales que soportan hasta 80 usuarios concurrentes, impresoras con capacidad de 800 líneas por minuto, en los Centros Regionales se instalaron en total veinte ris/6000.44 impresoras y 2573 terminales, las aplicaciones creadas para el sistema del Instituto Federal Electoral, son entre otras la captura de solicitudes de impresión del Padrón Electoral,

credenciales y recibos, creación de Listas Nominales, Captura de Cédulas, creación del Catálogo y Padrón, análisis estadístico, actualización de credenciales entregadas, homónimas, duplicados, salidas y respaldos, insaculación, resultados preliminares de la elección, auditoría y vigilancia.

2.5.6 Producción e impresión de la Credencial para Votar

Las credenciales fueron producidas sobre material PVC mediante el sistema de "Impacto Térmico", el proveedor producía la mica en plantas norteamericanas ubicadas en Minneapolis, Min, y los Ángeles California; donde fueron invitados los Asesores Técnicos del GATPP /Grupo Asesores Técnicos de los Partidos Políticos), para observar las garantías de seguridad.

Sobre la mica y con la información contenida en la base de datos en cada Centro Regional se imprimieron en las credenciales los datos variables (nombre, municipio, estado civil, clave de elector, estado, distrito y sección electoral). Para lograr la producción requerida se tuvo que traer de todo el mundo el 40% adicional de impresoras, utilizadas en proyectos que momentáneamente se suspendieron para dar prioridad a la credencialización en México, se desarrollo una aplicación informática necesaria, para que el proceso de producción de credenciales conviviera de manera alterna, con las demás actividades de los Centros de Cómputo.

2.5.7 Procedimiento de Elaboración del Padrón Electoral

Como ya mencionamos anteriormente, para cumplir lo establecido en el Código, se creó la Comisión Nacional de Vigilancia, para la supervisión de la correcta estructuración del padrón, por ello en 1991 se formaron 333 Comisiones de Vigilancia en el país.

La construcción del padrón se realizó en tres fases, la primera de Octubre a Diciembre, se calculó el número de viviendas a visitar y ciudadanos a empadronar, esto sirvió para determinar el costo y personal que requeriría el proyecto.

En la segunda fase se calculó el número de ciudadanos por manzana, para ello se auxilió del Departamento de Cartografía del Registro Federal de Electores, se consideró el número de viviendas reportadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y una aproximación de ciudadanos por vivienda, aquí se determinaron el número de puestos, cargas de trabajo y áreas de responsabilidad.

En la tercera fase se programaron las cargas de trabajo semanales y responsabilidades de control definitivas del operativo, con base en todo lo anterior se diseñó la estructura operativa.

El Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos (GATPP) tuvieron una participación intensa en la resolución de los problemas de procedimiento, exhibición y entrega de Listados Nominales, el Registro Federal de Electores lo mantuvo constantemente informado del avance y resultados del programa.

Los trabajos para formar el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral se iniciaron el 16 de Enero, se realizaron dos visitas domiciliarias denominadas primera y segunda visita, en la primera etapa en un horario de ocho horas, de lunes a domingo con un día de descanso a la semana, los visitadores pasaron a las viviendas, para pedir a los ciudadanos los datos básicos de los que ahí vivían, para después vertirlos al Catálogo, al mismo tiempo que se empadronaba a las personas que si se encontraban tomándoles sus datos, firma y huella digital en su solicitud de inscripción al Padrón Electoral, dejando una copia al ciudadano. Cuando no se encontraban presentes, se preguntaba en que día y hora se le podía localizar para programar una segunda visita, cuando no se encontraba una persona adulta que proporcionara datos de las personas que vivían ahí o donde no había ninguna persona se dejaba un aviso anunciando una segunda visita. Si en ésta segunda visita no se localizó al ciudadano, se dejaba una invitación para que acudiera al módulo correspondiente.

En ésta etapa se instalaron aproximadamente 35 mil módulos, iniciando el 17 de Febrero y concluyendo el 30 de Abril. Posteriormente funcionaron para la entrega de credenciales.

El 17 de Febrero empezó la segunda visita y se hizo en horarios abiertos de acuerdo a las necesidades de la zona teniendo programado terminar el 31 de Marzo, pero no fue así, ya que por acuerdo de los Partidos Políticos representaba en la Comisión Nacional de Vigilancia se amplió el plazo en dos ocasiones, la primera terminó el 15 de Abril y la segunda el 30 del mismo mes.

Los instrumentos utilizados por los visitantes son: Listado de Viviendas y Ciudadanos, era un cuadernillo donde se anotaba la dirección y nombres de los ciudadanos que habitaban el lugar, para ser catálogos, ubicación geográfica de la manzana, localidad y tipo de zona, la información anotada en los listados de viviendas y ciudadanos, se transmitió en gabinete en la Cédula de Inscripción al Catálogo General de Electores cuando se terminó el empadronamiento.

La solicitud de inscripción al padrón contenía datos del ciudadano, firma y huella digital, documento base para que se les entregara su credencial par votar. Cabe hacer notar que fue idea del Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos (GATPP) y de la Comisión Nacional de Vigilancia, que al mismo tiempo que se realizaba la incorporación de los ciudadanos al catálogo de empadronara a los ciudadanos que se localizaran para ahorrar tiempo. De forma simultánea se llevaron a cabo dos programas de acopio de información, el primero inicio el 21 de Enero consistía en la integración de cifras cada semana, del avance de ciudadanos incorporados al padrón y el catalogo, los resultados se comunicaban a la Comisión Nacional de Vigilancia y a los Asesores Técnicos de los Partidos.

El segundo proceso de acopio se efectuó el 9 de Febrero, el Visitador llenaba las solicitudes de empadronamiento firmadas y con huella, posteriormente las entregaba a el Validador el cual las revisaba y conformaba paquetes de 50 solicitudes, para posteriormente enviarlas a su Auxiliar Municipal o Subdelegado,

y así hasta que las solicitudes ingresaban al Centro Regional de Cómputo respectivo, donde se controlaba la entrega y recepción.

La distribución de solicitudes se controló con la asignación de lotes con número consecutivo nacional para cada entidad, distrito y municipio al finalizar el empadronamiento se llenaron las Cédulas de Inscripción al Catálogo General de Electores, los ciudadanos que no llenaron solicitud de inscripción, las cuales se enviaron a los Centros de Cómputo para su captura.

La Credencial para Votar, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la define como un instrumento indispensable para el ejercicio del voto y la formación de los Listados Nominales.

En 1991 los Visitadores Domiciliarios, pasaron cuando menos dos veces a los domicilios para entregarles su credencial a los ciudadanos, para recibirla debían entregar su copia de la solicitud de empadronamiento en caso de pérdida, firmaban un recibo, a las personas que no se les encontró se les dejó una invitación para que acudieran al módulo en dos ocasiones, en algunas áreas principalmente en zonas urbanas se les visitó en más de dos ocasiones, en distintos horarios con el fin de entregar la mayor cantidad de credenciales.

Algunas áreas eran más extensas que otras, por lo que unos Visitadores tenían más credenciales que otros, por ello los que terminaron primero formaron brigadas de tiempo completo, con horarios especiales para incrementar la entrega de credenciales, en los últimos días se trabajaron los días de descanso. En esta etapa se emplearon formularios para controlar el envío y recepción de documentos, los recibos de entrega de credenciales se trasladaron desde Junio a los Centros Regionales de Cómputo a fin de elaborar las Listas Nominales.

Los Partidos Políticos y la Comisión Nacional de Vigilancia, buscando transparencia pidieron ampliación de plazo para empadronar y catalogar el mayor número de ciudadanos posible, lo que recorrió todas las demás actividades, es de mencionarse que en los primeros días de Agosto, por primera vez en la

historia y sin tener una obligación legal el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores entregó los Listados definitivos a los Partidos Políticos.

2.6 PROCEDIMIENTO DEL PROGRAMA DE FOTOCREDENCIALIZACIÓN

Una vez terminadas las elecciones de 1991, los Partidos Políticos pidieron el cumplimiento del artículo 164 del Código que establece que la Credencial para Votar contendrá, entre otras cosas la fotografía del elector. El 14 de febrero de 1992 la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, determinó mantener la actual demarcación distrital y proponer la redistribución para después de las elecciones de 1994, sugirió iniciar las actividades necesarias encaminadas a incluir la fotografía del ciudadano a la Credencial para Votar.

El 17 de Julio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición al Código de los artículos transitorios décimo séptimo y décimo octavo que estipula que para las elecciones de 1994 se expedirá una nueva Credencial para votar con fotografía; para obtenerla el ciudadano deberá acudir a los módulos que establezca el Instituto Federal Electoral e identificarse; y que los Partidos Políticos intervendrán en la supervisión y vigilancia del procedimiento.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, acordó antes de iniciar la fotocredencialización realizar trabajos de depuración integral del Padrón. La Comisión Nacional de Vigilancia en Julio de 1992, aprobó el Programa de Depuración Integral, dicho programa fue definido como:

"Un conjunto de procedimientos documentales, informáticos, cartográficos y de regularización en campo, para eliminar las inconsistencias de la base de datos del Padrón Electoral, derivadas principalmente de errores de la requisición y captura de los documentos para la inscripción del ciudadano en el padrón". (38)

(38) Instituto Federal Electoral. Depuración Integral del Padrón Electoral y Nueva Credencial para Votar con Fotografía, México, 1993, p. 8.

El objetivo era lograr una igualdad entre los productos cartográficos electorales, solicitudes de inscripción al Padrón Electoral y los registros de la base de datos, se llevó a cabo del 15 de Julio de 1992 al 15 de Febrero de 1993, entre los errores detectados encontramos los siguientes: faltantes de documentación, errores de captura, documentos no capturados, defunciones, inhabilitaciones, declaraciones de ausencia, presunción de muerte, pérdida de la nacionalidad, etc.

2.6.1 Creación del Comité de Supervisión y Evaluación

"En cumplimiento del acuerdo del Congreso General del IFE del 30 de Octubre de 1992, la Comisión Nacional de Vigilancia aprobó el día 11 de Diciembre de 1992, la creación de un órgano técnico de participación paritaria de los Partidos Políticos en el programa denominado Comité Nacional de Supervisión y Evaluación (CONASE).

Este órgano opera como auxiliar técnico de la Comisión Nacional de Vigilancia donde se presenta la formulación de propuestas para la planeación estratégica, programación, supervisión, seguimiento, evaluación y auditoría del desarrollo de los trabajos del Programa Credencial para Votar con Fotografía, observando en todo momento los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad". (39)

Durante el programa de fotocredencialización, el Comité Nacional de Supervisión y Evaluación se reunió 95 veces y se adoptaron 450 dictámenes de éstos 389 por consenso y 61 por mayoría.

2.6.2 Consolidación del Marco Cartográfico

En 1992, previo a la iniciación del programa de fotocredencialización; se dio la consolidación del

(39) Instituto Federal Electoral. 1994, Tu Elección: Memoria del Proceso Electoral Federal, Ed. 2, México, 1995, p. 67.

marco cartográfico electoral a nivel nacional, con el objetivo de ubicar los domicilios de los ciudadanos inscritos en el padrón, se revisaron todas las secciones del país para que las manzanas y localidades se encontraran dentro de los límites seccionales correspondientes; integrándose a cada sección de acuerdo al artículo 155 del Código con el rango de entre 50 y 1500 electores, fusionándose o subdividiéndose las secciones fuera de rango, se identificaron nuevos asentamientos, cambios en la numeración de viviendas, cambios en la nominación de las vías públicas y generación de servicios como agua, luz, drenaje entre otros para poder reflejar la nueva cartografía electoral. Se revisaron 62, 900 secciones; se determinaron 63, 589 secciones electorales, 689 más de las que contemplaba el marco cartográfico electoral de 1991; así mismo se asignó una nueva numeración progresiva a las secciones electorales de cada entidad federativa. Al mismo tiempo se validó y elaboró el Catálogo de Localidades y Manzanas; se verificaron y capturaron los Catálogos Cartográficos validados y se revisó individualmente para detectar y corregir inconsistencias.

A la conclusión del marco cartográfico, se elaboraron los productos cartográficos siguientes: 3,041 croquis municipales, 5,930 planos urbanos seccionales, 63,589 planos urbanos y croquis rurales por acción individual, 300 planos distritales seccionales, 32 planos condensados estatales distritales.

2.6.3 Nueva Credencial para Votar con Fotografía

La Comisión Nacional de Vigilancia se esforzó para diseñar un modelo con características que pudieran convertirla en un instrumento infalsificable. El 30 de Junio de 1992 se sometió a consideración del Consejo General, el cual fue aprobado el 3 de Julio de 1992, estableciendo que el diseño podría variar dependiendo del material y tecnología que se acordara con la empresa ganadora de la Licitación.

El modelo de credencial tenía las siguientes características: tamaño de una tarjeta de crédito; colores gris, blanco y negro; preimpresos los datos fijos del ciudadano (nombre, edad, sexo, domicilio, folio nacional,

año de registro en el padrón, clave de elector, estado, municipio, localidad y sección); superficie para huella digital; código de barras; área destinada a las marcas que permitan comprobar el ejercicio del sufragio (con bloque para Elecciones Federales y otro para Locales y Extraordinarias); un holograma como medida adicional de seguridad; número de credencial emitida por extravío o cambio de domicilio.

2.6.3.1 Mecanismos de Seguridad de la Nueva Credencial

Con el propósito de garantizar la inviolabilidad de la credencial, se le dieron características que hacen difícil su falsificación o alteración, utilizando la más alta tecnología. Los elementos que la conforman son:

1. Una trama invisible en el anverso del laminado de la Credencial;
2. Dos tramas una invisible y otra visible, en el papel fotográfico;
3. Sello o manera de holograma con el logotipo del padrón electoral, que cubre parcialmente la parte inferior izquierda de la fotografía;
4. Fotografía del titular;
5. Integración molecular de sus componentes que provoca su destrucción con cualquier intento de alteración;
6. Firma del titular;
7. Código de barras cubierto por un banda negra a la luz infrarroja". (40)

Con la finalidad de facilitar la redistribución electoral del país más adelante, no se imprimió el número

(40) *Ibid.*, p. 86.

de distrito que le correspondía al domicilio del ciudadano. Este modelo de credencial fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Septiembre de 1992.

2.6.3.2 Licitación Pública Internacional

El 28 de Mayo de 1992 se publicó la convocatoria para la Licitación Pública Internacional LPI-IFE-001/92, en donde veinte empresas adquirieron las bases de la licitación. Pero sólo dos empresas Polaroid de México, S. A. de C. V.; e IBM de México, S. A., presentaron proyectos de solución a la problemática de expedir cuarenta millones de credenciales, el 26 de Julio se invitó a los Partidos Políticos a asistir al Comité de Adquisiciones del Instituto Federal Electoral declaró desierta la licitación ya que ninguna de las dos empresas cumplió con la solución a las bases de la licitación.

Posteriormente el Comité de Adquisiciones del Instituto Federal Electoral, el 6 de Julio de 1992, invitó a IBM y Polaroid únicas empresas que presentaron propuestas para dar nuevas ofertas técnicas y económicas.

Fue, así como Polaroid suministró película de relevado instantáneo, elaboró credenciales y otorgó equipos y servicios necesarios para la instalación y funcionamiento de los módulos. El contrato con Polaroid tuvo un costo de 217.6 millones de pesos en 1992; sin IVA.

IBM firmó contrato por la cantidad de 74,086.761 pesos mas IVA, para la adquisición de sistemas; servicios de apoyo, equipamiento, adecuación de locales, servicios de integración, requerimientos que incluyen equipos para la digitalización de los recibos de entrega de credencial; Comisión Nacional de Vigilancia; Centros Estatales de Consulta; Centro Nacional de Distribución; Centro Metropolitano de Orientación; Centro Nacional de Impresión y la adecuación física del Centro Nacional de Impresión y de los Centros Regionales de Cómputo; cableado para digitalización. En caso de incumplimiento se estarían a las leyes mexicanas.

Polaroid, IBM y el Instituto Federal Electoral acordaron mantener la calidad durante la vigencia del contrato y garantizar la expedición de credenciales, cinco años después de terminar el programa. Cabe destacar que los Técnicos de Instituto, así como los representantes de los Partidos Políticos; tenían acceso a las plantas que elaboraban las credenciales, para observar su fabricación, evaluar los sistemas de seguridad y control de materiales incluso los de desecho, verificar el número de credenciales producidas.

Se creó el Comité IFE -Polaroid-, para evaluar los avances y planear a detalle siguiendo las actividades para prevenir problemas técnicos y/o operativos para disminuir los retrasos.

2.6.4 Estructura y Funcionamiento de los Módulos

El desarrollo de un programa como este no podía ser menos complejo, por lo tanto se determinó que se realizaría en módulos: fijos, móviles y semifijos.

El programa de Nueva Credencial para Votar con Fotografía se desarrolló en dos etapas; una regional y la nacional simultáneas, las Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia determinaron número, ubicación y horario de los módulos de acuerdo a las necesidades de cada zona. Para determinar área de responsabilidad, cargas de trabajo y el itinerario de los módulos móviles se planeó de acuerdo a tres tipos de áreas:

Área tipo uno: Urbana, actividades económicas, comerciales y de servicios, vías de comunicación, transporte; de 8 mil 500 ciudadanos.

Área tipo dos: Población rural, economía agrícola y ganadera, menor número de vías de comunicación y medios de transporte. Rango de cuatro mil a cinco mil ciudadanos.

Área tipo tres: Población rural dispersa, economía, agricultura y ganadería, localidades apartadas, deficientes vías de comunicación y transporte. Aproximadamente tres mil ciudadanos.

Los módulos fijos se asignaron a las áreas uno y dos; los módulos móviles atendieron áreas de responsabilidad del tipo tres. Se instalaron módulos semifijos que funcionaron en dos o tres sedes como máximo dentro de una misma área de responsabilidad, esto debido a problemas geográficos, sociales y culturales; dificultaban la asistencia de los ciudadanos al módulo.

En cuanto al funcionamiento de los módulos; el programa se estructuró de la siguiente manera, nivel estatal, distrital, por zona y por área de responsabilidad.

A nivel estatal quedaron comprendidos distritos electorales de cada estado, los distritos se dividieron en zonas de acuerdo al número de módulos a instalarse; las zonas se dividieron en módulos para áreas urbanas y rurales: en las urbanas se instalaron de cuatro a cinco módulos y en los rurales de tres.

Los módulos funcionaban seis días a la semana, la jornada de trabajo era de siete horas y en cada módulo trabajan tres personas.

El Responsable de Módulo revisaba el material que llegaba, verificaba que el ciudadano cumpliera con las normas; que sus papeles estuvieran en regla para realizar el trámite deseado; se encargaba de entregar la documentación al Responsable de Zona para su remisión a la Vocalía Distrital; revisaba los listados de control y determinaba que debía hacerse en módulo.

El Auxiliar de Módulo: una de sus funciones consistía en orientar a los ciudadanos para que realizarán el trámite correcto (cambio de domicilio, inscripción al padrón, solicitud de corrección de datos y reposición).

El Operador de Equipo Fotográfico: tomaba la fotografía, solicitaba al ciudadano la firma y huella en el recibo de entrega de la credencial.

Responsable de Zona: entregar documentación a los Responsables de Módulo, envío de documentación requisitada, es decir la entregada por el ciudadano como: recibo de credencial, solicitud de empadronamiento a las Vocalías Distritales.

En la Vocalía Distrital se recibía y verificaba la documentación proveniente de los módulos de jurisdicción que cumpliera con los requisitos; efectuándose un seguimiento y control de la documentación.

En la Vocalía Estatal se concentraba el total de documentos y se llevaba el control de la información de los distintos distritos de las entidades federativas.

"El operativo en su totalidad estuvo coordinado en el nivel estatal por 32 vocales locales y 300 vocales distritales. Hubo además 332 coordinadores técnicos, 45 subcoordinadores técnicos y 130 auxiliares del coordinador técnico estatal. También operaron las áreas de seguimiento y actualización, capacitación, cartografía, difusión y enlace técnico a nivel estatal y distrital". (41)

En los módulos instalados por el -Registro Federal de Electores se realizaban los siguientes trámites: inscripción al padrón, cambio de domicilio, rectificación de datos, reposición de credencial, obtención de credencial para votar con fotografía, revisar las listas nominales y en caso de no aparecer solicitar rectificación.

Para que el ciudadano pudiera obtener su credencial para votar con fotografía, debían identificarse con cualquiera de los siguientes documentos: acta de nacimiento, licencia, cartilla de servicio militar, pasaporte, credenciales expedidas por Instituciones de Educación Superior, del Sector Salud o bien Instituciones Públicas o Privadas.

No fueron aceptadas credenciales de Sindicatos y Partidos Políticos. En caso de que el ciudadano no presentara identificación, se le entregaba su credencial si presentaba dos testigos, con identificación, mayores de 18 años, que identificaran al ciudadano; el testimonio del testigo se asentaba en el Acta de Identificación del Ciudadano (Testimonial).

En el recibo se anotaba el número y tipo de identificación o en su defecto el número de acta.

(41) Instituto Federal Electoral. 1994. Tu Elección: Memoria del Proceso Federal, Ed. 2, México, 1995, p. 92.

Cabe mencionar que la solicitud de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, firmo 77 convenios con Secretarías de Estado, Gobiernos Estatales, Entidades Paraestatales e Instituciones Privadas para la aceptación de la nueva credencial para votar con fotografía, como identificación para realizar trámites en estas dependencias.

La estrategia para el desarrollo del programa Credencial para Votar con Fotografía; se diseñó una estrategia en dos etapas: La Regional y la Nacional Simultánea.

2.6.4.1 Etapa Regional

Para el desarrollo de esta etapa, se dividió al país en tres grupos de entidades que se cubrieron en tres fases sucesivas, que ha continuación mencionaremos:

La Comisión Nacional de Vigilancia determinó que la Primera Fase Regional para el Distrito Federal y el Estado de México se llevaría a cabo del 17 de Noviembre de 1992 al 15 de Febrero de 1993; para Colima, Chiapas, Morelos, Nayarit, Querétaro y Tabasco del 8 de Diciembre de 1992 al 7 de Marzo de 1993.

En esta primera etapa regional se instalaron 1691 módulos fijos y 294 móviles, haciendo un total de 1,985 módulos instalados.

En cuanto al personal de campo que participo en esta fase fue de: "100 coordinadores distritales; 490 responsables de zona; 1,985 responsables de módulo e igual número de auxiliares de módulo y de operadores de equipo fotográfico". (42)

En esta etapa por acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia se integró una cuarta persona a los módulos. Sus funciones repartir folletos, domiciliarios, orientar a los ciudadanos, informar a los ciudadanos de

(42) Instituto Federal Electoral. "Deputación Integral del Padrón electoral y la Nueva Credencial para Votar con Fotografía, México, 1993, p. 35.

la llegada de su credencial, esto sólo para el Distrito Federal y los módulos de mayor afluencia del Estado de México.

La Segunda Fase Regional se integró por once Entidades Federativas, inició el 16 de Febrero de 1993 para Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y terminó el 15 de Mayo del mismo año. En Baja California se pospuso por causas climatológicas por lo que se inició el 16 de Marzo y concluyó el 15 de Junio del mismo año.

También aquí se desarrolló un período de Interfase que abarcó del 22 de Mayo al 15 de Agosto de 1993, con la sugerencia de que permanecieran instalados el mayor número de módulos posibles. Para Coahuila se acordó que continuara hasta el 30 de Agosto; para Yucatán al 30 de Septiembre y para Baja California el 31 de Agosto del mismo año.

Para esta Fase se instalaron 1,672 módulos fijos y 493 móviles, haciendo un total de 2,165 módulos instalados en ésta fase.

El personal que participó en el Operativo de campo fue de: "83 coordinadores distritales; 540 responsables de zona; 2,165 responsables de módulo e igual número de auxiliares de módulo y de operadores de equipo fotográfico". (43)

Los Estados de la República que integraron la Tercera Fase Regional se expidió la credencial para votar con fotografía en 13 Estados, dio inicio el primero de Junio y terminó el 31 de Agosto de 1993. En el caso de Guerrero, debido al proceso electoral local acordó empezar 45 días después, por lo que la expedición de credencial inicio el 15 de Julio y concluyó el 15 de Octubre.

En ésta última Fase Regional se instalaron 3,040 módulos en total, de los cuales 2,388 fueron fijos y 652 móviles.

(43) *Ibid.* p. 36.

En cuanto al personal que participo en el operativo de campo fue el siguiente: "117 coordinadores distritales, 767 responsables de zona, 3,040 responsables de módulo e igual número de auxiliares de módulo y de operadores de equipo fotográfico". (44)

Concluida la etapa regional, el personal de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realizó las siguientes actividades para iniciar de la mejor forma posible la etapa nacional simultánea.

Contabilizó las credenciales recibidas y entregadas, identificó las credenciales que faltaban, así como los recibos sin credencial o las credenciales sin recibo, lo que impedía entregarlos; identificaron las credenciales y recibos duplicados o con fallas en el proceso, solicitaron la producción de credenciales o recibos por robo o extravío, credenciales sobrantes por cambio de domicilio, fallecimiento o inhabilitación del titular, identificar y recoger en el domicilio indicado las credenciales a los ciudadanos que habían obtenido más de una credencial y levantar una declaratoria si el ciudadano entregó una de las credenciales a módulo si la extravío o si en ese momento la entregaba; recabar la información faltante cuando el Centro Regional de Cómputo rechazó la solicitud, para volver a solicitar la impresión de la credencial y el recibo, se inventariaron recibos y credenciales no entregados, se investigaron los cambios cartográficos en la zona, se investigaron y relacionaron los registros de ciudadanos con error en la clave de sección para solicitar la reimpresión con la clave correcta.

2.6.4.2 Etapa Nacional Simultánea

Empezó en las entidades que conformaron la primera y segunda fase regional, el primero de Septiembre y en la tercera fase el 6 de Septiembre de 1993 y concluyeron el 12 de Junio de 1994, esta etapa se dividió en tres fases:

(44) *Ibid.* p. 37.

La primera fase se realizó del 1° de Septiembre al 19 de Diciembre de 1993. En esta etapa se expidieron credenciales y se actualizó el padrón electoral, principalmente con las personas que cumplirían 18 años.

En cuanto a la segunda fase se actualizó la información del padrón electoral y se expidieron credenciales, esta etapa correspondió a la Campaña Anual Intensa de Actualización, del 2 de Enero al 28 de Febrero de 1994.

Por último la tercera fase simultánea fue del 10 de marzo al 12 de Junio de 1994. Se entregaron credenciales con fotografía y se recibieron únicamente solicitudes de corrección de datos que se entregaron después del 21 de Agosto de 1994; también se repusieron credenciales extraviadas o robadas sólo hasta el 15 de Mayo; así como solicitudes mal referenciadas, pero ya no se empadronó a ningún ciudadano.

El 10 de Agosto de 1993, los representantes de los Partidos Políticos acreditados ante el Comité Nacional de Supervisión y Evaluación, con la inconformidad del Partido de la Revolución Democrática y la abstención del Partido Popular Socialista. Determinaron y aprobaron número, ubicación y horario de los módulos de la etapa nacional simultánea.

La Etapa Regional tuvo una duración de casi 10 meses, cerca del doble de la Etapa Regional, apoyada de una intensa campaña de comunicación. Se trato de acercar los módulos a la población que no había recibido su credencial, en esta fase el tamaño de las áreas de responsabilidad urbanas atendidas por los módulos, abarcaron como máximo 10 mil credenciales por entregar y para áreas rurales 7 mil. Para los 19 estados de la primera y segunda fase regionales, se consideró el funcionamiento de módulos satélites, para subáreas de baja cobertura.

De la misma manera, se utilizaron volantes, anuncios espectaculares, invitaciones personales que se entregaron en los domicilios de los ciudadanos pendientes de recoger su credencial, equipos de perifoneo, mensajes en bardas.

Finalmente al terminar la Etapa Nacional y de acuerdo a lo establecido por el código electoral y observando el procedimiento aprobado por el Comité Nacional de Vigilancia, el 3 de Junio de 1994; el Congreso General aprobó el resguardo de credenciales y recibos no recogidos.

Por otra parte desde el 20 de Junio, 29 Comisiones Locales sesionaron permanentemente (las de Aguascalientes, México y Querétaro sesionaron desde el 21 de Junio) para efectuar la lectura óptica del Código de barras de credenciales y recibos, para tener la información debidamente relacionada en medios magnéticos. Entregándose copias a los Partidos Políticos al Notario Público para dar fe.

El resguardo de credenciales y recibos de las 32 entidades federativas se hizo del 21 al 27 de Junio en bóvedas de seguridad de Instituciones Bancarias, estando presentes los representantes de los Partidos Políticos y un Notario Público.

2.6.5 Campaña de Comunicación

Durante la Etapa Regional y Nacional Simultánea, el objetivo principal del Instituto Federal Electoral consistía en informar a más de cuarenta millones de ciudadanos, que podían pasar a obtener su credencial; para lo cual fue necesario crear y difundir mensajes de orientación a los electores y motivarlos a acudir a los módulos del Registro Federal de Electores.

Para la difusión masiva de los mensajes del programa se realizaron: 203 versiones promocionales en radio, 5080 versiones de radio con los teléfonos locales de los Centros de Orientación Ciudadana y 54 versiones promocionales en televisión. Estos mensajes se transmitieron en 83 estaciones de televisión, en 100 sistemas de cable y antena parabólica, y 1106 estaciones de radio.

El programa tuvo una amplia difusión ya que se transmitieron un total de 7 millones 901 mil 532 impactos radiofónicos; 553 millones 34 mil 216 inserciones en prensa; 529 mil 620 horas de difusión con

altavoz; 317 mil 855 impactos en televisión y 17 mil 201 entrevistas en radio y televisión. Además los mensajes de la campaña se difundieron a través de: 11 millones 442 mil 498 carteles; 4 mil 190 rotafolios; 5 millones 844 mil 620 calendarios; 97 mil 95 mantas; 453 mil 222 gallardetes; 15 mil 775 bardas; 2 mil 95 carteleras espectaculares.

Se establecieron canales de comunicación con más de 23 mil 500 Instituciones Públicas, Privadas y Sociales, lográndose 153 mil 261 inserciones en locales públicos internos; 6 millones 938 mil 305 inserciones en papelería diversa; 18 mil 17 productos exteriores como: mantas, bardas, carteles, gallardetes, etc.; 867 mil 181 apoyos materiales (papelería, espacios para módulos, artículos promocionales, entre otros); 7 millones 485 mil 336 productos impresos como: carteles, volantes, trípticos, etc.; 10 mil 384 equipos de altavoz. Se realizaron 46 mil 869 pláticas informativas; 47 mil 343 sesiones de representación; 32 mil 354 promotores; y 2 millones 132 mil 386 ciudadanos receptores.

En este programa se instalaron en toda la República Mexicana 144 centros de Orientación Ciudadana, para informar a la ciudadanía de los requisitos que tenían que reunir para poder obtener su credencial con fotografía, realizar un cambio de domicilio, una reposición, una inscripción al padrón, corrección de datos. Así como informar de la ubicación de los módulos.

El Programa Credencial para Votar con Fotografía requirió del diseño de una estrategia de comunicación para comunidades indígenas; por ello los mismos mensajes que se elaboraron para la población en general se tradujeron en 71 variantes dialécticas que corresponden a 40 lenguas indígenas. De esta forma los grupos indígenas del país recibieron mensajes en sus respectivas lenguas a través de 12 radiodifusoras indígenas del Instituto Nacional Indigenista, 15 anuncios diarios aproximadamente; 342 mil 920 carteles, 125 versiones de carteles. Se dieron pláticas informativas, se pintaron bardas, mantas en las principales lenguas indígenas. La difusión de los mensajes fue posible gracias a la participación de los gobernadores indígenas, Consejos de Ancianos, Instituciones y Asociaciones Civiles que trabajan con la población indígena de nuestro

país; Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Culturas Populares; Dirección General de Educación Indígena; Instituto Nacional de Antropología e Historia; Instituto Nacional Indigenista; Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; así como de sus diversas misiones culturales.

Gracias al esfuerzo realizado se logró en el Padrón Electoral 1991 los siguientes resultados: un Catálogo General de Electores de 42.5 millones de ciudadanos; un Padrón Electoral de 39.5 millones de ciudadanos y un Listado Nominal de 36.5 millones de electores que recogieron su credencial naranja.

Finalmente en el Programa Credencial para Votar con Fotografía que concluyó el 12 de Junio de 1994 con la expedición de 45 millones 729 mil 53 credenciales y un Padrón Electoral de 47 millones 480 mil 159 ciudadanos, logrando así superar de una manera extraordinaria las metas propuestas, gracias al esfuerzo del Instituto Federal Electoral, los Partidos Políticos y la Ciudadanía.

CAPITULO 3

CUESTIONAMIENTOS SOBRE EL PADRÓN ELECTORAL Y EL PROGRAMA DE FOTOCREDENCIALIZACIÓN

3.1. JUICIO CRÍTICO RESPECTO AL DESEMPEÑO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En el presente punto nos abocaremos a analizar el desempeño del Instituto Federal Electoral, tanto en el Padrón Electoral 1991; como en el Programa Credencial para Votar con Fotografía, tanto en los aspectos positivos como los negativos.

El Instituto Federal Electoral, a través del Consejo General "ha sido el órgano que de acuerdo con el espíritu de la ley, las atribuciones que legalmente posee y la intensa preocupación para lograr el más depurado Padrón Electoral, la elaboración fiel de los listados nominales y la adecuada y veraz expedición de las credenciales para votar, decidió en varias ocasiones, la aplicación de sistemas de verificación y la creación de órganos conductores de las tareas de certificación y, así mismo, de supervisión". (45)

(45) Instituto Federal Electoral. 1994 Tu Elección: Memoria del Proceso Electoral Federal. 2 Ed. México, 1995, p. 139.

Pero como sabemos el Instituto no realiza directamente las actividades antes mencionadas, sino a través de uno de sus órganos, el Registro Federal de Electores del que diremos:

"La actuación del Registro Federal de Electores ha estado presidida por la agilidad que requería el cumplimiento de las obligaciones y por un estudio y programación adecuado de todas sus actuaciones, desde el análisis de las características, diseño y colores de la credencial hasta la reiteración de controles internos y externos. Prueba de lo anterior es el número de credenciales entregadas, que en tan sólo 19 meses ha ascendido a 45.729.057". (46)

3.1.1 Aspectos Positivos Respecto al Desempeño del Instituto Federal Electoral.

1. El Instituto a través del Registro Federal de Electores, delimitó áreas de responsabilidad, asignó de manera homogénea cargas de trabajo, garantizó la cobertura territorial y diseño el itinerario de los módulos móviles y fijos; se llevó a cabo una planeación a detalle del operativo de campo.
2. El Instituto logró una coordinación sorprendente en los Partidos Políticos y la Ciudadanía.
3. El Instituto destinó los recursos necesarios para que todos los ciudadanos tuvieran la oportunidad de obtener su credencial para votar con fotografía, llegando a convenios con Instituciones públicas, privadas y sociales para que otorgaran su apoyo al programa.
4. El Instituto logró 77 acuerdos con diversas Instituciones como: Secretaría de Estado, Gobiernos Estatales e Instituciones Privadas para que fuera aceptada la credencial para votar con fotografías como identificación en diversos trámites.
5. La tecnología para la nueva credencial fue la más avanzada prácticamente infalsificable, la cual fue seleccionada y autorizada por el Instituto, conjuntamente con los Partidos Políticos.

(46) Instituto Federal Electoral. Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Misión Técnica de la O. N. U., México, 1994, p. 23.

6. El Instituto apoyado por el Registro Federal de Electores mantiese un adecuado control de mapas, planos, croquis de ubicación geográfica de los ciudadanos.

7. La Campaña de Comunicación del Padrón 1991; así como el Programa de Fotocredencialización diseñado por el Instituto y aprobado por los Partidos Políticos, no pudo haber sido más exitoso.

8. Se instalaron 144 Centros de Orientación Ciudadana, en todo el país durante el Programa de Fotocredencialización para informar y orientar en forma inmediata; por iniciativa del Instituto.

9. A diferencia de los organismos anteriores que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se creó como un órgano de carácter permanente.

10. El Instituto Federal Electoral a través del Registro Federal de Electores fue encargado de instalar tanto en 1991; pero sobre todo en 1992, la cantidad necesaria de módulos para la entrega de credenciales naranjas en 1991 y la entrega de credencial para votar con fotografía en 1992, así como de escoger al personal idóneo para el cumplimiento de ambos programas.

11. El Registro Federal de Electores logró visitar a través de su personal a casi todas las viviendas de la República Mexicana en 1991, levantando un padrón de 39.5 millones de ciudadanos y un listado nominal de 36.5 millones de electores que recibieron credencial naranja.

12. Finalmente el Programa de Fotocredencialización, el Instituto logró fotografiar a 45 millones 729 mil 53 ciudadanos y un padrón de 47 millones 480 mil 159 ciudadanos.

3.1.2 Deficiencias más sobresalientes del Instituto Federal Electoral

Como hemos observado el Instituto Federal Electoral tuvo un buen desempeño, considerando la magnitud de ambos programas; siendo la primera experiencia para México y para el Instituto de esta magnitud, por lo que el programa no fue perfecto, se presentaron fallas, problemas, deficiencias que no estaban

contempladas con anterioridad debido a la *inexperiencia* que se tenía de estos programas; pero estas fallas son corregibles si se tiene la intención y la voluntad.

1. "El Registro Federal de Electores sigue siendo una Institución sumamente vulnerable, ya que persiste la desconfianza en la forma como se elabora el padrón y continúan circulando argumentos descalificadores que antes y después de cada elección reducen su legitimidad y credibilidad". (47)

2. Se deben perfeccionar los organismos de vigilancia de los partidos políticos sobre las actividades del Instituto; pero fundamentalmente las actividades que se refieren al Registro Federal de Electores.

3. El principal problema que enfrentan los organismos electorales es que la oposición aun desconfía de ellos, y presupone que su actuación esta en favor del partido oficial; las bases para estas suposiciones son por lo menos dos:

a) "Que sigue siendo excesivo, el número de integrantes de dichos organismos que de alguna manera están vinculados al PRI;

b) que los funcionarios y autoridades de los organismos electorales protegen los intereses del PRI, no sólo por que en su mayoría son miembros destacados de ese partido, sino también, por que saben que su carrera política sigue vinculada al partido oficial. Los casos más evidentes son los de Emilio Chuayffert, ex-Director del IFE que ahora es candidato del PRI a la gubernatura del Estado de México, y el de Cesar Augusto Santiago, quién paso de la Secretaría de Acción Electoral del PRI a la Subsecretaría de Gobernación encargada de asuntos electorales. Francamente, cuando uno de los árbitros deja el silbato para ponerse la camiseta del rival, y uno de los rivales se quita la camiseta para ponerse de abanderado, cualquiera se pone suspicaz". (48)

(47) Instituto Federal Electoral. Foro para la Reforma Electoral, Memoria 1993, México, p. 188.

(48) *Ibid.*, p. 189.

4. El programa de modificación de situación ciudadana con información externa recaba la información del Registro Civil, el Poder Judicial, y la Secretaría de Relaciones Exteriores, para dar de baja del padrón a los fallecidos; a los que han perdido sus derechos políticos por recibir sentencia judicial y a los que han perdido su nacionalidad mexicana. Debe ser más constante ya que hace falta más comunicación con los organismos antes mencionados.

5. El Instituto Federal Electoral, se dio cuenta muy tarde, que el personal de módulo tenía graves problemas: la primera que presentaba deficiencia para la identificación correcta de sección y manzana del ciudadano y segunda los errores del Centro de Cómputo desde el padrón 1991. Ya que observo que el programa de 1992 que existía un considerable número de credenciales que llegaban a módulo con errores en nombre, apellido, domicilio, etc., que no se encontraban en su solicitud de inscripción.

6. La experiencia mostró que en numerosos casos, los integrantes de las juntas no eran designados de acuerdo a su capacidad, experiencia o imparcialidad; sino de acuerdo a intereses políticos regionales y locales. Por consiguiente hace falta determinar una estrategia para llegar a tener un cuerpo electoral garantizado, con capacitación suficiente para ser considerado por los ciudadanos y Partidos Políticos como auténticamente profesionales.

7. Consideramos que el Instituto realizó un gasto excesivo en carteles, mantas, avises, etc., ya que como nos dimos cuenta en algunas ocasiones se encontraron rollos de propaganda en los camiones de basura. "Samuel del Villar del PRD, describió en la sesión del Consejo General como fue encontrada por Roberto Hatch, Candidato Perradista a la Asamblea de Representantes por el VI distrito de la Ciudad de México, en la mañana del jueves 2 de Junio de 1994, Hatch acudió a las oficinas de la Subdelegación Cusubtémoc, y de manera fortuita observo que había propaganda electoral acumulada en dos tambos utilizados para la recolección de basura". (49)

(49) Revista Proceso, Junio de 1994, No. 918, p. 11.

Como hemos observado las deficiencias son menores que los aciertos, estas fallas son factibles de subsanarse.

El Instituto Federal Electoral probó su eficacia en las elecciones federales de 1991 y las elecciones de 1994, las cuales presentaron incidentes mínimos, teniendo una amplia participación ciudadana. No obstante los esfuerzos por consolidar una autoridad electoral imparcial continúan.

“El reto de la nueva reforma electoral es, sin duda alguna, fortalecer las Instituciones que nacieron con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En este sentido es necesario no sólo continuar sino profundizar el espíritu de la Reforma de 1989”. (50)

3.2 DEFICIENCIAS Y ALCANCES DEL PADRÓN ELECTORAL DE 1991

“Durante años el litigio en relación al padrón ha nublado la posibilidad de unas elecciones confiables para todos. Hoy, luego de un largo proceso, tenemos la necesidad de evaluar lo que hemos realizado”: (51)

“El Padrón Electoral es uno de los instrumentos fundamentales sobre el cual reposa el proceso electoral. De su correcta conformación, de la confianza en el mismo y de su uso legítimo depende en buena medida la credibilidad de todo el proceso electoral. Si bien es cierto que el día de las elecciones es el cénit del proceso, por sí, visto de manera aislada, es sólo un eslabón, para llegar a la fecha del sufragio, debe haberse pasado por una larga y complicada serie de etapas bien concatenadas, de las cuales la emisión del voto es una de las últimas; la clave para la adecuada conclusión de un proceso electoral radica en cubrir plena y cabalmente cada una de esas etapas, de las cuales una sirve de fundamento para la siguiente. Al no cerrar una de ellas o dejarla incompleta pasando a otra, estamos poniendo en riesgo el buen resultado de todo el sistema”: (52)

(50) Instituto Federal Electoral. Foro para la Reforma Electoral. Memoria 1993, México, p. 205.

(51) Instituto Federal Electoral. 1994 Tu Elección: Memoria del Proceso Electoral Federal, 2 Ed., México, 1995, p. 139.

(52) Instituto Federal Electoral. Padrón Federal Electoral 1994, Voto Razonado de los Consejeros del Consejo General, México, 1994, p. 2.

"El nuevo padrón que se utilizó en las elecciones de 1991 se construyó en condiciones muy difíciles y con un margen de tiempo realmente estrecho. En el marco de una desconfianza crónica (quizás justificada por la historia reciente), de la mayoría de los partidos, se debió empadronar a prácticamente 40 millones de ciudadanos en un plazo de aproximadamente seis meses. Fue una experiencia inédita a nivel mundial, que no se realizó sin errores. Sin embargo, fue una acción que generó confianza en la sociedad y tanto el nuevo padrón como la nueva credencial, tuvieron una responsabilidad directa en el incremento de la participación ciudadana en los comicios del 18 de agosto de 1991..." (53)

3.2.1 Inconsistencias del Padrón Electoral 1991

Es importante señalar que el levantamiento de este padrón propició un buen número de fallas de origen e inconsistencias como son:

1. Como se mencionó anteriormente, el levantamiento del padrón se realizó en un margen de tiempo muy estrecho, lo que originó que el Centro de Cómputo no pudiera cuantificar las credenciales entregadas ni manufacturadas, por ello la credencial naranja no era confiable.

2. En la etapa de empadronamiento algunos ciudadanos no manifestaban sus datos correctos ya que no les interesaba la credencial de elector; si se les hubiera informado que posteriormente se incorporaría la fotografía los errores serían menos ya que en el programa de fotocredencialización, un buen número de ciudadanos corrigen sus datos, manifestaban tener dos nombres, situación que no mencionaron en 1991, o que su domicilio no era el correcto, algunos errores se debían al Centro de Cómputo, pero en muchas ocasiones el ciudadano así manifestó sus datos en 1991.

(53) Instituto Federal Electoral. Foro para la Reforma Electoral. Memoria 1993, p. 201.

3. En el Distrito Federal, específicamente en el Distrito veinticinco se presentó un problema en la colonia San Felipe de Jesús, la cual pertenecía al Estado de México, pero los ciudadanos pedían ser empadronados en el Distrito Federal, aproximadamente a la mitad del levantamiento del padrón electoral, se inscribió a la colonia San Felipe de Jesús en el padrón del Distrito Federal, pero sólo se utilizaron tres domicilios para inscribirlos; o sea que no fueron inscritos con su domicilio particular.

4. Desafortunadamente la estructura del padrón fue conformada como siempre no por las personas más capacitadas, sino de acuerdo a las relaciones y recomendaciones; éste fue uno de los problemas que originaron la deficiencia en el desarrollo de las actividades.

5. Quizá debido al corto plazo de empadronamiento y entrega de credenciales, el Centro de Cómputo tubo significativos errores en nombres, apellidos, domicilio, etc., en la credencial.

6. El Padrón Electoral 1991 concluyo, conteniendo duplicados, domicilios inexistentes, etc.

7. Había en este padrón personas que tenían credencial y no estaban en listas nominales o viceversa. Fue uno de los principales problemas que se presentó en las elecciones 1991.

Como ejemplo de lo anterior tenemos: "El 18 de agosto de 1991 Salvador Nava candidato a la gubernatura del Estado de San Luis Potosí, de la coalición (PAN, PRD, PDM), denunció ciudadanos que no pudieran votar por no estar en listas nominales, aunque contaban con su credencial de elector; ciudadanos incluidos en las listas nominales, pero sin credencial para votar". (54)

3.2.2 Aspectos Positivos del Padrón Electoral 1991

Como hemos constatado el padrón 1991 tuvo fallas de origen, muchas de las cuales se subsanarían en

(54) Revista Proceso, Agosto de 1991, N° 773, p. 19.

el Programa Credencial para Votar con Fotografía, pero también mostró significativos avances entre los cuales mencionaremos los siguientes:

1. El personal que laboró en el levantamiento del padrón, pudo tener un mejor desempeño, si los puestos de la estructura se hubieran otorgado a las personas indicadas, sin embargo el desempeño fue bueno.

2. Considerando el tiempo de realización del padrón, que fue de seis meses, podríamos concluir que los resultados fueron aceptables.

3. En la actualidad se ha disminuido el problema de los padrones electorales de que estén quienes deben estar y que voten los que deben votar.

4. El personal del Registro logro visitar a casi todas las viviendas de la República Mexicana, siendo un logro sin precedentes en el mundo. "Con todo ello se logro construir un catálogo General de Electores con 42.5 millones de ciudadanos; un Padrón Electoral de 39.5 millones de ciudadanos que firmaron su solicitud de inscripción; y un listado nominal de 36.5 millones de electores que recibieron (en 1991) su credencial para votar (cifras redondeadas)". (55)

Al padrón 1991, le faltó una mejor planeación, no era necesario empadronar tan rápidamente, considero que en las elecciones de agosto de 1991 se debió seguir votando con la credencial café; para realizar un mejor trabajo de empadronamiento y no gastar en unas credenciales naranjas que no sirvieron para nada se debió pasar del empadronamiento al programa de fotocredencialización utilizando hasta 1994 la credencial con fotografía sin duda alguna los resultados hubieran sido superiores.

En conclusión se puede apreciar, que nuestro país ha logrado avances palpables y verificables en la profundización de su democracia política. Las acciones descritas no muestran un país con todos sus problemas

(55) Instituto Federal Electoral, Padrón Federal Electoral 1994, Voto Razonado de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General, México, 1994, p. 4.

resultos en el complicado camino de la democracia; pero demuestra un considerable esfuerzo y una voluntad política compartida por amplios sectores por fortalecer una sociedad plural y abierta.

3.3 CUESTIONAMIENTOS MAS FRECUENTES SOBRE EL PROGRAMA DE FOTOCREDENCIALIZACIÓN.

Una vez terminado el Padrón Electoral de 1991, después de las elecciones de agosto del mismo año, los Partidos Políticos exigieron el cumplimiento del artículo 164 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se refiere a la incorporación de la fotografía a la credencial para votar. Por lo que se efectuaron los movimientos necesarios para el comienzo del programa.

En primer lugar, sobre Padrón Electoral como ustedes saben, nuestro país ha hecho un enorme esfuerzo en materia de Padrón Electoral. "Cuando se inició el Programa de Fotocredencialización, había una gran preocupación por que, según se nos dijo por las empresas que ganaron el contrato, la experiencia más exitosa que se conocía en el mundo de la fotoidentificación se había dado en países como Francia, y como Tailandia, en donde en un plazo de 12 meses se habían retratado hasta 8 millones de personas. Aquí el reto era formidable, ya que pretendíamos retratar a más de 40 millones de mexicanos en 20 meses. Afortunadamente la respuesta de la ciudadanía fue espléndida y logramos concretar que estén en la lista nominal de electores 45 millones 729 mil mexicanos que se tomaron la foto en un plazo de 19 meses, rompiéndose realmente un récord en el mundo en esta materia". (56)

Antes de empezar la fotocredencialización se realizó una depuración del Padrón Electoral, la cual exigió la revisión de la cartografía, integrándose 63 mil 589 secciones electorales. En 1991 eran 62 mil 900 secciones, aumentando 689 en 1992.

(56) Instituto Federal Electoral. El Instituto Federal Electoral y el Proceso Electoral Federal, 1994, México, 1994, p. 14.

Se determinó la cantidad de horario y de módulos adecuados para la mayor captación de ciudadanos. Así como una planeación a detalle del operativo de campo.

La campaña de Comunicación para motivar la participación de los ciudadanos, traduciendo mensajes en 71 lenguas y dialectos, que corresponden a 40 lenguas indígenas, así como a la población en general fue excelente.

Las técnicas y mecanismos utilizados para la selección de personal fueron adecuadas, prueba de ello es el buen desempeño de los mismos.

Movidos los ciudadanos por el interés de tener una identificación, se incrementó el número de ciudadanos empadronados y se amplió el número de personas que podrían votar.

En diciembre de 1992, se creó un órgano técnico de participación paritaria de los Partidos Políticos llamado Comité Nacional de Supervisión y Evaluación, para auxiliar en el programa de depuración integral del Padrón Electoral y la Credencial para Votar con Fotografía.

“Un seguimiento de los procesos de depuración que ha sufrido el Padrón Electoral puede arrojar la siguiente certidumbre: los procesos de depuración sí han funcionado; han disminuido sensiblemente las anomalías y han originado una consistencia muy aceptable de ese instrumento electoral. Veamos, a groso modo, la evolución de la confiabilidad del Padrón:

1988: 50% de inconsistencias estadísticas (reconocida oficialmente).

1991: 12% de inconsistencias estadísticas (según el PAN)

1994: 2.58% de inconsistencias estadísticas de conformidad con la auditoría externa.

Dado que la cifra última oficial del padrón es de 47,480,159 de registro al 30 de junio de 1994, es conveniente expresar que los procesos de depuración incluyeron 3,726,829 registros que representan el 7.85%

del padrón total. Cifra que testimonia un eficaz y muy grande esfuerzo depurador y, también una significativa cantidad de "basura" contenida en el padrón previo". (57)

El padrón ha sido objeto de 36 verificaciones con distintos enfoques metodológicos y diferentes organismos y el grado de confiabilidad que aparece en estas investigaciones es de 96%.

"Hasta la fecha, tal y como se ha expuesto en el presente informe, varias son las auditorías que sobre el padrón se han efectuado. En estos casos los índices de inconsistencia son realmente bajos y denotan, por tanto, una confiabilidad elevada. Los datos de las mencionadas auditorías han de considerarse confiables no sólo por que provienen de uno de los Partidos Políticos con mayor fuerza electoral o de los ocho de los nueve partidos existentes en la actualidad, y de un control efectuado por personalidades públicas e independientes del mundo académico y científico mexicano, sino también por la objetividad y procedimientos seguidos, según manifiestan los expertos en la materia". (58)

3.3.1 Características Positivas del Programa Credencial para Votar con Fotografía

1. El Padrón Electoral de las elecciones de 1994 fue substancialmente mejor que el de 1991.
2. Vale la pena mencionar la participación de los Partidos Políticos en la Comisión Nacional de Vigilancia y el Comité Nacional de Supervisión y Evaluación, ya que de sus propuestas y colaboración dependió en gran parte el éxito de las actividades de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
3. Los Partidos Políticos han recibido cifras apreciables, para realizar el control de las actividades del Registro Federal de Electores.

(57) Instituto Federal Electoral. Padrón Federal Electoral 1994, Voto Rascado de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General, México, 1994, p. 6.

(58) Instituto Federal Electoral. Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Misión Técnica de la ONU, México, 1994, p. 44.

4. La seguridad en la producción de credenciales es buena ya que es posible saber que día, a que hora, en qué máquina y que operario produjo una credencial. También existe un monitoreo observado por Notario Público del traslado de credenciales, hasta que se ponen a disposición del ciudadano en el módulo correspondiente.

5. "Cada día se solicita más la credencial para votar con fotografía como medio de identificación, en algunas Instituciones, incluso se han dado cambios en el sentido de incorporar como medio privilegiado a la credencial para votar, como en el caso concreto de los bancos". (59)

3.3.2 Deficiencias del Programa Credencial para Votar con Fotografía

Como ya mencionamos anteriormente, se le han realizado 36 auditorías al padrón, a través de muestras representativas, llevadas a cabo en un corto lapso de tiempo como: La Verificación Nacional Muestral llevada a cabo por 8 Partidos Políticos, su duración fue de tres meses, la muestra fue de 33.07 viviendas o 82,402 registros. La auditoría externa, coordinada por el Consejo Técnico del Padrón, intervinieron los especialistas de nivel profesional e independencia política, duración dos meses, muestra de 64, 000 registros, 40 registros por sección, 2000 ciudadanos por Estado.

En la auditoría realizada por McKinsey, contratando a Ac. Nielsen, Company Systemhouse de México, S. A. de C. V., y Salles Sainz y Cía.; Nielsen manifestó que había un considerable número de ciudadanos, no localizados, por lo que el Consejo Técnico recomendó y aprobó la intervención del personal del Registro Federal de Electores para ayudar a Nielsen; ya que el Registro tiene una enorme experiencia en buscar y localizar, puesto que la geografía y cartografía de las ciudades y zonas rurales es extraordinariamente compleja; el personal del Registro acompañaba al de Nielsen.

(59) Revista Tiempo, Diciembre de 1992, n° 2633, p. 25.

Para los despachos Mancera y Casa Alariste declinaron auditar el Padrón, por el plazo, sería algo "imposible", inmoral e irresponsable.

La auditoría externa del padrón federal para las elecciones del 21 de Agosto está en manos de una transnacional con 58 oficinas en 29 países, 3000 consultores y analistas de negocios, 151 directores y 465 socios, e ingresos anuales por 1,200 millones de dólares: Mckinsey & Company, Inc.

Se considera que esta es la empresa de consultoría más poderosa y cara del mundo, pues factura con un sobreprecio de entre 35% y 60% en comparación con el más cercano de sus competidores . . . su tarifa básica, por lo menos hace cuatro años, era de 200,000 dólares mensuales más gastos.

En México Mckinsey opera desde 1969 en el Distrito Federal, por la auditoría externa del padrón cobró dos millones 150,060 nuevos pesos, equivalentes a más de 600,00 dólares, por trabajo programado para realizarse en dos meses y días. Su papel consiste en ser la empresa integradora que realizará la auditoría, pero su responsabilidad es limitada.

El prestigio de Mckinsey en los negocios internacionales, es alto, pero manchado por sonados fracasos en asesoramiento a empresas que han sufrido graves pérdidas y entraron en crisis, como American Express, General Motors, IBM, Eastman Kodak, Digital Equipment y Sears; algunas han quebrado, como la Aerolíneas Pan Am.

Ron Daniel, exdirector ejecutivo de Mckinsey mencionó. Nosotros buscamos contratar gente que sea primero muy lista; luego, insegura y, por lo tanto, manejable; por último, competitiva.

Esta filosofía, dicen sus críticos, está llevando a Mckinsey a padecer los mismos males que llevaron al colapso a otros "dinosaurios", como las grandes empresas a la que no pudo rescatar de la crisis, según la revista estadounidense Fortune". (60)

(60) Revista Proceso, 6 de Junio de 1994, N° 918, pp. 8 y 9.

La pregunta que surge es la siguiente: ¿Son ciertos los resultados de las verificaciones?. Cuando se contrasta a una empresa como McKinsey para realizar la verificación donde cobra dos millones 150.060 nuevos pesos, donde el plazo es corto, tomando en cuenta la enorme cantidad de credencializados que tiene el padrón. Cuando las muestras a mi criterio no son representativas y donde a pesar de lo que cobra la empresa tiene una responsabilidad limitada en los resultados que se obtengan y que finalmente el Registro tiene que intervenir para auxiliarlo. Considerando que otras empresas como Altriste y Mancera no aceptaron realizar el trabajo por considerar que el tiempo era muy reducido, podemos confiar en el profesionalismo de McKinsey cuando acepto realizar la auditoría.

Considero que las demás auditorías que se realizaron al padrón adolecen de las mismas fallas que ya mencionamos, añadiendo la inexperiencia de los encargados de realizarlas.

Cabe destacar que algunas auditorías fueron realizadas por los Partidos Políticos y todas fueron supervisadas por ellos, aceptando su confiabilidad y al final en las elecciones, no reconocen la confiabilidad que ellos mismos aceptaron.

“El Maestro Juan Molinar Horcasitas: nos dice que el problema central, es un problema de *asimetría*: “Las tareas mínimamente necesarias para revisar físicamente el padrón son prácticamente equivalentes a las tareas de la realización de un censo. Este país ha tenido problemas para realizar censos cada 10 años y se le pide a los Partidos Políticos que realicen uno cada tres, cuando se trata de procesos federales, y todo el tiempo cuando se trata de procesos estatales. Es sencillamente imposible”. (61)

Los recursos, plazos, información con que cuentan los partidos para revisar la correcta elaboración del padrón y *asimularlo* son insuficientes, por ello el flujo de información debe ser permanente.

Al inicio de 1993 se detectaron 150 mil casos en todo el país de personas que estaban fuera de sección electoral. Por ejemplo el 20 de Abril de 1994, en el distrito 12 de Atlixpan de Zaragoza uno de los

(61) Instituto Federal Electoral. Foro para la Reforma Electoral. Memoria 1993, México, p. 238.

representantes, ante la Comisión de Vigilancia detectó de manera accidental 264 ciudadanos mal referenciados en una sección. El registro informó que se procedería a notificar a los ciudadanos para que acudieran a módulos a corregir esta situación. Sin embargo, al siguiente día estas personas ya no estaban mal referenciadas, se encontraban en su sección correcta, pero a los ciudadanos no se les había avisado que no deberían votar en la sección que tenía su credencial sino en una nueva. Además no existía un respaldo documental, que es requisito para hacer una corrección.

El origen de este problema es la dificultad que tienen los ciudadanos para ubicarse y del mismo personal de los módulos para ubicar correctamente al ciudadano en los planos cartográficos. Así como errores de captura cuando el programa es maratonico.

Aquí cabe hacer notar el enorme error en que incurrieron el personal del Instituto Federal Electoral, específicamente la persona que autorizó el cambio de sección de los electores antes mencionados sin avisarles; siendo que un representante ante la Comisión de Vigilancia fue quién lo detectó, los órganos electorales tienen que dejar de cuidar a cualquier costo su imagen y avocarse más a satisfacer los intereses de los ciudadanos ya que son estos actos los que provocan la desconfianza y credibilidad de los electores y Partidos Políticos.

El Consejo Técnico del Padrón, propone crear un mecanismo que permita que las listas nominales que reciben los partidos; sean idénticas a las que se utilizan en las votaciones.

El Padrón Electoral Federal es básicamente inexacto y posiblemente incluye los nombres de millones de electores "fantasmas". El Padrón no es perfecto ni nunca lo será debido a los constantes cambios que sufre nuestro país, lo que hace que resulte casi imposible, lograr un padrón con una perfección del 100%. Ya que en los Estados de la República existen diferencias, socioeconómicas, culturales y una población dispersa.

"El Actuario Juan Manuel Herrero Alvarez explica que uno de los problemas que tenemos los países del área latinoamericana es que no le ponemos todo el cuidado a nuestros sistemas registrales que adolecen de

una gran cantidad de problemas; el primero es que creamos un animal, y luego no le damos de comer. En este lapso de 90-95 ya creamos el animal, ahora hay que darle de comer. ¿por qué? Bien claro". (62)

1. La población mexicana, por su nivel demográfico, aumenta aproximadamente 2,000,000 de nuevos electores cada año.

2. Existen de 250,000 a 300,000 fallecimientos por año.

3. La población tiene una alta movilidad interna, dando como resultado 3,000,000 de cambios de domicilio.

4. Existen en la República de 3 a 4 millones de trabajadores migrantes.

Todos estos movimientos hacen que el padrón se desactualice, por eso se hace campañas anuales tratando de reducir ese deterioro, ¿pero será suficiente?

El padrón no sólo presenta, los problemas anteriores, también contiene otro tipo de dificultades que afectan su confiabilidad como son:

5. Registros con errores de captura o de impresión, de formatos que contienen el mismo folio nacional dos veces o más.

6. Inconsistencia Cartográficas: error en la manzana o sección electoral contenidos en la solicitud de inscripción, plano seccional o base de datos.

7. La población mexicana aumenta constantemente ocasionando significativos cambios cartográficos que deben ser localizados y actualizados, sobre todo en las zonas rurales.

8. Un significativo número de ciudadanos extravían o les roban su credencial, la cual necesita ser repuesta, para que el ciudadano pueda sufragar.

9. El Padrón Electoral aún contiene errores en nombres, apellidos y domicilio de las personas que aún

(62) Revista Tiempo, Diciembre de 1992, Nº 2633, p. 25.

no han sido corregidas del todo, ya que el programa de fotocredencialización fue maratonico y muchas personas se llevaron su credencial con errores pues la necesitaban.

10. Sabemos que aún existen domicilios sin empadronar y no se sabe cuantos son.

11. No podemos ignorar la existencia todavía importante de:

- a) Duplicados: registros de ciudadanos que aparecen más de una vez en la base de datos.
- b) Ciudadanos Inexistentes: ciudadanos no localizados o no se les conoce en el domicilio que manifestaron en su solicitud de inscripción al padrón.
- c) Domicilios Conocidos: Son aquellos domicilios que carecen de nombre de calle o número oficial.
- d) Ciudadanos con credencial que no están en la Lista Nominal.
- e) Ciudadanos sin credencial que sí están en la Lista Nominal.
- f) Viviendas que tienen registrados más de 12 ciudadanos: se trata de viviendas colectivas como conventos; seminarios y vecindades.
- g) Registros sin soporte documental: son los registros de la base de datos, sin solicitud de inscripción al Padrón Electoral.

Sabemos que hasta el 7 de febrero de 1994, existían inconsistencias cartográficas, que son secciones electorales fuera de rango o sea (menos de 50 y más de 1500 electores por sección); manzanas inexistentes; y ciudadanos fuera de sección que corresponde a su domicilio; actualmente 63,589 secciones electorales en que se encuentra dividido el país, hay 1,258 que se encuentran fuera de rango. De ellas 220 rebasan los 1500 electores y 1,038 están debajo de 50 electores.

Para subsanar todos los puntos anteriormente mencionados sólo existen los medios que establece el Código Electoral en sus artículos 146 y 147 del Capítulo Tercero que nos habla de la actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral.

La Campaña Anual Intensa, que abarca del primero de noviembre al quince de enero del año siguiente, en ella se establece un número razonable a criterio del Registro Federal de Electores del número de módulos en donde la ciudadanía puede acudir a tomarse la foto o a actualizar su situación, apoyándose de una campaña de comunicación. Durante el resto del año, tenemos una campaña permanente, pero los trámites sólo se llevan a cabo en las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Existe un tercer tipo de campaña, se lleva a cabo cuando se realiza una elección local, se hace una campaña especial de actualización y fotocredencialización en los estados para elaborar su Lista Nominal con el apoyo y colaboración del Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales.

"El Actuario Juan Manuel Herrero Alvarez, encargado de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, habla sobre la importancia y confiabilidad de nuestro padrón; en lo que es proceso electoral, el padrón es la base, es el origen; es como si fuera un edificio, si no hubiera un buen padrón el edificio se cae. Lo primero que debe haber es la posibilidad de manifestarse a través del sufragio y esa posibilidad; de acuerdo a la ley mexicana, se logra estando en el padrón y teniendo su credencial": (63)

3.3.3 Logros Alcanzados por el Programa Credencial para Votar con Fotografía

Además de las fallas que contiene actualmente el padrón y los problemas derivados de la dinámica propia de la población. Consideramos que también se debe actualizar el padrón de una manera constante para no perder los logros alcanzados como son:

- 1) El grado de consistencia alcanzado por el padrón del 96%.
- 2) Haber alcanzado como lo establece Rubén Alvarez columnista de la Revista Tiempo, las elecciones

más claras, transparentes, copiosas y justas, con todo y las irregularidades detectadas, de nuestra historia contemporánea.

3) Tener el 21 de agosto de 1994 el 77% de asistencia de los electores en las urnas.

4) Haber logrado que cada día, se solicite más la credencial para votar con fotografía en las Instituciones Públicas, Privadas y Sociales.

5) Tener un Padrón Electoral de 47 millones 480 mil 159 ciudadanos y una Lista Nominal de 45 millones 729 mil credencializados al 12 de junio de 1994.

3.4 PROPUESTA DE PERFECCIONAMIENTO Y MEJOR PLANEACIÓN DEL PROGRAMA DE FOTOCREDENCIALIZACIÓN.

Por todos los fundamentos anteriormente expuestos, considero necesario establecer que lo único sensato que podemos hacer es instaurar un verdadero mecanismo de actualización permanente y sistemático, conjuntamente con verificaciones capaces de mantener el nivel alcanzado no sólo para conservar los logros, sino para perfeccionar y terminar con las inconsistencias que aún tiene el padrón. Ya que sólo el Programa de Fotocredencialización le significaron al país una erogación de 2 mil 300 millones de nuevos pesos entre los años 1992 - 1994. Recursos con los que pudo haber construido 56 mil viviendas o hasta 48 mil aulas, según afirma Carlos Almada, titular del Registro Federal de Electores.

Todo el gasto que se hizo debe justificarse, no dejando que el padrón se vuelva obsoleto, hay que darle un mantenimiento constante de lo contrario todo lo gastado no tendría ningún sentido, se creo un animal como lo menciona el Actuario Juan Manuel Herrero Alvarez encargado de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ahora hay que darle de comer, también nos dice que cuando un país tiene conflicto electoral a partir de su instrumento básico es un país que no está discutiendo los temas importantes.

Pero el Director ejecutivo del Registro Federal de Electores, no es el único que opina que el padrón es un instrumento básico, también el Doctor José Luis Barros Horcasitas, señala que los procesos electorales, son una parte principalísima pero sólo una parte de la democracia, convendría recordar diez elementos que son condición necesaria para tener elecciones que satisfagan a los Partidos Políticos, a la ciudadanía y a sus organizaciones sociales.

El Doctor Horcasitas menciona diez elementos, nosotros sólo mencionaremos los alusivos al tema en el orden que los pone el Doctor:

1. Padrón Electoral confiable.
2. Una geografía electoral precisa.
6. Funcionarios electorales plenamente imparciales y capacitados.

Como podemos observar el punto más importante para el Doctor es el Padrón y su confiabilidad.

Estoy plenamente consciente de la crisis económica que actualmente vive nuestro país, sabemos que en los últimos 18 años en lugar de avanzar hemos retrocedido, es necesario identificar claramente las políticas internas responsables de la crisis mexicana sólo como ejemplo mencionaremos el siguiente:

"Nuestro problema no ha sido falta de recursos externos sino su equivocado manejo, el Licenciado José López Portillo recibió por exportaciones petroleras más de 48,000 millones de dólares equivalentes a más de tres veces la deuda externa existente al inicio de su administración". (64)

Tuvo la oportunidad de pagar la deuda externa, realizar inversiones y aumentar las reservas, pero al contrario de pagar la deuda pidió prestado 39,270 millones de dólares. En resumen el Licenciado José López Portillo dispuso de 87,000 millones de dólares. ¿ que hizo con ese dinero ? Sólo subsidiar empresas estatales y pagar a la burocracia.

(64) Pazos, Luis. Hacia dónde va México, Ed. Diana, México, 1989, p. 18.

Cada uno de los últimos Presidentes, han entregado al país, peor al que recibieron. Se dice que el Licenciado José López Portillo acumuló más de mil millones de dólares durante su gobierno.

La mayor parte de los préstamos pedidos al extranjero, fueron utilizados, para ganar popularidad o para mantener en el poder a quienes administraron esos recursos.

El gobierno sabe que las empresas estatales son fuentes de corrupción, déficit presupuestal, pero son el medio para mantener dentro del presupuesto a políticos que han servido al sistema.

"Estos son colocados en las empresas estatales para que sigan percibiendo un ingreso y tengan acceso a un presupuesto, que les permita vivir con choferes y guaruras, tal como si siguieran trabajando como Secretarios, Subsecretarios o altos funcionarios", (65)

Es por todo lo anterior que necesitamos con urgencia tener las condiciones necesarias para poder elegir verdaderamente a las personas indicadas que queremos que nos gobiernen observándolos y apoyándolos detenidamente, para que en caso de que ese gobierno no sea honesto y en favor de la ciudadanía, no tengan una segunda oportunidad como Partido Político ya que el ciudadano buscará otra alternativa; logrando así una verdadera lucha democrática, dónde cada Presidente elegido gobierne sino por el bienestar del pueblo de México; si por el interés de obtener el poder el siguiente sexenio lo cual conseguirá si gobierna con honestidad. Dónde los electores observen la elevación del nivel de vida de los mexicanos, la disminución del desempleo, analfabetismo, mejoramiento de la educación, desaparición de la corrupción de los funcionarios públicos, cárcel e intocables, etc.

"La responsabilidad democrática no consiste sólo en votar, sino en denunciar, criticar, apoyar, condenar o aplaudir, las actuaciones de nuestros gobernantes. Sólo si ejerzamos esas acciones podemos, darle vida a un México democrático y libre": (66)

(65) *Ibid.* p. 75.

(66) *Ibid.* p. 16.

De acuerdo a los fundamentos antes mencionados, propongo la instalación permanente de módulos para llevar a cabo la credencialización de todos los mexicanos, como una opción de terminar con todos los cuestionamientos de que actualmente es objeto el Padrón Electoral y la Credencial para Votar con Fotografía en cada comicio celebrado.

Estos módulos realizarían actividades como: entrega de credenciales con fotografía, cambios de domicilio, correcciones de datos, reposiciones de credencial, altas al padrón, revisión de listas nominales, para que no tengan fallas en datos del ciudadano, por parte del personal de módulos y de los mismos ciudadanos, y todas las demás actividades que se relacionen al Padrón Electoral y a la Credencial para Votar con Fotografía.

De la misma manera los módulos pueden detectar y corregir los cambios de cartografía electoral, duplicados, dobles registros, checar en campo los domicilios inexistentes, domicilios conocidos, homónimas, etc.

Debemos estar conscientes de la enorme cantidad de dinero gastado de 1991 a 1994, iniciando una alternativa democrática, el gasto más fuerte ya se ha realizado empadronando y fotocredencializando a la mayor parte de la población, ahora sólo hay que mantenerlo actualizado de la siguiente manera:

En el capítulo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, nos habla de la formación del Padrón Electoral mencionando en su artículo 144, párrafo uno: que los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral a fin de obtener su Credencial para Votar con Fotografía.

Considero que es este artículo donde se puede agregar la permanencia de los módulos, quedando de la siguiente manera:

1. Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos permanentes que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de obtener su Credencial para Votar con Fotografía.

3.4.1 Instalación de Módulos

De 1992 a 1994 se instalaron en toda la República Mexicana, 5, 751 módulos fijos y 1, 439 módulos móviles; instalándose un total de 7, 190 módulos. Para la realización de la actualización permanente del Padrón Electoral y la Credencial para Votar con Fotografía propongo la instalación de 3, 595 módulos distribuidos estratégicamente en todo el territorio nacional de acuerdo a las necesidades de la zona, considerando que en la provincia son más funcionales los módulos móviles para cubrir más territorio, ya que existen regiones muy alejadas de las ciudades.

Sabemos que en 1992, se construyeron un significativo número de módulos, que actualmente algunos de ellos se encuentran en el abandono, pues están rayados, manchados, con los vidrios rotos o se utilizan para otros fines. también se consiguieron para el Programa de Fotocredencialización módulos en Escuelas, Centros Sociales, Centros de Salud, Delegaciones, Presidencias Municipales, etc., de la misma manera que en el programa anterior creo que actualmente se podrían conseguir locales para el funcionamiento de módulos de manera gratuita en los lugares antes mencionados, así como sacar del abandono los módulos que fueron construidos para ese fin; lo cual no costaría al Instituto ni un sólo centavo salvo acondicionamiento, mantenimiento y seguridad de los módulos.

En 1992 se adquirieron muebles para los módulos como por ejemplo: escritorios, sillas, cortineros, percheros, cestos de basura, lonas, archiveros, letreros para módulos, extinguidores, botiquines de primeros auxilios, garrafones de agua de veinte litros, etc., todo esto se inventario y se guardo en bodegas.

El material para realizar el procedimiento con que se cuenta en el siguiente: gabinete, cámara fotográfica plegable con cable desprendible, laminadora con cable integrado, cortadora, despachadora de cinta adhesiva, almohadilla de tinta, charolas, porta documentos, cable de conexión eléctrica de diez metros,

generadores eléctricos de gasolina de 2500 watts, verifones, garrafones de 10 litros de gasolina. Todo lo antes mencionado se tiene en cantidad suficiente como para acondicionar los módulos propuestos.

Por lo tanto los locales y mobiliario no son de ninguna manera obstáculo para la realización de este proyecto, ya que el mobiliario se tiene y no costaría un peso sacarlos de la bodega.

3.4.2 Selección del Personal

En 1992 se contrataron tres personas por módulo, aunque en ocasiones se llegaron a tener hasta cinco personas en módulo sobre todo en los del Distrito Federal y los más extensos del Estado de México.

La contratación del personal se rige por el capítulo primero del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual establece en su artículo 172, en su fracción I; que el personal que integre los cuerpos del Servicio Profesional Electoral y las ramas administrativas del Instituto será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado B, del artículo 123 de la Constitución.

El personal del Instituto Federal Electoral será incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Los Estatutos del Servicio Profesional Electoral, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Junio de 1992.

El Título Octavo del Estatuto nos habla del personal administrativo y del temporal, en su Capítulo Primero nos menciona las disposiciones generales.

En 1992 el personal fue contratado en una forma temporal, prestó sus servicios al Instituto por un tiempo u obra determinada, para participar, ya sea en los procesos electorales o en los programas o proyectos institucionales incluyendo los de índole administrativa.

El Capítulo Quinto del Estatuto nos habla del personal temporal en sus artículos 167, 168 y 169 de pago de pasajes, viáticos cuando el personal se tenga que desplazar a un lugar distinto al de su adaptación, el personal recibirá cursos de capacitación y el pago de honorarios que establezcan en el contrato.

El artículo 177 nos menciona cuando concluye la relación jurídica: por el vencimiento del contrato, terminación del programa, proyecto o actividades, consentimiento de ambas partes, fallecimiento del trabajador y causas de rescisión contempladas en el contrato.

Como hemos observado el personal no tenía ni garantía, ni seguridad, considero que para el desarrollo de un buen trabajo es necesario que el personal se sienta seguro, no preocupado por el término de su contrato, esto trae consigo que en ocasiones el personal no ponga la debida atención y empeño a sus actividades, pues se sabe que mañana no estará ahí para corregir sus errores y responder por ellos.

Propongo que el personal sea contratado en base a lo que establece el Título Octavo con respecto al personal administrativo:

El Personal Administrativo abarca a quienes prestan sus servicios de manera regular y realizan sus actividades que no sean exclusivas de los miembros del Servicio Profesional.

El Capítulo Cuarto del Estatuto: establece los derechos del personal administrativo en los artículos 162 al 166, los cuales establecen: el personal administrativo desempeñará funciones de acuerdo a su puesto, gozará de las prestaciones que señala la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ser asignado a un puesto de la estructura del Instituto, recibir remuneraciones determinadas y las demás que establezca la justa de acuerdo al puesto ocupado, recibir el apoyo y autorización para participar en los programas de capacitación que realice la Dirección Ejecutiva; inconformarse ante las autoridades del Instituto en contra de actos que consideren le causen agravio en su relación jurídica con el organismo; ser restituido en sus derechos y obligaciones cuando habiendo sido suspendido del Instituto así lo establezca la resolución del recurso de reconsideración, recibir pago de pasajes, viáticos y demás gastos complementarios

cuando el personal se traslade a un lugar distinto de su área de trabajo, recibir el pago de pasajes y menaje de casa cuando el Instituto requiera que el personal cambie de adscripción a un lugar distinto al de la entidad federativa donde se encuentra laborando, disfrutar de un día de descanso a la semana, de veinte días hábiles al año de vacaciones con goce íntegro de remuneraciones, recibir previo a las vacaciones una prima vacacional cuyo monto y modalidades estarán previstas en el presupuesto, recibir una prima de antigüedad, en los términos que establezca la legislación aplicable. En caso de fallecimiento del personal los familiares o quienes se hagan cargo de los gastos de inhumación, recibirán el importe de hasta cuatro meses de remuneración correspondiente al puesto que ocupaba a la fecha del deceso.

El Capítulo Sexto del Estatuto, en sus artículos 170 y 175 nos menciona las causas por las cuales el personal administrativo puede dejar de pertenecer al Instituto: renuncia; retiro por edad y tiempo de servicios prestados; incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones; fallecimiento; destitución; por casos graves de incumplimiento de obligaciones a juicio de las autoridades correspondientes del Instituto.

Como hemos observado considero que contratar al personal de acuerdo a las disposiciones antes mencionadas, daría seguridad al empleado, dando pie al empeño y mejoramiento de su trabajo; pues de cometer errores el posteriormente tendrá que corregirlos y responder por ellos.

El artículo 148 establece los requisitos que deben reunir las personas que soliciten ingresar al Instituto como personal administrativo y temporal:

Ser mexicano, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito alguno salvo que fuere imprudencial, contar con experiencia, conocimientos y habilidad para ingresar al Instituto, poseer la escolaridad mínima que establece el Catálogo, aprobar exámenes que sean aplicados, no estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público, presentar la solicitud respectiva y la documentación requerida.

El Estatuto en su artículo 146 nos dice que la relación jurídica entre el Instituto y el personal administrativo y temporal, se dará a través de un nombramiento o mediante contrato celebrado conforme a la Legislación Federal Civil.

Considero que el personal a contratar no sería el mismo ya que en esta ocasión no se va a credenciar a todos los mexicanos, sólo se va a mantener lo más actualizado posible al Padrón Electoral, por lo tanto sería suficiente con dos personas por módulo; si se instalan 3, 595 módulos el personal a contratar sería aproximadamente 7, 190. Aunque para un trabajo ideal tres personas por módulo serían perfectas, necesitando contratar a 10, 785 personas aproximadamente. Tomando en cuenta que la alternativa es contratar personas que hayan trabajado en el programa de fotocredencialización; si fuera posible desde el levantamiento del padrón 1991, para aprovechar la experiencia de estas personas.

Además de contratar personal en Centro de Cómputo, pues al aumentar los módulos, aumentaría la demanda de trámites y credenciales.

3.4.3 Capacitación del Personal

En esta ocasión la capacitación del personal, no presenta ningún problema ya que no estamos ante un programa nuevo, nos encontramos ante un procedimiento ya conocido y donde ya se cuenta con gente experimentada; como ya mencionamos lo más razonable es contratar personas que hayan trabajado en el programa anterior, seleccionándolos de acuerdo a su puntualidad, eficiencia y capacidad demostrada anteriormente, si se presentara la necesidad de contratar personas sin experiencia; se podrían capacitar en el módulo asignado ya que como mencioné antes las personas del programa anterior tienen sólidos conocimientos respecto al procedimiento que podrían transmitir.

Actualmente el procedimiento para el funcionamiento de los módulos es muy sencilla; pues la mayoría de los cambios se dieron entre 1992 y 1994. Actualmente existe un procedimiento casi establecido; por lo que creamos que en lo relacionado a la capacitación el gasto sería mínimo.

Sólo como dato mencionaremos que el programa de fotocredencialización participaron un mil 103 instructores y 113 mil 450 capacitados.

3.4.4 Campaña de Comunicación

Como mencionamos en el capítulo anterior la campaña de comunicación fue dirigida de una manera exitosa, fue diseñada para orientar a millones de mexicanos para que conocieran el procedimiento de obtención de su credencial y para que podía servirles; tomando en cuenta que tuvo que informarles a comunidades indígenas que no hablan español.

Actualmente la mayoría de la población sabe de que se trata el programa, la ciudadanía a realizado algún trámite en módulo. Ahora sólo se requiere una campaña para informar al ciudadano en que lugares se ubicarían los módulos; horario de funcionamiento y que se les informe que será permanente.

Como sabemos hace 32 años se instituyeron los primeros tiempos de Estado siendo de dos tipos, el primero de 30 minutos diarios continuos o discontinuos en cada estación de radio o televisión. Se les conoce como tiempos legales y se encuentran estipulados en la Ley Federal de Radio y Televisión.

El segundo se incorporó, en 1969 llamados tiempos fiscales o el 12.5% del tiempo total de transmisión de cada estación concesionada a que tiene derecho el Estado, teniendo su origen en el acuerdo del primero de julio de 1969. Por lo tanto encontramos que el Estado tiene derecho a 67 horas y media en cada estación teledifusora o radiodifusora.

Del tiempo anteriormente señalado quince minutos al mes son utilizados por cada uno de los Partidos Políticos que corresponde al 0.37% del tiempo estatal en cada medio electrónico. Este tiempo es mínimo si comparamos los casi 4,050 minutos de los que en cada estación puede disponer el Estado.

Derivado de lo anterior podemos concluir que la campaña de comunicación no le significaría al Instituto la erogación se un sólo peso, si se utiliza para informar a la población el tiempo de radio y televisión a que tiene derecho el Estado. Si tiene derecho a 67 horas y media en cada estación sería suficiente para la campaña de comunicación la utilización de 15 horas al mes por cada estación, pasando los comerciales en los programas de mayor audiencia, de esta manera la campaña de comunicación sería gratuita.

Finalmente mencionaremos algunos de los gastos que posiblemente realizaría el Instituto Federal Electoral.

1. Compra de papelería para el desarrollo de las actividades como: plumas, lápices, gomas, correctores, libretas, hojas blancas, engrapadoras, perforadoras calculadora, clips, formatos de control y formatos para los tramites que se realizan en módulo.
2. Todo lo necesario para la elaboración de credenciales;
3. Compra de película fotográfica;
4. Mantenimiento constante de módulos;
5. El pago al personal contratado para el desarrollo del proyecto etc.

Como hemos observado los recursos que el Instituto Federal Electoral tiene son significativos; lo que compraría sería mínimo. Por ello pregunto ¿Tiene sentido no actualizar el padrón; para que necesitan el

material y mobiliario que se compró en 1992?. Considero que debe ser utilizado para continuar de manera permanente la fotocredencialización.

Posteriormente a 1994 se ha seguido entregando credenciales con fotografía y realizando trámites; esto para tratar de mantener actualizado el padrón por lo tanto los gastos de fotocredencialización y compra de formatos para trámites se ha seguido dando, aunque a menor escala ya que la campaña de comunicación es casi nula y los electores no se enteran o les queda retirada la Oficina Distrital de fotocredencialización, siendo poca la afluencia si comparamos la población de un Distrito Electoral.

Es por todo lo antes mencionado que concluyo que si el gobierno puede mantener empresas estatales con un alto déficit presupuestal poniendo al frente de ellas a personas que han servido al sistema para que su nivel de vida siga siendo el mismo. Si puede gastar una enorme cantidad de dinero en las campañas del PRI. También puede autorizar un mayor presupuesto al Instituto, para llevar a cabo este proyecto, que sin duda no es lucrativo económicamente hablando, pero si a un paso adelante para unas elecciones donde se deje de impugnar el Padrón Electoral, logrando en un futuro el alcance de la legalidad y confiabilidad de la ciudadanía.

Así la democracia mexicana si algún día se alcanza será quizá la más cara del mundo. Pero si seguimos actualizando el sistema que se ha creado la enorme cantidad de dinero y tiempo invertido habrá valido la pena de lo contrario si el padrón no se actualiza correctamente y con el transcurso del tiempo se vuelve obsoleto; habremos retrocedido el paso que hoy se ha dado "y los casi mil millones de dólares que costo este nuevo sistema electoral, según nos dice Dianne Solis en su artículo publicado en el Wall St. J. July 20, 1994, en A5". No tendría sentido, truncando un camino por medio del cual probablemente se alcanzaría un buen gobierno, unos Partidos Políticos competitivos y una ciudadanía llena de confianza en el futuro de México.

CONCLUSIONES

1. Las normas que rigen el Derecho Electoral, encuentran su fundamento inicial en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y las leyes electorales correspondientes a cada entidad.
2. La ley electoral promulgada el once de diciembre de 1911 por el Presidente Madero, reglamenta por primera vez a los Partidos Políticos.
3. El Código Electoral de 1951 da lugar a la creación del Registro Nacional de Electores; siendo aquí donde consideramos tiene sus antecedentes el Registro Federal de Electores que nos rige actualmente. Así mismo en las reformas a la ley electoral de 1954 se otorga el derecho de votar a la mujer.
4. En las reformas al Código Federal Electoral de 1970, se dio el derecho de votar a los jóvenes de 18 años.
5. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, promulgado en agosto de 1990 es donde se establecen las bases para el surgimiento de nuestro actual Padrón Electoral, llevado a cabo por un organismo también de reciente creación; denominado Instituto Federal Electoral como una unidad autónoma e independiente; se da la profesionalización en los organismos electorales; se integran las casillas electorales a través de un proceso de insculación de ciudadanos; se crea un capítulo especial de Delitos Electorales y se establece la Credencial para Votar con Fotografía. Como observamos los avances fueron múltiples y

adecuados, pero se han seguido dando reformas a este código, como las de 1993 para seguir perfeccionándolo y adecuándolo a la realidad actual que vive el país.

6. El Derecho Electoral actualmente pertenece al Derecho Público como una materia independiente y autónoma del Derecho Constitucional y Administrativo. En los últimos años ha tomado gran importancia contemplándose ya como una materia optativa en las universidades. Sin embargo lo ideal sería educar electoralmente a los futuros ciudadanos, desde los primeros años escolares.

7. En 1929 surge el Partido Nacional Revolucionario, como un partido dominante, pero no fue sino hasta 1946 que adquiere el nombre que aún conserva Partido Revolucionario Institucional. En 1939 nace el Partido Acción Nacional, de tendencia derechista considerado actualmente la segunda fuerza electoral del país. Así mismo se origina en 1989 el Partido de la Revolución Democrática. Finalmente diremos que tanto en las elecciones de 1991 como en las de 1994, contendieron nueve Partidos Políticos, algunos con registro definitivo y otros con registro condicionado.

8. Con el código de 1990 nace el Instituto Federal Electoral dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autónomo en sus decisiones. Dentro de su estructura orgánica contiene órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, de vigilancia. Cada uno de ellos cuenta con órganos centrales y desconcentrados a nivel estatal y distrital que le permiten al Instituto operar en todo el país, bajo los principios de imparcialidad, objetividad, legalidad e independencia.

9. El Registro Federal de Electores tiene una función fundamental para el Instituto ya que se encarga de: formar el Catálogo General de Electores, formar, revisar y actualizar el Padrón Electoral, expide la Credencial

para Votar con Fotografía; proporciona las Listas Nominales de Electores, encabeza la Comisión Nacional de Vigilancia; divide al país en distritos electorales uninominales y circunscripciones plurinominales; actualiza la cartografía electoral.

10. El levantamiento del Padrón Electoral 1991, se construyó en aproximadamente seis meses, utilizando la técnica censal en todo el país, se instalaron 35 mil módulos. Finalmente se logró construir un padrón de 39.5 millones de ciudadanos; un Catálogo General de Electores de 42 millones de ciudadanos y una Lista Nominal de 36.5 millones de electores que corrigieron su credencial.

11. Para la realización del Programa Credencial para Votar con Fotografía se firmaron dos contratos, el primero con Polaroid el cual tuvo un costo de 217.6 miles de millones de pesos en 1992, sin IVA. El segundo con IBM por un monto de 74,086.761 pesos más IVA. El programa se desarrollo en dos etapas: la Regional dividida en tres fases, iniciando el 17 de noviembre de 1992 y concluyendo el 31 de agosto de 1993, y la etapa Nacional Simultanea, se dividió también en tres fases, empezó el seis de septiembre de 1993 y terminó el doce de junio de 1994.

12. Al concluir el Programa Credencial para Votar con Fotografía se logró la expedición de 45 millones 729 mil 53 credenciales; un Padrón Electoral de 47 millones 480 mil 159 ciudadanos empadronados. Logrando así superar las metas propuestas.

13. El Instituto Federal Electoral tuvo un buen desempeño en el levantamiento del Padrón Electoral 1991. Así mismo en el programa de fotocredencialización, el programa no fue perfecto, el padrón tiene fallas

que no fueron contempladas con anterioridad, debido a que es una experiencia nueva para el Instituto, pero en sus manos esta corregirla para seguir adelante.

14. El Padrón Electoral 1991 se construyó en condiciones muy difíciles, en medio de una desconfianza crónica y en un corto margen de tiempo los resultados fueron buenos, pero con algunas fallas de origen comprensible si tomamos en cuenta, que es la primera experiencia de este tipo en el país y la movilidad propia de la población. Lo importante es apreciar que se ha logrado un avance importante; estamos empezando a construir una democracia a partir de la base ya que de que nos sirve perfeccionar el procedimiento de las elecciones, cuando nuestro instrumento electoral, está mal, por ello de su verificación y continuación dependen en gran medida la confiabilidad y credibilidad de las elecciones.

15. El Programa de Fotocredencialización fue exitoso, aún con sus fallas, se credencializó a la mayoría de los ciudadanos en edad de votar, su costo fue de 2 mil 300 millones; aquí se corrigieron muchas fallas que se arrastraban desde 1991 haciendo más confiable el padrón.

16. Después de la conclusión del programa de fotocredencialización en junio de 1994; se han seguido entregando credenciales como lo establece el código; durante la Campaña Anual Intensa, que se realiza del primero de noviembre al quince de enero del año siguiente, por medio de módulos. Como hemos observado también durante el resto del año se entregan credenciales en las oficinas distritales esto es lógico y comprensible si tomamos en cuenta que la movilidad de la población presenta: 2,000,000 de nuevos electores; de 250 a 300,000 fallecimientos; 3,000,000 de trabajadores migrantes todo lo anterior por año. Además de credenciales duplicadas, inconsistencias cartográficas mal referenciadas; etc., por todo lo antes mencionado, lo

único sensato que podemos hacer es establecer un mecanismo permanente de fotocredencialización en todo el territorio nacional.

17. El Instituto Federal Electoral, tiene los medios necesarios para establecer un mecanismo permanente de fotocredencialización ya que tiene mobiliario, tecnología, tiempos gratuitos en radio y televisión, personal con experiencia, suficientes Centros de Cómputo. El gasto sería menor, nunca comparable a los programas antes mencionados, pues el objetivo es mejorar y actualizar el Padrón Electoral.

18. El Padrón Electoral está construido, el procedimiento no pudo ser mejor, el costo fue elevadísimo, ahora hay que actualizarlo constantemente y quizás en el futuro logremos a través de un buen gobierno. De lo contrario si el padrón no se actualiza y con el transcurso del tiempo se vuelve obsoleto la enorme cantidad de dinero que se gasta no tendría ningún sentido y entonces cabría preguntar a las autoridades indicadas ¿Que sentido tuvo gastar tanto tiempo, dinero y esfuerzo de autoridades, Partidos Políticos y Ciudadanía?.

19. Es importante hacer notar que los criterios aquí establecidos, nacieron de un profundo análisis de las obras más sobresalientes de los estudiosos del Derecho Electoral, Publicaciones y Entrevistas realizadas a funcionarios que laboran en el Registro Federal de Electores.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política, México, Ed. HARLA, 1990.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Trillas, 1990, 2a. ed.
- _____. Instituciones Constitucionales Mexicanas, México, Ed. Textos Universitarios. 1975.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral, México, Ed. Porrúa, 1980.
- _____. Teoría y Praxis Electoral, México, Ed. Porrúa, 1986.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1979.
- CUEVA, Mario de la. La Idea del Estado, México, Ed. UNAM, 1975.
- DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1980.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, México, Ed. Porrúa, 1986.
- GARCÍA OROZCO, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988, México, Publicación del Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, 1989.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. Las Elecciones en México, México, Ed. Siglo XXI, 1989.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, Rene. Derecho Penal Electoral, México, Ed. Porrúa, 2a. ed, 1991.
- LASSALLE, Fernando. ¿Qué es una Constitución?, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 1957.
- MOYA PALENCIA, Mario. La Reforma Electoral, México, Ed. Plataforma, 1964.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Pax, 1973.
- NUÑES JIMÉNEZ, Arturo. El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991.
- PAZOS, Luis. Hacia Dónde Va Salinas, México, Ed. Diana, 1989.
- SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución, México, Ed. Nacional, 1970.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1990.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, 1991.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Ed. Talleres de Imprenta Ajusco, 1994.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, 1991.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral, México, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, 1992.

ECONOGRAFÍA

PINA VARA, Rafael De. Diccionario de Derecho, México, Ed. Porrúa, 1985.

REVISTA TIEMPO, No 2633, Diciembre de 1992, México.

REVISTA PROCESO, No 918, 6 de Junio de 1994, México.

REVISTA PROCESO, 773, 26 de Agosto de 1991, México.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Misión Técnica de la ONU. México, 1994.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. El Instituto Federal Electoral y El Proceso Electoral Federal 1994. México, 1994.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. "Depuración Integral del Padrón Electoral y la Nueva Credencial para Votar con Fotografía". México, 1993.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Foro para la Reforma Electoral, Memoria 1993, México.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Foro Electoral, Año 1, Número 1, México, 1991.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Foro Electoral. Año 1, Número 2, México, 1991.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Foro Electoral. Año 111, Número 13, México, 1993.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. El Instituto Federal Electoral. México, 1994.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Padrón Federal Electoral 1994. Voto Razonado de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General. México, 1994.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Padrón Electoral 1991. México, 1990.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Memorias del Proceso Electoral Federal 1991. Compendio. México, 1993.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. 1994 Tu Elección: Memoria del Proceso Electoral Federal. México, 2a. Ed., 1995.