



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

IMPLANTACION DEL SISTEMA DE
CREACION DEL NUEVO PADRON
ELECTORAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A

MARIA DEL REFUGIO ACEVEDO DE LA TORRE

DIRECTOR DE TESIS
LIC. VICTOR NAJERA DE LA TORRE



MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

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.

TESTIMONIOS DE GRATITUD

Cuatro amigos -en particular- me han ayudado considerablemente en la elaboración de esta investigación haciéndola mejor de lo que habría sido sin ellos: Lic. Víctor Nájera de la Torre, de la Universidad Nacional Autónoma de México, Lic. José Juan Morales Luna, de la Secretaría de Educación Pública e Ing. Javier Ayala Espinosa de los Monteros del grupo Cifra y al Jefe de Informática, Israel Reyero Cejudo del Club Deportivo Berimbau.

Cuando pedí al Lic. Nájera de la Torre si podía aceptar la responsabilidad de revisar este trabajo de investigación, aceptó muy amablemente. Tras revisar el primer borrador del proyecto y la aceptación del mismo, me hizo sugerencias útiles para mejorar este trabajo. Al Ing. Ayala le corresponde la aportación de gran parte del material bibliográfico para desarrollar el capítulo 4 que trata sobre la modernización del sistema electoral. Agradezco profundamente su ayuda. Estoy también en deuda considerable con el Lic. Morales Luna que me ayudó mucho en la impresión de los diferentes borradores del trabajo, hasta llegar a la presentación definitiva del mismo. En forma similar le agradezco a Israel Reyero por su ayuda en la configuración del sistema computacional, utilizado para efectuar la mecanografía de esta investigación.

AGRADECIMIENTOS

- | | |
|--|--|
| A mis Padres | Que se esforzaron por darme desinteresadamente la oportunidad de la superación. |
| A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. | Que al abrirme sus puertas me brindó la posibilidad del conocimiento y la formación Profesional. |
| A mis maestros | Por su vocación y conocimientos son la guía para la formación y superación. |
| A mis hermanos
Estela, José, Toño,
Raudel, Imelda, Carmen,
Esmeralda y Alvaro | Que confiaron en mí. |
| A mis sobrinos
Kalin, Jessica, Anabel,
Raudel y Jerry Edward | Por su alegría. |
| A mis Amigos
Martha, Paty, Lulú,
Francis, Ana Luisa, Jorge,
Mario y Alfredo. | Por su cariño, motivación y confianza. |
| Ma. del Refugio Acevedo de la Torre. | |

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

1.	EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	
1.1	El Estado y la Administración Pública	2
1.2	Marco Jurídico	11
1.2.1	División de Poderes y Derecho Constitucional Mexicano	11
1.3	Organización y Bases Jurídicas del Estado Mexicano	16
1.3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	16
1.3.2	Estructura del Gobierno Federal	22
1.3.3	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	28
1.4	Las Reformas de la Administración Pública	33
1.5	Las Empresas Públicas en México	37

CAPÍTULO II

2.	LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS Y SISTEMAS DE INFORMACION	43
2.1	Conceptos Generales	45
2.2	Sistemas de Información	46
2.2.1	Diseño e Implantación de un Sistema de Información	50
2.2.1.1	Planeación	50
2.2.1.2	Diseño	51
2.2.1.3	Implantación	52
2.3	Sistema Administrativo de Información	53
2.3.1	Características	54
2.3.2	Configuración	55

CAPÍTULO III

3.	LOS PROCESOS ELECTORALES EN MEXICO	58
3.1	Las Sucesiones Presidenciales en México	60
3.2	Los Partidos Políticos en México	73
3.3	Secretaría de Gobernación	81
3.4	Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORALES	83
3.5	Instituto Federal Electoral	85
3.6	Registro Federal de Electores	90
3.7	Sociedad y Elecciones	94
3.7.1	Población Ciudadana	94
3.7.2	Participación de la Ciudadanía	95

CAPÍTULO IV

4.	MODERNIZACION DEL SISTEMA ELECTORAL EN MEXICO	98
4.1	Definición y Licitación del Sistema Informático	99
4.2	Metodología Propuesta	103
4.3	Modelo Operativo	105
4.4	Arquitectura de Aplicaciones	107
4.4.1	Configuración de Equipos	109
4.4.2	Red de Telecomunicaciones	111
4.4.3	Programa de Operación	113
4.5	Locales y Equipamiento para los Centros Regionales	114
4.5.1	Locales	114
4.5.2	Equipos	116
4.6	Recursos Técnicos	116
4.7	Seguridad en Informática	118
4.8	Desarrollo e Implantación	120

CAPÍTULO V

5.	ESTUDIO DE CASO	
	IMPLANTACION DEL SISTEMA DE CREACION DEL NUEVO PADRON ELECTORAL	123
5.1	Centro Regional de Cómputo Conurbado Naucalpan	124
5.2	Organización Informática del Centro Regional de Cómputo	126
5.3	Características del Equipo Informático Instalado en el Centro Regional	130
5.4	Operación del Sistema de Cómputo	131
5.4.1	Proceso de Registro	135
5.4.2	Proceso de Control y Distribución de Documentos ElectORAles	137
5.4.3	Proceso Electoral	140
5.4.4	Control de Procesos Informáticos	141
5.4.5	Sistema de Información Gerencial	141
	RESULTADOS	142
	CONCLUSIONES	144
	BIBLIOGRAFIA	156
	LEGISLACION	163

INTRODUCCION

INTRODUCCIÓN

Para definir el planteamiento del problema de investigación "Implantación del Sistema de Creación del Nuevo Padrón Electoral, en el Centro Regional de Cómputo Conurbado (CRCC)", se consideró necesario fundamentar su existencia, basándose en el análisis de los elementos que le dan origen y fundamentación. Esto quiere decir que se parte de lo general para llegar a estudiar lo particular. De donde resulta importante revisar la formación del Estado, sus antecedentes históricos, así como todo lo que ello implica: sociedad civil, Administración Pública, formas de gobierno, marco jurídico etc, de tal manera que permitieran tener un panorama general del mismo, contando así con la posibilidad de entender y explicar en específico lo referente al tema que da nombre al presente trabajo. Al respecto fue necesario retomar el entorno del mismo, en lo que se refiere a sistemas, democracia, legitimidad; sistema político del que se desprenden: los procesos electorales, las elecciones, los partidos políticos, la normatividad electoral, participación ciudadana y equipo computacional por mencionar algunos de elementos que intervienen conjuntamente en todo el proceso.

El CRCC fue establecido para llevar a cabo la Implantación del Sistema de Creación del Nuevo Padrón Electoral, para conjuntar el Padrón de los ciudadanos del Estado de Hidalgo y gran parte del Estado de México (zona conurbada); así como el resguardo y control del soporte documental integrado por las solicitudes de inscripción y los recibos de recepción de credenciales de los ciudadanos de dichas entidades; lo anterior se basa en el procesamiento de datos de los sistemas computacionales desarrollados para tal fin.

En este documento se pretende plasmar en forma clara y detallada la información y demás actividades que se realizaron para tal efecto, cabe hacer mención que para los propósitos de este estudio la investigación se realiza a partir de la planeación y diseño del sistema del CRCC, de noviembre de 1990 a septiembre de 1991, año en que concluyó la implantación del mismo.

El estudio se apoya en la documentación bibliográfica relativa al tema, así como en la experiencia adquirida profesionalmente como prestadora de servicios de la mencionada Institución.

Así, esta investigación sobre el Sistema de Creación del Nuevo Padrón Electoral, se sustenta jurídicamente en el (COFIPE), que deposita la autoridad electoral en el Instituto Federal Electoral (IFE) el cual es responsable de la organización de las elecciones generales (Federales, Estatales y Municipales) integrando el Registro Federal de Electores. La instrumentación de este sistema fue planeado para ser utilizado a partir de las elecciones federales de 1991, bajo los lineamientos y nuevos procedimientos electorales señalados en el COFIPE.

El presente trabajo tiene como objeto el tratar de dar a conocer como fue creado e implantado el Nuevo Padrón Electoral, en el Centro Regional de Cómputo Conurbado (CRCC) que fue establecido para conjuntar el Padrón de los ciudadanos del Estado de Hidalgo y gran parte del Estado de México (Zona Metropolitana), así como el resguardo y control del soporte documental integrado por las solicitudes de inscripción y los recibos de recepción de credenciales de los ciudadanos de dichas entidades; apoyándose en el procesamiento de datos de los sistemas computacionales, desarrollados para tal fin.

El objeto de la investigación es la demostración de que el Centro Regional de Cómputo Conurbado, cumple con los requerimientos establecidos por el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, para integrar el Padrón Nacional, conforme a los lineamientos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así mismo se analiza la organización y funcionamiento del Centro Regional de Cómputo Conurbado entendido como estructura organizacional del R.F.E del I.F.E. . Cabe resaltar la importancia de las acciones realizadas en el logro de los objetivos y metas planteadas por el IFE, tanto por las áreas que integran el Centro Regional, como las instituciones y organismos relacionados con dicho Centro.

Como resultado de la presente investigación, el trabajo consta de cinco capítulos:

El primero visualiza un análisis histórico sobre el concepto de Estado y su evolución dentro del proceso de desarrollo del modo de producción capitalista, de tal forma que permita contar con los elementos necesarios para establecer los vínculos entre éste, el gobierno y la Administración Pública. De donde resulta que el gobierno es el representante del Estado en la sociedad, por medio de la Administración Pública.

En tanto que la sociedad establece su relación con el Estado por medio de sus representantes; de ahí la necesidad de analizar la división de poderes. Por otro lado, para el caso particular del Estado Mexicano el sustento jurídico toma como base el principio de la división de poderes a partir de que nuestro país se constituye como nación independiente apoyándose en la evolución de las diferentes etapas por las que ha pasado hasta llegar a la actualidad. Así mismo, se analizan las bases jurídicas, la organización y estructura del gobierno federal y; finalmente se habla de la reforma administrativa como un proceso permanente de cambios en la Administración Pública.

En el capítulo segundo, se hace mención de la teoría general de sistemas como marco teórico de referencia para ver los conceptos y elementos generales que la integran. Para lograr con ello, desarrollar el tema central de esta investigación, el Sistema de Creación del Nuevo Padrón Electoral; ya que se trata precisamente de un sistema en particular. Se presenta todo lo relacionado a la integración de un sistema desde el análisis y diseño hasta su operación y funcionamiento; tomando en cuenta todos los aspectos necesarios para la consecución de los objetivos y metas para los que fue establecido o creado.

El tercer capítulo se refiere a los procesos electorales y los elementos que de ellos se desprenden: los partidos políticos, las elecciones, la normatividad correspondiente, las instituciones u organismos involucrados y la participación social por mencionar alguno. En México los procesos electorales se constituyen como una vía legal para legitimar la representatividad del uso del poder por parte de unos cuantos sobre una gran mayoría. En este contexto, se analiza la situación del sistema electoral de nuestro país, antes y después de la nueva normatividad y, de los cambios que resultaron de su aplicación. Así mismo, la relación que guarda la sociedad frente a las elecciones y su participación en éstas.

En el cuarto capítulo se desarrolla el tema de la modernización del sistema electoral mexicano, como una necesidad inacabada del proceso de desarrollo internacional; en el cual nuestro país está logrando una mayor participación. Aunado a ello, el acelerado crecimiento del uso computacional en las organizaciones e instituciones -de la Administración Pública, por citar sólo un ejemplo- que les permite actuar con mayor eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos institucionales. Por ello, se recurrió al uso del equipo informático en éste proyecto nacional.

En el último capítulo se expone el caso particular del Centro Regional de Computo Conurbado, para ver el uso y aplicación del desarrollo tecnológico en una

organización y, valorar su desempeño en función del cumplimiento de los objetivos para los que fué creado. Este estudio sobre la implantación del Sistema Federal Electoral en el Centro Regional de Cómputo Conurbado, tiene como objetivo analizar - un sistema- la organización y funcionamiento en relación a los resultados obtenidos y, su comparación con los requerimientos planteados por el COFIPE, y el Instituto Federal Electoral (IFE), así como la relación que guarda con el Sistema Federal.

CAPITULO I

CAPÍTULO I

1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1 EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para cumplir con el objetivo de esta investigación de dar a conocer la estructura y funcionamiento del órgano electoral de nuestro país; es necesario recurrir a los antecedentes que dan origen al Estado en general y en particular al Estado mexicano y a la correspondiente forma de gobierno que adopta, derivado de ello será posible explicar su organización y funcionamiento, para tal efecto, es importante ubicarlos dentro del proceso histórico de desarrollo del modo de producción capitalista, porque precisamente con el surgimiento de éste es cuando se empiezan a gestar los primeros Estados nacionales, independientemente del tipo y la forma que adopten: patrimonial, monárquico, liberal, federal, unitario nacional, de derecho, etc.

El presente análisis se inicia con las formas inmediatas que precedieron al Capitalismo en tanto se van definiendo los rasgos característicos del Estado como producto de las condiciones existentes de desarrollo de la sociedad que generan la necesidad de un ente mediador que regule los antagonismos creados por los diferentes intereses de clase; con la finalidad de que la sociedad no se devore a si misma y además se encargue de reproducir las condiciones de existencia de la misma.

En relación al concepto de Estado se presentan algunos de los elementos más importantes que tuvieron que ver con la formación del mismo y en particular el capitalista. Este se empieza a gestar con el desarrollo de la familia monogámica la cual origina -consecuentemente- que la posesión de la tierra ya no es propiedad común como en las antiguas comunidades, sino pasa a ser propiedad privada como símbolo de poder y riqueza de los poseedores, dependiendo de la extensión con que se contara, de ahí que durante el Feudalismo existió una gran cantidad de señoríos en función de la propiedad territorial, en donde no todos contaban con tierras propias sino que existía una relación de servidumbre y vasallaje. Aunado a ello, la creación cada vez mayor de nuevas necesidades como el comercio, nuevos productos, ropa, servicios, etc. ,

El proceso de formación del Estado, se relaciona directamente a la oposición de

los diferentes intereses medievales, que se niegan a desaparecer y el surgimiento de fuerzas sociales encaminadas a la formación de una nueva sociedad civil. Es una lucha de clases, en donde los órdenes políticos crean las condiciones históricas necesarias para la transformación de la sociedad. Así mismo, presenta relaciones de poder muy complejas. En primer lugar, la aristocracia se niega a ceder su posición como clase dominante en el esquema feudal. En segundo lugar, el desarrollo del mercantilismo genera nuevas formas de producción, que se beneficia no por la renta de la tierra sino por la producción capitalista de mercancías y su circulación.

La estructura feudal, como poder maneja vasallaje, servidumbre, divinidad y una recia moral cristiana. El ejercicio del poder es compartido entre la Iglesia, la Aristocracia y las diferentes Corporaciones. Además el dominio ejecutado por medio del señorío origina las relaciones de poder. Con la fidelidad se obtenía el beneficio de la protección, además de poder compartir campos de influencia. Por tanto, en este período no existe un poder soberano, centralizado y mucho menos unitario; es totalmente fragmentado conforme a la división territorial y precisamente es lo que provoca las luchas de clases por conquistar el poder y con ello, lograr su supervivencia.

Eliminar todo el conjunto de privilegios de clase feudales, es la condición para el surgimiento de la nueva sociedad civil. Resulta inevitable que la riqueza de la tierra se incluya a la circulación de mercancías, lo cual implica cambiar en beneficio del intercambio mercantil, la organización de la propiedad feudal. Además como condición determinante para que la sociedad genere excedentes económicos; en función del proceso de producción, el consumo, la distribución y el intercambio de mercancías.

Con el rompimiento de las antiguas relaciones de producción feudales, la producción manufacturera, modificó las relaciones de servidumbre así como la relación política de vasallaje. Ahora bien, liquidadas las antiguas relaciones de producción: la prestación de servicio forzada, la servidumbre y diezmas las relaciones de señorío y vasallaje, se abre la posibilidad de la formación de Estados centralizados, que anteriormente ya se había intentado pero las condiciones eran inapropiadas.

Los elementos principales que hicieron tambalear a la economía medieval fueron, por un lado, el desarraigo de los campesinos a la tierra y por el otro, la circulación universal de mercancías y como consecuencia las relaciones sociales y políticas generadas por ella.

Todo esto hace que el feudalismo desaparezca, con lo que surgen las relaciones políticas que advierten la llegada del mundo moderno. En donde el poder ya no es compartido entre señoríos, aparece centralizado como producto de la unificación, con nuevas condiciones para la ejecución del poder político.

A continuación, se presenta una cita referente al Estado, desarrollada por el Doctor Ricardo Uvalle, de tal forma que nos permita entender los fundamentos del mismo y contar con la posibilidad de entender el concepto y poder explicarlo:

"El Estado por tanto, no es una máquina de poder; tampoco un artificio cibernético; menos conjunto de relaciones casuísticas e inconexas. El Estado es obra humana donde convergen potencias y talentos; capacidades y destrezas. Como tal, es centro de poder creado para gobernar y administrar las contradicciones de la sociedad."¹

El autor menciona que la noción de Estado debe concebirse en su acepción política y propia; y no ubicarlo unicamente como una maquinaria represora y menos caer en los excesos ideológicos de ubicar al Estado al servicio de la clase dominante. Porque dice que la política desde que es motivo de secularización, no tiene por qué concebirse desde perspectivas dogmáticas ni morales.

Dentro de este mismo contexto se puede mencionar que el Estado es la consecuencia y la expresión inequívoca que, a pesar de la existencia de poderes principescos y de las divisiones territoriales, reclama el poder que le corresponde en tanto centro de poder indivisible. Este poder estatal puede ser controversial pero no ilimitado ni omnipotente, más bien debe ser racionalizado; no hay que olvidar que lo que lo alimenta son las relaciones que guarda con hombres, clases e instituciones. Precisamente es lo que le da fuerza, esto es, que al reconocer que su naturaleza proviene de la sociedad y de los gobernados, se empieza a desarrollar el conocimiento de cómo actuar con ciertas limitantes. De ahí que los gobernantes, deben saber conducirlo a partir de las fuerzas, capacidades y medios de que dispone.

¹ UVALLE BERRONES Ricardo, La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública, Ed. Plaza y Valdes, México, 1992.

La permanencia del Estado no significa el perfeccionamiento de instituciones, sino en la forma en que se revitaliza e incrementa por el quehacer del gobierno. Se gobierna conforme a condiciones reales, a intereses, con el conocimiento de posibles enfrentamientos y en medio de contradicciones. Sin embargo, corresponde al gobernante ejercer conforme a lo dispuesto, para evitar que el poder se disemine por esas contradicciones, debe saber articular en torno al poder estatal, los intereses tanto recurrentes como los disidentes, todo ello redundará en la grandeza a corto y largo plazo del poder político organizado, en una república o en una monarquía.

Los elementos de que se vale el Estado para gobernar y fortalecer su poder son la política y la administración, además de que le son inherentes. La primera se refiere a la razón de Estado, que tiene ingerencia en el campo administrativo; la segunda se refiere a la tarea organizadora y edificadora, también tiene una definición y origen político. De todo esto, resulta que política y administración pública no son excluyentes ni dicotómicos, sino por el contrario son elementos interactuantes que se desarrollan paralelamente en función de la permanencia del Estado.

La dominación política se refiere a la superioridad con que se cuenta sobre los hombres y es la presentación palpable del poder estatal y se manifiesta en la ejecución de acciones que le permiten materializar sus decisiones por medio de la actuación del gobierno.

El Estado deja de ser abstracción cuando se materializa en la sociedad para gobernarla por medio de la Administración Pública, como elemento sincronizador para la dirección de la sociedad. La Administración Pública no se reduce exclusivamente a las instituciones de gobierno, se valida en tanto cumpla con los objetivos para los que es diseñada. Además, de que en la medida que haga uso de la eficiencia política y la forma como maneja las estrategias, le permitirán no sólo obtener, sino además incrementar el poder político.

Por todos estos motivos es posible entender el surgimiento y desarrollo de áreas de conocimiento en relación a la Administración Pública, entendida no sólo como órganos administrativos gubernamentales, sino como un elemento conceptual con identidad propia, con rango científico; que tiene como antecedente a la ciencia de la policía.

El Estado absolutista se presenta a partir del siglo XVI, se levanta como una forma caracterizada por la jerarquía y la centralización. En la cúspide del Estado, gobierna un monarca absoluto y autocrático, exigiendo para sí derechos soberanos. Este Estado reclama la expropiación de los medios de producción de las manos feudales, pero no para sí, sino para la burguesía, reservándose el control y la distribución. Instituye la propiedad privada y los medios de administración son expropiados y concentrados en el Estado; los organismos de la Administración Pública operan como un ente que somete a los habitantes a una nueva forma de dominación. Esta se logra cuando se conjugan -la voluntad, la fuerza, los mandatos, las normas y la obediencia- para dar vitalidad a las decisiones soberanas.

Se trata de unificar todos los movimientos de la sociedad en una sola dirección, y es el objetivo que debe llevar a cabo el dirigente del Estado; en el caso de la monarquía absoluta le correspondió al príncipe hacer gala de la eficacia política para hacer cumplir la voluntad estatal. Por su parte el Estado se apoya en el príncipe para organizar la sociedad, estableciendo como bases la fuerza, la idea de nacionalidad y el orden como medios para encausar y dirigir desde el centro, los diferentes intereses sociales.

Las condiciones históricas que dan lugar a la forma de la Administración Pública, fueron: la subordinación formal institucional e incondicional de las funciones de la Administración Pública al soberano absoluto.

Los elementos del desarrollo histórico de la Administración Pública; consisten en formas de organización (el patrimonialismo y la burocracia); en procedimientos decisorios (la colegialidad y la monocracia) y, unidades orgánicas (el oficio y la comisión). Su combinación explica las modalidades estructurales y funcionales que adopta la Administración Pública dentro del desarrollo histórico determinado.

El estudio de la Administración Pública a través de su desarrollo histórico en los diferentes modos de producción: asiático (profesionalización, burocracia, etc.), esclavista (predomina la sociedad civil), Feudal (feudos administrados en términos patrimoniales); nos da la explicación del porque el actual Estado gobierna a través de la Administración Pública.

La Administración Pública surge como mediación después de la Revolución francesa; el Estado burgués de derecho se caracteriza por la división del poder,

dándose una separación institucional y constitucional, entre el Ejecutivo y el Legislativo. El poder Judicial no es involucrado debido a que no representa la voluntad del pueblo y funciona por si mismo.

Dentro de esta nueva sociedad, hay dos centros de poder contrapuestos: La sociedad y el Estado; a consecuencia de su separación surge la necesidad de medios para comunicarse, es decir, formas de mediación entre la sociedad y el Estado. La mediación de la sociedad con el Estado es por medio de las clases sociales, en tanto que la mediación del Estado con la sociedad es la Administración Pública.

"El Estado capitalista, se caracteriza por llevar a cabo funciones generales y la sociedad funciona por el individualismo. El Estado se individualiza para afectar a cada uno de los elementos o individuos de la sociedad. Como la sociedad no se gobierna por sí misma, la Administración Pública es la acción organizadora, activa y permanente del Estado en la sociedad. El poder ejecutivo, es la delegación del Estado en la sociedad, tiene como base a la burocracia que son los representantes del Estado en la sociedad. Las clases sociales operan de otra manera, como ejemplo tenemos las agrupaciones en partidos representados en el parlamento. La burocracia, establece las reglas del juego: reconocen y establecen los derechos del ciudadano y del hombre".²

De todo esto surge la necesidad de analizar la formación, desarrollo y consolidación del ejecutivo tomando como base, la rivalidad histórica con el legislativo. Utilizando en primer término a la "división de poderes". Con el fin de entender el por qué en el desarrollo capitalista se han dado las formas de gobierno: parlamentarismo y presidencialismo. Así como la situación que guarda la Administración Pública en ellos.

En la época de la República romana, se encuentra la idea de la separación de los poderes con el pensamiento de Polibio, quien afirma que un gobierno depositado en un solo órgano, ponía en peligro la libertad de los ciudadanos "por implicar un régimen autocrático que degenera en nepotismo oligárquico, pugnando por un sistema de contrapesos en virtud del cual los diferentes órganos estatales, en el desempeño de sus correspondientes funciones públicas, se limitaran unos a otros mediante la separación de sus respectivas actividades".³

² GUERRERO Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista, Ed. Fontamara, España 1981, p.p. 263.

³ BURGOA ORIHUELA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1979, p. 535.

Este filósofo no habla propiamente de una división de poderes, sino de una combinación de diversas formas de gobierno; de la cual concluye que la mejor Constitución es la que reúne en sí los principios democráticos, aristocráticos y monárquicos.

De la época Renacentista, Nicolás Maquiavelo, defendía una separación de poderes como consecuencia de las tres principales formas de gobierno; la monarquía, la aristocracia y la democracia; afirmaba que si se combinaban en forma adecuada se lograría una permanencia gubernativa, evitando crisis políticas.

Bodino afirmó que ser juez y legislador era mezclar la justicia y la gracia, dicho en otras palabras, era corromper al derecho. Este filósofo discierne entre los poderes legislativo y ejecutivo basando tal legislación en las ideas del pueblo y del príncipe; en el pueblo recae la soberanía y este es su propio legislador. Como consecuencia de esta realidad, afirma la existencia de cinco clases de soberanía, que incluye en el órgano Legislativo por ser esta indivisible.

Parece ser que el propósito de los filósofos mencionados anteriormente, es el de especializar las actividades como resultado de la diversidad de órganos y la clasificación de funciones; se refieren una mera división del trabajo. En cambio con John Locke esta situación pasa a segundo plano, dando una importancia superior a la necesidad de limitar al poder, a fin de impedir el abuso del mismo. Así la división de poderes es la principal limitación del poder público desde el punto de vista interno, complementándose desde el punto de vista externo con las garantías individuales. Locke llegó a tal resultado al sostener la tesis de que: "para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado".⁴

En 1690 Locke publica su obra "Tratado del Gobierno Civil", en la cual -capítulo

⁴ TENA RAMIREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1985, p. 212.

XII- del segundo ensayo presenta tres funciones estatales: la legislativa encargada de expedir las leyes; la ejecutiva que aplicaba las normas jurídicas constante e ininterrumpidamente a la comunidad y la federativa que tenía la facultad de celebrar tratados con otras comunidades políticas, declarar la guerra, así como concertar ligas y alianzas con países o potencias extranjeras lo que en esencia es un aspecto del poder ejecutivo. En el capítulo XIII nos señala una cuarta función más, la prerrogativa, compuesta por la facultad de reglamentar las normas jurídicas e indultar a algún delincuente. Estas cuatro funciones las distribuyó en dos poderes, en el legislativo cuya función era la de legislar y en el ejecutivo titular de las tres funciones restantes. Para este filósofo fundamentalmente son dos los poderes del Estado, el poder legislativo y el poder ejecutivo, situando dentro de este último al judicial.

Montesquieu toma como base para su teoría a Jonh Locke y al Acta de Establecimiento de 1701, la cual estipulaba una libertad para los jueces. en el año de 1748 publica su obra "El Espíritu de las Leyes", consignando la idea de la división de los poderes, sosteniendo que para que no se pueda abusar del poder, es necesario que por disposición misma de las cosas el poder detenga al poder, que lo detenga por y para la libertad de los individuos; evitando que una sola persona tenga el poder porque de lo contrario la libertad fenece.

Señala la conveniencia de limitar al poder por el abuso que con frecuencia cometen los gobernantes en el ejercicio o uso del mismo restringiendo, de este modo, en algunas ocasiones la libertad política del pueblo; la experiencia ha enseñado que todo individuo investido de autoridad abusa de ella, dado que no hay poder que no incite al abuso, o a la extralimitación. Derivado de lo anterior, señala: "para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. En efecto para poder frenar el abuso del poder es necesario que existan otros poderes, que por su propia naturaleza se frenen y contengan uno a otro".⁵ Montesquieu en su libro XI reconoce al poder judicial ya no como parte del poder ejecutivo, sino independiente de los otros dos; haciendo notoria la distinción entre la función jurisdiccional y la función ejecutiva, siendo esta el elemento nuevo que se añade a la moderna teoría de la división de poderes.

Esta limitación del poder público mediante su propia división es la garantía de la

⁵ MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes, Ed. Porrúa, México 1980, ed. 4a., p. 103.

seguridad jurídica y de la libertad individual, a través de evitar que en un solo órgano o institución del Estado se concentren las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, dando como resultado un sistema democrático que es de frenos y contrapesos recíprocos.

Por otro lado, la rivalidad entre el legislativo y el ejecutivo se presenta en el modo de producción capitalista; en tres formas diferentes a saber: estructural histórico e institucional. Estructural, por la división del Estado y la sociedad; la diferenciación se da en base a la representación de las clases sociales a través de los "diputados y senadores" en el parlamento frente al Estado. Al parlamento le corresponde diseñar los proyectos de desarrollo de la sociedad. Contrariamente la Administración Pública, por medio la burocracia política es la encargada de representar al Estado ante la sociedad civil como una forma de mediación. Así mismo, la Administración Pública es la encargada de efectuar la función política y administrativa del Estado con la ejecución de las normas elaboradas al interior del parlamento. Corresponde administrativamente al Estado a partir de la propiedad privada, la organización y coordinación del marco productivo de la sociedad. Dicho de otro modo, es el reproductor de las relaciones materiales del capitalismo. Otra función del Estado es la dirección política de los mecanismos de defensa y seguridad, cuadyuvando a la estabilidad política de la sociedad, recayendo ambas funciones en el ejecutivo.

Esto explica la rivalidad estructural del ejecutivo y el legislativo en tanto diferenciación entre Estado y sociedad, debido a que el legislativo es un logro social en el Estado y la Administración Pública materializa al Estado en la sociedad por medio del ejecutivo.

La rivalidad histórica del legislativo - ejecutivo, se manifiesta en la monarquía absoluta y el Estado liberal. En la monarquía absoluta, predomina el ejecutivo y, el subordinado es el legislativo. En el Estado liberal sucede lo contrario, la fuerza política corresponde al legislativo y el ejecutivo pasa a segundo término.

En los siglos XIX y XX, continúa manifestándose este hecho, circunscribiéndose a las formas de gobierno: parlamentario y presidencial.

La Administración Pública en el régimen parlamentario es manejada por el primer ministro en el gabinete y es auxiliado por otros ministros. En cambio, la Administración Pública del régimen presidencial, es encabezada por el ejecutivo conjuntamente con las

Secretarías de Estado. De este modo las condiciones históricas reales del desarrollo del capitalismo, determinan el o los regímenes políticos. Bajo estas circunstancias el desarrollo del capitalismo y el interés político de la burguesía influyen en la determinación del régimen a seguir, ya sea parlamentario o presidencial, ambos dependen de las condiciones existentes y de acuerdo al desarrollo alcanzado por el capitalismo.

La rivalidad institucional entre ejecutivo y legislativo se manifiesta en las Constituciones. Debido a que en ellas se establecen sus campos de acción y sus limitantes, jurídica y constitucionalmente, presenta oposición estructural e histórica por lo que se da como problema institucionalizado. Por todo ello, se puede decir que la división de poderes no soluciona la preponderancia de un poder sobre otro, porque además alguna de las ramas del régimen funciona como eje del poder, debido a que tanto el capitalismo como la burguesía influyen en la forma de organizar la forma de gobierno.

El Estado se encargará de reconocer y organizar directamente a las clases y fracciones de clase, indicando los marcos constitucionales dentro de los cuales los conflictos son permitidos siempre bajo el arbitraje estatal.

Esta transformación ideológica y política exigía la consecuente reorganización del aparato administrativo, paralelamente la consecuente intervención del Estado en la economía y el impacto del gasto público; llevaba aparejado el crecimiento de la Administración Pública a fin de que el Estado pudiera desempeñarse como un eficiente instrumento en la actividad económica.

1.2 MARCO JURÍDICO

1.2.1 DIVISIÓN DE PODERES Y DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Ahora analizaremos en forma sencilla la evolución de este principio a la luz del derecho constitucional mexicano. La idea de soberanía quedó íntimamente ligada con el principio de la división de poderes en la Constitución de Apatzingán en su artículo 11, que decía: "tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares". Esta

separación surgió como necesidad de investir a cada órgano diferente con una función material.

El régimen político de México es el presidencial, predomina el ejecutivo, que al estar al frente de la Administración Pública y como fuerza suprema dirige la sociedad civil. El origen centralista del ejecutivo se da en la sociedad tenochca y se desarrolla con la monarquía española.

En la Constitución de 1814 su artículo 44 estipulaba que: "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán, además dos corporaciones, una con el título de supremo gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el nombre de supremo tribunal de justicia (poder judicial)". El poder dominante en esta época, fue el legislativo, ya que dentro de sus múltiples facultades, se encontraba la del control constitucional, de acuerdo a lo estipulado en su artículo 107 que resolvía "las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden y facultades de las supremas corporaciones". Como consecuencia, se concluye que el poder ejecutivo fue un "siervo del congreso". Su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal".⁶

El acta constitutiva de la federación de 1824, en su artículo 9º manifestaba "El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o mas de éstos en una corporación o persona, ni depositarse en legislativo en un individuo". Este artículo fue de importancia vital ya que marcó el lineamiento que tomaron todas nuestras constituciones siguientes con relación al principio de la división de poderes, en el sentido de que solo existe un poder, que es el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

En el año de 1836 se creó un cuarto poder compuesto por cinco individuos, conocido como el supremo poder conservador, de conformidad con el artículo 4º de las bases constitucionales del 15 de diciembre de 1835 que establecía: "El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un

⁶ DE LA MADRID HURTADO Miguel, División de Poderes y Forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingán, México 1964, p. 524.

arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones".

En el artículo 12 del mismo ordenamiento legal se señalaban las facultades de este cuarto poder, que entre otras se encuentran las siguientes: anular los actos de cualquier poder a petición de cualquiera de los otros dos poderes; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, así como la renovación de su gabinete; suspender las labores de la corte de justicia o las sesiones del legislativo; otorgar o negar sanción a reformas constitucionales; calificar las elecciones de senadores y nombrar a los ministros de la suprema corte.

La Constitución de 1857, da cabida a que los congresistas traten de debilitar al ejecutivo, sobreponiéndolo al legislativo. Esta Constitución institucionaliza y supedita el ejecutivo al legislativo. Sin embargo y dadas las condiciones de esos momentos, rebeliones, cuartelazos, etc., el ejecutivo gobierna al margen de ella, convirtiéndose en un dictador soberano, para detener la inestabilidad social de esos momentos.

Juárez, gobierna sin la Constitución en calidad de dictador soberano, dados los desequilibrios sociales que amenazaban al Estado. Dicta las leyes de reforma y la desamortización de los bienes del clero; con lo cual el Estado se consolida, sentando las bases para la sujeción de la vida civil de la sociedad a su imperio. Impulsa el desarrollo mercantil incluyendo la riqueza ociosa y la tierra a la circulación de mercancías. Fue con Díaz que el capitalismo recibe el impulso requerido para establecerse: abriendo las puertas al capital extranjero, fomentando las vías de comunicación, favorece el establecimiento de las sociedades anónimas y, fundamentalmente asegura la estabilidad política. Consolidándose las relaciones capitalistas en México.

Las condiciones históricas que en México hacen posible la instauración del presidencialismo; están dadas por siete años de guerra civil y por la coalición Carranza - Obregón. Es Carranza quien organiza en la Carta Magna de 1917, un nuevo modelo del gobierno capitalista, con la inclusión de evidentes elementos de nacionalismo, surgiendo así el "Nuevo Estado".

El Estado representa todos los intereses de las clases de la sociedad, y el interés colectivo es vital para los derechos individuales.

Los gobernantes posrevolucionarios se caracterizan por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la Administración Pública y la burocracia, convirtiéndose la primera en un factor importante del antagonismo de clases porque sirve de base a las facciones triunfantes y permite ejercer el dominio político, es decir, dar unidad a la sociedad civil y al mismo tiempo mantener vivos los servicios fundamentales para la sociedad. La cual por su carácter particular está incapacitada para suministrar. Por lo tanto, la clase o fracción de clase que domina la organización administrativa domina al gobierno.

Carranza crea el orden constitucional y la primera organización administrativa posrevolucionaria. En este momento se esclarece la separación entre Estado y Sociedad y sus formas de relación, las clases sociales y la Administración Pública quedan establecidas.

La Constitución de 1917, en que se trazan los rasgos esenciales del nuevo Estado, es un claro testimonio del poder excepcional con que se dota al Estado y en especial al poder Ejecutivo. Los vínculos establecidos por los artículos 27 y 123 de esta Constitución entre la sociedad y el Estado, autorizaban a este a intervenir en la vida social, como lo considerasen necesario, por lo que todo acto de poder quedaría automáticamente justificado.

El Estado en adelante vendría a ser el verdadero motor del desarrollo social y a él debían someterse todos los elementos de la sociedad. Así queda configurada una dictadura Constitucional de corte presidencialista. Al otorgar al Presidente de la República facultades casi omnímodas, se le erige como el árbitro supremo de la nación quién precisamente evitará que la sociedad se devore en una lucha estéril. Su intervención será imparcial como la de un poder situado aparentemente por encima de las clases sociales. A su vez por el hecho de surgir dentro de una situación de debilidad estructural de las clases sociales, el nuevo orden establecerá la supremacía del Estado por sobre la sociedad y sus conflictos.

La Constitución de 1917, para otorgar la competencia a los órganos del Estado se basa en dos principios; el primero conocido como el principio de colaboración el cual consiste en que para la realización de un mismo acto se requiere la participación de dos poderes; el segundo es la noción de funciones formales y materiales, el cual consiste en

que se le otorgan a uno de los poderes facultades que no son peculiares de ese poder.

Actualmente, conforme a la Constitución General de la República el gobierno está constituido por tres poderes que se denominan: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Mismos que han sido modificados en diferentes momentos. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se dieron importantes cambios encaminados al fortalecimiento del gobierno. Constitucionalmente se reformaron los poderes Legislativo y Judicial.

El poder legislativo se reformó en los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 constitucionales.

El poder judicial, en los artículos 17, 20, 73, 94, 97, 101, 104, 106 y 107.

"Se fortalecieron los Poderes Legislativo y Judicial para Contribuir al desarrollo democrático del país. Ahora el Senado se integrará parcialmente cada tres años, a fin de dar continuidad a los trabajos legislativos; las Cámaras sesionaran ordinariamente en dos periodos, con el propósito de ampliar los plazos para la discusión de iniciativas de ley; y se amplió en 100 el número de curules en la Cámara de Diputados, para fortalecer la representación plural. En relación al Poder judicial, se responsabilizó a la Suprema Corte de Justicia ser la intérprete única de la Constitución y quedó facultada para establecer la división territorial de los Tribunales Federales y dirimir sobre la competencia entre éstos y los de las Entidades Federativas. Se aprobó la autonomía presupuestaria de los poderes Legislativo y Judicial".⁷

Esta renovación legislativa y judicial se efectuó para consolidar a las instituciones y ampliar la participación social, sin cambiar la forma básica de gobierno.

Finalmente, al respecto de este tratado conocido como la división de poderes, se puede afirmar que atañe a la distribución de funciones entre distintos grupos de organismos estatales, a fin de que opere entre ellos el equilibrio o la aplicación de frenos y contrapesos, característica del régimen democrático adoptado por nuestro país; "Esa distribución nunca importa la adscripción separada o exclusiva de una determinada función a un solo grupo de órganos estatales, puesto que estos,

⁷ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: Informe de Ejecución, Avance 1988 y Balance Sexenal, Poder Ejecutivo Federal, SPP, México, 1988.

independientemente de su índole e integración formales son susceptibles de ejercitar dentro de su competencia constitucional y legal, actos que suelen imputarse por sus elementos intrínsecos, a distintas funciones o poderes".⁸

1.3 ORGANIZACIÓN Y BASES JURÍDICAS DEL ESTADO MEXICANO

1.3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En las sociedades establecidas como democráticas, el Estado para su conservación recurre a ciertas formas políticas para llevar a cabo actos que tienen como fin no permitir movimientos de posiciones de poder.

El derecho público es el medio que regula el poder estatal, juega un papel determinante en tanto que ordena el desarrollo del Estado en su vinculación con la sociedad. Además de que acredita y legitima el uso de la fuerza sujetándose a los fundamentos dentro de los cuales se puede ejercer el poder.

Las constituciones políticas son la fuente de donde emanan las normas y mandamientos que permiten establecer las formas de relación entre gobernantes y gobernados. Con el establecimiento y definición de las diferentes estructuras del poder, se propician las relaciones de dominación que coadyuvan en el poder y la fuerza estatal. Al respecto es importante destacar que en la parte orgánica de la Constitución se definen y plasman la composición de los órganos y funciones estatales.

"Las Constituciones son decisiones consientes que la unidad política se da a sí misma".⁹

Y en toda Constitución hay una columna que las sostiene y que son principios rectores: La soberanía, el sistema representativo, los derechos humanos, la división de poderes; particularmente en México hay otras tres decisiones específicas: El sistema federal, Supremacía del Estado sobre la iglesia y El juicio de Amparo.

⁸ BURGOA ORIHUELA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1979, p. 535.

⁹ CARPIZO M. Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Ed. Porrúa, México 1983.

La Constitución es la ley fundamental de un Estado, en que se determina la forma de gobierno, se instituyen los órganos del poder público y se fijan los derechos, obligaciones y libertades de los ciudadanos.

Nuestra Constitución es producto del proceso de desarrollo histórico del país, sería un tanto rastrear los orígenes y motivos que originaron su formulación; ciertamente esta Constitución se determina en 1917 y como producto de la lucha armada más inmediata, pero no hay que olvidar, como ya lo mencionaba anteriormente; las estrechas relaciones con acontecimientos o hechos históricos determinantes en dicho proceso.

"A partir de que México se constituye como nación independiente, cuando puede decirse que se gobierna con sus propias leyes, que de hecho, desde antes venían dándose intentos con las diferentes promulgaciones de leyes y decretos según lo requerían las necesidades dentro de cada contexto. La primera Constitución fue la de Apatzingán en 1814 y le siguió la de 1824 modificada; así llegamos hasta la de 1857 que fue la más inmediata a la de 1917".¹⁰

Es producto, de las condiciones históricas en nuestro país, surge de un movimiento armado como resultado de la inconformidad social en todos los ámbitos; que una vez que se ha logrado tomar las riendas de dicho movimiento y se han limado un poco las asperezas; los dirigentes, que representan los intereses de la clase dominante ven en la Constitución el instrumento más idóneo para mantenerse como tales y terminar con todo aquello que pudiera crear inestabilidad de poder tanto para la clase económicamente dominante sino para el Estado mismo.

Así, nuestra Constitución define y delimita los cuadros o marcos dentro de los cuales se pueden manifestar las fuerzas potenciales como el movimiento obrero y el campesino, por poner sólo un ejemplo, también regula todos aquellos aspectos que de alguna manera le dan continuidad y más que nada legitimidad al Estado.

Brevemente, se ha tratado de dar una explicación histórica; ahora se hace un breve análisis de la composición y estructura de nuestra Constitución, para lo cual se retoman los escritos que desarrolla sobre el tema el Profesor Jorge Carpizo M.

¹⁰ Ibid.

Anteriormente se hizo mención de los principios rectores de la Constitución de los cuales el autor plantea que cambiar uno de estos elementos sería cambiar toda la Constitución aunque ciertamente en el artículo 135 hay una contradicción al admitir adiciones.

En términos generales, el contenido de la Constitución General de la República es la siguiente:

DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES DEL HOMBRE

Dentro de las garantías y libertades en la Constitución se establecen: derechos de igualdad, de libertad, de seguridad etc.

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas; el hombre y la mujer son iguales; libertades físicas: del trabajo; queda abolida la pena de muerte salvo en casos especiales.

Garantías de libertad: libertad de reunión política con fines políticos; manifestación pública; se prohíbe la extradición de reos políticos, libertad de asociarse a grupos etc.

Garantías de Seguridad Jurídica: Derecho de petición y respuesta; no retroactividad de las leyes; se prohíbe hacer analogías o por mayorías de razón; la aprensión debe ser por orden escrita y judicial; nadie puede hacer justicia por propia mano, etc.

Derechos del Hombre.- Derechos patrimoniales garantías de régimen patrimonial; y en el Artículo 123 garantías sociales.

IDENTIFICACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según principios de esta ley fundamental.

Del título segundo del capítulo I desde el artículo 39 al 41 trata sobre la soberanía nacional y de la forma de gobierno.

Y en los artículos 42 , 43 , 44 , 45 , 46 , 47 , 48 se habla de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.

LA DIVISIÓN DE PODERES

Artículo 49 .- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Artículo 50 .- Establece que el legislativo se deposita en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

De los artículos 51 al 70 se establecen los procesos de la instalación y elección del Congreso.

DEL PODER EJECUTIVO

Artículo 80 .- Se deposita el ejercicio del poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo; que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 81 .- La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Artículo 82 .- Trata sobre los requisitos para ser Presidente. Y del Artículo 83 al 88 trata sobre los aspectos del poder y de algunos deberes del Presidente.

DEL PODER JUDICIAL

Artículo 94 .- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación, y en Juzgados de Distrito:

Y la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 21 ministros numerarios y cinco supernumerarios y funcionarán en pleno o en salas. Todo lo relacionado con el poder judicial se sujeta a la Constitución y a las leyes que ésta disponga.

El Artículo 96 .- Dice que el Presidente nombrará a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Artículo 97.- La Suprema Corte de Justicia nombrará a los magistrados de circuito y jueces de distrito.

Del Artículo 98 al 100 se establecen los términos para otorgar licencias permisos así como renunciaciones de estos funcionarios.

FACULTADES DE LOS PODERES

Facultades del Congreso.- Están contenidas en los Artículos 73 al 79, actualmente reformados.

Tiene la facultad la Cámara de Diputados de expedir leyes de Impuestos; además deben aprobar los nombramientos de los ministros, debe aprobar el presupuesto de egresos y los senadores deben aprobar la deuda externa. etc.

FACULTADES DEL PRESIDENTE

Artículo 89 .- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado al Procurador General de la República, al Gobernador del D.F., al Procurador General de Justicia del D.F., nombrar y remover a los Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Además puede disponer de la fuerza armada permanente y la guardia nacional este con la aprobación del Senado. Remitirse a los Artículos 89 al 93.

FACULTADES DEL PODER JUDICIAL

Se encuentran contenidos en los Artículos del 104 al 107, actualmente ya reformados.

ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DEL MUNICIPIO

Artículo 115 .- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección directa y popular y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

ÁMBITOS DE COMPETENCIA FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

Artículo 116 .- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Artículo 117 .- Los Estados no pueden en ningún caso:

- I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con las potencias extranjeras.
- IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- VIII.- Contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones.

Artículo 118 .- Tampoco pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión:

- I.- Establecer derecho de tonelaje.
- II.- Tener tropa permanente ni buques de guerra.
- III.- Hacer la guerra por sí a alguna nación salvo caso de invasión.

Artículo 121.- En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros.

I.- Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorios fuera de él;

Artículo 122.- Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. También en la Constitución se define todo lo referente a la estructuración y funcionamiento de las instituciones tanto públicas como privadas así como regula a los encargados de estos. De las responsabilidades de los funcionarios, de todo lo que compete a la división de poderes, de la formación de las leyes cuál es el proceso; también habla de los Estados que componen a la federación. Prevenciones generales, inviolabilidad de la Constitución y finalmente de los artículos transitorios.

Por todo lo anteriormente expuesto, se puede decir que nuestra Constitución define y delimita los cuadros o marcos dentro de los cuales se desarrollan las relaciones entre el Estado y la sociedad. Además establece hasta donde pueden manifestarse las fuerzas potenciales de la sociedad como el movimiento, obrero, el campesino, por poner sólo un ejemplo, y desde luego sin olvidar que al dotar al Estado de atribuciones se logra su estabilidad y seguridad.

1.3.2 ESTRUCTURA DEL GOBIERNO FEDERAL

En el artículo 40 de la Constitución General de la República en la parte orgánica se establece que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".¹¹

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México 1994.

Nuestra Constitución consagra el principio de la división de poderes en su artículo 49, el que establece:

"El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Señala además que: "no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29." Este principio menciona que cada función se desempeñe en forma separada por órganos estatales distintos e independientes de tal suerte que su ejercicio no se concentre en uno solo de ellos. La conjunta actuación de estos poderes implica el desarrollo del poder público del Estado.

El régimen político de México es el presidencial, predomina el ejecutivo, que al estar al frente de la Administración Pública y como fuerza suprema dirige la sociedad civil. El origen centralista del ejecutivo se da en la sociedad tenochca y se desarrolla con la monarquía española.

Los fundamentos constitucionales de la Administración Pública mexicana, se encuentran en la parte orgánica de la Constitución.

PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo de conformidad con el artículo 60 de la Constitución General de la República, se deposita en un solo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A medida que el país a evolucionado, las funciones del Presidente de la República han aumentado tanto en su aspecto administrativo como en el de gestión. Para su atención el Ejecutivo necesita del auxilio de diversos organismos de Estado, denominados Secretarías de Estado, cuyos representantes son nombrados por el Presidente (arts. 90, 92 y 93 de la Constitución), así mismo y de acuerdo a las condiciones generales existentes, han sido creados Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Los diversos organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, en lo que respecta al sector central y paraestatal reciben su nombre, funciones y competencias de los

Nuestra Constitución consagra el principio de la división de poderes en su artículo 49, el que establece:

"El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Señala además que: "no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29." Este principio menciona que cada función se desempeñe en forma separada por órganos estatales distintos e independientes de tal suerte que su ejercicio no se concentre en uno solo de ellos. La conjunta actuación de estos poderes implica el desarrollo del poder público del Estado.

El régimen político de México es el presidencial, predomina el ejecutivo, que al estar al frente de la Administración Pública y como fuerza suprema dirige la sociedad civil. El origen centralista del ejecutivo se da en la sociedad tenochca y se desarrolla con la monarquía española.

Los fundamentos constitucionales de la Administración Pública mexicana, se encuentran en la parte orgánica de la Constitución.

PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo de conformidad con el artículo 60 de la Constitución General de la República, se deposita en un solo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A medida que el país a evolucionado, las funciones del Presidente de la República han aumentado tanto en su aspecto administrativo como en el de gestión. Para su atención el Ejecutivo necesita del auxilio de diversos organismos de Estado, denominados Secretarías de Estado, cuyos representantes son nombrados por el Presidente (arts. 90, 92 y 93 de la Constitución), así mismo y de acuerdo a las condiciones generales existentes, han sido creados Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Los diversos organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, en lo que respecta al sector central y paraestatal reciben su nombre, funciones y competencias de los

distintos ordenamientos generales:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y,
- Leyes y Ordenamientos Internos.

EL Presidente actúa bajo el principio de legalidad, que es el principio del derecho Público que establece que toda acción que realice el Estado tiene que estar especificado por una ley como fundamento.

De acuerdo al artículo 89 de la Constitución Política, las atribuciones del Ejecutivo son:

Facultades de carácter general:

- Promulgar leyes
- Ejecutar las leyes

Facultades para extender nombramientos

Las que se ejercen

- Libremente
- Con aprobación del Senado
- De acuerdo con la ley

Facultades en materia de seguridad interior y exterior de la Nación

Facultades en materia de política internacional

Otras:

Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias

Apoyar al poder Judicial

El artículo 83 de nuestra Constitución, establece que el tiempo necesario para el debido desarrollo en la ejecución del programa de gobierno es de seis años; período gubernativo que empieza a computarse a partir del primero de diciembre sin que por ningún motivo se pueda ampliar; señala además el requisito de la no reelección.

PODER LEGISLATIVO

El depositario del Poder Legislativo, de acuerdo con la Constitución, es el Congreso General, el cual esta dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Congreso General se reúne para llevar a cabo la celebración de sesiones ordinarias cada año, en las cuales se estudia, discute y votan las iniciativas de ley que son presentadas. Además de elaborar la ley y controlar políticamente al poder Ejecutivo, así como las funciones inherentes a su calidad de legislatura local para el Distrito Federal.

El 17 de abril de 1986 por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se restableció el doble período de sesiones al año para el Congreso de la Unión, que ya se contemplaba en la Constitución de 1857 y que la Constitución de 1917 redujo a uno solo.

"El primer período de sesiones ordinarias del Congreso empieza el 1 de noviembre al 31 de diciembre y el segundo período, del 15 de abril al 15 de julio, esto amplía el tiempo en que el Congreso se reúne ordinariamente reduciendo el lapso de ocho meses durante el que permanecía en receso".¹²

La mayoría de las funciones que corresponden al Poder Legislativo Federal son llevadas a cabo por el Congreso de la Unión; actuando las dos Cámaras en forma separada y sucesiva, en otras palabras, cada Cámara funciona en su propio recinto y la facultad no termina hasta que sucesivamente ambas Cámaras han intervenido. De ahí que las principales, aunque no las únicas facultades del Congreso de la Unión son:

Admitir nuevos Estados, formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes; arreglar en forma definitiva los límites de los Estados; modificar la residencia de los poderes de la Unión; legislar en todo aquello que sea relativo al Distrito Federal; imponer las contribuciones que se requieran para cubrir el presupuesto; establecer las bases que permiten al Ejecutivo celebrar empréstitos; impide restricciones en el comercio de Estado a Estado; declarar la guerra, levanta y sostiene

¹² Diario Oficial de la Federación, 17 de abril de 1986.

las instituciones armadas; conceder licencias al Presidente de la República; declara si se procede o no penalmente contra funcionarios de la Administración Pública .

El Congreso de la Unión puede actuar como Asamblea única, esto es que las Cámaras funcionan conjunta y simultáneamente. Este supuesto se presenta la "apertura del período ordinario de sesiones; al recibir la protesta del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el acto de tomar posesión de su cargo y para designar Presidente de la República sea con el carácter de interino o sustituto cuando este falte".¹³

CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados está compuesta en número por quinientos curules, de los cuales trescientos son elegidos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y doscientos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Los Diputados son electos cada tres años y la fórmula electoral esta compuesta por un Diputado Propietario y un Diputado Suplente.

De acuerdo al principio de votación de mayoría relativa, se eligen trescientos diputados, a través del sistema de distritos electorales uninominales cuya demarcación territorial será la que resulte de dividir el total de la población del país, entre los distritos señalados. La representación de un Estado no podrá ser menor de dos diputados dentro de este principio.

La elección de los doscientos diputados de acuerdo al principio de representación proporcional, se efectúa con base a listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, la demarcación territorial la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados tomando como base el último censo general de población.¹⁴

¹³ PICHARDO PAGAZA Ignacio, Introducción a la Administración Pública en México, Tomo 1, Bases y Estructura, INAP, México 1984.

¹⁴ Ibid.

CÁMARA DE SENADORES

La Cámara de Senadores está integrada por 64 representantes, dos por cada uno de los estados de la Federación y dos por el Distrito Federal.

La elección de senadores, se efectúa bajo el principio de votación de mayoría relativa en sus respectivas entidades; los cuales duran en su cargo seis años, por cada senador propietario hay un senador suplente.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores son:

"Analizar la política exterior realizada por el Ejecutivo Federal, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo; así como constituirse como gran jurado para conocer en juicio político por delito faltas u omisiones de los funcionarios públicos; ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, jefes superiores de hacienda y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; permitir la salida de tropas nacionales del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio mexicano y la permanencia de escuadras de otro país en aguas de territorio nacional por más de un mes; nombrar gobernador provisional a un Estado, cuando en este hayan desaparecido todos los poderes; nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".¹⁵

PODER JUDICIAL

El Poder Judicial esta conformado por los siguientes organismos:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo.
3. Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Apelación.
4. Juzgados de Distrito.

¹⁵ Ibid.

A este poder corresponde la función jurisdiccional, que consiste en la aplicación del derecho para resolver o dirimir una controversia jurídica, a través de un proceso el cual culmina con la sentencia, (función judicial).

Además este poder es competente para invalidar los actos de autoridad contrarios a la Constitución, (función de control constitucional).

En el apartado anterior se mencionaron las modificaciones que han sufrido los poderes legislativo y judicial.

1.3.3 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La composición de la Administración Pública, está íntimamente determinada por las relaciones económicas, políticas y sociales que históricamente se han desarrollado en nuestro país.

La Administración Pública Federal, tiene como sustentación jurídica el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Art.90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La ley, a la que se refiere es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), -que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958- expedida durante el régimen del Lic. José López Portillo (vigente) a partir del 1º de diciembre de 1976. Misma que ha sido adicionada y modificada por los gobiernos subsecuentes conforme a las necesidades que se presentan como resultado de sus programas de gobierno.

Ley Orgánica es el conjunto jurídico que define y establece la composición de la Administración Pública Federal; precisamente en el Título primero de la mencionada Ley, define en el Artículo 1º, la organización de la Administración Pública Federal, será centralizada y paraestatal.

- Sector Central y
- Sector Paraestatal

El Sector Central se compone de:

- 17 Secretarías de Estado
- 1 Departamento del Distrito Federal
- 1 Procuraduría General de la República
- 1 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

El Sector Paraestatal se compone de:

- Organismos Descentralizados
- Empresas de Participación Estatal
- Instituciones Nacionales de Crédito
- Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito
- Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas
- Fideicomisos

En los ordenamientos jurídicos se especifican claramente las relaciones entre el sector paraestatal y el jefe del Ejecutivo Federal, o entre éstas entidades y el sector central.

Conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, referente a la estructura del sector central se especifica que:

"Art. 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:"

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social

- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Secretaría de Energía, Minas e Industria paraestatal.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Pesca.
- Departamento del Distrito Federal.

Del Art. 27 al Art. 44 de la presente ley se establecen las funciones de cada una de las Secretarías y del Departamento del Distrito Federal.

Como sistema de trabajo, se maneja la sectorización que es el acto jurídico y administrativo mediante el cual el Presidente determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una Secretaría o Departamento.

Existen dos tipos de Dependencias:

- GLOBALIZADORAS:
 - Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Tienen funciones normativas, definitorias, de vigilancia y control, apoyo y asistencia técnica.

- COORDINADORAS DE SECTOR:
 - Las Secretarías de Estado

Sus funciones consisten en integrar la presentación de los planes y programas de un sector determinado, también se les conoce como Cabezas de Sector.

A partir de la sectorización, se manejan conceptos como el de Gabinete Económico, Agropecuario, Salud y Comercio Exterior. El Gabinete se integra por los titulares de las Secretarías de Estado correspondiente y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, encabezados por el Presidente de la República.

Organismo Descentralizado:

Es una Institución que se crea por decreto o por ley, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, obedecen y se caracterizan por tener autonomía administrativa, orgánica y técnica, tienen derechos y obligaciones, son sujetos distintos del poder administrativo. Se dice que no hay una subordinación directa entre el titular de las Secretarías de Estado y el de los Organismos Descentralizados. Se rigen por el Apartado B de la Ley Federal del Trabajo.

Empresas de Participación Estatal

Existen dos tipos:

Las Mayoritarias:

1. Cuando el Gobierno Federal o el Gobierno del Distrito Federal, uno o más Organismos Descentralizados conjunta o separadamente aporten el 50% o más del capital social.

2. Que en la constitución del capital figuren acciones de serie especial suscritas por el Gobierno Federal.

3. Que el Gobierno Federal, nombra a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta u Órgano de Gobierno.

Las Minoritarias:

Son aquellas en las que 1 o más organismos descentralizados poseen menos del 50% y hasta el 25% del capital.

Ambas se rigen por el Apartado "A" de la Ley Federal del Trabajo.

Fideicomisos.

El Fideicomiso, es un acto jurídico u operación mercantil, es también un contrato mediante el cual una persona física o moral, destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito y determinado. Encomendando esta tarea a una Institución Fiduciaria.

Elementos:

- Fideicomitente.- es quien deposita los bienes.
- Fiduciaria.- quien administra.
- Fideicomisario.- quien se beneficia.

El Fideicomiso, surge para un propósito y cuando este se cumple desaparece. También como contrato desaparece tiene temporalidad.

Por otro lado, dentro del contenido da la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecen los lineamientos sobre:

- Deuda Pública.
- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Bienes Nacionales.
- Contratos y Obras Públicas.
- Adquisiciones.
- Responsabilidad de Servidores Públicos.

Para tal efecto, dentro de la misma ley se incluyen los Decretos, las Leyes, los Acuerdos, los Reglamentos, así como los Oficios que dan lugar a la sustantividad jurídica de la Administración Pública Federal.

Al respecto de este apartado se puede decir que en nuestro país con la instauración del presidencialismo, el poder del Estado es mantenido, acrecentado y conservado por el ejecutivo en el cual recae la función de la organización y dirección de la sociedad. El Ejecutivo o Presidente se apoyan en la organización administrativa denominada Administración Pública para llevar a cabo todas aquellas acciones y

proyectos del desarrollo de la sociedad, dentro de los límites que le permitan seguir conservando el poder y la fuerza estatal y, de ninguna manera permitir fragmentaciones al interior del mismo.

De ahí que a lo largo de nuestra historia posrevolucionaria, las manifestaciones sociales que se han presentado han sido conciliadas conforme al interés del Estado.

1.4 LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO

Para contar con elementos de juicio, que permitan explicar la situación de nuestro país en el contexto actual, es necesario buscar en los antecedentes de formación, los cambios que precedieron a la consolidación del Estado mexicano.

En 1824 comienzan a desarrollarse los germenés que darían lugar a la organización del nuevo Estado, dejando atrás formas de gobierno y procedimientos administrativos coloniales. Este ordenamiento constitucional fue superado rápidamente debido a las necesidades de cambiar a un Estado consolidado con libertad de acción y autonomía en sus decisiones. Con la Constitución de 1857, y, a partir de las Leyes de Reforma, se da, la primera reforma del Estado mexicano con dos características esenciales: una, fijar la soberanía unida a la conciencia nacional para enfrentar presiones externas y, la otra, la modernización jurídica y política que determinó la forma de gobierno prevaleciente hasta nuestros días, recurriendo a la organización de las instituciones públicas, que se sustentó con la expedición de leyes orgánicas y financieras, así como su mayor participación en tareas eminentemente sociales como la educación, la salud, vivienda, etc.,

Esta idea y las acciones de este nuevo Estado contaron con tal solidez que prevalecieron el tiempo que Juárez determinó los cambios de gobierno y su Administración Pública, misma que consideraba como culminación de la reforma política y social.

Desde entonces se demostró la adaptabilidad de la Administración Pública al cambio en sus diferentes modalidades: creación y desaparición de órganos, fusiones, colaboraciones, etc.

Las reformas con Porfirio Díaz -(1876-1911)- se manejaron sólo en el aspecto

técnico del campo administrativo y, orientadas a grupos privilegiados, desdeñando la participación política. Ello derivó en la revolución de 1910-1917 que dió oportunidad a la democracia y una profunda transformación del país, para dar cabida a la segunda reforma del Estado mexicano.

Carranza -en medio de luchas internas y presiones del exterior- pensaba en importantes reformas, basadas en los principios de: la autodeterminación de los pueblos y el pleno dominio del Estado de sus recursos naturales.

Junto a esas ideas escritas en la Constitución de 1917, la necesidad de apegar las estructuras administrativas al cambio. Apareció en ese mismo año la primera Ley de Secretarías de Estado como el antecedente más remoto de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A partir de entonces la Administración Pública se convirtió en un elemento importante a ser considerado por los gobiernos subsecuentes dado que:

"quienes han tenido en sus manos la responsabilidad de asignar al Estado, en nombre de la colectividad, sus fines y sus objetivos -tanto permanentes como coyunturales- han estado generalmente más atentos a la enunciación general de dichos objetivos que al señalamiento de los medios administrativos para alcanzarlos".¹⁶

Con esta perspectiva se efectuaron numerosas modificaciones o reformas a la Administración Pública, se ampliaron los ordenamientos jurídicos, se crearon instancias en aras de mejorar su actuación y se utilizaron diversos enfoques metodológicos para obtener mayor eficiencia de ella.

En 1965, con la aparición de la Comisión de Administración Pública (CAP), se presentaron nuevas formas de retomar la "cosa pública" diagnosticando y elaborando propuestas desde dentro de la Administración Pública, para el mejor funcionamiento de sus órganos. El CAP, fue sustituido al elaborarse, en 1971, un "programa global de restructuración del aparato público" para tratar con mayor profundidad las necesidades nacionales, a la vez de eficientar y racionalizar la Administración Pública.

¹⁶ CARRILLO CASTRO, Alejandro, La Reforma Administrativa en México. Miguel Angel Porrúa, México, 1980.

Durante el gobierno de López Portillo (1976-1982), se dió continuidad a la reforma administrativa, por medio de la Coordinación General de Estudios Administrativos. El proyecto estaba orientado a adecuar las instituciones a los tiempos modernos integrándolos al nivel de la política integral de desarrollo. La reforma política se planeo para: fortalecer y acelerar el proceso democrático del país dando lugar a la participación de diferentes corrientes de opinión y de paso engrosar las bases del sistema con la apertura de la contienda ideológica; así mismo con la reforma económica, se buscó el crecimiento elevado, sostenido y eficiente, esto es, transformar el crecimiento económico de desarrollo social. Dentro de este contexto, la reforma de la Administración Pública ya no era un fin en si misma, más bién, estaba supeditada en función de las otras dos.

Las reformas de 1965-1982 de la Administración Pública, se vieron precedidas por el problema de seguir recomponiendo un aparato diseñado para un modelo económico ya en crisis: la sustitución de importaciones, tuvo un éxito relativo con el cual se logró un crecimiento que permitió sacar adelante al Estado.

Estas aportaciones son útiles en tanto, constituyen la pauta para afrontar las reformas para la modernización actual. Algunos de los avances obtenidos en las reformas administrativas de este período son: diagnósticos totales, programaciones globales de la reforma administrativa, sectorizaciones, vinculación con el desarrollo económico y social, concepción de la reforma administrativa como un proceso permanente, descentralización y desconcentración del Ejecutivo, consultas populares, planes nacionales de desarrollo; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, simplificación en estructuras y procedimientos, actualización normativa, etc.

El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), enfrentó la crisis fiscal y la deuda externa, la medida más viable fue trazar las líneas de acción del Estado ante la nacionalización de la banca en 1982. Lo primero que hizo fue confirmar constitucionalmente las normas de la convivencia económica: rectoría del Estado dentro de una economía mixta, reconociendo los sectores público, social y privado. Estratégicamente utilizó el reordenamiento económico y modificaciones estructurales en el sector público para controlar el déficit y a reajustar el gasto público. En el ámbito administrativo, las acciones fueron: creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; la Ley de Planeación; la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la

concertación entre sectores para abatir la inflación, reformas constitucionales, en los poderes Legislativo y Judicial, para superar la crisis y ampliar la participación social.

Y con la intención de darle mayor cobertura y permanencia, -a la reforma administrativa- se contemplaron las estructuras fundamentales del Estado mexicano: el municipio, los procesos electorales, el fortalecimiento de la división de poderes; la seguridad pública, el control de la gestión pública, la procuración e impartición de justicia y, la acción internacional del país entre otras.

Por otro lado, los cambios económicos se enfocaron a resguardar la soberanía y la independencia de nuestro país ante el desarrollo del contexto internacional.

Con ello, las reformas del Estado, empezaron a corresponder al modelo de integración de los mercados internacionales.

El régimen actual de Carlos Salinas de Gortari, se basó en los cambios del sexenio anterior, sin embargo, se maneja una dinámica que imprime mayor celeridad y, aunado a ello hay que agregar elementos del contexto internacional que se van dando con mayor rapidez.

Entre las estrategias de cambio -de este gobierno- se manejan dos directrices: una, dirigida hacia adentro que da continuidad a la desincorporación de paraestatales, simplificación administrativa, ajuste fiscal y abatimiento de la inflación por mencionar algunas. En lo político se han ampliado los mecanismos de participación partidista, actualizando el marco jurídico Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En lo social es prioritario el Programa Nacional de Solidaridad que lucha contra la pobreza y sus consecuencias. La otra estrategia, es hacia el exterior, basada en las relaciones internacionales en función del surgimiento de reglas que norman la competencia global.

Finalmente, al respecto del modelo de desarrollo -globalización- de México, se puede decir que está orientado a la mayor participación en los mercados -TLC y OCDE por citar algunos ejemplos- mundiales. Esto obliga a que los cambios en la Administración Pública, deben ser a la par y conjuntamente con el desarrollo de los diferentes sectores -económicos, políticos y sociales- que integran nuestro país, en relación con el proceso de internacionalización de la producción y la economía. Por otro

lado, no hay que olvidar que la estructura y organización del gobierno, ha sufrido cambios conforme a las condiciones generadas por el desarrollo del capitalismo a nivel mundial; pero sin cambiar su forma básica.

1.5 LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO

La empresa pública, es un fenómeno histórico y como tal obliga a realizar estudios que permitan profundizar sobre las mismas y poder vislumbrar la demostración del carácter eminentemente político de la empresa pública; lo cual nos lleva necesariamente a ver la estrecha relación que guarda con el Estado; no sólo en cuanto a su evolución, sino también al sostenimiento del mismo a través de la organización del poder y de los procesos sociales, que son los que en última instancia dictarán las directrices a seguir.

La empresa pública es la unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios; nace y se desarrolla dentro de un contexto histórico que le confiere raíz y sentido específico.

Este concepto de empresa pública implica toda una serie de elementos que le dan sustantividad y que si bien es cierto no se justifican del todo si son propicios para fundamentar su existencia. Un primer elemento, es el desarrollo del concepto de propiedad expresado en el Artículo 27 constitucional, el cual menciona, que le corresponde a la nación dictar las formas de propiedad conforme al interés público etc. lo cual tiene que ver también con los recursos naturales que son propiedad de la nación. Y tiene que ver con la formación las empresas públicas porque precisamente algunas de ellas fueron creadas para realizar más directamente el manejo de esos recursos.

Otro factor importante, es la consideración de la existencia de la economía mixta que resulta ser un tanto confusa, la economía implica la existencia paralela, conjunta de tres entes; Estado, empresa privada e individuo.

Esto es cierto, por un lado, pero por otro, es erróneo el planteamiento porque como ciertamente se plantea no es un sólo un sujeto el que actúa dentro de este proceso capitalista, pero también es cierto que no se da dentro de un contexto armonioso, es decir, cada uno de ellos tiene una función específica pero no porque el así lo quiera sino porque es lo que expresamente le corresponde; por ejemplo, el

Estado se erige como rector de la economía nacional y como tal actúa aunado al apego de las condiciones existentes -demandas populares, relación con el mercado mundial, etc.- con miras a buscar el interés general, el bien común. En cambio las empresas privadas actúan para el interés propio y los individuos que no pertenecen ni a unos ni a otros son a los cuales les llegan los efectos de este mangoneo; porque uno y otro se hacen el juego tratando de presentarlo como economía mixta.

Esto es, la reproducción del sistema capitalista que a la vez se relacionan por distintos medios, en tanto que el Estado es el detentador del poder. Y como tal puede actuar; baste decir que es el "representante legal" para que el dicte las normas y directrices a seguir; esto es parte del sustento ideológico que viene apoyar la acción del Estado.

El Estado, erigido como benefactor empieza a tener una funcionalidad diferente de como se venía ejerciendo, es decir, tiene un carácter más amplio y abarcador de ámbitos que antes sólo estaban conferidos a privados, ahora con esta nueva orientación y la apremiante necesidad que tiene de comunicarse con la sociedad, el Estado va creando los medios que hacen posible ese enlace lográndolo a través de la Administración Pública, que va evolucionando a la par de los nuevos requerimientos. Precisamente, el surgimiento de nuevas necesidades sociales, son las que le otorgan y facultan al Estado para extenderse en tal o cual campo; de ahí que las empresas públicas surjan en primera instancia, por las necesidades que originan ciertas atribuciones que el Estado toma como propias para justificarse. No hay que olvidar que todo ello se circunscribe dentro de un cuadro o contexto histórico propio que incide en la forma como se comportarán tanto unos -Estado- como otros.

El sector paraestatal ha sido la vanguardia del desarrollo nacional, han permitido una progresiva capacidad de manejo de la economía por parte del Estado, en atención a la voluntad popular expresada en el pacto social y constitucional, que es donde verdaderamente destaca su trascendencia social y política, ya que la capacidad de conducción económica es el elemento básico de la estabilidad de las instituciones sociales.

El desenvolvimiento y desempeño de las empresas públicas debe ubicarse en función de un plan nacional global, sectorial y/o a los diferentes planes y programas determinados en tal o cual período. Por lo tanto estas empresas son sujetas del derecho

mexicano y de ahí que se les someta al igual que a otros órganos de la Administración Pública centralizada, a los actos que integran el proceso de planeación, programación presupuestación control y evaluación. También deben responder a los niveles de eficacia y eficiencia con apego a los objetivos determinados.

"Existe una tipología específica caracterizada por aspectos combinados que van desde lo jurídico, lo económico e incluso hasta lo político y lo social. Los tipos de empresas públicas existentes en México son: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal tanto mayoritarias como minoritarias y los fideicomisos que a pesar de las diferencias entre ellos siempre se unen en un punto único el Estado; en tanto que le sirven como instrumento de enlace con la sociedad independientemente de que sean para un beneficio social o no; pero lo importante es eso precisamente esa comunicación que de alguna manera permitirá canalizar por un lado lo demandado y por el otro lo pactado o los ofrecimientos presentados para cubrir esa demanda. Para ello no hay que olvidar que el Estado al tomar las riendas de la economía, (por causas por todos conocidas) y en general del desarrollo social nacional, tiene que estructurarse de tal forma que cumpla con sus funciones como Estado benefactor e interventor".¹⁷

En México, a pesar de que las empresas públicas tienen viejos antecedentes, no es sino hasta los años 30's del siglo XX cuando la participación del Estado es más notoria, ya que legalmente se le confieren atribuciones sobre actividades estratégicas de la economía nacional; como el caso del petróleo que valga decirlo, fue una confrontación del Estado con capitales tanto nacionales como extranjeros y lo más valioso y significativo fue el apoyo popular a la expropiación petrolera que de alguna manera demostraba su participación.

De esto se originó lo que hoy conocemos como PEMEX y, así otras empresas como Ferrocarriles Nacionales; La Comisión Federal de Electricidad y el Banco de México que opera como Banco Central. Se va configurando un cuadro estratégico que sirve de instrumento para encauzar el desarrollo y crecimiento económico; ciertamente aunque esto no se logra totalmente si se puede dar cuenta del proceso y de los resultados obtenidos; que de manera singular presentan una caracterización de otra

¹⁷ CARRILLO CASTRO A., GARCIA RAMIREZ S., Las Empresas Públicas en México, Ed. Miguel A. Porrúa, México 1983, p.p.238.

mexicano y de ahí que se les someta al igual que a otros órganos de la Administración Pública centralizada, a los actos que integran el proceso de planeación, programación presupuestación control y evaluación. También deben responder a los niveles de eficacia y eficiencia con apego a los objetivos determinados.

"Existe una tipología específica caracterizada por aspectos combinados que van desde lo jurídico, lo económico e incluso hasta lo político y lo social. Los tipos de empresas públicas existentes en México son: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal tanto mayoritarias como minoritarias y los fideicomisos que a pesar de las diferencias entre ellos siempre se unen en un punto único el Estado; en tanto que le sirven como instrumento de enlace con la sociedad independientemente de que sean para un beneficio social o no; pero lo importante es eso precisamente esa comunicación que de alguna manera permitirá canalizar por un lado lo demandado y por el otro lo pactado o los ofrecimientos presentados para cubrir esa demanda. Para ello no hay que olvidar que el Estado al tomar las riendas de la economía, (por causas por todos conocidas) y en general del desarrollo social nacional, tiene que estructurarse de tal forma que cumpla con sus funciones como Estado benefactor e interventor".¹⁷

En México, a pesar de que las empresas públicas tienen viejos antecedentes, no es sino hasta los años 30's del siglo XX cuando la participación del Estado es más notoria, ya que legalmente se le confieren atribuciones sobre actividades estratégicas de la economía nacional; como el caso del petróleo que valga decirlo, fue una confrontación del Estado con capitales tanto nacionales como extranjeros y lo más valioso y significativo fue el apoyo popular a la expropiación petrolera que de alguna manera demostraba su participación.

De esto se originó lo que hoy conocemos como PEMEX y, así otras empresas como Ferrocarriles Nacionales; La Comisión Federal de Electricidad y el Banco de México que opera como Banco Central. Se va configurando un cuadro estratégico que sirve de instrumento para encauzar el desarrollo y crecimiento económico; ciertamente aunque esto no se logra totalmente si se puede dar cuenta del proceso y de los resultados obtenidos; que de manera singular presentan una caracterización de otra

¹⁷ CARRILLO CASTRO A., GARCIA RAMIREZ S., Las Empresas Públicas en México, Ed. Miguel A. Porrúa, México 1983, p.p.238.

forma de capital a través del intervencionismo estatal. Aunado a la creación de áreas estratégicas, es importante mencionar las empresas que sirvieron de apoyo a las primeras y las empresas de beneficio social como el IMSS, el ISSSTE, etc.,

Dentro de este contexto es importante mencionar el proceso de privatización de entidades paraestatales, entendido como un fenómeno internacional a partir de la década de los ochenta. En donde corresponde a cada país delinear sus propios programas de desincorporación de paraestatales en función de sus propias necesidades y conforme a las condiciones que presenten las empresas que conforman el aparato estatal.

En nuestro país la desincorporación se inició con el gobierno de Miguel de la Madrid y fue continuada por la actual Administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Este proceso se manifiesta dentro de una política delineada de reordenación económica, en la que el Estado -gobierno- deja de ser empresario, liberando recursos para la satisfacción de demandas sociales tales como: salud, vivienda, agua potable inversión al campo, justicia, medio ambiente entre otros.

En México, el sector paraestatal no presenta un hilo conductor de crecimiento. Su desarrollo se le vincula a resolver necesidades que se presentan históricamente en un momento determinado. No existe una planeación ordenada del crecimiento del sector público. De ahí que se hayan presentado duplicidad de actividades. Por otro lado el gobierno al rescatar empresas privadas en su momento inoperantes o en bancarrota y de diferentes actividades como: hoteles, equipos de futbol, restaurantes, refrescos, textiles, líneas aéreas, cigarrillos etc, para conservar el empleo; sin embargo no consideró los costos de oportunidad relacionados con la generación de empleo, pudiéndose reorientar los recursos a otras actividades más productivas como carreteras con un mayor número de empleos y evitar con ello, el sostenimiento de empresas inoperantes con altos costos en los subsidios.

A partir de la década de los ochenta, las finanzas públicas de nuestro país se ven afectadas por la crisis en los precios internacionales del petróleo y la contracción de los créditos del exterior. A partir de entonces nuestro gobierno se ha guiado por una política de reordenación financiera, en donde se contempla la venta de empresas públicas como aspecto fundamental.

Este redimensionamiento significa no sólo la venta de empresas, es una de las alternativas de desincorporación. De acuerdo a las particularidades de las empresas públicas se ha recurrido a diferentes alternativas de desestatización dentro de las que se encuentran: fusión, extinción, liquidación, transferencia y venta. Se liquidan o extinguen las empresas que ya cumplieron sus objetivos o que carecen de viabilidad económica; se fusionan empresas para el uso de los recursos; se transfieren a gobiernos estatales, las empresas prioritarias regionales o locales relacionadas con sus proyectos de desarrollo; y se venden las empresas que por su situación económica y viabilidad, es necesario que se adquieran por los sectores social o privado.

Los informes de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento señalan que:

A finales de diciembre de 1982, el gobierno de México manejaba 1,155 empresas paraestatales. En el período de 1983 a 1988, se desincorporaron 741 entidades paraestatales. La actual Administración a llevado a cabo 257 procesos, por lo que ahora el Estado controla 263 entidades vigentes. Ello expresa los resultados del proceso de reforma de la intervención del Estado en la economía de nuestro país.

CAPITULO II

CAPÍTULO II

2. LA TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Dada la importancia que representa para esta investigación, ya que se trata de un sistema, el de la Implantación del Sistema de creación del Nuevo Padrón Electoral, se toma como base a la Teoría General de Sistemas, en tanto se pueda comprender la integración de los elementos que en él intervienen. En este capítulo se presentará una síntesis general de la misma, de tal manera que permita tener una visión general y contar con los elementos necesarios para analizar un sistema en general y en específico en el estudio de caso determinado de esta investigación, lo cual conlleva un conocimiento más amplio sobre el tema y, en la medida de las posibilidades hacerlo extensivo académicamente.

Para hablar de la Teoría General de Sistemas, es necesario partir del significado de la misma y lo que pretende, para posteriormente ir desarrollando lo relativo al tema. "La cual busca a través del análisis sistémico, llegar a un convergimiento o unificación científica de los diferentes campos disciplinarios; por medio de la formulación y derivación de principios que son válidos para los sistemas en general, sin importar su naturaleza física, biológica o sociológica".¹⁸

Esto quiere decir que la presencia de propiedades generales de sistemas, propician el surgimiento de similitudes estructurales e isomorfismos en campos diferentes. Existe correspondencia entre principios que regulan el comportamiento de entidades intrínsecamente distintas. Esta correspondencia se debe a que se considera a las entidades en ciertos aspectos como sistemas, o lo que es lo mismo complejos de elementos en interacción.

El enfoque de sistemas, busca dado un objetivo, encontrar la mejor forma de lograrlo en términos de optimización, eficiencia máxima y costo mínimo, implicando una enorme cantidad de interacciones complejas. Esto requiere la utilización de técnicas muy depuradas y computadoras para resolver problemas que quedan fuera del alcance de un científico.

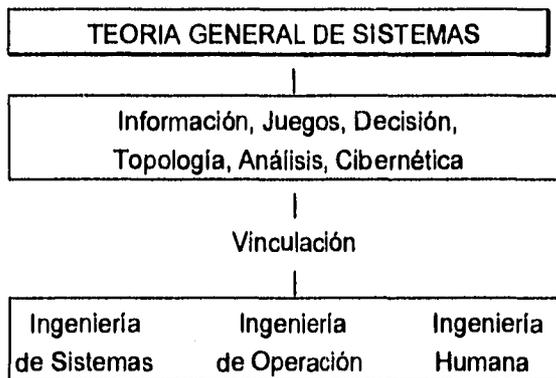
¹⁸ VON BERTALANFFY Ludwig, Teoría General de los Sistemas, FCE, México, 1984, p.p 311.

Producto de la llamada segunda revolución industrial; aparece la nueva tecnología, el hardware de las computadoras, la automatización y la cibernación, así mismo la software de la ciencia de los sistemas. Tal evolución significa un avance paralelo tanto en las técnicas computacionales como en la reorientación del pensamiento científico.

La Teoría General de Sistemas (T.G.S), surge como ciencia en 1947, Bertalanffy, investigador y científico es el primero que empieza a gestar su doctrina en los años 20s y quien la denomina como disciplina.

La Teoría General de los Sistemas es la ciencia general de la totalidad. "El significado, es tratar de elaborar un sistema afín, común a todas las ciencias. Un tanto más elaborada resultaría una disciplina lógico-matemática, formal sin embargo aplicable a ciertas ciencias empíricas. Propone que se establezca el convergimiento y la aplicabilidad de un sistema que sea útil para todas las ciencias".¹⁹

De acuerdo al autor mencionado anteriormente, la T.G.S. adopta diversos enfoques, como el matemático, la cibernética, la teoría de la información, las teorías de los juegos, la decisión y las redes, los modelos estocásticos, la investigación de operaciones, entre otros. En el siguiente diagrama se presentan algunos de los elementos que integran a la Teoría General de Sistemas así como las relaciones que guarda con disciplinas que tienen que ver con su desarrollo.



¹⁹ Ibid.p.37

A continuación, se presentan algunas referencias sobre los progresos y aportaciones al desarrollo de la Teoría General de Sistemas.

La Teoría General de Sistemas, llamada también Ciencia de los Sistemas. Está íntimamente relacionada con la automatización, o lo que es lo mismo el uso de las computadoras. En donde se distinguen los campos:

A) Ingeniería de sistemas, se refiere a la concepción, el planteamiento y la construcción científicos de sistemas hombre-máquina.

B) Investigación de operaciones, referida al control científico de sistemas de hombres, máquinas, materiales, dinero etc.

C) Ingeniería humana, es la adaptación científica de sistemas, y especialmente máquinas, con el objeto de obtener máxima eficiencia con un mínimo costo en dinero y otros gastos.

2.1 CONCEPTOS GENERALES

Sistema es una serie de elementos que forman una actividad o un procedimiento, que busca una meta mediante la manipulación de datos, energía o materia en una referencia de un tiempo y un espacio, para proporcionar información, energía o materia.

Los sistemas se clasifican:

- 1.- De acuerdo a su número.
- 2.- De acuerdo a su especie
- 3.- De acuerdo con las relaciones entre sus elementos

De donde resulta que el todo es más importante que la suma de sus partes.

Esto quiere decir, que cuando se realice un estudio, un análisis de lo que se quiera, se debe tomar en cuenta a todo el conjunto de elementos como una unidad y no estudiarlos aisladamente, se debe tener la visión del conjunto interrelacionado. Por

ejemplo, para estudiar el Centro Regional de Cómputo Conurbado, será importante analizar su composición con la perspectiva de conjunto, es necesario tomar en cuenta cada uno de los elementos pero siempre y cuando se les relacione con el resto que conforma la organización.

2.2 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

En esta parte de la investigación, se va a tratar de establecer la relación que existe entre información entendida como sistema y el desarrollo de la organización dentro de la cual juega un papel determinante. Y, también comprender el papel que desempeñan la información, los datos, las computadoras y el procesamiento de datos dentro de la organización.

Un Sistema como se mencionaba anteriormente, es un conjunto de componentes que interactúan para servir a un objetivo común. Cualquier cosa puede ser considerada como sistema; el hombre, las organizaciones, las fábricas, el planeta, etc.

Cada componente de un sistema, puede ser considerado como un sistema que tiene sus propios componentes, a estos componentes de un sistema, considerado como sistema mismo, se le denomina subsistema.

El sistema, es el conjunto integrado de elementos interactuantes que satisfacen funciones necesarias para lograr objetivos del sistema y que tienen relaciones entre si que le dan cohesión y definen su estructura.

Existen diferentes sistemas de información:

- Sistema de información manual.
- Sistema de información semiautomático.
- sistema de información automático.

Para integrar un sistema de información se requiere por parte de los encargados de llevar a cabo la elaboración del sistema de información dentro de la organización:

- 1) Conocimientos;
- 2) Equipo necesario para procesar datos;

3) Mecanismos de comunicación para presentar y exhibir la información.

Los elementos componentes de un sistema son:

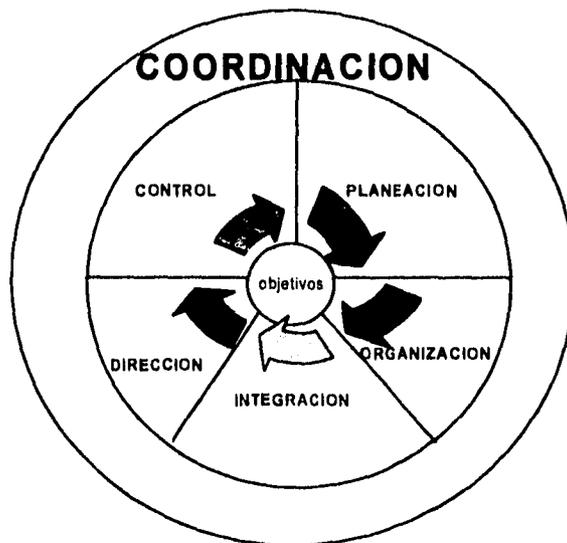
Entrada----Proceso----Salida----Retroalimentación

Son elementos que se interrelacionan para la consecución de un objetivo. En donde el objetivo no forma parte del sistema en si, y menos del proceso.

Ahora se analiza la función del proceso administrativo, en relación a la consecución de objetivos determinados previamente en una organización, lo cual nos pone de manifiesto la interrelación que existe en cada uno de los elementos del mencionado proceso. Para tal efecto, se toman en cuenta las consideraciones de Duhalt Krauss, al respecto. (ver modelo 1)

El autor menciona que el "proceso administrativo consta de 4 elementos"²⁰:

MODELO 1



²⁰ DUHALT KRAUSS Miguel, La Administración Pública y el Desarrollo en México, INAP México, 1970.

- 1- Planeación
- 2- Organización
- 3- Integración
- 4- Dirección

-Control

-Coordinación

Ambos elementos se manejan como sincronizadores dentro del proceso administrativo de una organización.

A) Planeación, es la fijación de metas, incluyendo el pensamiento a futuro o sea prever.

B) Organización, tiene que ver con la división del trabajo.

La unidad administrativa, unidad funcional.

- Organización lineal o militar.
- Organización de plana mayor o staff.
- Organización funcional.
- Organización lineal-funcional.
- Organización de comités.

C) Integración, son los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros.

D) Dirección, consiste en dirigir y controlar el cuadro administrativo dirigente.

E) Control, consiste en que, teniendo recursos y la dirección, entra aquí la supervisión y la evaluación.

F) Coordinación, es un elemento sincronizador.

Se diagnostica para prever lo que se va hacer, se preve para planear, se planea para organizar, se organiza para integrar, se integra para dirigir, se dirige para controlar.

El proceso administrativo dentro del sistema de información se desarrolla de la siguiente manera: la planeación son las entradas, la organización son las salidas, el

control y la coordinación debemos entenderlas como la retroalimentación, que significa retomar conocimientos de las experiencias vividas.

La función de la información, dentro de la organización administrativa, se refiere a que es el apoyo a la gestión administrativa de una organización, dirigida a la toma de decisiones.

La información, de acuerdo a sus fuentes y utilización se clasifica como:

-Información Interna, depende del lugar de captación y se refiere al personal que compone la organización: personal, recursos financieros, organización y métodos.

-Información Externa, se refiere a las estadísticas, la legislatura, la logística, el mercado y relaciones gubernamentales.

Así, el sistema de información, es el proceso mediante el cual, se recopilan, se resumen o se procesan datos para dar un informe analizado, que será la base para la toma de decisiones o políticas a seguir dentro de una organización.

Funciones:

Entrada--Proceso--Almacenamiento--Salida

Es un conjunto de procedimientos ordenados, que al ser ejecutados proporcionan información para la toma de decisiones y el control de la organización. La función del sistema, es procesar datos ordenadamente, previo una recolección de datos, que una vez procesados se les da salida.

La utilidad es el hecho de acabar con la incertidumbre y poder predecir a futuro, en función de las necesidades y recursos organizacionales.

Así mismo, el sistema de información tiene tres propósitos:

1. Mejorar el conocimiento de la situación actual.
2. Mejorar el conocimiento de alternativas.
3. Dar una mayor gama de alternativas a considerar.

Dentro de la organización, los sistemas de información se presentan o se dan a conocer a través de, los diferentes manuales tanto de organización como de procedimientos, en sistemas de correspondencia, etc, en el sistema de cómputo, en los archivos, bibliotecas y los centros de documentación.

2.2.1 DISEÑO E IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN

2.2.1.1 PLANEACIÓN

La planeación, es un medio para prever la actuación y funcionamiento de un sistema de información, de forma racional.

Es el proceso, que se sigue con el objeto de definir en el presente una situación futura, para alcanzar objetivos; tratando de evitar la incertidumbre, minimizando las posibilidades del fracaso. La mayor o menor certeza de la planeación, dependerá de la información que se tenga, se necesita información del pasado y del presente de la propia institución de sus partes y su entorno. Se requiere de la planeación, para determinar objetivos, dado que son el requisito indispensable de la misma. Debe existir un punto de equilibrio entre los recursos y las necesidades de la organización.

Los objetivos de la planeación y el control, deben ser detallados, se necesita determinar las necesidades de una forma precisa, así como visualizar los alcances del sistema de información. El objetivo es el resultado final de la ejecución de un plan.

Este proceso se refiere a lo que se denomina, análisis de sistemas que consiste en:

El estudio ordenado de un problema o un sistema ya existente, y consiste en la identificación de sus fallas, así como de las sugerencias para mejorar o cambiar dichas condiciones. También permite un primer acercamiento con el contexto organizacional donde el sistema de información actúa. Tiene como finalidad identificar y estudiar las estructuras y operaciones de la institución.

Se necesita, definir y determinar las necesidades de información de la organización y para ello es vital primero determinar:

- 1) Las fuentes internas y externas de información.
- 2) Los instrumentos de captación de esa información.
- 3) Los códigos de aceptación o rechazo que sirvan para aprovechar la información.
- 4) Determinar los volúmenes de información.
- 5) Los tipos de procesamiento que requerirá la información.
- 6) Las características de las personas o unidades administrativas que habrán de manejar o utilizar la información.
- 7) El conjunto de políticas administrativas y los lineamientos generales, de acuerdo a los cuales deberá apegarse el sistema de información.
- 8) La naturaleza de las áreas de actuación.
- 9) Todos aquellos elementos que sean de utilidad para conocer una actividad y política de la organización y lo que se espera del sistema de información.

2.2.1.2 DISEÑO

Una vez identificadas las necesidades en materia de información, se procede al diseño del sistema de información, para lo cual debe tomarse en cuenta:

- 1) Las características y especificaciones de los componentes físicos del sistema de cómputo.
- 2) El lenguaje de programas.
- 3) Los perfiles del personal operativo.
- 4) Las políticas y lineamientos
 - Las estrategias a seguir
 - El manejo de archivo.

Para desarrollar el diseño, es necesaria la captación que será la encargada de recibir información y deberá efectuar:

- La identificación.
- La selección.
- La clasificación de datos.
- El almacenamiento físico de la información.
- El proceso o modificación de la información básica, para dotarla del contenido requerido, para su uso en apoyo a la gestión administrativa institucional.

- El ordenamiento, que busca colocar la información de manera adecuada para su utilización.
- La difusión, es el canal de salida de la información producto hacia los usuario.

2.2.1.3 IMPLANTACIÓN

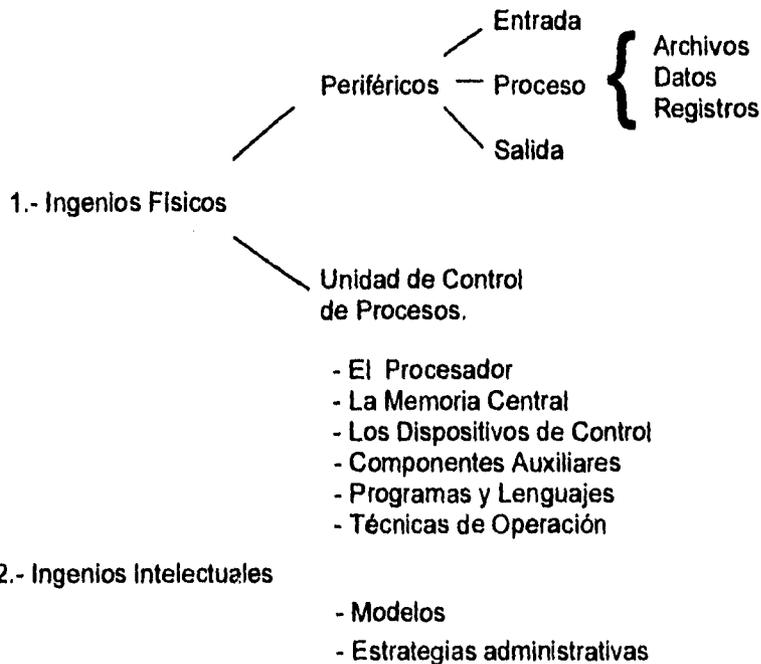
Este Proceso consta de 4 estrategias:

- 1.- La implantación de un sistema de información en una institución de reciente creación.
- 2.- Rechazar un antiguo sistema por uno nuevo.
- 3.- Rechazar fragmentos.
- 4.- En paralelo y cambio.

2.3 LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE INFORMACIÓN

El sistema administrativo de información (SAI), es una integración altamente organizada de ingenios físicos e intelectuales, cuyos principales atributos son: captar, identificar, seleccionar, clasificar, almacenar, procesar y proporcionar información; en respuesta a las necesidades de gestión administrativa organizacional, dentro de los lineamientos que marca la realidad contextual y política.

El S.A.I. consta de:



3.- Procedimientos y Metodología de interacción

1) Los ingenios físicos.- Pueden subdividirse en:

- Equipo periférico: unidades de entrada, lectoras, consolas, monitores.
- Banco de datos o archivo maestro: medios de almacenamiento y los diferentes archivos: registros, datos u. de información.
- Unidades de salida: impresoras, monitores, etc.,.
- U C P : un procesador, memoria central, dispositivos de control, etc.,.

2) Los ingenios intelectuales se subdividen en :

- a) El análisis y diseño de sistemas.
- b) Los programas y lenguajes.
- c) Las técnicas de operación.
- d) Los modelos y estrategias administrativas.
- e) Los procedimientos y la metodología de interacción de ingenios físicos e intelectuales.

Su diseño implica, el estudio de los subsistemas humano, físico e informativo que existen dentro de la organización. La especificación de la forma en que interactúan los tres elementos como la coordinación, las líneas de comunicación y el traspase de la información; los factores del sistema total. Así mismo incluye la cadena de comunicación de una serie de puntos nodales que identifica las interacciones donde se puede ajustar el sistema de información. También se requiere un índice que guíe a los usuarios para preparar los datos, usar o presentar la información. Y una base integrada de datos con una minuciosa clasificación de los mismos, conjuntamente con la estructura de definiciones normalizadas y uniformes.

2.3.1 CARACTERÍSTICAS DEL SAI

El sistema administrativo de información, va a tener como características, el enlace entre cada uno de los componentes de la institución, este se refiere a las funciones que cada subsistema desarrolla. El S.A.I. debe conocer las actividades de cada subsistema; debe establecer los canales de comunicación, entre las áreas sustantivas y las de regulación, con el subsistema administrativo y, debe lograr establecer el programa de abastecimiento de recursos a la organización.

El sistema administrativo de información, es un elemento dentro de la organización que permite planear, programar, dirigir, coordinar, controlar y supervisar las funciones de la organización. Es el elemento principal dentro de una organización, encaminado a fortalecer el proceso de toma de decisiones, orientado al cumplimiento de los objetivos institucionales.

La información que el sistema va a generar, está encaminada a promover el uso racional de los recursos humanos, técnicos y financieros con que cuenta la

organización. Se determinarán como usos administrativos de la información, a todas las decisiones que su implantación coadyuven, en la cosecución de los objetivos de la organización.

TOMA DE DECISIONES

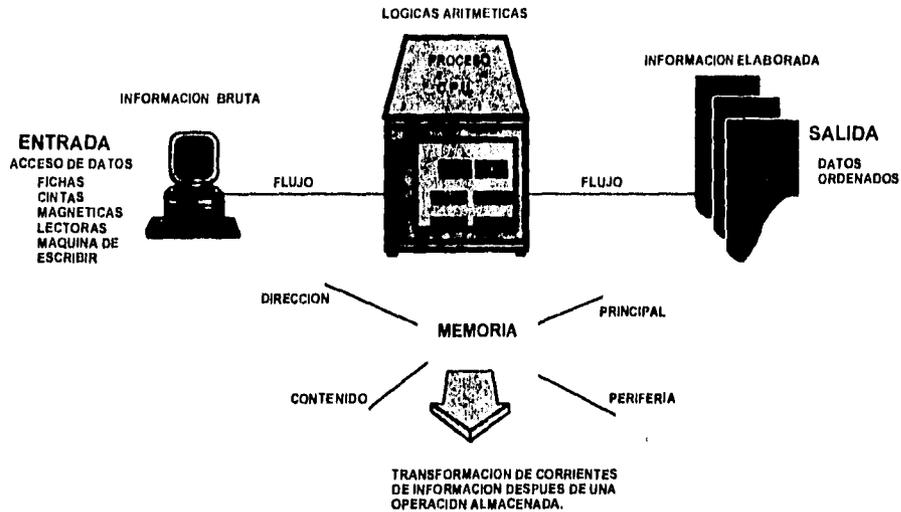
Es la sucesión de pasos o etapas, ante la determinación de un problema y sus causas; para tomar de entre las alternativas posibles la mejor forma de solucionarlo. En la toma de decisiones un papel determinante es el que desempeña el Sistema Administrativo de Información, en tanto proveedor de información del conjunto total de la organización.

2.3.2 CONFIGURACIÓN

Existen diferentes tipos de configuraciones, y el diseño de la misma se dará en base a lo que el analista de sistemas recomiende sobre la configuración de las computadoras que serán las más apropiadas para desarrollar los planes de la dirección y de acuerdo a las necesidades de la organización. Al diseñar la configuración de las computadoras, el analista de sistemas, debe saber que se necesita en máquinas y los requerimientos del personal que ha de manejar estas. Los diferentes tipos de configuraciones, van a estar en función de las necesidades. Siendo la conjugación de los dispositivos con que se cuenta y los que existen en el mercado para ajustarse a las necesidades.

La computadora es una serie de elementos electromecánicos que se utilizan para el manejo de información. Es una herramienta que se utiliza para la aplicación de sistemas. La computadora por si sola no es un sistema. Bajo este concepto se aplicará el sistema de información dentro de una organización. (ver modelo 2)

MODELO 2



Finalmente, al respecto de los sistemas administrativos de información, se puede decir que fundamentalmente dentro de las instituciones públicas, su importancia es que a través de su constante uso, actualización y desarrollo, contribuyen a la transformación de las mismas, haciéndola más eficiente y actual aprovechando los recursos, manejando mejor la información que permita apoyarse en ella para la toma de decisiones; así mismo atender acciones concretas, establecer nuevos planes, programas o proyectos de trabajo, modernizando sus estructuras y capacitando sus recursos para su máximo aprovechamiento.

CAPITULO III

CAPÍTULO III

3. LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO

Esta introducción elaborada a partir de los gobiernos posrevolucionarios, en específico a partir de la Constitución de 1917, nos brinda el marco general de referencias para analizar el proceso de formación del poder político en México, en lo concerniente al sistema electoral respecto del presidencialismo como forma de gobierno de nuestro país. Ubicándolo aparejadamente con el modelo de desarrollo económico nacional dentro de las condiciones generales del capitalismo en el contexto internacional.

A partir de este momento, se hará una breve reseña sobre el desarrollo y los cambios históricos que dieron lugar a la organización y estructura a la forma de gobierno actual; cuestionando aspectos funcionales del sistema político, que tiene mucho que ver en el debate sobre la democracia en México. Dentro de este contexto, serán tomados en cuenta aspectos como el problema político-electoral en tanto mecanismos de dominación y legitimación tradicionales. También se tratará sobre la incidencia del fraude electoral en la conducta ciudadana, su participación en la observación de los hechos electorales y, su existencia como mecanismo político de primer orden.

Es importante mencionar algunas citas sobre el libro del Poder Político en México a partir del análisis que desarrolla Arnaldo Córdova sobre el tema, en tanto se definen la naturaleza, el origen y los mecanismos utilizados en este proceso.

El autor menciona que a partir de reformas sociales de los artículos 27 y 123 de la Constitución, constituyen un medio eficaz para la organización del poder en México, además forman y definen desde el punto de vista estructural, social y político todo lo nuevo logrado con la revolución.

"Transformadas las reformas sociales en normas constitucionales desarrollaron el marco ideológico en el que se iban a desenvolver las nuevas instituciones, constituyéndose en la base del armazón del colaboracionismo social".²¹

²¹ CORDOVA, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, Serie Popular Era, México 1981, p.p.99.

Esto significa, el encuadramiento de las masas campesinas y trabajadoras en un marco jurídico general otorgando derechos fundamentales que a la par resultan un instrumento definitorio en la formación primero del poder político y, seguidamente para que el gobierno afiance su intervención mediadora para ambos casos, en aras del bienestar social como justificación y legitimación del poder político que se origina en función de las condiciones económicas existentes.

Según el mismo autor los constitucionalistas heredaron un régimen social con las siguientes características:

"Primeramente, encauzó una línea de masas cuyo objetivo era conjurar la revolución social (movimientos campesinos independientes comandados por Villa y Zapata), manipulando las clases populares con la satisfacción de demandas limitadas (tierra para los campesinos y mejores condiciones de vida para los trabajadores); posteriormente entre 1929 y 1938, las masas populares fueron inscritas en un sistema corporativo auspiciado por el partido oficial y las organizaciones sindicales semioficiales y dentro del cual continuaron resolviéndose las reformas sociales.

En segundo término, se plantea un sistema de gobierno paternalista, autoritario y al cabo de unos años institucionalizado; en el que se dota al Ejecutivo de poderes extraordinarios y definitivos que prevén un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad (art.27 de la Constitución) y el arbitraje último sobre los conflictos entre las clases fundamentales de la sociedad (art. 123).

En tercer lugar, el nuevo régimen surgido de la revolución se impuso la tarea de creación de un modelo de desarrollo capitalista, basado en la defensa de la propiedad privada y políticamente en la conciliación de las clases sociales, obligando a los diferentes grupos a la convivencia dentro del mismo régimen político, sin dejar de lado la evolución y crecimiento de la clase capitalista, en torno a la cual gira el desarrollo del país bajo los auspicios del nuevo Estado".²²

En primer término, este nuevo sistema presenta una alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho; en segundo lugar, al presidente se le conceden poderes extraordinarios en la Constitución General de la República; en tercer lugar, el presidente aparece como árbitro supremo al cual los grupos someten sus

²² Ibid. p33

diferencias y legitiman sus intereses; en cuarto lugar, se busca el culto, al presidente y al poder presidencial; finalmente aparecen las formas de relación personal, el compadrazgo y servilismo, como formas de control del personal político al servicio del presidente y su administración.

3.1 LAS SUCESIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO

Las sucesiones presidenciales en México, son determinadas por la continuidad política e ideológica garantizada por el uso y abuso del partido oficial, como punto convergente de las contradicciones de clase, su estudio implica el análisis de los rasgos característicos de cada período electoral.

Las elecciones presidenciales son importantes porque durante este proceso se manifiestan y manipulan las directrices o encuadramientos que posteriormente el Estado impone a la sociedad. Permitiendo la continuidad del sistema político, además de su reproducción. También garantizan las alianzas entre las clases dominantes y las clases populares. Además de lograr el consenso social que permitirá al Estado ejecutar su dominio sobre las clases.

En lo que a procesos electorales se refiere, se va tratar de contemplarlos en forma global, enmarcándolos en la coyuntura social, la crisis económica que los ha determinado, la influencia de los movimientos sociales y la dinámica que les imprimen las alianzas. Para tal efecto es necesario remitirse al texto de Carlos Martínez Assad denominado La Sucesión Presidencial en México, mismo que aporta datos y elementos importantes para el siguiente tema a desarrollar.

PERÍODO 1917-1930

El primer régimen se levanta con una campaña antirreleccionista, otorgándole a Francisco I. Madero un poder no real, sino legal. Carranza asume el poder, en 1914 y se nombra primer jefe constitucionalista, Zapata no lo reconoce y también tiene enfrentamientos con Villa. Carranza llama a una convención a la que Villa no asiste y Zapata no es invitado; ellos no se planteaban el poder, sus demandas eran locales. Se intentaba establecer la paz sin tomar en cuenta a las masas.

El lapso de 1917 a 1927, se caracteriza por ser un período de pugnas entre generales por obtener el poder, a este período se le conoce como caudillismo (poderes locales), que debilitan el poder central. En 1920, cae Carranza y antes de la muerte de éste, Obregón lanza su candidatura. Carranza se opone ya que el proponía a un civil.

Empieza la pugna con el grupo sonorense -llamado así porque los tres son del estado mexicano de Sonora- integrado por Calles, Obregón y De La Huerta. Las grandes tareas de éstos fueron: demostrar la hegemonía de su grupo; pacificación de los otros grupos aún en lucha, reconstruir el país política y económicamente; la construcción del nuevo Estado con un nuevo ejército federal profesionalizado, la centralización del poder (destruyendo los poderes locales); conciliación con la iglesia y E.U., y, la organización de las fuerzas sociales. Obregón aglutina a todas las fuerzas que se oponían a Carranza y logra hacer trato con los zapatistas, su sosten va a ser precisamente el campesinado; mientras que el apoyo de Calles es el movimiento obrero. La sustitución de Carranza, con su muerte, hace que el gobierno de Obregón aparezca como ilegal por el golpe de Estado.

Los años 20's se caracterizan por la unión Obregón-Calles para reconstruir el país. La idea de los sonorenses, era no el ejido, sino la pequeña propiedad como forma de tenencia capitalista. También se plantean crear la nación y Estado dentro del cual se contempla la educación, dicha tarea de la integración educativa es encomendada a Vasconcelos.

"El lema de Obregón es "Caudillismo Revolucionario", caudillos y compromisos es un régimen populista que atiende a las masas y a sus intereses, pero no son éstos los que gobiernan, estos gobiernos son la transición a un Estado capitalista".²³

Se asemeja al Bonapartismo -en donde ni burguesía ni proletariado pueden gobernar, entonces hay un 3er elemento carismático, en este caso es Obregón- es un régimen fuera de clases, porque ni la una ni la otra tienen las condiciones para gobernar, es un régimen pequeño burgués.

Se da la ruptura del grupo sonorense, estableciendo en adelante, la dimisión de los antagonismos de cualquier grupo en el juego institucional. Siendo el candidato

²³ MARTINEZ ASSAD Carlos, La Sucesión Presidencial en México, Ed. Nueva Imagen, México 1981, p.p.198.

El lapso de 1917 a 1927, se caracteriza por ser un período de pugnas entre generales por obtener el poder, a este período se le conoce como caudillismo (poderes locales), que debilitan el poder central. En 1920, cae Carranza y antes de la muerte de éste, Obregón lanza su candidatura. Carranza se opone ya que el proponía a un civil.

Empieza la pugna con el grupo sonorenses -llamado así porque los tres son del estado mexicano de Sonora- integrado por Calles, Obregón y De La Huerta. Las grandes tareas de éstos fueron: demostrar la hegemonía de su grupo; pacificación de los otros grupos aún en lucha, reconstruir el país política y económicamente; la construcción del nuevo Estado con un nuevo ejército federal profesionalizado, la centralización del poder (destruyendo los poderes locales); conciliación con la iglesia y E.U., y, la organización de las fuerzas sociales. Obregón aglutina a todas las fuerzas que se oponían a Carranza y logra hacer trato con los zapatistas, su sosten va a ser precisamente el campesinado; mientras que el apoyo de Calles es el movimiento obrero. La sustitución de Carranza, con su muerte, hace que el gobierno de Obregón aparezca como ilegal por el golpe de Estado.

Los años 20's se caracterizan por la unión Obregón-Calles para reconstruir el país. La idea de los sonorenses, era no el ejido, sino la pequeña propiedad como forma de tenencia capitalista. También se plantean crear la nación y Estado dentro del cual se contempla la educación, dicha tarea de la integración educativa es encomendada a Vasconcelos.

"El lema de Obregón es "Caudillismo Revolucionario", caudillos y compromisos es un régimen populista que atiende a las masas y a sus intereses, pero no son éstos los que gobiernan, estos gobiernos son la transición a un Estado capitalista".²³

Se asemeja al Bonapartismo -en donde ni burguesía ni proletariado pueden gobernar, entonces hay un 3er elemento carismático, en este caso es Obregón- es un régimen fuera de clases, porque ni la una ni la otra tienen las condiciones para gobernar, es un régimen pequeño burgués.

Se da la ruptura del grupo sonorenses, estableciendo en adelante, la dimisión de los antagonismos de cualquier grupo en el juego institucional. Siendo el candidato

²³ MARTINEZ ASSAD Carlos, La Sucesión Presidencial en México, Ed. Nueva Imagen. México 1981, p.p.198.

Calles gana y aunque no era una figura destacada, logra su fuerza a partir de su alianza con Obregón. Calles tiene que irse desligando de esa tutela. Tiene que fundar la construcción del Estado en sus habilidades políticas.

Todos los esfuerzos de pacificación se van quebrantando por pugna entre Calles y Obregón por la sucesión. Obregón rompe con el principio de no reelección y se legitima por el número de votos que recibió. Significa que Calles tiene que ceder al grupo obregonista; los obreros -CROM- se subordinan al ejército. En 1928 Obregón es asesinado marcándose un nuevo período de crisis política.

Es una crisis del sistema en formación en su conjunto, poniéndose en duda la efectividad del sufragio. Se presenta nuevamente el dilema de quién va a ocupar el poder. Calles para lograr la hegemonía, ve la solución en la negociación con los obregonistas y se piensa en un civil para ocupar el cargo. El Presidente provisional, Emilio Portes Gil es designado por el Congreso, es civil y será el encargado de convocar a elecciones y crear el partido -por iniciativa de Calles- como organismo regulador y contenedor de los conflictos políticos. El Partido Nacional Revolucionario (PNR), trata de agrupar a los actores políticos.

Las consecuencias principales de la crisis política de 1928, causada por la muerte de Obregón, son: el surgimiento del PNR; el maximato; Las rebeliones Escobarista y Vasconcelista.*²⁴

PERÍODO 1930-1934

Para este período, se presenta como candidato del PNR a Ortiz Rubio, precisamente esta es la primera campaña electoral de este partido, que para entonces ya había hecho gala de su fuerza con la enorme extensión de maquinarias políticas locales que estableció en todos los municipios del país; traduciéndose en la implementación de la coordinación de las maquinarias electorales para crear la organización que persiste hoy en día. El PNR, encuentra en ellas las posibilidades de introducir su criterio, su disciplina y su candidato.

²⁴ *Maximato, significa que en la forma de gobierno se presenta una dualidad: Por un lado, está el poder que administra y por el otro lado, el poder que decide. La rebelión Escobarista es el último movimiento armado en la lucha por el poder, surgió en el norte de nuestro país y con influencia obregonista. El movimiento Vasconcelista es moderado que recoge la tradición del maderismo.

Esta campaña electoral fue sorprendente, por el recorrido del candidato y la enorme organización que manifiesta en las diferentes campañas del mismo. Otra característica importante de mencionar, son los discursos pronunciados por el entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), del PNR, su contenido es sobre dos temas importantes: Primero la disciplina partidista, referida a la necesidad de que los políticos locales acepten la guía del centro; el segundo, es ecumenismo ideológico -se refiere a la universalidad del partido al cual pueden ingresar todos aquellos que así lo deseen- del PNR; producto de la falta de fundamentación ideológica, se presenta como un elemento de unión abriendo sus puertas a todos, no hay que olvidar que el PNR, surge como una solución a una crisis política determinada. Ortiz Rubio entra en el juego de Calles, pero busca su independencia utilizando toda la fuerza de la institución presidencial como apoyo.

La pugna entre el Presidente y el Jefe máximo, Presidente y partido; se manifiesta en el terreno del Congreso y del Partido, la pugna estriba en lo que significa la institución presidencial y el partido que trata de imponerse al Presidente. Pierde Ortiz Rubio y renuncia.

PERÍODO 1932-1934

Calles busca a alguien que no trate de desligarse de él, designando a Abelardo L. Rodríguez como Presidente interino, sirviendo como telón de fondo para la siguiente elección: Lázaro Cárdenas.

PERÍODO 1934-1940

Cárdenas representa una lógica en el predominio del poder político sobre el civil, se plantea que lo que va a definir un proyecto de gobierno es el partido y se le conoce como Plan Sexenal que fue elaborado en su mayoría por callistas, siendo un plan fundamentalmente ideológico. Cárdenas va a seguir la tarea del Plan Sexenal aunque no es una limitante, porque en su campaña le va servir para hacerlo suyo, recogiendo demandas sociales lo cual le permite ver donde encuentra apoyo.

Lo que va a diferenciar a este régimen de los anteriores es el proyecto de

reformas sociales y la integración de todos los poderes regionales; consolidando así un poder y un Estado.

El programa de reformas es con la finalidad de consolidar un proyecto capitalista, no es un enfrentamiento con la burguesía sino sirve para impulsar al Estado como motor del desarrollo, es decir, establecer reglas de participación entre el Estado y el capital extranjero.

Cárdenas va a organizar a los sectores que integran al país, los obreros y campesinos con la finalidad de incluirlos en la organización oficial PNR, en términos políticos se buscaba mantener separadas a las dos clases, por ello quedaron excluidos los campesinos de la CTM, compuesta únicamente por obreros. Evidenciándose claramente la alianza Estado-obreros (dados los enormes conflictos que se estaban presentando y las proporciones que podía tener y sus consecuencias), como fundamento para fortalecer el Estado.

La política de masas que se maneja es con la mediación del Estado. Se da una identificación ideológica del populismo -alianza del Estado con las masas populares- como acción orientada a cumplir el proceso de desarrollo económico. En 1938, se consolida el Estado y surge el régimen institucional.

PERÍODO 1940-1946

En 1940, Avila Camacho aprovecharía la coyuntura de la 2a. guerra mundial acelerando el proceso de industrialización y a nivel político insistir en la unidad nacional, garantizando las alianzas políticas incluidas las de izquierda. En este régimen se trazan las líneas sobre las que marchará el país en el futuro.

El ejército sale del partido (PRM), decretado a partir del contexto internacional de la 2a guerra mundial. Este contexto va a permitir una alianza interna de clases, frente a la amenaza de la guerra, el ejército necesita mantenerse unido para defender la soberanía nacional. Se convoca la Unidad Nacional, siendo un intento de alianza de clases dentro de la nación frente a la amenaza externa. Esta logra sus objetivos: todo esta por debajo de los intereses de la Nación.

En 1946, se presentan elementos importantes para la elección presidencial, el PRM se convierte en lo que es ahora Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Para la candidatura de Miguel Alemán, no fue fácil unir las fuerzas políticas para apoyarlo. Se presentan dos elementos preelectorales importantes: la reorganización del PRM en PRI y las reformas a la Ley Electoral.

"La restructuración del partido gubernamental fue resultado, no solo, de la necesidad de fortalecerse mediante el debilitamiento de los bloques al instituir la filiación individual y hacer más fuerte los grupos de control político de las cámaras con la creación de secretarías de acción política, sino que respondió a las críticas y peticiones de cambio que tanto la izquierda como la derecha venían formulando".²⁵

El proyecto de reformas a la Ley Electoral se realizó en 1945, las innovaciones que presentó fueron: la creación de la Comisión de vigilancia Electoral, formada por seis miembros, dos por cada poder, presidida por dos comisionados de los partidos políticos; y la definición de estos. A pesar de la oposición a estas reformas se estableció como una necesidad oportuna. También se dijo que la finalidad era para sustituir las autoridades municipales en la preparación y desarrollo del proceso electoral. La membresía para los partidos se fijó en un mínimo de 30 mil, existiendo transitoriamente un artículo que permitía en las próximas elecciones que los partidos tuviesen 10 mil miembros (300 en cada una de las terceras partes de las entidades federativas).

PERÍODO 1946-1952

Se iniciaba la campaña electoral y se nombra a Miguel Alemán quien acepta la postulación y después de afrontar aspectos conflictivos (padillistas y sinarquistas); se realizaron las elecciones en total orden, sin embargo padillistas y panistas se quejaron de fraude electoral. El régimen de Miguel Alemán va a dar continuismo al proyecto de industrialización del país. Para el siguiente período electoral será importante mencionar el papel que desempeñó el henriquismo como última disidencia política organizada en México.

Valga decir, que la élite política está conformada por dos instituciones fundamentales: el partido oficial y la institución presidencial centralizada. En donde el partido es el canalizador del descontento político. Cuando se da una crisis de

²⁵ Ibid. p. 128

hegemonía, se presenta lo que se conoce como disidencia, es importante en tanto que es única y real en términos del bloque en el poder.

La oposición no disidente, la de masas independiente cuando se manifiesta es reprimida y aplastada y, la disidencia auspiciada por el gobierno, le sirve para dar un trastocamiento de democracia liberal, sin poner en peligro su estancia en el poder ni la estabilidad del partido oficial.

La oposición disidente hace tambalear la estabilidad de la élite política, poniendo en evidencia la crisis de hegemonía de la clase dominante.

En México, este tipo de oposición se ha presentado a través de diferentes figuras políticas: el almanismo (1940), el padillismo (1946) y el henriquismo (1952), éste último intento disidente se caracterizó por las fuertes críticas del ejercicio del poder; sin embargo no logró captar sus fundamentos y justamente fue lo que le restó importancia significando también su fin.

PERÍODO 1952-1958

En 1951-1952 se prepara el ambiente preelectoral, la oposición del PRI estaba encabezada por Lombardo Toledano y Miguel Henríquez Guzmán con los siguientes partidos: el Popular, el Comunista Mexicano, la Federación de Partidos del Pueblo, el Constitucionalista Mexicano, el Revolucionario y el Obrero Campesino de México. Los otros fueron el PAN y el Nacionalista de México.

Dentro de este contexto se dieron intentos de coalición partidista que sin embargo no fructificaron dados los intereses, las pretensiones y las diferencias de corrientes que se pusieron de manifiesto, al tratar de efectuar las alianzas entre la oposición izquierdista.

El 6 de julio se realizaron las elecciones resultando ganador el candidato del partido oficial Adolfo Ruiz Cortinez. Con esta elección se puso un cerco a la democracia pluripartidista; con ello se trataba de evitar el peligro a la estabilidad o lo que es lo mismo el equilibrio de fuerzas políticas, así mismo las escisiones de grupo no serían manejadas al exterior del mismo.

PERÍODO 1958-1964

Durante este periodo la acción política de las organizaciones fue muy limitada para estas elecciones y, sus efectos repercutieron, principalmente, a nivel interno. El Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Popular, y el Partido Obrero-Campesino (PO-CM) habían pactado una alianza electoral para la postulación de un candidato a la presidencia.

Las diferencias de esta coalición se manifestaron, en primer lugar, cuando el PP decidió no lanzar candidato propio y, en cambio solicitar a su afiliados y simpatizantes su voto por Adolfo López Mateos. Por otra parte el PCM acordó postular a su candidato a Miguel Mendoza López, que carecía de registro oficial.

La postura del PCM derivó en una escisión al interior del PO-CM debido a que una corriente apoyaba la resolución del PCM y, otra corriente manifestaba que debido a la forma unilateral con que se había procedido a postular a Mendoza, el apoyo del PO-CM no sólo no ayudaría a lograr la unidad orgánica sino que además debilitaría a su partido. Finalmente el Pleno del Comité Directivo del PO-CM en 1958, decidió, por mayoría de un voto, apoyar la candidatura presentada por el PCM.

Adolfo López Mateos es llevado por el PRI a la Presidencia de la República, el cual asume el cargo en medio de una situación de fuertes conflictos sociales que sin embargo el nuevo Presidente maneja a través de la actuación represiva misma que continuará marcando en forma definitiva la elección antipopular de los presidentes subsecuentes. En tanto se trate de imposiciones que favorezcan a una sola clase, y sea en detrimento de las demandas populares.

PERÍODO 1964-1970

El gobierno de Díaz Ordaz, terminará las posibilidades de participación popular siendo casi nulas ante la falta de credibilidad en el sistema, aunado a la represión a cualquier demanda social, como única alternativa de solución (movimiento estudiantil de 1968) a la crisis económica del país.

PERIODO 1970-1976

Luis Echeverría practicó una política con las siguientes características: reponer la hegemonía ideológica, controlar y terminar con todo movimiento social desestabilizador, solucionar las demandas de la clase media y conservar el poder de adquisición de los trabajadores. En lo económico se manejó, continuando con las reformas fiscales, de control de inversiones extranjeras y crecimiento del gasto y la inversión pública. A pesar de todo estos intentos reformistas fracasan y lo mismo sucede con la búsqueda del apoyo sindical. Todo ello redundó en un mayor endeudamiento externo porque se continúa ejercitando el gasto y la inversión por parte del Estado.

Este gobierno asume el poder y su tónica es también represiva a cualquier manifestación contraria a su régimen. Evidenciando con ello el deterioro del sistema para lograr el consenso social. Su política consistió en recuperar la pérdida de la hegemonía ideológica (significa la unidad al interior del grupo en el poder); terminar con los movimientos terroristas y guerrilleros diseminados en diferentes partes del país. Buscó la inclusión de la juventud a la contienda electoral y partidista.

Para lograr lo primero dio impulso al derecho al voto entre los jóvenes de 18 años (antes la ley exigía 21), y el derecho a ser elegido diputado a los 21 (antes a los 25), y senador desde los 30 años (antes 35). En lo que se refiere al Ejecutivo y puestos de elección popular proliferó la juventud a la que se le hizo una gran publicidad y difusión con lo que se pretendía reducir el abstencionismo. En lo que respecta a los partidos políticos se redujo al mínimo de votación necesaria para su preservación; tales fueron los casos del PPS y el PARM. Sin embargo estas medidas no resultaron la solución a la problemática del abstencionismo electoral.

"En este período prolifera la desconfianza en la credibilidad del sistema, y prueba de ello es que el PAN, eterno opositor del PRI no presenta candidato a las elecciones cuando López Portillo, se presenta como candidato al siguiente régimen. Sin embargo el Partido Comunista Mexicano presenta fuerte lucha, obligando a que sean reconocidas las organizaciones políticas de izquierda en los procesos electorales".²⁶

²⁶ Ibid. p. 19

PERÍODO 1976-1982

En el gobierno López Portillo, aparecieron los grupos económicamente fuertes que se oponían a la intervención del Estado en el ámbito económico. Al parecer hicieron mella en el jefe del Ejecutivo porque terminó aceptando las presiones tendientes al liberalismo económico, con resultados de la dependencia, la especulación financiera y crediticia, inflación y la consecuente congelación de precios, desempleo y la contracción de las inversiones y servicios. Trató de contraponer al poder monopólico, el poder económico estatal por medio de la explotación del petróleo. Sin embargo no impidió la presencia del capital monopólico en puestos estratégicos del Ejecutivo con enorme influencia ideológica en los sectores económicos y del gobierno

Durante el período de López Portillo, se intentó una reforma política al sistema de partidos, cambiándose los requisitos legales para el registro provisional y conforme a la nueva ley, pudieran emerger algunas organizaciones hasta entonces desconocidas. Con esta normatividad también se favorecieron algunos partidos que habían perdido su registro y se les otorgó nuevamente a reserva de de cumplir con el mínimo de votación como el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano. También se pusieron en juego algunos grupos de la izquierda aunque débiles entraron a la lucha electoral.

"Por otro lado la reforma propuesta al PRI, no fue más allá de ciertas modificaciones a los estatutos en lo referente a la división del trabajo en el desarrollo de sus funciones".²⁷

Al final del sexenio se da una nueva crisis que origina especulaciones que originan la fuga de capitales, lo que obliga al gobierno a nacionalizar la banca para contener las fuertes presiones de los diferentes grupos poderosos por lo menos hasta terminar su mandato.

PERÍODO 1982-1988

El gobierno de Miguel de la Madrid, se tiene que enfrentar a la crisis fiscal y a la deuda externa, en medio de una problemática de dudas por parte de los sectores productivos de la sociedad. Lo más viable fue delimitar las líneas de acción del Estado ante la nacionalización de la banca en 1982. Las acciones de Ejecutivo se orientaron a remarcar constitucionalmente las reglas principales de la convivencia económica: Se

²⁷ Ibid. p. 19

erige al Estado como rector dentro del sistema de economía mixta, que reconoce la existencia de los sectores público, social y privado. Las estrategias se realizaron en torno de un reordenamiento económico y de cambios estructurales en el sector público, para controlar el déficit y reestructurar el gasto público y, revisar la dimensión del gasto de los sectores central y descentralizado.

El gobierno se fortaleció con la inclusión de reformas constitucionales en los poderes Legislativo y Judicial para alentar la democracia en nuestro país, superar la crisis y ampliar los campos de participación social. Además esta reforma se fue extendiendo durante todo el sexenio, comprendiendo las estructuras fundamentales del Estado: el municipio, los procesos electorales y el pluralismo político, medidas tendientes a reafirmar la división de poderes y la acción internacional del país por mencionar sólo algunos ejemplos de esta política reformista del Estado.

Por todo lo anterior se puede mencionar, la correspondencia de nuestro país al modelo de desarrollo mundial en cuanto a la liberalización de las economías y el redimensionamiento de los aparatos del Estado..

PERÍODO 1988-1994

El regimen actual busca la implantación de un modelo de desarrollo vinculado con los mercados internacionales, sin que se vulnere la soberanía nacional. Paralelamente promueve la justicia social " para mitigar los efectos que dejó la crisis y los que ocasiona el tránsito hacia el nuevo modelo de desarrollo".²⁸

Se pretende elevar el nivel económico y una mayor participación ciudadana en la vida democrática. Logrando con ello el fortalecimiento de la democracia conjuntamente con la justicia social para crear las condiciones necesarias para el modelo de desarrollo, además de sustentar las bases de las reformas del Estado.

Finalmente, en lo que a procesos electorales se refiere, se puede mencionar que los mecanismos de dominación y legitimación tradicionales comienzan a desmembrarse con lo que el status electoral desconocido hasta no hace mucho, es disfuncional en

²⁸ SALINAS DE GORTARI, Carlos, Segundo Informe de Gobierno, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México 1990, p 10.

función de la estrategia política y económica dominante y a la estructura del poder; lo cual no significa que la crisis económica se convierta en crisis política, o que se esté dando una separación institucional; más bien la articulación entre política y economía, y entre Estado y sociedad, está transcurriendo por un ajuste estructural. (ver el cuadro 3 sobre las elecciones en México)

ELECCIONES EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1910-1982)

Años y Candidatos	Votos	%	Años y Candidatos	Votos	%
1910			1916		
PRESIDENTE			Alonso	2293547	100.00
Díaz	18828	100.00	Padilla	1786901	77.90
Madero	18625	98.93	Castro	443357	18.33
Linosolour	196	1.01	Calderón	29337	1.27
Reséndiz	1	0.00		33952	1.46
Dehna	2	0.01	1932		
Sánchez G.	1	0.00	Ruiz Cortines	3651201	100.00
VICE-PRESIDENTE			Hernández	2713419	74.31
Corral	18802	100.00	Hernández	579745	16.87
Dehna	17177	91.35	González Luna	285555	7.82
Dehna	1394	7.41	Toledano	72482	1.98
Vázquez Gómez	187	0.99	1958		
Reyes	12	0.06	López Mateos	7483103	100.00
Zúñiga y M.	1	0.00	Álvarez	6787754	90.43
Madero	1	0.00	Alvarez	705303	9.42
Otros	30	0.16	Otros	10346	0.13
1911			1964		
Madero	20146	100.00	Díaz Ordaz	9422185	99.98
L. de la Barra	19997	99.28	González Torres	8368446	88.81
Vázquez Gómez	87	0.40	Otros	1034337	10.97
Otros	18	0.07		19402	0.20
VICE-PRESIDENTE			1970		
Pino Suárez	16033	100.00	Echeverría (PRI)	13915963	100.00
L. de la Barra	10245	63.89	(Por el PRI)	11970893	86.02
Iglesias C.	5664	34.70	(Por el PIS)	11708065	84.13
Otros	173	1.07	(Por el PARM)	120493	0.87
1917			(Personales)	75810	0.54
Carranza	812928	100.00	(Personales)	66526	0.48
González	727305	98.07	González Morán (PAN)	1945070	13.98
Obregón	11815	1.43	1976		
Otros	408	0.49	López Portillo (PRI)	18727993	100.00
1920			(Por el PRI)	15435321	92.27
Obregón	1181650	100.00	(Por el PIS)	648778	3.88
Robles D.	1131761	95.78	(Por el PARM)	339922	2.03
Otros	47442	4.01	(Personales)	303972	1.82
Otros	2357	0.19	1982		
1924			Miguel de la Madrid Hurtada	23592888*	100.00
Calles	1593257	100.00	(Por el PRI)	16748006	70.99
Flores	1340634	84.14	(Por el PIS)	16145254	68.43
Otros	232599	16.86	(Por el PARM)	360565	1.53
1926			Pablo Emilio Madero (PAN)	242187	1.03
Obregón	1670453	100.00	Ignacio González Golliz (PIIM)	3700046	15.68
1929			Aroldo Muñoz Verdugo (PSUM)	433886	1.84
Ortiz Rubio	2082106	100.00	Cándido Díaz Cerecedo (PST)	821995	3.48
Vascoelco	1947848	93.55	Rosario Ibarra de Piedra (PRT)	342005	1.45
Triana	110979	5.32	Manuel Moreno Sánchez (PSD)	416448	1.77
Otros	23279	0.11	No registrados	46413	0.20
1934			Votos anulados	24474	0.12
Cárdenas	2266971	100.00	1988**		
Villaseal	2265900	98.19	Carlos Salinas de Gortari (PRI)		100
Tejada	24395	1.07	Cuauhtemoc Cárdenas Solerzano		58.09
Laborde	16037	0.70	Manuel J. Clouthier (PAN)		25.56
1940					16.35
Ávila Camacho	2637582	100.00	* La fuente da como votos totales 23592888, cantidad que no coincide con la suma de la columna.		
Almazán	2476641	93.89	Nota: En 1910 y 1911 las elecciones fueron indirectas, los presidentes faltantes solo fueron designados. En 1976 en el acta del Diario de Debates solo se dio constancia de los votos por el candidato registrado, y presidente electo.		
Sánchez Tapia	161101	5.72	Fuente: Diario de Debates de la Cámara de Diputados.		
Otros	9840	0.37			

Fuente: PABLO GONZALEZ CASANOVA. El Estado y los Partidos Políticos en México, Ediciones Era México 1988, pp 257.

Fuente: "Semanario Político", núm 112, revista Tiempo, México, núm. 2316, 30 de agosto de 1988.

3.2 LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

En México, el desarrollo de los partidos políticos y de la vida electoral sólo pueden ser entendidos si se les vincula estrechamente a la historia del Estado. Esto viene a evidenciar la existencia de un proceso universal en el que se presentan dos fenómenos similares: el de un partido único o predominante en las naciones de origen colonial, y el del partido del Estado, el partido del bloque hegemónico y su gobierno. México no es ajeno a este fenómeno, ya que cuenta con un partido aunque no único si es un partido predominante y además es el partido del Estado.

El Estado mexicano se caracteriza por una estructuración de la vida política de poder y la política de masas en torno a la cual gira una memoria local en los grupos gobernantes. Así mismo por tener un legado de experiencias y una cultura del poder. Si recurrimos a la historia podemos ver que los antecedentes se pueden encontrar a partir de nuestro origen colonial y dependiente.

Pablo González Casanova en su libro El Estado y los Partidos Políticos establece:

"El Estado y los partidos políticos nacen en relación con la política de poder y con la política de masas. En donde las alianzas y la persuasión forman parte del poder y de la vida de las masas. Dentro del desarrollo histórico y al mismo tiempo, se incluyen dos fenómenos: la represión y la cultura autoritaria, oligárquica, y el de las clases dominantes, de las burguesías de origen colonial y sus relaciones de dominación y explotación".²⁹

En el siglo XIX, con la Constitución de Cádiz y las primeras elecciones de consejeros municipales y diputados a Cortes, se expresan los elementos de creación y memoria de manipulaciones y trampas electorales. En donde en esas primeras experiencias democráticas que tienen que afrontar las autoridades coloniales, el autoritarismo se manifiesta como realidad y representación. Esta Constitución no sólo auspicia la motivación a los mitos democráticos, sino las prácticas de manipulación autoritaria de las elecciones.

²⁹ GONZALEZ CASANOVA Pablo, El Estado y los Partidos Políticos en México, Ed. Era, México 1988, p.p. 257.

La segunda experiencia de la creación y la memoria política se presenta con la guerra de independencia contra España. Es una guerra caracterizada por la movilización de masas, en donde sus dirigentes son curas y sus ejércitos son populares. Esta guerra marco la enorme significación de las alianzas y/o combinaciones entre las clases dominantes y dominadas.

El período comprendido entre 1820-1863 se dió la independencia, la intervención de los franceses, la guerra con Estados Unidos y la guerra de Reforma; en esta etapa se da el mayor número de alianzas, sistemas de gobierno y formas de lucha. En tanto se recurre a la persuasión y al mito como medios de dominación política. Resulta significativa la pérdida de la mitad del territorio nacional a manos de Estados Unidos, la cual sentará las bases de la conciencia política nacional aún persistente en nuestros días. Esto se refiere al derecho de la soberanía en términos territoriales.

La cuarta experiencia de la conciencia política ocurre con la República Restaurada (posterior a la intervención francesa) en donde las alianzas chocaron, manifestándose cuando los gobernantes liberales dieron prioridad a la lógica del poder, sin dejar la persuasión. En las elecciones apareció la cultura oligárquica de la manipulación y el fraude.

En el porfirismo la conciencia política se refiere a la apropiación del poder por la fuerza, siendo éste el primer poder hegemónico de clase. En donde los terratenientes y caudillos liberales se aliaron conjuntamente con el capital financiero emergente norteamericano. El Estado basó su hegemonía en la integración económica combinándola con la represión. Sin embargo, cuando Díaz abrió el juego de partidos políticos, se originó la Revolución Mexicana y con ella parecía el devenir del caos y la anarquía; sólo que los gobernantes y rebeldes ya conocían la hegemonía y como lograrla conjuntamente con las nuevas experiencias.

Durante la etapa inmediata anterior -el porfirismo- se habían manifestado corrientes o tendencias -liberales y conservadores- que sólo se planteaban cuestiones reformistas; no lograron contar con las bases para formar un partido organizado, con principios y programas. Nunca lograron contar con la fuerza suficiente que les permitiera actuar como mediador político en el campo electoral. Además existía una discontinuidad política y la violencia era la única alternativa. En este contexto, la despolitización de la vida nacional, originó que las masas que fueron a la revolución se identificaron con los caudillos antes que a las organizaciones.

Nuestro país no había tenido en el pasado una herencia de partidos políticos y en los años siguientes a la lucha armada de la revolución, la diversidad de grupos que trataron de organizarse como partidos tuvieron que enfrentarse a diferentes problemas y entre ellos quizá el más importante fuera el del caudillismo.

La Constitución de 1917, no mencionó a los partidos políticos, pero reconoció el derecho de los ciudadanos de "asociarse para tratar los asuntos políticos del país" (art.34, fr.III). Sin embargo y a pesar de que en dos ocasiones en el Congreso se trató el tema de los partidos políticos con la oposición de la ala izquierda; que se preocupaban ante todo por las reformas de tipo social y no consideraban necesario legislar al respecto. Así se propicia que diferentes formaciones políticas se convirtieran en partidos con tesis agraristas, obreristas, comunistas, liberales o cooperativistas.

Estos mismos tenían que hacer frente a la dominación que los caudillos ejercían sobre la vida política nacional; debido a esto, los partidos tuvieron que guardar una estrecha relación de dependencia con los principales jefes revolucionarios.

El sistema político-electoral de México se compone de elementos que permiten establecer la diferencia del partido del Estado, la de los partidos de poder, los partidos políticos y la de los partidos creados especialmente para una elección. Los partidos de poder tradicionales del siglo anterior, son el clero y el ejército y a ellos se suma el Partido Comunista Mexicano que pretendía ser partido de poder y partido político, fracasando debido a su debilidad en ambos sentidos. Al clero y al ejército se les controla en 1940. Posteriormente resurgirán como grupos de presión dentro del gobierno y fuera de él.

Al respecto de los partidos políticos, González Casanova menciona:

"La diferencia entre los que se organizan para una sola elección y los que tienen un carácter permanente es muy significativa. Los partidos ad hoc para una elección surgen en torno a un candidato. Durante años se ligan a los grupos de poder, ya sea a las fuerzas tradicionales de la vieja oligarquía, el imperialismo de enclave, y el clero, o a uno o varios caudillos militares surgidos de la revolución. En todo caso esos partidos electorales ad hoc, son en cierta forma partidos armados. Su proyecto no sólo consiste en participar en una elección, sino intentar la toma del poder. Cuando el objetivo de "tomar el poder" se pierde, cuando los partidos para una elección ya no tienen la

posibilidad de pasar a la rebelión, empiezan a decaer. Los que les suceden se convierten en meros instrumentos de presión de los candidatos y sus clientelas. A menudo son parte de una oposición de circunstancia que el propio Estado alienta y regula para encauzar y controlar aquella parte de la oposición que no se expresa en los partidos institucionales".³⁰

Los partidos permanentes, cuentan con cierta aprobación dentro del sistema, pugnan por el cambio circunscribiéndose dentro de los marcos legales impuestos.

En términos históricos, en México se han desarrollado tres diferentes sistemas de partidos y elecciones en diferentes etapas. La primera es de 1917 a 1933, caracterizada por el multipartidismo originalmente "caudillista-casiquil", en donde los jefes políticos controlan el desarrollo y los procesos electorales. La fundación del PNR, rompe este patrón. La segunda etapa deriva en la centralización corporativista, -ésta se desarrolla de 1933 a 1938- que provoca una serie de reformas destinadas, al establecimiento de partidos nacionales, así como a la consolidación del partido oficial, lo cual significa lograr la centralización del control de los procesos políticos en el Ejecutivo Federal y la burocracia del partido estatal.

Los partidos políticos son elementos fundamentales para la existencia y funcionamiento del sistema político de la democracia representativa. Además representan los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad.

Como se mencionó en párrafos anteriores, en la Constitución de 1917 no se mencionó el tema de los partidos políticos y no fue hasta 1963, al establecerse el sistema electoral para la representación de las minorías denominado "diputados de partido" que empieza a hablarse del marco jurídico de estos, ciertamente ya existía en la legislación electoral la regulación, tanto de los requisitos como de la intervención en los procesos correspondientes. No fue sino hasta 1977, que se presenta la constitucionalización de los partidos políticos siendo una parte de la llamada reforma política iniciada. Se agregaron cinco párrafos en el artículo 41 de la Constitución, incluido en el capítulo denominado "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno".

Dentro del marco constitucional se establece que los partidos políticos son entidades de interés público, lo cual deriva en su reconocimiento de su naturaleza como

³⁰ Ibid. p.130

sujetos de derecho público. Además los fines que este marco jurídico les reconoce son:

"1) promover la participación del pueblo en la vida democrática; 2) contribuir a la integración de la representación nacional, y 3) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los principios y programas que los partidos postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".³¹

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reglamenta las bases constitucionales referentes al régimen jurídico de los partidos políticos, atribuye al Instituto Federal Electoral, el registro de las organizaciones políticas.

Para el registro de una organización como partido dentro del contexto jurídico se establecen dos requisitos: primero, que constituya una corriente de opinión organizada y, segundo, que tenga un cierto grado de representatividad en la sociedad.

Asimismo, adopta dos procedimientos, llamados de registro definitivo y de registro condicionado. Para ambos procedimientos el requisito para constituir una corriente de opinión organizada, es presentando los denominados documentos básicos. Estos deben contener: la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos entre otros.

Es importante señalar, que la decisión final sobre el registro de los partidos políticos recae en los electores independientemente del procedimiento que se opte, de registro definitivo o condicionado, sólo conservarán su reconocimiento legal aquellas organizaciones que logren el 1.5 por ciento de la votación nacional en alguna de las elecciones en que participen. Además existen otras causas para la pérdida del registro tales como: no cumplir con los requisitos necesarios para obtener el propio registro; incumplir de manera grave sus funciones a juicio del Instituto Federal Electoral; no designar a los diputados correspondientes para formar el colegio electoral, no comunicar la debida designación, o simplemente que no participen y/o no cumplan con su funciones. La pérdida de registro de un partido no reconoce validez sobre los triunfos que sus candidatos hayan logrado en las elecciones.

La resolución de la pérdida de registro debe ser emitida por el Instituto Federal

³¹ NUÑEZ JIMENEZ Arturo, El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, Ed. Era, México 1988, p.p. 257.

Electoral y ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, dentro de la legislación mexicana existe un régimen de derechos y prerrogativas para los partidos, según el registro obtenido, condicionado o definitivo. Así el que tenga registro definitivo se denomina "partido político nacional"; y "partido político" al de registro condicionado.

Los derechos de los partidos nacionales se refieren entre otros a su participación en la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones; al disfrute de las prerrogativas otorgadas por la ley; a la postulación de candidatos en elecciones federales; a formar frentes y coaliciones e incluso la fusión; a designar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral; a establecer relaciones con partidos políticos extranjeros siempre y cuando se mantenga la independencia política y económica y el respeto a la integridad y soberanía nacional.

Para los partidos políticos con registro condicionado, se les confieren derechos y prerrogativas tales como: contar con representantes sólo con voz pero sin voto en los órganos del Instituto Federal Electoral; postular candidatos en las elecciones federales; disfrutar del régimen fiscal y de las franquicias postales y telegráficas; recibir el 50% del financiamiento público señalado para cada partido político nacional por concepto de sus actividades generales.

Las prerrogativas se refieren a las condiciones mínimas que les otorga el Estado para el cumplimiento de sus fines. Estas se refieren en materia fiscal, de franquicias postales y telegráficas, de radio y televisión y de financiamiento público.

Se puede decir que el panorama político y el marco jurídico actual inciden en el ascenso de la oposición, con lo que el problema del proceso electoral adquiere otro sentido: en lo subsecuente se definirá qué tipo de partido dominante prevalecerá, si un partido hegemónico o un simple partido gobernante que encare y mida su proyecto con el de otras organizaciones políticas.

Dado que la cuestión de la democracia es vital para la mayoría de los mexicanos. El tránsito hacia un México más democrático y plural -un proceso que ha sido hasta ahora demasiado lento- exige la reforma de todos los partidos políticos y, en primer lugar, la del PRI. Ha sido y es el partido del gobierno; tiene que separarse y conquistar su autonomía. De lo contrario, se petrificará o se extinguirá. Pero la independencia será

imposible mientras viva del subsidio gubernamental. (ver cuadro 3.0 sobre partidos políticos)

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

**PARTIDOS POLITICOS
ALGUNOS DATOS BASICOS (1985)**

nombre del partido	siglas	Ideología invocada o atribuida	partido o grupo de que surgió	año de fundación	año de registro	alianzas y acciones conjuntas	% de votos para diputado de mayoría		observaciones
							1982	1985	
Partido Revolucionario Institucional	PRI	Demócrata social-populista	Del partido de la Revolución Mexicana PRM (1938)	1946 (enero)	1946 (30 de marzo)	PPS PARM	69.4	65.0	El PRM a su vez surgió del Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929) primer partido del Estado
Partido Acción Nacional	PAN	Liberal-católico democrático conservador	Organizaciones Católicas y antiguas "maderistas"	1919 (16 de septiembre)	1948 (2 de julio)	Unión Nacional Sinarquista PDM	17.5	15.3	La tradición liberal de AN, es iniciada por políticos que invocan al presidente Francisco I. Madero
Partido Popular Socialista	PPS	Marxista-leninista antimperialista, reformista	Partido Popular, PP (1948)	1960 (octubre) (como PPS)	1948 (2 de julio) (como PP)	PRI	1.9	2.0	El PP se transformó en 1960 en PPS
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM	Revolucionario, nacionalista, populista	Grupos Militares "carrancistas"	1954	1957 (5 de julio)	PRI	1.4	1.7	Los fundadores del PARM invocan sus servicios a la revolución y en especial al presidente Venustiano Carranza en 1982 el PARM perdió su registro definitivo como partido político nacional. El 19 de junio de 1984 se le concede el registro condicionado al resultado de las elecciones de 1985, después de las cuales recupera su registro definitivo
Partido Socialista Unificado de México	PSUM	Socialista democrático reformista	Fusión del Partido Comunista Mexicano PCM (1919), Partido Socialista Revolucionario, PSR (1976), Partido del Pueblo Mexicano, PPM (1977), Movimiento de Acción y Unidad Socialista, MAUS (1969-1970) y Movimiento de Acción Popular, (1980)	1981 (7 de noviembre)	1978 (3 de mayo) (como PCM)	PMT	4.4	3.2	El PSUM usa el registro definitivo del PCM a partir del 17 de diciembre de 1981. El PSUM ha sufrido dos escisiones importantes en 1984 se formaliza la salida del PSR que en la fusión de 1981 no había perdido su registro como asociación política. En enero de 1985 salen fracciones de lo que fue el PPM y PCM para formar la Corriente Democrática y radical que después adoptó el nombre de Partido de la Revolución Socialista (PRS)
Partido Social Democrata	PSD	Socialdemócrata	Acción Comunitaria AC, ACOMAC (1967) luego denominada Acción Comunitaria, Acción Política, ACOMAP (1978)	1980 (14 de diciembre)	1981 (11 de junio)		0.2		El 11 de noviembre de 1982 el PSD perdió su registro condicionado como partido político por no obtener el 1.5% de la votación en ninguna de las 4 votaciones nacionales en las que participó
Partido Demócrata Mexicano	PDM	Demócrata populista	Organizaciones católicas, de antiguos cristianos y sinarquistas	1973	1978 (3 de mayo)	PAN	2.3	2.7	
Partido Mexicano de los Trabajadores	PM-T	Democrático antimperialista, radical	Intelectuales, militantes del movimiento ferrocarrilero de 1938-1939, del Movimiento de Liberación Nacional (1961) y del movimiento estudiantil de 1968	1974 (septiembre)	1984 (4 de julio)	PSUM PRS		1.5	
Partido Socialista de los Trabajadores	PST	Socialista democrático antimperialista, reformista	Facción del PMT	1975 (mayo)	1978 (3 de mayo)	PRI	1.8	2.5	
Partido Revolucionario de los Trabajadores	PR-T	Trotskista	Varios grupos trotskistas	1976 (septiembre)	1981 (11 de junio)	PSUM	1.3	1.3	

Noviembre de 1985

Fuente: PABLO GONZALEZ CASANOVA, El Estado y los Partidos Políticos en México, Ediciones Era México 1988, pp 257.

3.3 SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

La Secretaría de Gobernación aparece en el cuadro institucional del Gobierno de México a partir de 1821, y conforme a las diferentes disposiciones jurídicas, ha sido transformada tanto en estructura como en funciones.

Actualmente forma parte de la Administración Pública Federal, dentro del sector central y con el carácter de Secretaría de Estado, se rige por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona en el artículo 26 la organización por parte del Estado del sistema de planeación democrática para el desarrollo económico, político y social. La Ley faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos y criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo a nivel nacional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 9º menciona la formulación por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública, Central y Paraestatal, de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico, político y social con base en las prioridades establecidas por el Ejecutivo Federal. Al respecto para el presente sexenio se denominó Sistema Nacional y Planeación Democrática.

Así mismo en la LOAPF, en lo concerniente a las facultades de las Secretarías de Estado en lo que se refiere a la de Gobernación señala en el artículo 27 fracción XVI. "Corresponde fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes".

Antes de las modificaciones que dan origen a la nueva normatividad, como instrumento jurídico del Estado Social de Derecho que legitima la intervención del mismo sobre los procesos electorales de la sociedad; la Secretaría de Gobernación era la encargada del manejo y control de los procesos electorales. Así como de toda la documentación electoral y de los procedimientos que intervienen en dichos procesos.

La situación que se presentaba requería una revisión a fondo, ya que la problemática consistía en un sistema general totalmente obsoleto, dadas las dimensiones de información requeridas por el crecimiento poblacional del país, también

en lo referente al manejo y procesamiento de datos, los métodos y las técnicas que se utilizaban eran las tradicionales, lo cual da como resultado una información insuficiente y poco confiable. Aunado a ello, el problema de falta de credibilidad en el Gobierno y como consecuencia la manifestación de la sociedad incrédula de la ejecución de la democracia en México, se presenta en su apatía y abstencionismo tanto para registrarse en el Padrón como a participar en los procesos electorales.

Dadas las circunstancias se plantea como una necesidad el proyecto de sistematización electoral en México con características únicas por su alcance y relevancia en el País.

Para tales efectos la Secretaría de Gobernación en 1990, convocó al concurso a empresas relacionadas con la sistematización en grandes volúmenes de información; tanto nacionales como extranjeras para la licitación que requería una solución integral. El proceso de evaluación y selección de los proveedores contó con un grupo de asesores técnicos de diferentes sectores social, económico, partidos políticos y de la Secretaría de Gobernación.

Las soluciones integrales requeridas a los proveedores debían contemplar:

- Equipo informático y de comunicaciones.
- Programas de operación y aplicación.
- Asistencia técnica y capacitación.
- Adaptación de locales y equipos auxiliares.
- Estrategia de implantación de las soluciones.
- Planes de contingencia.

La implantación de la solución integral requerida para cubrir la primera etapa de formación del nuevo padrón electoral debía estar diseñada, implantada y en operación para proveer los diferentes servicios del Registro y procesar las elecciones Federales del 18 de agosto de 1991.

3.4 CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

El actual sistema electoral tiene tres elementos importantes: la centralización y calificación de sus procesos por parte del Estado y guarda una estrecha relación de apoyo, en materia de recursos entre la administración pública y el partido oficial. Lo que implica, que éste marco no se puede reproducir sin la intervención del Estado, en sus diferentes reformas, las cuales tienden a limitar la participación de la oposición en las elecciones, y posteriormente ampliar dentro de ciertos límites, los espacios políticos para estos partidos, lo cual no es fortuito, ya que existe la necesidad de presentar un pluripartidismo sólo existente de manera restringida; y las limitaciones objetivas a la capacidad de movilización y aglutinamiento de masas, tendiente de manera acentuada hacia el abstencionismo. constituyéndose como un factor fundamental del sistema partidario y electoral en México.

Dentro del sistema político mexicano, la reforma política -modificación jurídica y alternativas que permitan la participación política- representa la alternativa mediadora de la representación de la opinión popular. Ciertamente esto no evidencia productos a corto plazo, sin embargo se manifiesta como un trastocamiento del equilibrio de fuerzas de los partidos políticos. Lo que se busca es una cohesión ideológica, política, social, cultural y económica en la sociedad mexicana para asegurar el devenir del proyecto histórico nacional.

De ahí que el actual régimen, haya propuesto nuevas formas de interrelación entre la sociedad civil y la política, y/o se practiquen nuevas técnicas de unificación, organización, coordinación e integración al interior del gobierno.

La tesis del programa de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari denominada: Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, en su discurso de toma de posesión manifestando participación, pluralismo y respeto a la voluntad ciudadana. Fue la base que convocó para revisar la legislación en materia electoral. Misma que se realizó dentro del proceso legislativo, dando como resultado la nueva normatividad electoral.

En este contexto genérico, se ha modificado e instrumentado el marco jurídico; cabe señalar, "las reformas a los Artículos 5o, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los Artículos transitorios 17, 18 y 19, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".³²

La instrumentación de este marco jurídico se ha traducido en el "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)".³³ Así la sociedad mexicana dinámicamente se muestra con un mayor afianzamiento que se comprueba en la reactivación de la participación política plural dentro de las fronteras del derecho.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene como antecedente inmediato a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y, al Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

En el COFIPE, se especifican claramente los lineamientos más importantes del juego político, con estricto apego al marco general de la Constitución.

Este ordenamiento trata entre otros temas:

- Los derechos políticos de los ciudadanos.
- La nueva forma de integración de la Cámara de Diputados.
- Mayor apertura para los partidos políticos.
- Un nuevo organismo electoral.
- Modernización de los procedimientos para elaborar el nuevo padrón electoral.
- Las reglas que regulan el proceso electoral.
- Creación del Tribunal electoral.
- Creación de los colegios electorales.

En esta nueva normatividad se contemplan la totalidad de las actividades electorales en nuestra sociedad y de ellos, como elementos normativos, se desprenden los elementos propositivos, estratégicos, técnicos e instrumentales que regirán las actividades respectivas.

Finalmente, al respecto se puede decir que ciertamente el COFIPE no garantiza la transparencia de las elecciones sin embargo, significa un avance para la apertura política y un logro en la credibilidad del régimen del actual Presidente Carlos Salinas de Gortari.

³² Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 1990, México.

³³ Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 1990, México.

3.5 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Conforme a la importancia de las elecciones como forma de expresión para ejercer la soberanía del pueblo, su función es entendida como una función pública a cargo del Estado.

Tradicionalmente, en México la función electoral ha sido efectuada por entidades gubernamentales y, básicamente los poderes Ejecutivo y Legislativo han tenido que ver en la organización de las elecciones. En nuestra Constitución se reconoce a esta función como estatal con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según las disposiciones legales.

Constitucionalmente y de manera legal el Instituto Federal Electoral es el depositario de la autoridad electoral en los Estados Unidos Mexicanos. En el Artículo 69 del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se establece que: es un organismo público autónomo permanente, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, se compone de un Consejo General integrado por representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo, partidos políticos y sociedad civil. Además establece la vigilancia del proceso electoral con la participación de los partidos políticos y de la ciudadanía en general.

Dentro de éste contexto y de acuerdo a lo establecido por el COFIPE, al Instituto Federal Electoral le corresponde llevar a cabo: 1) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; 2) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; 3) Integrar el Registro Federal de Electores; 4) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; 5) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; 6) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; 7) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

Uno de los fines del Instituto es velar por la autenticidad del sufragio. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

Como responsable de la organización de las elecciones el Instituto Federal Electoral deberá realizar entre otras funciones:

- Integrar el Registro Federal de Electores.
- Garantizar la elaboración periódica de las elecciones.
 - Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Cámara de Diputados.
 - Cámara de Senadores.
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

La tarea del Instituto Federal Electoral, es la de apoyar la ejecución de la democracia en México integrando el Registro Federal; asegurando con ello el ejercicio de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y partidos políticos a través del sufragio efectivo y auténtico.

Para cumplir con los requerimientos anteriores el IFE deberá proporcionar los mecanismos de protección (físicos, lógicos y administrativos) para garantizar que la información que se maneja cumpla con los siguientes principios: integridad de datos y procesos; privacidad; control de acceso y disponibilidad.

De esta misión se derivan los objetivos de los distintos órganos del Instituto Federal Electoral, así como las funciones necesarias para conseguir dichos objetivos.

En el COFIPE, art. 73 fracción 1. El Consejo General es el órgano superior de dirección responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

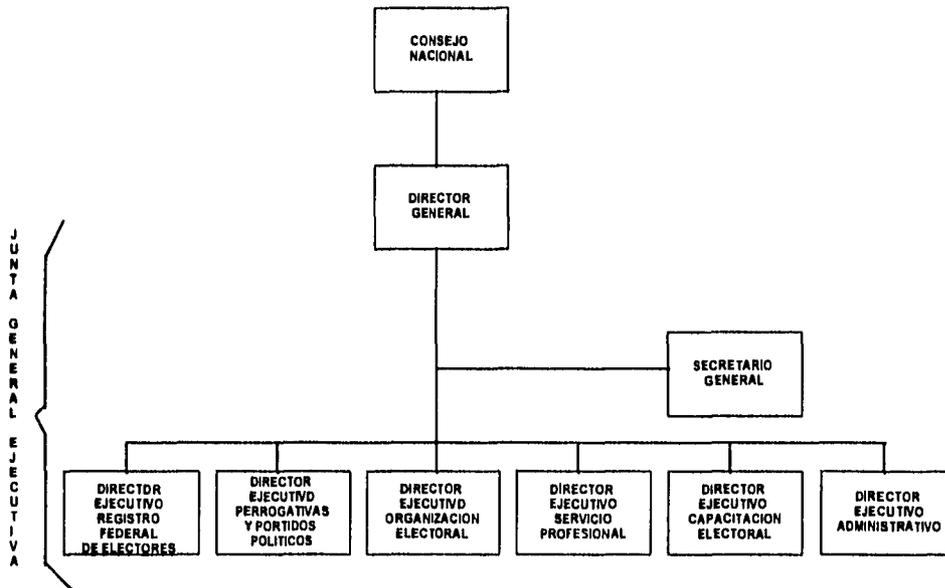
Art.74. Del Consejo General y su Presidencia:

1. El Consejo General se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos nacionales.

2. El consejero del Poder Ejecutivo será el Secretario de Gobernación quien fungirá como Presidente del Consejo General (ver modelo 3.1)

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

MODELO 3.1



FUENTE: PRESENTACION SISTEMA DE REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES. I.B.M., CAP. IV, MEXICO 1990

El Instituto Federal Electoral cuenta con tres tipos de órganos: de dirección, ejecutivos y técnicos, y de vigilancia, su estructura abarca todo el territorio nacional. Esta estructura comprende:

- 1) los órganos centrales, con domicilio en el Distrito Federal;
- 2) 32 delegaciones, una en cada entidad federativa;
- 3) 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal;
- 4) oficinas municipales, en los lugares donde se determine su ubicación, y
- 5) mesas directivas de casillas, una en cada sección electoral.

Dentro del COFIPE, también se especifican las facultades y atribuciones de el Presidente del Consejo General contará entre otras con la facultad convocar a sesiones extraordinarias al Consejo que el preside, cuando lo considere necesario o a petición de la mayoría de los representantes de los partidos políticos.(ver modelo 3.2)

Nivel	Denominación	Órganos		
		De dirección	Ejecutivos y técnicos	De vigilancia
Nacional	Órganos centrales	Consejo General	Junta General Ejecutiva	Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores
		1 Consejero del Poder Ejecutivo 4 Consejeros del poder legislativo 6 Consejeros magistrados* Representantes partidistas, a razón de uno por cada 10% de la votación nacional y sin que ningún partido pueda tener más de 4 * Puede aumentar el número si aumenta el número de representantes partidistas	Director General Secretario General Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores Director Ejecutivo de Organización Electoral Director Ejecutivo de Promociones y Partidos Políticos Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica Director Ejecutivo de Administración	Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político Representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
De Entidad Federativa	Delegación	Consejo Local	Junta Local Ejecutiva	Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores
		5 integrantes de la Junta Local Ejecutiva 6 Consejeros ciudadanos Representantes partidistas, determinados en forma similar a los del Consejo General	Vocal Ejecutivo Vocal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organización Electoral Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Vocal del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político
Distrital	Subdelegación	Consejo Distrital	Junta Distrital Ejecutiva	Comisión Distrital de Vigilancia del Registro Federal de Electores
		5 integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva 6 Consejeros ciudadanos Representantes partidistas, determinados en forma similar a los del Consejo General	Vocal Ejecutivo Vocal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organización Electoral Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Vocal del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político
Municipal	Oficina		Oficina Municipal	
De Sección	Casilla	Mesa Directiva		Representantes generales de los partidos políticos a nivel distrital
		1 Presidente		Representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casillas

FUENTE: Arturo Nuñez Jiménez, El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, Ed. F.C.E., México, 1991, p.p. 339.

3.6 REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

El Registro Federal de Electores es un órgano, un servicio público y un listado de los ciudadanos habilitados para emitir el sufragio. Como órgano está inscrito al Instituto Federal electoral, y forma parte de su estructura en el nivel central, local y distrital.

Como servicio público, el Registro Federal de Electores debe ser proporcionado por la autoridad electoral a los ciudadanos mexicanos, incluyéndolos en los listados nominales y expendiéndoles la respectiva credencial a fin de que puedan cumplir la obligación constitucional de votar en las elecciones en el distrito electoral que les corresponda.

En tanto como listado ciudadano, el Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público; su objetivo es garantizar el derecho al sufragio, al ubicar a los ciudadanos en la geografía electoral en la que esté comprendido su domicilio.

Los servicios al Registro Federal Electoral son prestados por el Instituto Federal Electoral a través de la dirección ejecutiva del mismo nombre y de sus vocallas en las juntas locales y distritales ejecutivas.

De acuerdo con la legislación en la materia, el Registro Federal de Electores está compuesto por dos secciones:

- 1) El catálogo general de electores y
- 2) El padrón electoral.

En el catálogo se contiene la información básica de todos los mexicanos, varones y mujeres, mayores de 18 años de edad, recabada mediante la aplicación de la técnica censal en todo el país.

"Es importante destacar que la palabra censo sólo puede emplearse de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Información Estadística y Geográfica, razón por la cual el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales denomina catálogo general de electores a lo que no es más que un censo especial de los ciudadanos con derecho al sufragio".³⁴

³⁴ NÚÑEZ JIMÉNEZ Arturo, El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, Ed. Era,

Por su parte, en el padrón electoral se hacen constar los nombres de los ciudadanos, que además de estar contenidos en el catálogo general de electores han solicitado formalmente su inscripción de manera individual mediante los formatos oficiales establecidos, en los cuales deben constar la firma, huella digital y fotografía de cada uno de ellos.

La diferencia entre el catálogo y el padrón consiste en que el primero se integra sólo con información de los ciudadanos, que en cada domicilio puede ser aportada por cualquier persona que esté en posibilidad de hacerlo, en tanto que en padrón únicamente se incluye a aquellos ciudadanos que de manera personal y directa han solicitado en forma oficial su empadronamiento.

El instrumento para llevar a cabo el desarrollo del sistema que buscó la creación del nuevo Padrón Electoral. Dividió la población de los 31 Estados y el Distrito Federal de la República Mexicana en 18 Centros Regionales de Cómputo y un Centro Nacional, que contemplara la integración de los diferentes padrones estatales para respaldo y conformación de un Padrón Nacional.

La instrumentación de éste sistema de creación del nuevo Padrón Electoral, se planeó para ser utilizado en las elecciones Federales de 1991, bajo los nuevos procedimientos electorales señalados por el COFIPE.

Para garantizar la autenticidad y confiabilidad del Registro Federal de Electores fue necesario instrumentar procedimientos eficaces para su integración:

- Autenticidad : - Inscripción del Padrón Electoral mediante solicitud individual en que consten:
 - Firma
 - Huella digital
 - Fotografía del ciudadano

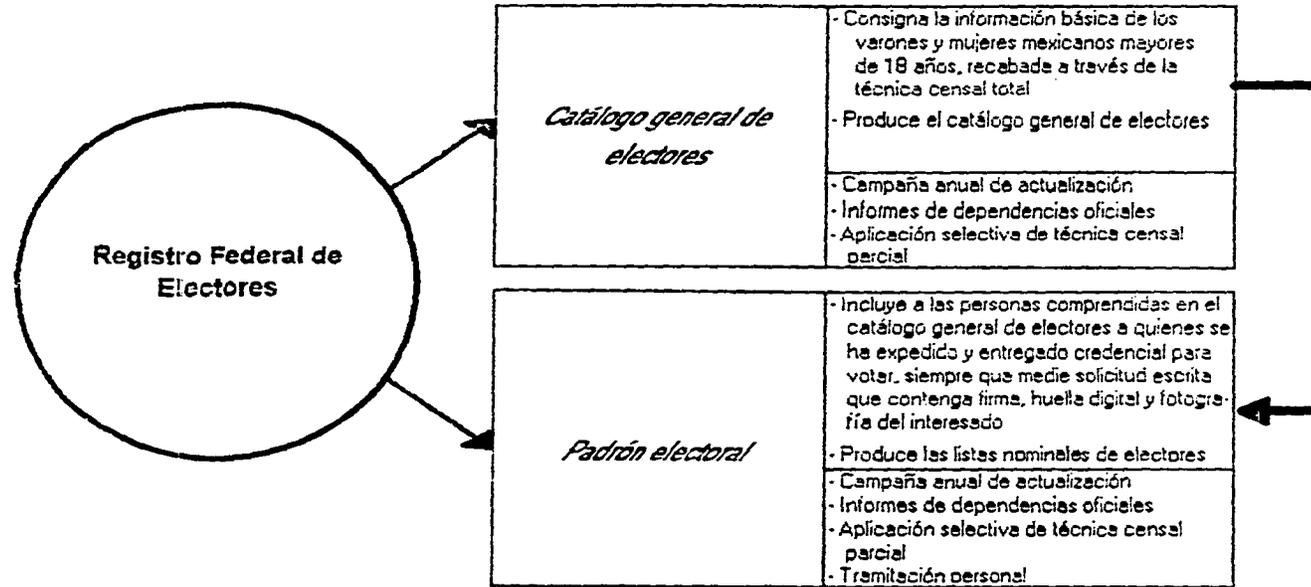
- **Confiabilidad :** - Participación ciudadana en la formación del Catálogo y del Padrón.

- Verificación de duplicados antes de dar de alta en el Catálogo.
- Entrega personal de la credencial para votar en el domicilio del ciudadano.
- Revisión de las listas nominales por la ciudadanía y los partidos políticos.

El Sistema Federal Electoral apoya las funciones de todas las Direcciones Ejecutivas del Instituto. (ver modelo 3.3)

modelo 3.3

Instituto Federal Electoral
Registro Federal de Electores



FUENTE: Arturo Nuñez Jiménez, El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, Ed. F.C.E., México, 1991, p.p. 339.

3.7 SOCIEDAD Y ELECCIONES

Como se mencionó en apartados anteriores, en los Estados democráticos las elecciones constituyen el mejor medio de legitimación de los gobernantes.

Las elecciones concretan la relación entre los concurrentes a las urnas para elegir a sus representantes y los que aspiran a serlo, o lo que es lo mismo, los electores y los candidatos. Las elecciones significan un método y una técnica de designación. Ambos representan el procedimiento formal de la legislación electoral y, además la posibilidad de diferentes opciones como condición para la ejecución de la democracia.

De acuerdo a su finalidad y la forma en que se efectúan las elecciones, cumplen diferentes funciones condicionadas por la estructura del sistema social, político y de partidos políticos.

Las funciones más importantes de las elecciones son:

- 1) Crear la representación
- 2) Producir gobierno y,
- 3) Ofrecer legitimación

En nuestro país, las elecciones son la única fuente inequívoca de legitimación de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Estatales y Municipales, siendo los que se integran por este método. Sus funciones son diferentes y se caracterizan por su origen emanado de la revolución de 1910, de donde brotaron los germenés de las fuerzas emergentes que se han desarrollado en la contienda electoral para la obtención del poder.

3.7.1 POBLACIÓN CIUDADANA

A pesar de que se le considera al sufragio como universal, esto no implica necesariamente que todos los habitantes de un país puedan votar. Por ello es necesario establecer ciertos requisitos del sufragio. Éstos varían según se trate de un elector y/o un candidato para la elección, lo que es lo mismo, el derecho de votar y ser votado.

Para ser elector, la calidad ciudadana es el requisito general e inmediato, en tanto que la nacionalidad y la edad son condiciones de la ciudadanía y requisitos específicos.

En México, la ciudadanía es un atributo o capacidad de naturaleza política y jurídica, se otorga a los hombres y mujeres que tienen la nacionalidad mexicana adquirida por nacimiento o naturalización, en los términos establecidos por la Ley Fundamental.

La edad es otro requisito de la ciudadanía, debido que se estima que las personas tienen capacidad de discernimiento para participar en las elecciones. La Constitución -a partir de 1970- estableció como requisito de la ciudadanía la edad de 18 años.

Por otro lado, también en la Constitución se establecen las incapacidades para ejercer el derecho al voto, sin que esto afecte el derecho al sufragio. La diferencia entre ambos estriba, en que el primero se refiere al derecho inherente del individuo a la soberanía y, el segundo a la posibilidad de acudir a las urnas a emitir directamente el voto.

Las incapacidades por las cuales se da la suspensión, inhabilitación o pérdida de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, se refieren al incumplimiento injustificado de las obligaciones establecidas en la Constitución. Los motivos principales para que se pierdan los derechos son: ser prófugo de la justicia, o sujeto a proceso, o cumpliendo una sentencia por delitos que merezcan pena corporal; y con la vagancia y ebriedad, declarada en los términos que establezca la ley. En cada caso la ley determina cuando se pierden o suspenden éstos derechos a los ciudadanos.

Finalmente, como última condición para poder votar es necesario estar inscrito en el catálogo, el padrón y, contar con la denominada credencial para votar.

3.7.2. PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

A través del sufragio se expresa la voluntad soberana del pueblo, como fuente legítima para designar a los titulares del poder público por medio de las elecciones.

En nuestra Constitución Política se incluye un capítulo referente a la soberanía nacional. En el cual se establece que la soberanía reside esencialmente en el pueblo, por esta razón todo poder público proviene de él y ha de ser para su beneficio. Conforme a este poder soberano cuenta con el derecho de cambiar la forma de gobierno, recurriendo a los medios legales previstos como procedimiento en la Constitución para que pueda ser reformada o adicionada.

Ciertamente, como ya se mencionaba en capítulos anteriores según lo establece la Constitución en México, la República es representativa y democrática, lo cual destaca la importancia de las elecciones como instrumento para la participación del pueblo, en la elección de sus gobernantes.

Dada la imposibilidad física y política de las sociedades actuales, integradas por millones de personas, para que participen todas en la dirección del gobierno, se hace necesaria la designación de quienes lo hagan en su nombre.

Por todo ello, esta participación se va a definir por la respuesta de los ciudadanos involucrados en un nuevo intento de democratización en el país, en tanto se manifieste la acción voluntaria de proporcionar sus datos para su registro y conformación del Catálogo y el Padrón, para obtener la credencial para votar y estar en posibilidad de ejercer su derecho al sufragio que se traduce en el voto, para lo cual es necesaria la mencionada credencial.

Así mismo, el cumplimiento de la obligación ciudadana de fungir como funcionarios de casilla, será un reflejo no tanto de conciencia, sino la manifestación del interés participativo en cuestiones electorales.

Por otro lado, esta presente la participación de los ciudadanos a través de la filiación a los partidos políticos y, finalmente con el escrutinio de los votos y la observación de los resultados de las elecciones se puede dar cuenta del grado de politización de la sociedad, independientemente de que redunden en lo fraudulento.

CAPITULO IV

CAPÍTULO IV

4. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO

Al principio de su administración, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, manifestó el compromiso de la modernización de todos los aspectos de la vida nacional. Al tomar posesión como presidente de la República -el día primero de diciembre de 1988- anunció el "acuerdo para la ampliación de la vida democrática" como una alternativa para la vigorización y fortalecimiento del sistema político de nuestro país, del que se desprenden, por su importancia, los procesos electorales.

Para la instrumentación del acuerdo se requería fundamentalmente de una extensa participación y consenso de todos los actores políticos y de la sociedad civil; era compromiso de todos la reformulación de las reglas del juego de nuestro sistema político.

En este campo, bajo la coordinación del Congreso de la Unión, se inicia el proceso de consulta en los diferentes niveles de participación ciudadana. Resultado de esta consulta son las modificaciones constitucionales publicadas en abril de 1990, y la promulgación de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en agosto del mismo año.

Así, se definían nuevos lineamientos de participación política nacional, en éstos, la sociedad civil desempeñaría un papel más participativo en la organización y validación de los procesos electorales. El sistema electoral aún vigente, carecía de validez y confiabilidad, y no presentaba un marco proporcional a las perspectivas nacionales. Esto originó, que se le considerara una limitante a los listados vigentes, tomándose así, la resolución de elaborar un nuevo padrón electoral, con técnica censal total con base cero.

El nuevo padrón debía resolver dos problemas: por un lado, en un tiempo máximo de nueve meses, debía estar lista la planeación, organización y ejecución de un operativo censal; así mismo, definir, licitar, instalar, operar y controlar un sistema de cómputo, con capacidad de actualización de los registros de aproximadamente 50 millones de mexicanos. Por otro lado, el problema de legitimidad sin la participación de los partidos políticos, que validarían el proceso en su conjunto, el nuevo padrón

electoral perdería parte de su objetivo. Se pretendía hacer posible ambas variables, logrando -del proceso del nuevo padrón electoral de 1991- una solución transparente y participativa, con eficiencia operativa para la concertación y el concenso, sin ser excluyentes; para ello se integró el "grupo de asesores técnicos de los partidos políticos",³⁵ órgano de consulta de la Comisión Nacional de Vigilancia, encargada de canalizar la participación de los partidos en el proceso.

Los asesores técnicos de los partidos políticos, en varias sesiones revisaron los aspectos más relevantes del programa del nuevo padrón electoral. Aunado a ello, participaron en el diagnóstico del sistema informático vigente hasta entonces; mismo que dió como resultado, la necesidad de diseñar un nuevo sistema acorde a las necesidades del programa. Previo a las especificaciones técnicas de su configuración se establecieron dos grandes condiciones del sistema: seguridad y confiabilidad. La seguridad tanto física, como lógica para garantizar la integridad de la información, sin dar cabida a ningún tipo de alteración o modificación a la base de datos. por otro lado, debía dar confiabilidad absoluta, validando que se contemplara, sin duplicados y con un control de las altas y bajas.

Estas condiciones en la calidad de la información permitieron delinear las tareas del diseño e implantación del sistema de cómputo del nuevo padrón electoral.

4.1 DEFINICIÓN Y LICITACIÓN DEL SISTEMA INFORMÁTICO

El sistema de cómputo para el nuevo padrón electoral -determinadas las dos grandes condiciones que debía contemplar- se integró en base a la confrontación entre las necesidades y requerimientos establecidos de éste, y las diferentes alternativas de solución que podrían ofrecer los fabricantes del desarrollo tecnológico.

Así, se definieron diferentes parámetros de rendimiento en los cuales debían inscribirse las posibles alternativas de solución.³⁶ El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, especifica tres grandes apartados o secciones del Registro Federal Electoral, que, obligadamente debía contener el sistema; el primero, compuesto

³⁵ SECRETARÍA TÉCNICA DEL GRUPO DE ASESORES TÉCNICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS; Minutas de Trabajo del Subgrupo de Informática, México, Agosto 1990-Mayo 1991.

³⁶ REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES, "Propuesta del Plan de Desarrollo Informático", México, 1990, Documento Interno.

por el catálogo general de electores que contiene a los ciudadanos mexicanos mayores de 18 años; el segundo, el padrón electoral integra los ciudadanos que de manera individual y voluntaria, hubieran formulado una solicitud de inscripción al padrón; y, en tercer lugar las listas nominales, que incluyen sólo a los ciudadanos catalogados, empadronados y que, hayan recibido su credencial para votar. Estos apartados definieron tres bases de datos, íntimamente ligados, pero diferentes cualitativamente, la primera contiene a las dos menores.

La dimensión del país especificaba por su parte, la descentralización del sistema. Dado que la concentración, representaba un enorme despliegue logístico, debido a la enorme transferencia de información -solicitudes de inscripción- física, así como un complicado sistema de validación, captura y procesamiento lo que redundaría en una ineficiencia del sistema. Entonces, se buscó un equilibrio entre centralización y descentralización: controlándose la normatividad de validación, captura y procesamiento de la información en el centro, y descentralizándose las acciones operativas en centros de cómputo regionales. Previendo el manejo de tres millones de registros aproximadamente en cada centro, se optó por la distribución de 18 centros regionales de cómputo en la República mexicana, ubicándolos conforme al balance entre la dispersión y concentración poblacional, y las distancias entre los estados a quienes prestarían el servicio.

Los diferentes centros regionales y sus áreas de influencia quedaron integrados de la siguiente forma:

- Aguascalientes : Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas.
- Chihuahua: Chihuahua y Durango.
- Naucalpan: área conurbada del Edo. de México e Hidalgo.
- Cuernavaca: Guerrero y Morelos.
- Culiacán: Sinaloa y Baja California Sur.
- Iztacalco: parte norte del Distrito Federal (se fusionó con el centro regional del sur del D.F.).

- Iztapalapa : parte sur del Distrito Federal.
- Guadalajara: Jalisco, Nayarit y Colima.
- Hermosillo : Baja California y Sonora .
- Jalapa: Veracruz .
- Mérida : Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
- Monterrey: Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas.
- Morelia: Michoacán.
- Oaxaca: Oaxaca.
- Puebla: Puebla y Tlaxcala.
- Querétaro: Querétaro y Guanajuato.
- Toluca: parte del Estado de México.
- Villahermosa: Chiapas y Tabasco.

El problema no giraba en torno al hardware del sistema, tampoco al equipo, sino más bien, se trataba de delinear una solución integral. De tal modo, se establecieron los requisitos del sistema de información, que debía ser integral para todas las funciones del padrón, flexible y adaptable a necesidades institucionales, tener capacidad para dar una respuesta jerarquizada conforme prioridades del registro, y ser base normativa y marco de referencia para la operación.

El sistema se iría configurando, de acuerdo a las etapas del proceso de empadronamiento, así, se definieron las etapas macro dentro del proyecto: captura masiva de datos, desarrollo de sistemas, procesamiento de la información, impresión de credenciales, servicio de consulta y de base de datos.

Una vez, definido lo que se esperaba del sistema, las empresas invitadas a concursar, podrían presentar sus propuestas a la solución integral requerida, de acuerdo, a su experiencia y desarrollo tecnológico.

El sistema debía estar instalado y funcionando en enero de 1991, después del operativo de campo de empadronamiento. Y, como resultado a corto plazo, procesar las elecciones Federales del 18 de agosto de 1991.

Para tales efectos, la Secretaría de Gobernación, convocó a concursar a empresas relacionadas con la sistematización en grandes volúmenes de información; tanto nacionales como extranjeras para la licitación que requería una solución integral que debía contemplar:

- Equipo informático y de comunicaciones.
- Programas de operación y aplicación.
- Asistencia técnica y capacitación.
- Adaptación de locales y equipos auxiliares.
- Estrategia de implantación de las soluciones.
- Planes de contingencia.

En Septiembre 19 de 1990, se publicaron las bases de licitación para concurso público, convocándose a empresas relacionadas con la informática para el sistema de cómputo del Registro Federal Electoral. En octubre se presentaron las primeras propuestas, mismas que fueron revisadas técnicamente por expertos en la materia, tanto del Registro como asesores externos, también participaron los representantes de los partidos políticos.

Siguió una segunda evaluación revisando la cuestión financiera de las propuestas. Sólo seis empresas presentaron propuestas, de las trece que originalmente asistieron a la convocatoria, a finales de octubre se dió el fallo resultando ganadora International Business Machines (IBM).

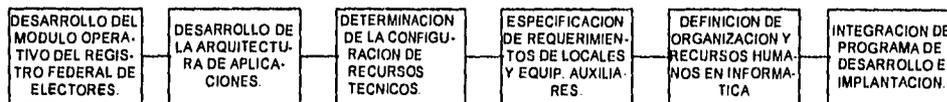
4.2 METODOLOGÍA PROPUESTA

La metodología es un conjunto de pasos ordenados para la obtención de un objetivo o fin determinado. Se puede definir con una serie de cuestionamientos que presenta la forma como se va desarrollando hasta conseguir el fin último.

- Qué se va hacer?
- Mapa de procesos
- Con qué se va hacer?
- En dónde se va hacer?
- Quiénes los van hacer?
- Cómo se va Hacer?

La metodología propuesta por IBM, tiene como objetivos principales: formar y mantener el catálogo y el padrón, proporcionar listas nominales y mantener actualizada la cartografía del país e incorporar y apoyar la participación de los partidos políticos.

"La metodología de la solución integral propuesta por IBM se integró de seis pasos".³⁷



PASO 1: Desarrollo del modelo operativo del registro federal de electores.

PASO 2: Desarrollo de la arquitectura de aplicaciones.

PASO 3: Determinación de la configuración de recursos técnicos.

PASO 4: Especificación de requerimientos de locales y equipos auxiliares.

PASO 5: Definición de organización y recursos humanos en informática.

PASO 6: Integración de programa de desarrollo e implantación.

³⁷ OFERTA TÉCNICA, Licitación MSGI, IBM de México, Tomo 1, México, 1990.

A continuación, se describe la metodología presentada por I.B.M.:

PASO 1: La operación del Registro dio como resultado el modelo que especificaba los diferentes procesos de cada una de las funciones definidas, los flujos de información entre ellas así como las interrelaciones con otras áreas, requeridos para el logro de su misión.

PASO 2: La planeación y diseño de la arquitectura integral debía contemplar que las aplicaciones sustantivas garantizaran la satisfacción de las necesidades de información derivadas del modelo operativo del Registro.

PASO 3: Los recursos técnicos fueron definidos en función de los requerimientos para la implantación de las aplicaciones diseñadas.

PASO 4: Determinar claramente los requerimientos tanto de espacio como de las instalaciones para los locales del Centro Nacional y de los Centros Regionales para acomodar adecuadamente la configuración técnica determinada.

PASO 5: La organización y los recursos humanos requeridos para la prestación de los servicios y administración de los recursos informáticos del Registro en el Centro Nacional y los Centros Regionales, se estableció a partir de la definición de las funciones principales, puestos y plantilla del personal.

PASO 6: Identificar las actividades críticas necesarias para el desarrollo e implantación oportuna de las soluciones de sistemas acordes a los calendarios establecidos para la operación de los recursos del Registro Federal de Electores.

La aplicación de la metodología anterior, dió como resultado la identificación de los requerimientos necesarios para cada uno de los elementos que formaron la solución integral.

Brevemente se mencionaron estos requerimientos, tratando de presentar una explicación general y comprensible, dado que se trata de complejidades técnicas y, para su estudio se requiere de los conocimientos que sean afines con la materia en cuestión.

Los componentes que fueron propuestos por I.B.M. como prioritarios para la aplicación del Sistema Federal Electoral son:

- Arquitectura de Aplicaciones.
- Recursos Técnicos.
- Red de Telecomunicaciones.
- Programa de operación.

Derivado de lo anterior, se presentan los elementos de soporte necesarios para su implantación:

- Programas de entrenamiento.
- Acondicionamiento de locales y equipos auxiliares.
- Estrategia de implantación.
- Recomendación de organización, puestos tipo y plantilla de personal en informática.
- Planes de contingencia y seguridad de información.

El equipo de trabajo IBM/Booz Allen, siguió una metodología clásica de análisis y diseño en forma descendente, así como un ciclo de vida desarrollo del software para aplicaciones y bases de datos e integración de sistemas. Siendo éste un enfoque administrativo.

4.3 MODELO OPERATIVO

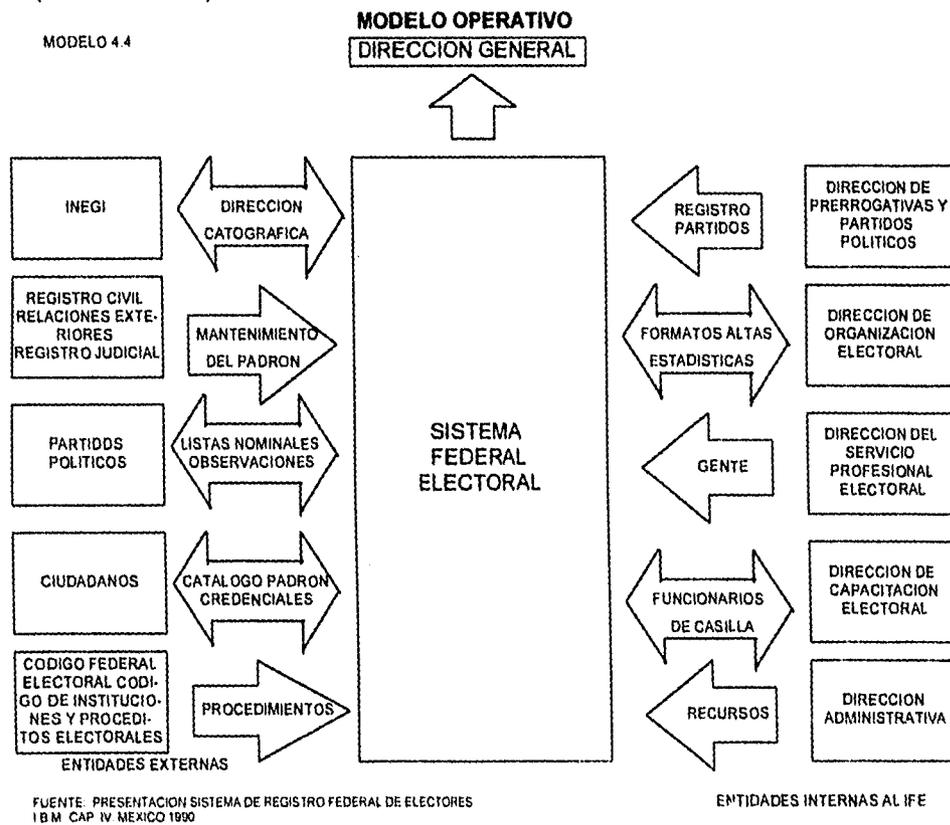
El modelo operativo es el conjunto de procesos que integran el Sistema Federal Electoral, es la interacción de todos los elementos participantes en el mismo y, que tienen que ver con su desarrollo para el fin que fue establecido.

De acuerdo a las funciones del Instituto Federal Electoral (IFE), se propuso un Modelo Operativo del Sistema para soporte de todo el proceso.

- Proceso de Registro:
 - Información cartográfica.
 - Integración y mantenimiento del Catálogo, Padrón, Listas Nominales.
 - Emisión de credenciales.

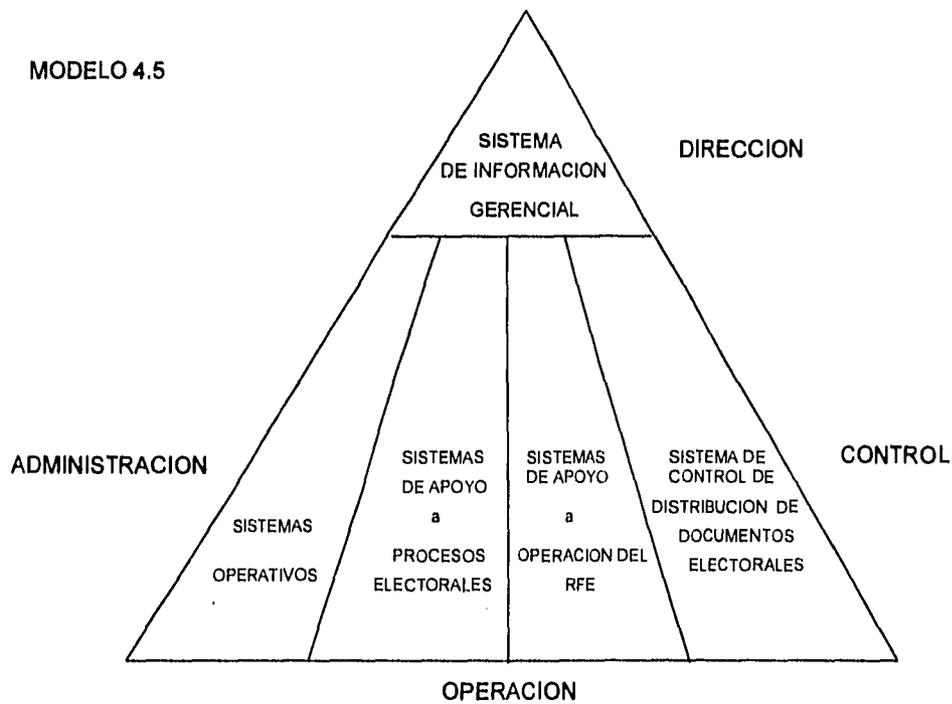
- Proceso Electoral:
 - Registro de partidos políticos.
 - Selección de funcionarios.

- Cómputo de actas.
- Resultados y estadísticas.
- Sistema de información gerencial:
 - Seguimiento de programas.
 - Indicadores de desempeño.
- Control de distribución de documentos electorales:
 - Credenciales.
 - Comprobantes.
 - Actas.
 - Listas nominales.
- Interfases con los sistemas administrativos.
(ver modelo 4.4)



4.4 ARQUITECTURA DE APLICACIONES

La arquitectura de Aplicaciones, fue planeada para satisfacer los requerimientos de Dirección, Operación, Control y Administración del Registro Federal de Electores. Se compone de cinco grupos de sistemas destinados a apoyar los servicios del Registro Nacional de Electores; de acuerdo a las funciones de cada grupo, se va a integrar el sistema de información gerencial (sistema administrativo de información); que su principal objetivo es apoyar la toma de decisiones (ver modelo 4.5).



FUENTE: OFERTA TECNICA DE SISTEMA DE REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.
I.B.M., VOL 1 CAP3, MEXICO, 1990

Las funciones principales de los sistemas que integran la arquitectura de aplicaciones, utilizada durante el desarrollo del nuevo Sistema del Registro Federal de Electores, son las siguientes:

- Sistema de Información Gerencial:
 - Monitorear indicadores de desempeño.
 - Evaluar la calidad de los servicios y productos.
 - Elaborar estadísticas.
- Sistemas Administrativos:
 - Contabilidad.
 - Presupuesto.
 - Recursos Humanos.
 - almacenes e Inventarios.
- Sistemas de Apoyo a Procesos Electorales:
 - Selección de funcionarios electorales.
 - Generación de listas de candidatos y partidos.
 - Establecer la estructura de la elección.
 - Tabulación y consolidación de los resultados de la elección.
- Sistemas de Operación del Registro Federal de Electores:
 - Mantenimiento al Catálogo general de electores y al Padrón electoral.
 - Expedición de credenciales de elector y de listas nominales.
- Sistemas de Distribución de Documentos Electorales:
 - Control y envío de credenciales de elector y de listas nominales.

El sistema de información gerencial, a partir del desarrollo de estas funciones, va a integrar los flujos de datos de los sistemas inferiores para sintetizar y presentar los indicadores del desempeño -información- para apoyar la toma de decisiones.

Dichos indicadores se describen a continuación:

- Del Sistema de Operación del registro federal de electores obtiene estadísticas, tanto de la técnica censal como del acopio de solicitudes de ingreso al Padrón.

- De los sistemas de apoyo a los Procesos Electorales, obtiene los avances de la selección de funcionarios; los resultados del cómputo de actas y, las estadísticas geográficas, de candidato/partido y del abstencionismo.
- Del sistema de distribución de documentos electorales, de la emisión de distribución de credenciales del registro de acuses de recibo para listas nominales.
- Y de los sistemas administrativos, obtiene indicadores sobre la estructura de costos, del ejercicio del presupuesto, de utilización de recursos humanos.

Esto da como resultado, que el registro oportuno y la integridad de los datos apoyados por el sistema de operaciones del Registro Federal de Electores y, el control de la distribución de los documentos electorales, puede ser un factor importante para propiciar mayor participación en las elecciones y, finalmente, que la auditabilidad y la seguridad del sistema de apoyo a los procesos electorales, garanticen la confidencialidad y autenticidad del cómputo de actas.

4.4.1 CONFIGURACIÓN DE EQUIPOS

Los recursos técnicos, son todos aquellos equipos de cómputo necesarios para llevar a cabo el desarrollo de las funciones del nuevo Sistema Padrón Electoral; estos equipos debían cumplir con los requisitos siguientes: Adhesión a estándares de la industria informática, optimización de la relación costo desempeño y ser una tecnología avanzada.

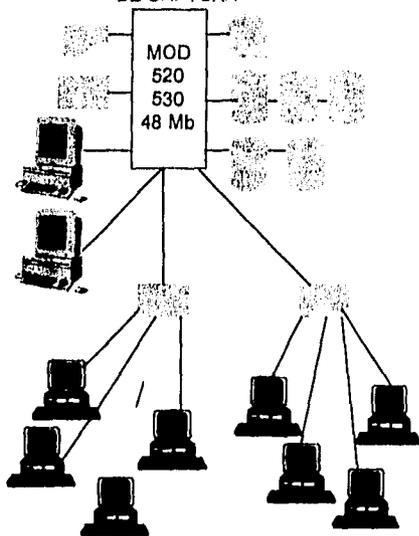
La configuración -es la forma de mantener el control de la información y la conectividad de los equipos- de los recursos técnicos, debía soportar la arquitectura de aplicaciones antes mencionada.

De acuerdo a la distribución geográfica de las aplicaciones: en 18 Centros Regionales y un Centro Nacional; los modos de operación: captura masiva inicial, impresión masiva de listas nominales y la operación normal; así como el intercambio de información entre el Centro Nacional y los Centros Regionales se dividió en dos etapas: la transitoria y la permanente.

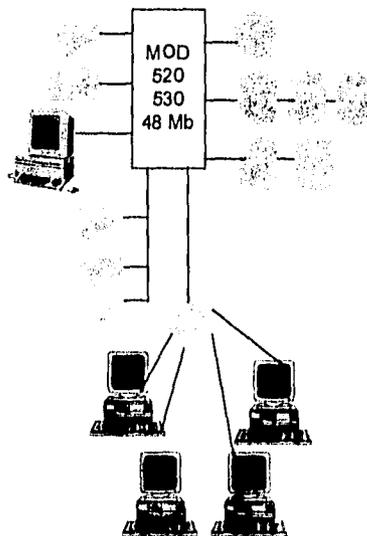
La configuración transitoria: Captura masiva inicial, emisión de credenciales y listas nominales.

La configuración permanente: Eventos cotidianos como las actualizaciones al Catálogo y Padrón y emisión de listas nominales (ver modelo 4.6).

MODELO 4.6
CONFIGURACION REGIONAL TRANSITORIA
DE CAPTURA



CONFIGURACION REGIONAL TRANSITORIA
DE IMPRESION



FUENTE: OFERTA TECNICA SISTEMA DE REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.
I.B.M. . VOL 1 CAP.3 . MEXICO 1990.

4.4.2 RED DE TELECOMUNICACIONES

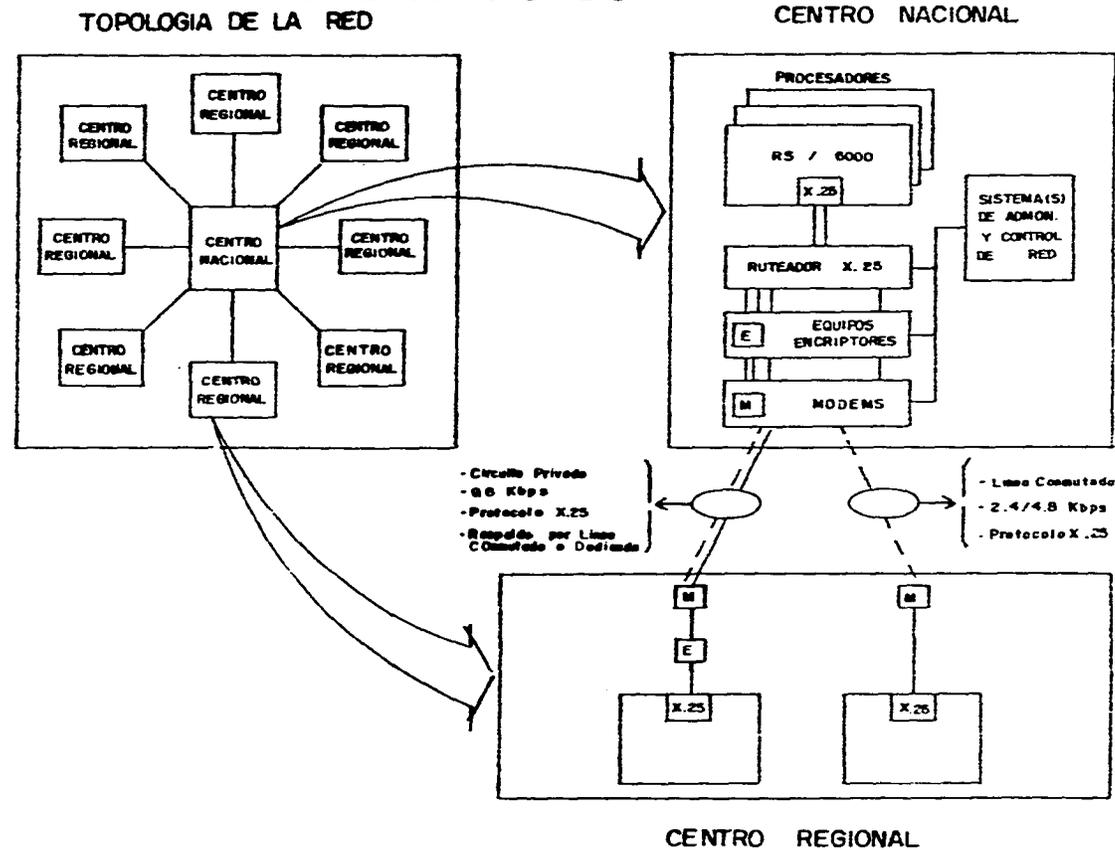
La red de telecomunicaciones, es un componente para el manejo de enormes volúmenes de información por medio la transferencia de datos a través de conectividad e intercambio de datos, de manera oportuna, confiable y segura dentro del proceso de

desarrollo de las aplicaciones y el procesamiento regional en coordinación y consolidación a nivel nacional.

La red debía interconectar al Centro Nacional con los Centros regionales para la recopilación verificación y consolidación de los datos referentes al proceso electoral. Además debía cubrir las necesidades de las diferentes etapas de la operación. La información requería ser transferida con las mínimas interrupciones y en cambio un alto grado de exactitud. Además se pretendía salvaguardar con ella la seguridad y confidencialidad de la información electoral, quedando así protegida de la posible interceptación, modificación o destrucción (ver modelo 4.7).

CONFIGURACION DE LA RED VIRTUAL DE TELECOMUNICACIONES

MODELO 4.7



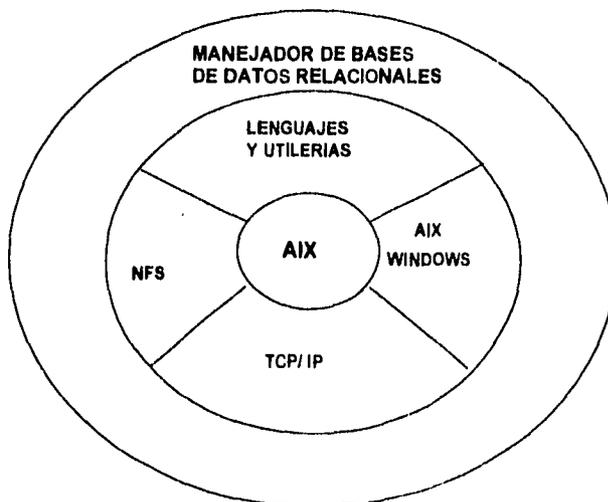
FUENTE: OFERTA TÉCNICA SISTEMA DE REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.
I. B. M., VOL. 1, CAP. 3, MEXICO, 1990

4.4.3 PROGRAMA DE OPERACIÓN

Para entender este concepto es necesario establecer que existen diferentes tipos de programas mismos que pueden escribirse para personas o para computadoras "Los programas que instruyen a la gente se denominan guías o manuales. Los que instruyen a las computadoras se denominan software (en contra posición con hardware, término anglosajón que alude al equipo de computadoras en si mismo)".³⁸

Partiendo de esta definición se puede decir que el programa de operación se va a encargar de administrar los recursos de la computadora. Teniendo el control de todos los programas ejecutados para la implantación del nuevo Sistema de Creación del Padrón electoral. Para ello y de acuerdo a los estándares establecidos los sistemas operativos utilizados son:

- Sistema operativo AIX
- Protocolo de comunicación TCP/IP
(ver modelo 4.8)



FUENTE: OFERTA TECNICA SISTEMA DE REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES
I.B.M., VOL. 1 CAP.3, MEXICO 1990.

³⁸ J. VERSELLO Robert Y REUTTER III John, Procesamiento de Datos, Ed. Mc Graw Hill, México 1984, p.125, p.p. 579.

4.5 LOCALES Y EQUIPAMIENTO PARA LOS CENTROS REGIONALES

4.5.1 LOCALES

Este apartado se refiere a las adaptaciones que fueron necesarias para acondicionar los locales donde desempeñarían sus funciones tanto el Centro Nacional como los Centros Regionales; durante las dos etapas de configuraciones tanto para la permanente como para la transitoria de captura e impresión en que fue dividido el proyecto.

El objetivo principal fue, que los 18 Centros Regionales y el Centro nacional, contaran con las condiciones indispensables de los inmuebles para la instalación del equipo de cómputo necesario para cubrir los requerimientos de servicios informáticos y, además debiendo ser acordes con los lineamientos planteados por la Secretaría de Gobernación.

Para ello, se elaboró un prototipo de los locales de Centros de Cómputo y la distribución lógica se diseñó de acuerdo al orden de operación para procesar en forma eficiente y en un mínimo de espacio necesario, contando con las condiciones de seguridad correspondientes.

"De acuerdo a las especificaciones del Registro Nacional de Electores, las características con que debían contar los locales son las siguientes".³⁹

- Superficie de 1000 mts. aprox.
- Altura de piso a techo de 2.5 mts. aprox.

Distribuidos de la siguiente manera:

- Area de dispersión y pasillos 100 mts.
- Oficinas administrativas 108 mts.
 - * Oficina ejecutiva
 - * Sala de juntas
 - * Area secretarial
 - * Sanitarios

³⁹ Oferta Técnica, Licitación MSGI, IBM de México, Tomo I, México 1990.

- Vigilancia	8 mts.
- Zona de carga y descarga	16 mts.
- Almacén transitorio	120 mts.
- Almacén de suministros	9 mts.
- Area de captura	63 mts.
- Almacén de documentos fuente	100 mts.
- Mesa de control	12 mts.
- Validación	20 mts.
- Sala de monitoreo	24 mts.
- Servicios sanitarios	40 mts.
- Sala de máquinas	18 mts.
- Centro de cómputo	245 mts.
- Sala de impresoras	45 mts.
- Cintoteca	13 mts.

La instalación eléctrica fue diseñada para proporcionar alimentación ininterrumpida, a todos los equipos de IBM; además se instaló una planta de emergencia para que dotara de energía a la iluminación, aire acondicionado y a los contactos instalados para casos de fallas en el suministro.

El aire acondicionado fue previsto para las áreas que así lo requirieran (centro de cómputo, bodegas, cintoteca, etc.), siendo utilizado de acuerdo a las condiciones ambientales que se presentaran.

El piso falso utilizado en el Centro Nacional, fue con el objeto de proporcionar una cámara para la circulación de aire en el centro de cómputo y, permitir la distribución del cableado eléctrico y de señal, contando con las correspondientes normas de seguridad.

Finalmente, estas consideraciones se realizaron en el supuesto de la existencia de las condiciones previas con que debían contar los locales designados para la instalación de los Centros de cómputo, tales como: energía eléctrica industrial, agua potable, drenaje, contar con muros, techo y piso.

4.5.2 EQUIPOS

Se refiere a las descripción de los elementos que forman parte del sistema integral y que coadyuvan en el desarrollo de las funciones y el logro de objetivos planteados. Entre otros encontramos los siguientes:

El sistema de control de acceso como parte del sistema de seguridad, permite tener un control completo del lugar, con funcionamiento por medio de alarmas de respuesta rápida y funciones de control para ajustar los valores preestablecidos desde la sala de monitoreo. Este sistema también fue utilizado para llevar a cabo un control de actividades efectuadas, posibilitando hacer reportes y estadísticas para la función de la auditoría de seguridad.

Por otro lado, para ambos casos de locales y equipamiento se realizaron las actividades correspondientes por medio del proyecto de Equipos auxiliares y adaptación de locales y en base al prototipo elaborado para los 18 Centros Regionales y el Centro Nacional, se realizaron las siguientes actividades:

La obra civil incluyó la colocación de muros para la distribución de espacios de las diferentes áreas con materiales como concreto, tablaroca y cancelería de aluminio. Dentro de este concepto también se incluyó la instalación de techo aparente en toda el área, prevista con plafón falso y material de tablaroca. Además la colocación del piso con loseta vinílica para el área administrativa y alfombra para las oficinas. Finalmente se contemplaron los acabados para los muros con plafones de tablaroca.

4.6 RECURSOS TÉCNICOS

De acuerdo a las propuestas presentadas por las empresas seleccionadas durante la licitación para proveer de los bienes y servicios para el funcionamiento de los Centros Regionales y el Centro Nacional, en cuanto a los recursos técnicos, se propusieron primeramente, una configuración básica por Centro Regional con equipos RS/6000 de IBM, que son equipos de tecnología RISC con alta capacidad para procesar; así mismo, se consideró necesario tres configuraciones, una permanente y dos transitorias. En donde la permanente sería utilizada para las operaciones cotidianas a partir de la terminación del período inicial de la captura y la emisión masiva de listados, en tanto que la configuración transitoria serviría para el período inicial de captura masiva y la otra para el período de emisión masiva de listados.

Dentro de la configuración permanente, las máquinas RS/6000 correspondientes a los modelos 520, 530 y 540 con diferentes configuraciones acordes con los requerimientos de cada Centro Regional y del Centro Nacional. Se previó que estos equipos operaran de 1991 a 1996. Y cada Centro Regional debía estar conectado al centro Nacional LP's (líneas privadas de comunicación) mediante el protocolo de comunicación X.25.

Las principales funciones de estos equipos son:

- Captura de información para el mantenimiento y actualización de las bases de datos.
- Consultas al Catálogo Nacional.
- Emisión de listados.
- Verificación de homónimos a nivel regional
- Dar soporte a las operaciones del Centro regional.

En este mismo contexto, también fueron utilizados otro tipo de recursos técnicos como son las capacidades y dimensionamiento de los equipos, dentro de los cuales se pueden mencionar:

- Memoria
- Cinta/cartucho
- Comunicación
- Discos
- Terminales
- Impresoras

Para llevar a cabo las funciones administrativas, los equipos propuestos fueron PS/2 modelo 80 con el sistema operativo AIX, la función principal de estos equipos fue apoyar la administración del Registro Nacional de Electores.

La instalación de los equipos se realizó en tres etapas:

- 1) Preinstalación (referente al cableado para los conductos y la instalación de los alimentadores de corriente).
- 2) Instalación en el Centro Regional (instalación física de los equipos).
- 3) Soporte (técnico y operativo para los Centros Regionales).

Para la creación del nuevo Sistema Electoral, fue necesario, acondicionar el entorno físico con los equipos, personal, sistemas y todos aquellos recursos indispensables para la ejecución de los trabajos relativos al nuevo Padrón, algunos de ellos ya fueron mencionados en capítulos anteriores.

Las estimaciones de la estructura organizacional, así como las necesidades de los recursos humanos se realizaron en función del número posible de ciudadanos (50 611 000) a ser registrados en el nuevo Padrón.

Para ello, se instalaron los 18 Centros Regionales de Cómputo, (mismos que fueron seleccionados geográficamente de acuerdo al número de habitantes); y un Centro Nacional para toda la República.

Se planteó que la estructura fuera variable de acuerdo a las necesidades del momento durante el período anterior a las elecciones de 1991, adoptando que se define como estructura transitoria (Noviembre/1990-Septiembre/1991); para posteriormente evolucionar a estructura permanente.

4.7 SEGURIDAD EN INFORMÁTICA

El incremento del uso de las computadoras en las organizaciones, aumenta por sus capacidades la recurrencia de daños, pérdidas, sabotajes o errores en el manejo de la información, en tanto no sea establecido un adecuado control de seguridad de la misma.

Desde esta perspectiva y, debido a los grandes volúmenes de información que debe manejar el nuevo Sistema Federal Electoral, fue necesario establecer diferentes criterios en la implantación de los planes de contingencia y mecanismos de seguridad para cubrir la integridad de la información.

Un punto importante a considerar es el aseguramiento del uso óptimo y el resguardo de los equipos informáticos: equipos, accesorios, programas y datos. En donde la seguridad implica un conjunto complejo de problemas que requiere de cuidadosa atención por parte de las instituciones involucradas.

En México existe un incremento del uso de la informática por parte de las organizaciones, un claro ejemplo es la sistematización de la Administración Pública que se ha orientado más dependiente de ésta.

La seguridad de la información, es un elemento importante en la operación de la Administración Pública. Se busca garantizar que el procesamiento y manejo de datos sea eficaz y eficiente a los objetivos y metas institucionales.

En seguida se describen los mecanismos del respaldo del sistema y la recuperación del mismo en casos de desastre.

RESPALDO

El respaldo es necesario para lograr la recuperación del sistema después de caídas inesperadas, ocasionadas por fallas en las instalaciones eléctricas, aire acondicionado, inundaciones, terremotos, etc. y/o fallas en los equipos o en las comunicaciones. Para el Sistema Federal Electoral, se previeron dos diferentes tipos de caídas del sistema: las caídas leves, son aquellas que no provocan una grave interrupción en las operaciones. Las caídas graves, son las que exigen una recuperación inmediata (por ejemplo durante una elección), de lo contrario la interrupción se prolonga por mucho tiempo.

IBM desarrolló los procedimientos para el respaldo diario, semanal y mensual de datos y software, en coordinación con las autoridades electorales y de la Secretaría de Gobernación.

Los procedimientos de seguridad, fueron detallados por IBM para la configuración y operación de cada uno de los elementos del sistema, incluyendo:

- Software
- Datos
- Equipo
- Comunicaciones
- Soporte, logística y suministros

Al respecto, se puede concluir que la aplicación de la seguridad, incluyendo los planes, programas, métodos, procedimientos y mecanismos técnicos son de vital importancia para conservar la integridad de la información de las diferentes organizaciones que se apoyan en la informática para desempeñar sus funciones. En el caso particular del Sistema Federal se integraron diversos planes de contingencia y seguridad en el Centro Nacional y en cada uno de los 18 Centros Regionales de cómputo.

4.8 DESARROLLO E IMPLANTACION

Para la obtención de un efectivo desarrollo de las aplicaciones y las bases de datos, así como la integración de los sistemas previstos para conformar el nuevo Sistema Federal Electoral, la Secretaría de Gobernación, utilizó los servicios del equipo de trabajo de IBM/BOOZ-ALLEN, como principales contratistas para efectuar los trabajos relativos; así mismo para su desarrollo implantación y mantenimiento.

IBM como responsable del diseño del sistema y como administrador del mismo, una vez que fue aprobada su propuesta por la Secretaría de Gobernación para el desarrollo e implantación del nuevo sistema, elaboró el plan de trabajo donde se especificaron las tareas y actividades más importantes del programa y de acuerdo a las fechas señaladas por la Secretaría de Gobernación para la presentación y entrega de los resultados de cada uno de requerimientos.

A continuación, se presenta "plan de trabajo"⁴⁰ en donde se detallan las actividades más importantes:

⁴⁰ Ibid. Tomo II.

ACTIVIDAD

. Instalar el sistema integrado	Diciembre 31
. Capacitar al personal	Enero 1-13
. Recopilar información del censo	Enero 14-Abril 30
. Capturar y validar el archivo electoral	Enero 23-Mayo 15
. Capturar y validar el catálogo	Enero 23-junio 30
. Imprimir credenciales	Enero 23-Mayo 23
. Distribuir credenciales y obtener recibos	Enero 23-Mayo 31
. Imprimir lista nominal de electores	Junio 1-Junio 7
. Exhibir lista nominal	Junio 10-Junio 30
. Aplicar correcciones	Junio 11-Julio 6
. Imprimir lista final	Julio 7-Julio 17
. Distribuir lista final	Julio 18-Julio 20
. Realizar elecciones federales	Agosto 18

La presentación de este plan de trabajo para el desarrollo e implantación del Sistema de Creación del Nuevo Padrón Electoral, es un elemento importante en tanto da cuenta del cumplimiento no sólo con las fechas especificadas sino de la funcionalidad del Sistema en general en la obtención de los resultados esperados por la Institución.

Así, por medio de un proceso altamente técnico se le ha brindado apoyo y validez a nuestro sistema político en general y en particular a los procesos electorales, por ende, al sistema democrático nacional; coadyuvando al proyecto de modernización de nuestro país.

Por todo lo anteriormente expuesto se puede darse cuenta de que existieron factores determinantes tanto para el desarrollo como para la implantación del sistema; dentro de éstos se pueden mencionar los factores políticos (negociaciones o modificaciones y/o ajustes de última hora), con la intervención de la Secretaría de Gobernación, los partidos políticos y las mismas compañías proveedoras de los bienes y servicios.

CAPITULO V

CAPÍTULO V

5. ESTUDIO DE CASO: "IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE CREACIÓN DEL NUEVO PADRÓN ELECTORAL"

Para comenzar a desarrollar el presente estudio de caso titulado Implantación del Sistema de Creación del Nuevo Padrón Electoral (Centro Regional de Cómputo Conurbado, Naucalpan), es necesario establecer la hipótesis de la investigación que puede ser la base para comprobar, reafirmar o en su caso negar la validez de la misma.

Así, la hipótesis de esta investigación es la siguiente:

El Centro Regional de Cómputo Conurbado, cumple con los requerimientos establecidos por el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, para integrar el Padrón Nacional, conforme a los lineamientos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otro lado, es importante precisar las palabras Implantación e Implementación, aunque generalmente se cree que las dos son sinónimas cuando tienen un significado parecido, el uso práctico demuestra que no se pueden sustituir dos vocablos sinónimos como si fueran equivalentes. La palabra implantación es de origen francés y según la Real Academia de la Lengua Española es: acción y efecto de implantar que significa establecer, instaurar: implantar instituciones, costumbres o modas nuevas. Y el vocablo implementación, es americano -EU- y no aparece en ningún diccionario de la lengua española. Sin embargo, en la práctica se comprende como la acción de introducir nuevos elementos a lo ya establecido.

Este estudio tiene como fin dar a conocer como fue creado e implantado el nuevo Sistema del Padrón Electoral, en el Centro Regional de Cómputo Conurbado (CRCC), que fue establecido para conjuntar el Padrón de los ciudadanos del Estado de Hidalgo y la zona conurbada del Estado de México, así como el resguardo y control del soporte documental integrado por las solicitudes de inscripción y los recibos de recepción de credenciales de los ciudadanos de dichas entidades; apoyándose en el procesamiento de datos de los sistemas computacionales, desarrollados para tal fin.

En este documento se pretende presentar la información y las actividades que se realizaron en el CRCC, en el logro de los objetivos y metas planteadas por el IFE, tanto

por las áreas que integran el Centro Regional, como las instituciones y organismos relacionados con este.

Cabe hacer mención, que para efectos de la presente investigación el estudio se realiza a partir de la planeación y diseño del sistema en el Centro Regional en el período comprendido entre noviembre de 1990 a septiembre de 1991 año en que concluyó la implantación del mismo.

La instrumentación de este sistema, se planeó para ser utilizado en las elecciones federales de 1991, bajo los nuevos procedimientos señalados por el COFIPE.

Profesionalmente considero que el presente trabajo constituye un esfuerzo, de los muchos que se requieren, para el desarrollo y fortalecimiento de la disciplina que estudia la evolución de la Administración Pública como ciencia.

Así mismo, se pretende que este documento pueda servir de apoyo bibliográfico para los estudiantes de la carrera, y todos aquellos interesados sobre el mismo tema.

5.1 CENTRO REGIONAL DE CÓMPUTO CONURBADO NAUCALPAN

El instrumento para llevar el desarrollo del sistema que buscó la creación del nuevo Padrón Electoral. Dividió la población de ciudadanos de los 31 Estados y el Distrito Federal de la República Mexicana en 18 Centros Regionales de Cómputo y un Centro Nacional, que contemple la integración de los diferentes padrones estatales para respaldo y conformación de un Padrón Nacional.

El Centro Regional de Cómputo Conurbado (CRCC), entendido como estructura organizacional del RFE del IFE; es uno de los 18 Centros regionales que fueron implantados para llevar a cabo la conformación del Nuevo Padrón Electoral. Precisamente es la materia de investigación en este capítulo, dentro del cual serán revisados la organización, el funcionamiento y los resultados en relación a los requerimientos de optimización y eficiencia planteados por el COFIPE y el IFE y la relación que guarda con el sistema Federal.

A continuación se mencionan los objetivos y metas del CRCC que fueron fijados para llevar a cabo su funcionamiento y con ello cubrir los requerimientos generales del Sistema Federal.

OBJETIVOS:

- Actuar con eficacia y eficiencia en el desarrollo de sus funciones para la consecución de los fines que fue establecido.
- Conjuntar el Padrón de los ciudadanos del Estado de Hidalgo y la zona conurbada del Estado de México.
- Resguardar y controlar el soporte documental integrado por las solicitudes de inscripción y los recibos de recepción de credenciales de los ciudadanos de dichas entidades.
- Contribuir a la conformación -apoyándose en los sistemas computacionales- del Sistema Federal Electoral; coadyuvando para la democratización de nuestro sistema político nacional y, a la modernización de la Administración Pública de México.
- Mantener actualizado permanentemente el padrón y listas nominales considerando las altas y bajas al mismo.

METAS:

- Ejecutar la captura masiva inicial de aproximadamente 5,000,000 de solicitudes de registro correspondientes a los ciudadanos de las entidades citadas.
- Generar y entregar las credenciales de elector de los ciudadanos catalogados y empadronados exclusivamente.
- Emitir las listas nominales de los ciudadanos que hayan recibido su credencial para votar.

Para el logro de estos objetivos y metas institucionales, se especificaron las funciones generales del Centro Regional:

FUNCIONES DEL CENTRO REGIONAL DE CÓMPUTO CONURBADO:

- Procesar el registro masivo del censo, las solicitudes voluntarias y los comprobantes.
- Asegurar la integridad de las bases de datos regionales.
- Controlar la emisión masiva y distribución de las credenciales y listas nominales.
- Realizar la transmisión de datos.
- Actualizar permanentemente el Catálogo y el Padrón.
- Llevar una auditoría interna.

5.2 ORGANIZACIÓN INFORMÁTICA DEL CENTRO REGIONAL

CONTRATACIÓN

Una vez que fueron instalados los equipos de cómputo en el centro regional, se procedió a reclutar, seleccionar, contratar y capacitar al personal encargado de la operación de las diferentes máquinas y a todos los que desempeñarían otras actividades en el mismo. Cabe mencionar que la contratación de la mayor parte del personal fue por obra determinada, lo que implicó que la plantilla de personal se modificara conforme avanzaban las distintas fases del programa, quedando únicamente al final una plantilla básica de 18 personas.

Es importante destacar que actualmente la plantilla básica ha sido incrementada de acuerdo a las diferentes actividades que el nuevo sistema electoral ha generado (credencial con fotografía, nuevas elecciones federales, etc.).

De acuerdo a las necesidades de cada centro regional se definieron las estimaciones de personal para desempeñar cada una de las funciones de las áreas que conforman el centro. Al respecto, se puede decir que el número del personal que laboró en el mencionado centro, durante el período comprendido como fase inicial; fue muy variable.

Sin embargo, como encargada de la nómina en dicho centro es posible emitir un número aproximado de 800 empleados distribuidos en los tres turnos, mismo que varió

entre promociones, altas y bajas en el lapso comprendido entre enero de 1991 y septiembre del mismo año, cuando concluyó la primera fase del proyecto y, como consecuencia de ello se redujo considerablemente al personal.

CAPACITACIÓN

En los meses de noviembre y diciembre de 1990, el personal recibió los cursos referidos al software de los equipos instalados en el centro regional para captura y procesamiento.

La capacitación del personal fue efectuada por la empresa IBM, misma que se encargó de diseñar los cursos, y entrenamiento para las aplicaciones del Sistema Federal Electoral, para los manejadores de base de datos, para el hardware y software operativo, así mismo para las aplicaciones administrativas.

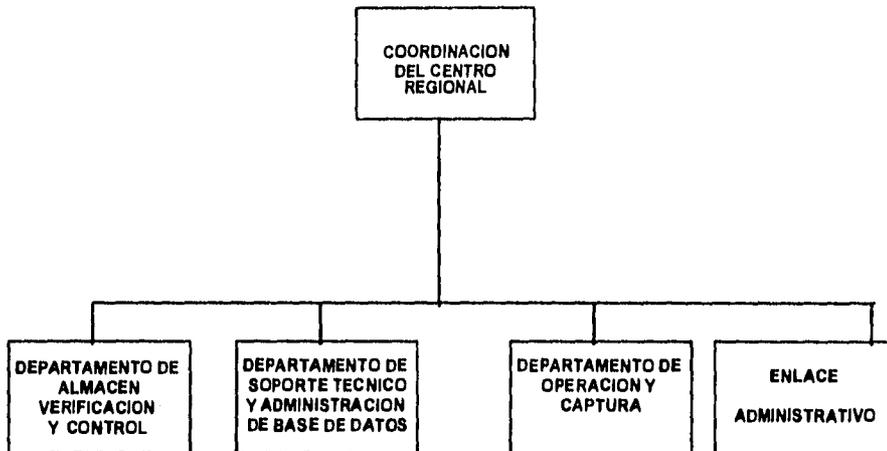
En este apartado se menciona lo relativo a la organización estructural y funcional del Centro Regional de Cómputo Conurbado (CRCC); en lo referente a la estructura, se presenta hasta el tercer nivel de jerarquía y en cuanto a las funciones se mencionan las actividades principales en función de los objetivos planteados por el RFE del IFE. (ver modelo 5.9)

RECURSOS FINANCIEROS Y MATERIALES

Los Recursos Financieros son proporcionados por la Dirección Ejecutiva del Registro, a través de la Vocalía Estatal, proporcionando una cantidad con fondo revolvente, misma que se destina para cubrir distintas necesidades del centro regional. La comprobación de dicho fondo se lleva a cabo mediante la presentación de las notas de compra respectivas, aplicándolas a diferentes partidas del presupuesto asignado.

En lo que respecta a los recursos materiales, son proporcionados también por la misma Dirección Ejecutiva por medio de la misma Vocalía y del Centro Nacional.

ORGANIZACION INFORMATICA DEL CENTRO REGIONAL



FUENTE: PRESENTACION SISTEMA DE REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.
I.B.M., CAP. IV, MEXICO 1990

A continuación se describen las actividades principales de cada una de las diferentes áreas que integraron el CRCC; valga decir que para este caso se trata de la estructura definida como transitoria, que comprende el período (Noviembre/1990-Septiembre/1991).

COORDINACIÓN DEL CENTRO REGIONAL

- Administrar los recursos asignados al Centro regional para el desarrollo de sus funciones, y coordinar las actividades con el Centro Nacional y demás instituciones relacionadas con mismo.

DEPARTAMENTO DE ALMACÉN, VERIFICACIÓN Y CONTROL

- Recepción de documentos generados por área censora.
- Administración de documentos (verificación y control).
- Clasificación de los documentos a procesar y procesados.
- Resguardo del almacén de datos.

DEPARTAMENTO DE SOPORTE TÉCNICO Y ADMINISTRACIÓN DE BASE DE DATOS

- Administración de datos y medios magnéticos.
- Apoyo a usuarios.
- Emisión de listados y distribución de información.
- Apoyo a consultas.
- Seguridad lógica.
- Teleproceso.

DEPARTAMENTO DE OPERACIÓN Y CAPTURA

- Manejo de computadoras para el procesamiento de la información.
- Supervisión y captura de la información.
- Intercambio de información con el Centro Nacional.
- Mantenimiento respaldado de información.
- Seguridad operativa

ENLACE ADMINISTRATIVO

- Apoyo administrativo.
- Administrar los recursos humanos.
- Suministros de recursos materiales.
- Programación de trabajo.
- Seguridad física.

HORARIOS DE OPERACION DEL CENTRO

De acuerdo a las funciones del Centro Regional y debido a los grandes volúmenes de información estimados en la primera etapa de captura masiva; para la operación del Centro Regional se establecieron dos turnos para todas las áreas, matutino y vespertino con un horario de 7:30 am. a 3 pm. y 2:30 pm. 10 pm. de lunes a viernes durante la captura inicial. Por otro lado cuando las cargas de trabajo así lo requirieron se instauró un tercer turno de 10 de la noche a 6 de la mañana durante este período. La vigilancia del Centro Regional fue continua las 24 horas del día.

5.3 CARACTERÍSTICAS DEL EQUIPO INFORMÁTICO INSTALADO EN EL CENTRO REGIONAL

El equipo de cómputo instalado en el CRCC, se basa en máquinas "RISC" serie 6000, de arquitectura abierta; integrándose el Centro Nacional con equipo 530 y 540. El centro regional cuenta con dos o cuatro máquinas de iguales características, controladas centralmente por "TOKEN RING". La comunicación entre el centro regional y el centro nacional es manejada por una red de líneas telefónicas privadas, controladas por protocolo de comunicación X-25, que asegura y administra las corrientes de información, así mismo ejecuta el monitoreo remoto desde el centro nacional. Adicionalmente y como medida de seguridad, dada la importancia de los datos contenidos en los registros de los ciudadanos de los padrones regionales, el centro nacional los encripta antes de transmitirlos; esto es, se codifica la información con una clave secreta, la cual debe ser desencriptada al momento de su recepción.

La información procesada en el centro regional, encriptada, es transmitida al centro nacional con la clave de identificación electoral que consta de 16 dígitos para ser confrontada con la base de datos con el objeto de encontrar duplicados y homonimias; lo que da como resultado una actualización permanente del padrón. Así, se garantiza la validez y confiabilidad de la información contenida en el sistema.

El software fue aplicado con un manejador de base de datos "ORACLE" desarrollado por la empresa subcontratista Booz-Allen. Este manejador permite formar una base de datos, dividida en tres secciones: el catálogo general de electores, el padrón electoral y las listas nominales.

De acuerdo a las necesidades tanto, del centro nacional, como de los centros regionales se preveieron, tres configuraciones una permanente y dos transitorias. La configuración permanente (1991-1996) para realizar las actividades cotidianas a partir de la terminación del período de captura y emisión masiva de listados, en tanto la transitoria para el período inicial de captura masiva y otra para el período de emisión masiva de listados.

Finalmente, como producto de esta aplicación tan compleja técnicamente se valida en lo particular nuestro proceso político y, en lo general contribuye a la modernización de nuestro país.

5.4 OPERACIÓN DEL SISTEMA DE CÓMPUTO

La operación del sistema de cómputo en el Centro Regional es parte del Modelo Operativo del cual se derivan los procesos principales, mismos que se presentan a continuación en forma de diagramas de procedimientos.

Los procedimientos principales a desarrollar son:

- Acopio de cédulas de inscripción al Catálogo y al Padrón.
- Emisión y control de la distribución y entrega de credenciales.
- Emisión, acopio de observaciones y actualización de listas nominales.
- Actualización permanente del Catálogo del Padrón y de las listas nominales.
- Control, auditoría y administración de procesos informáticos.

Para el desarrollo de cada uno de estos procedimientos es necesario englobarlos dentro de los procesos que les dieron origen:

1. Proceso de Registro:

- Registro de Ciudadanos al Catálogo, Padrón y emisión de credenciales y listas nominales
- Actualización del Catálogo, Padrón y Listas nominales

2. Control y Distribución de Documentos Electorales:

- Credenciales, comprobantes, actas y listas nominales.

3. Proceso Electoral:

- Selección de funcionarios de casilla (proceso de insaculación)

4. Control de Procesos Informáticos

- Control, auditoría y Administración de procesos informáticos

5. Sistema de información Gerencial

- Apoyo a la toma de decisiones

Previo a la ejecución de los procesos es necesario mencionar que la fuente original de información se basó en los datos generados por el censo de población (INEGI), así como de la cartografía que dividió al país en Entidades, Regiones, Municipios y Secciones.

5.4.1 Proceso de Registro:

- Registro de Ciudadanos al Catálogo y al Padrón
- Emisión de credenciales y listas nominales
- Actualización del Catálogo, Padrón y Listas nominales

La integración del catálogo General se realizó con base a la información generada por el censo nacional, mismo que debió asegurar una cobertura total de la población. La integridad del Catálogo se fundamentó en la conciliación de los documentos fuente -solicitud voluntaria de registro-; y la integridad de la base de datos del censo, con la finalidad de controlar el contenido del Catálogo evitando la duplicidad de registros.

Durante este proceso tuvieron lugar varios factores que en cierta medida fueron determinantes en el desarrollo del mismo. Entre estos se puede mencionar la necesidad de identificar la correspondencia de los ciudadanos inscritos voluntariamente contra los ciudadanos censados, evitando la duplicidad de los mismos. Sin embargo, esto no se logró en su totalidad dado que por lo se pudo dar cuenta existieron los duplicados por diversas razones, entre las cuales se pueden mencionar los cambios de residencia que no fueron notificados por los ciudadanos y que se presentaron después del censo y la inscripción voluntaria; otro motivo son los errores tanto en la clasificación como en la captura de la información y la operación de los equipos y, finalmente los atribuidos como errores humanos.

Las listas nominales son los listados definitivos que contienen la relación de ciudadanos que integran el Padrón Electoral y que cuentan con la credencial de elector. Estas listas nominales son las que se utilizan en las casillas electorales para verificar los datos y entregar las voletas a los ciudadanos que acudan a votar.

La actualización del Catálogo, Padrón y listas nominales, se refiere a la consistencia (comparación) entre el Catálogo, el Padrón y las listas nominales y son las modificaciones de información que se realizaron conforme a los datos proporcionados por el censo, los ciudadanos y las diferentes instituciones gubernamentales: el Registro Civil reportó las defunciones; el Ministerio Público la inhabilitación de los derechos; y la Secretaría de Relaciones Exteriores la inhabilitación/habilitación y rehabilitación de derechos. Todas las modificaciones y ajustes realizados se notificaron a la Comisión Nacional de Vigilancia que es el órgano de vigilancia del Sistema Federal Electoral.

Por otra parte, es importante mencionar que en el período comprendido por la presente investigación la actualización al Catálogo, Padrón y Listas nominales no se llevó a cabo debido a los imperativos de tiempo entre ésta y las elecciones a efectuarse en agosto de 1991. Sin embargo en el procedimiento de control y distribución de documentos electorales se muestra gráficamente este proceso.

**PROCESO DE REGISTRO DE CIUDADANOS AL CATÁLOGO GENERAL Y
PADRÓN ELECTORAL**

DESCRIPCION NARRATIVA

RESPONSABLES	ACTIVIDADES
1 Operativo de Campo	Recaba solicitudes voluntarias de inscripción y los turna al CRCC.
2 Area de Almacén Verificación y Control	Recibe y registra las solicitudes de inscripción.
3 Area de Almacén Verificación y Control	Clasifica la documentación y asigna no. de folio y no. de lote.
4 Area de Almacén Verificación y Control	Asigna lugar en el almacén.
5 Area de Almacén Verificación y Control	Verifica y clarifica la información de las solicitudes de inscripción.
6 Area de Almacén Verificación y Control	La información es correcta?
7 Area de Almacén Verificación y Control	No: regresa la documentación a operativo de campo
8 Area de Almacén Verificación y Control	Si: turna solicitudes de inscripción al área de captura.
9 Area de Captura	Recibe y Registra las solicitudes de inscripción.
10 Area de Captura	Efectúa captura de datos de las solicitudes de inscripción.

RESPONSABLES	ACTIVIDADES
11 Area de Captura	Entrega las solicitudes de inscripción capturadas al área de almacén y comunica al área de Operación inicie proceso de generación de base de datos.
12 Area de Almacén Verificación y Control	Recibe y registra las solicitudes de inscripción capturadas.
13 Area de Almacén Verificación y Control	Almacena las solicitudes de inscripción.
14 Area de Operación	Inicia proceso para generar la base de datos.
15 Area de Operación	Genera la base de datos.
16 Area de Operación	Revisa la base de datos y envía en cintas magnéticas o vía modem al Centro Nacional.
17 Centro Nacional	Recibe y registra las cintas de la base de datos.
18 Centro Nacional	Valida la base de datos contra el censo.
19 Centro Nacional	Existen Duplicados?
20 Centro Nacional	Si: elimina duplicados.
21 Centro Nacional	No: actualiza el Catálogo General.
22 Centro Nacional	Turna cintas actualizadas al área de Operación del Centro Regional.
23 Area de Operación	Recibe y registra cintas actualizadas.

RESPONSABLES

ACTIVIDADES

24 Area de Operación

Procesa las cintas y genera Padrón Electoral.

25 Area de Operación

Emite credenciales de elector y listas nominales.

26 Fin del Procedimiento.
(ver anexo 1)

5.4.2 Control y Distribución de Documentos Electorales:

- Credenciales, comprobantes y listas nominales.

La entrega de los documentos electorales por parte del Centro Regional requirió de un procedimiento estrictamente controlado de registro y revisión de la entrada y salida de información dada la importancia de los mismos, previéndose consideraciones que pudieran alterar el cause de la documentación. La distribución de los documentos electorales esta a cargo del denominado operativo de campo que se compone por todas aquellas personas asignadas por el Registro Federal de Electores para entregar las credenciales, los comprobantes con firma de recibido y las listas nominales.

Es importante aclarar que las credenciales no entregadas fueron destruidas ante la presencia de representantes del Registro Federal de Electores y los representantes de los partidos políticos.

PROCESO DE CONTROL Y DISTRIBUCIÓN DE DOCUMENTOS ELECTORALES

DESCRIPCION NARRATIVA

RESPONSABLES	ACTIVIDADES
1 Operación y Soporte Técnico	Genera credenciales y comprobantes y los turna al área de AVC.
2 Area de Almacén Verificación y Control	Recibe y registra las credenciales y los comprobantes.
3 Area de Almacén Verificación y Control	Clasifica las credenciales por sección y distrito electoral.
4 Area de Almacén Verificación y Control	Empaqueta credenciales y comprobantes y turna a operativo de campo.
5 Operativo de Campo	Recibe y registra las credenciales y los comprobantes.
6 Operativo de Campo	Distribuye credenciales y recaba firma de recibido en los comprobantes.
7 Operativo de Campo	Turna comprobantes firmados al área de Almacén Verificación y Control del CRCC.
8 Area de Almacén Verificación y Control	Recibe y registra comprobantes firmados.
9 Area de Almacén Verificación y Control	Verifica y clarifica los datos de los comprobantes.
10 Area de Almacén Verificación y control	Turna comprobantes al área de Captura.
11 Area de Captura	Recibe y registra los comprobantes.

RESPONSABLES	ACTIVIDADES
12 Area de Captura	Captura relación de credenciales entregadas.
13 Area de Captura	Turna credenciales al área de AVC y comunica al área de Operación inicie proceso de marcación de la base de datos.
14 Area de Almacén Verificación y Control	Recibe y registra los comprobantes capturados y archiva.
15 Area de Operación y Soporte Técnico	Inicia proceso de marcación y actualización del Padrón.
16 Area de Operación y Soporte Técnico	Genera y emite listas nominales.
17 Area de Operación y Soporte Técnico	Turna listas nominales a Operativo de Campo.
18 Operativo de Campo	Recibe y registra las listas nominales.
19 Operativo de Campo	Revisa listas nominales conjuntamente con partidos políticos.
20 Operativo de Campo	Son correctas?.
21 Operativo de Campo	No: regresa a la actividad no. 16.
22 Operativo de Campo	Si: distribuye listas nominales.
23 Fin de Procedimiento. (ver anexo 2)	

5.4.3 Proceso Electoral:

- Selección de funcionarios de casilla (proceso de insaculación).

Al respecto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos establece lo siguiente:

-Para la integración de Mesas Directivas se requiere de proceso previo de insaculación de ciudadanos por sección electoral.

-La insaculación es el proceso sistematizado que selecciona aleatoriamente el 20% de ciudadanos (mínimo 50) por cada sección.

El algoritmo de selección se realiza mediante un sistema automatizado aprobado por el Consejo General de IFE.

El algoritmo de insaculación agrupa a los ciudadanos de la sección electoral de 50 en 50 e identifica el número y el orden de los ciudadanos en dicha sección. Sorteando dígitos del cero al nueve y, de acuerdo al orden de aparición de los dígitos sorteados se forman cinco parejas de números; los dígitos de la primera pareja son correspondientes con las mismas terminaciones de la primera decena.

Conforme al procedimiento anterior, son seleccionados los ciudadanos que tengan el último dígito igual. Las parejas de números restantes son asignados a las decenas de ciudadanos restantes. Usándose un algoritmo diferente para cada bloque de 50 ciudadanos de una sección.

Una vez concluida la insaculación del 20% del listado si no cubre un mínimo de 50 ciudadanos insaculados, se reordena el listado extrayendo de él a los ciudadanos ya seleccionados, se procede con el mismo orden de dígitos sorteado a aplicar el algoritmo sobre el listado restante. Este mismo proceso se aplica tantas veces como sea necesario hasta lograr el mínimo requerido de 50 ciudadanos por sección.

Previo a la insaculación se convoca a las Juntas Distritales para que asistan al evento, mismo que se realiza en los centros regionales y en sesiones públicas, en donde pueden asistir los partidos políticos y los medios de comunicación social.

5.4.4 Control de Procesos Informáticos:

- Control, auditoría y administración de procesos informáticos

A partir de los objetivos y las metas de la Institución así como de las prioridades, se establecieron los calendarios de producción para la realización de cada una de las actividades a desarrollar por las diferentes áreas que conforman el Centro Regional. Esta calendarización de actividades se elaboró para cubrir las actividades de producción en función del tiempo, considerando los requerimientos del usuario (vocafías estatales) que fueron elaborados previamente y de acuerdo con el Coordinador Regional.

De acuerdo a los programas de trabajo y la operación de los recursos con que cuenta el centro regional, se obtienen los volúmenes de producción y rendimiento presentando la posibilidad dado el caso de detectar los problemas tanto técnicos como de recursos humanos para determinar las acciones a tomar ya sea realizando ajustes, modificaciones, mantenimiento del equipo así como la asesoría en donde así se requiera, de tal manera que permitan alcanzar los niveles productivos esperados.

Todo ello se realiza para garantizar el control de los procesos informáticos y la oportunidad de los mismos y evaluar el impacto de las fallas en la calidad del servicio. Por otro lado, tiene que ver con la auditabilidad de los procesos desde su inicio, para lo cual es necesario remitirse al diseño verificando los controles de las actividades pasadas para su seguimiento hasta encontrar en su caso las fallas y darles solución contando con la posibilidad de dar cumplimiento a los objetivos y metas del Centro Regional.

5.4.5 Sistema de Información Gerencial

- Apoyo a la toma de decisiones

El sistema de información gerencial, a partir del desarrollo de todas las funciones realizadas por las diferentes áreas que integran el Centro Regional de Cómputo Conurbado y de los resultados obtenidos, integra los flujos de datos de los sistemas ejecutados para sintetizar y presentar la información necesaria para apoyar la toma de decisiones que en este caso corresponde al Coordinador Regional del Centro para lograr dado el caso de mantener o mejorar los niveles de calidad y eficiencia del servicio.

RESULTADOS

Tomando en cuenta los resultados que muestra el cuadro anexo, podemos decir que el haber registrado - en el período comprendido de enero a septiembre de 1991 - 3,921,982 solicitudes de inscripción al padrón, el centro regional cumplió con las expectativas planteadas inicialmente, ya que representa aproximadamente un 80% de lo estimado para este centro. Quedando al final conformada una lista nominal con 3,645,897 ciudadanos. Esta diferencia se dió debido a los cambios de domicilio no reportados oportunamente, bajas por fallecimiento, inhabilitación, o simplemente por que no recogieron su credencial.

Por otro lado, en la actualidad el número de registros al padrón se ha incrementado considerablemente, en información emitida por el IFE al 1º de mayo del año en curso el padrón electoral del Estado de Hidalgo se integró con 1,038,260 registros con una lista nominal de 954,132 ciudadanos que recibieron su credencial con una cobertura de 91.90. En lo que se refiere al Estado de México, el padrón electoral se integró por 6,063,695 registros y la lista nominal por 5,442,476 ciudadanos con una cobertura del 89.76 y un incremento del 11% aproximadamente, respecto de 1991, y las listas nominales en un 12%. A nivel nacional la cobertura total es de 96.8 aproximadamente lo que da cuenta de la funcionalidad y la cobertura de el Sistema Federal Electoral.

Las Listas Nominales de Electores se integran con los nombres de los ciudadanos que tienen su credencial para votar con fotografía y reúnen las condiciones para ejercer el voto.

El Padrón Electoral está compuesto por los datos de los ciudadanos que presentaron una solicitud de inscripción que contiene su firma y huella digital.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El proceso de formación del Estado, se encuentra inmerso directamente con el desarrollo del capitalismo. Debido a que las relaciones sociales generadas por éste, aumenta los intereses de clase que derivan en una serie de luchas de clases con la finalidad de obtener y afianzar el poder de dominación de una clase por la otra.

Es una lucha de intereses feudales que se oponen a ceder su lugar privilegiado ante el inminente arribo de nuevas fuerzas sociales que buscan la formación de una nueva sociedad civil. Se presenta como una lucha de clases donde se van generando las condiciones históricamente necesarias para la transformación de la sociedad. Además las relaciones de poder son complejas. Por una parte, la Aristocracia se niega perder su posición privilegiada que tiene en el feudalismo. Por otra parte, el desarrollo del mercantilismo origina nuevas formas de producción, se beneficia ya no por la posesión y renta de la tierra, ahora es por la producción y circulación de mercancías. No hay que olvidar que durante el feudalismo, el poder era manejado por medio del vasallaje, la servidumbre, la divinidad, etc. Esto implica que se compartía el poder entre la aristocracia, la iglesia y las diferentes corporaciones. Por lo que se puede decir que no existe un poder soberano y centralizado.

Eliminar los privilegios de clase feudales es condición para que surja la nueva sociedad civil. En donde resulta inevitable incluir la riqueza de la tierra a la circulación de mercancías; como condición determinante para que se generen excedentes económicos.

Los elementos que lograron la desaparición de la estructura feudal fueron por un lado, el desarraigo de los campesinos a la tierra, y por el otro lado la producción y circulación de mercancías. En donde se originan las relaciones políticas que anticipan una nueva formación social, con un poder centralizado y unificado con nuevas condiciones para el ejercicio del poder. De todo esto surge el Estado absoluto, como antecedente de la formación de los Estados a partir del desarrollo del capitalismo.

Es importante destacar que la naturaleza del Estado proviene originalmente de la sociedad, no es meramente un capricho de intereses, ni tampoco una abstracción. Su permanencia no significa un mero perfeccionamiento de instituciones, sino la forma como se revitaliza por el quehacer del gobierno. El Estado para gobernar y fortalecer su

poder se sustenta en las bases de la política y la administración. La primera se refiere a la razón de Estado, con ingerencia en lo administrativo; la segunda a la tarea organizadora y edificadora, que tiene una definición y origen político. Ambos elementos se desarrollan paralelamente en función de la permanencia del Estado. De donde, es posible entender el surgimiento y desarrollo de áreas de conocimiento por ejemplo la Administración Pública, como un elemento con identidad propia y rango científico; que tiene como antecedente la ciencia de la policía.

El Estado deja de ser una idea cuando se materializa en la sociedad para gobernarla por medio de la Administración Pública. Esta no se reduce únicamente a las instituciones de gobierno, se valida en tanto cumpla con las funciones y objetivos para los que fue diseñada. Además, en la medida de su eficiencia política le permitirá incrementar el poder político.

A partir del siglo XVI se presenta el Estado absolutista, caracterizado por la jerarquía y la centralización. El dirigente es un monarca (Príncipe) absoluto y autocrático con derechos soberanos. En esta forma de Estado son expropiados los medios de producción feudales en favor de la burguesía. Se instituye la propiedad privada y, los medios administrativos son concentrados en el Estado.

Las condiciones históricas que dan lugar a la forma de la Administración Pública fueron la subordinación formal, institucional e incondicional de sus funciones al soberano absoluto.

La Administración Pública surge como una mediación después de la revolución francesa, el Estado burgués de derecho se caracteriza por la división del poder, presentándose una separación institucional y constitucional entre el ejecutivo y el legislativo. Entre ambos existe una diferenciación, en tanto que, el legislativo es un logro social en el Estado y por otra parte, el ejecutivo materializa al Estado en la sociedad a través de la Administración Pública. Existe una rivalidad histórica entre el legislativo y el ejecutivo, misma que se presenta desde la monarquía absoluta, donde predomina el ejecutivo sobre el legislativo. En el Estado liberal sucede lo contrario, la fuerza política corresponde al legislativo por encima del ejecutivo. Esta rivalidad es resultado del desarrollo del capitalismo, de donde a partir de las relaciones y fuerzas que de él se desprenden, se va a determinar la forma del régimen político. El interés político de la burguesía influye en la resolución del régimen a adoptar, parlamentario o presidencial.

En México, la rivalidad histórica entre ejecutivo y legislativo, ha tenido un origen y desarrollo centralista por parte del ejecutivo, teniendo como antecedente la monarquía española. A partir de que México se constituye como nación independiente, continúa manifestándose la preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo; debido a las condiciones generadas en esos momentos: amenazas de invasión del exterior y la inestabilidad social hacen necesario dotar de poderes extraordinarios al jefe del Ejecutivo -Júarez- para defender en caso necesario la soberanía nacional y para mediar en los conflictos sociales internos.

Para hablar del gobierno es necesario concebirlo como el Estado-Nación, que incluye a la sociedad en su conjunto y, por supuesto al complejo móvil de condiciones históricas que dan lugar al Estado moderno. Es importante retomar los factores políticos y la enorme dinámica de interrelaciones de poder en que se encuentran inmersos la Administración Pública y el gobierno. Así mismo, implica recurrir a los factores históricos que lo integran: fundamentos y legitimación del gobierno; el equipo administrativo que lleva a cabo su ejercicio; la relación entre gobierno y ciudadanos y, las organizaciones de poder por medio de las cuales se comunican el gobierno -clase dominante- y los ciudadanos -dominados- organizados en partidos políticos o asociaciones.

En nuestro país el régimen político el presidencial, predomina el poder Ejecutivo, que al estar al frente de la Administración Pública, como fuerza suprema dirige la sociedad civil. Las condiciones históricas que en México hacen posible la instauración del presidencialismo se dan a partir de la lucha armada de 1910. Carranza es quien organiza en la Constitución de 1917, el nuevo modelo de gobierno capitalista, con la inclusión de elementos de nacionalismo. Surge el nuevo Estado y, en la Carta Magna se establece el poder excepcional con que se dota al Ejecutivo como representante del Estado; además especifican las relaciones de dominación estatales (artículos 27 y 123 de la Constitución), en donde el Estado es el árbitro supremo en la mediación y control de los conflictos generados por los intereses de clase.

La Constitución Política es la base de donde surgen los lineamientos y normas para establecer las formas de relación entre gobernantes y gobernados. Se definen y establecen las estructuras de poder, -originadas de las relaciones de dominación- que coadyuvan en la conservación de la fuerza estatal. En la parte orgánica de nuestra Constitución se define y se especifica la composición y funciones de los órganos estatales que dirigen la sociedad. El ejecutivo se apoya en la Administración Pública para llevar a cabo todas aquellas acciones y proyectos para el desarrollo de la sociedad

dentro de los límites que permitan la reproducción de las condiciones tanto del capitalismo como del Estado.

Para efectos de este trabajo, se ubica a la Administración Pública en el campo del Ejecutivo y de sus instituciones. Por otra parte no se desconoce que la función del gobierno recae esencialmente en el Ejecutivo como consecuencia del proceso de desarrollo histórico -división de poderes- del Estado moderno. Así, se entiende por gobierno a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, porque en ellos justamente se materializa el sistema político en particular del Estado Mexicano, además es ahí donde la sociedad manifiesta su poder político y delimita las directrices a seguir. El actual Estado, pasó por un proceso de desarrollo en formación con cambios que se dieron en diferentes etapas de su consolidación.

Dentro de estas etapas se encuentran inmersas las reformas a la Administración Pública, en donde convergen factores internos y externos de acuerdo a las condiciones existentes, es importante tomar en cuenta que éstas se presentan en lapsos de transición. En este contexto la Administración Pública resulta ser la clave para la reforma del Estado, no hay que olvidar que ahí es donde se presenta la participación social y se fija la dirección del proyecto nacional.

2. TEORIA GENERAL DE SISTEMAS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Conforme al tema de la presente investigación "Implantación del Sistema de Creación del Nuevo Padrón Electoral, resultó necesario recurrir a la Teoría General de los Sistemas para clarificar lo referente a los sistemas en general, en cuanto a su composición y funcionamiento, con el objeto de contar con las posibilidades de analizar uno en particular, como el estudio de caso, sobre el cual versa este trabajo.

En lo que se refiere al sistema, a partir de la fijación de los objetivos, se trata de buscar en términos de optimización, eficiencia máxima y costo mínimo, lo cual implica un enorme conjunto de relaciones complejas. Se hace necesario recurrir a la utilización de técnicas avanzadas y al uso de equipos computacionales para resolver problemas que quedan fuera del alcance del científico.

El sistema se define como el conjunto de elementos que desarrollan una actividad para la consecución de un fin determinado, por medio de el manejo de datos, energía o materia con referencia en el tiempo y espacio para proporcionar información energía o materia. Los sistemas se clasifican de acuerdo a su número; especie y a las relaciones entre sus elementos.

De donde resulta que el todo es más importante que la suma de sus partes.

Esto quiere decir, que cuando se realice un estudio, un análisis de lo que se quiera, se debe tomar en cuenta a todo el conjunto de elementos como una unidad y no estudiarlos aisladamente, se debe tener una visión generalizada. Por ejemplo, para estudiar el Centro Regional de Cómputo Conurbado, fue importante analizar su composición con la perspectiva de unidad, sin embargo fue necesario tomar en cuenta cada uno de los elementos interrelacionados con el resto que conforma la organización.

Dentro de este contexto se entiende a la información como un sistema en relación con el desarrollo de una organización dentro de la cual tiene un papel muy importante. El sistema de información es el proceso mediante el cual se recopilan, se resumen, se procesan datos para proporcionar un informe detallado, que será la base para la toma de decisiones o políticas a seguir dentro de una organización. Su utilidad estriba en acabar con la incertidumbre y poder predecir a futuro, en función de las necesidades y recursos organizacionales.

El Diseño e implantación de un sistema de información requiere de la elaboración y ejecución de ciertos pasos: la planeación para prever las necesidades de información, la actuación del mismo en forma racional; el diseño sirve para especificar los componentes físicos e intelectuales del sistema de cómputo; la implantación implica transformación y cambio, que redundan en el logro de los objetivos y metas planteados y el racional aprovechamiento de los recursos dentro de una organización.

El sistema administrativo de información es el conjunto organizado de ingenios físicos e intelectuales, cuyos principales atributos son: captar, identificar, seleccionar, clasificar, almacenar, procesar y proporcionar información, en función de las necesidades de la gestión administrativa de la organización o institución, de acuerdo a la situación de la realidad contextual política y económica.

La información que genere el sistema, se orienta a promover el uso racional de los recursos humanos, técnicos y financieros de la institución. Se definen como usos administrativos de la información, a todas las decisiones que su implantación coadyuven, en la obtención de los objetivos de la organización.

3. LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO

La cuestión de la democracia es vital para la mayoría de los mexicanos, dentro del sistema político mexicano y en general para los Estados democráticos, las elecciones constituyen el mejor medio de legitimación de los gobernantes. Debido a que concretan la relación entre los electores y los candidatos. Ambos representan el procedimiento formal de la normatividad electoral; además de condición para la ejecución de la democracia. Dentro de los procesos electorales se encuentra inmersos toda una serie de elementos tales como: tipos de votación, requisitos para el registro, existencia de partidos políticos, reconocimiento de partidos de oposición, autoridades electorales, por citar algunos ejemplos; éstos constituyen una parte de los complejos mecanismos de dominación.

De acuerdo a su finalidad y la forma en que se efectúan las elecciones, cumplen diferentes funciones determinadas por el grado de desarrollo de la estructura de sistema económico, social, político y cultural. Dentro de estas funciones se pueden mencionar: crear la representación; producir gobierno y ofrecer legitimación. En México, las elecciones son la única fuente inequívoca de legitimación de los poderes Ejecutivo, Legislativo; de autoridades Estatales y Municipales.

Dentro del sistema político mexicano, la reforma política -modificación jurídica y alternativas que permitan la participación política- representa la alternativa mediadora de la representación de la voz popular. Ciertamente esto no evidencia productos a corto plazo, sin embargo, se manifiesta como un trastocamiento del equilibrio de fuerzas de los partidos políticos. Lo que se busca es una cohesión ideológica, política, social, cultural y económica en la sociedad mexicana, para asegurar el devenir del proyecto histórico nacional. De ahí que el actual régimen haya propuesto nuevas formas de interrelación entre la sociedad civil y la política, y se practiquen nuevas técnicas de unificación, organización, coordinación e integración al interior del gobierno.

Se puede decir que en nuestro país el panorama político y el marco jurídico actual inciden en el ascenso de la oposición, con lo que el problema del proceso electoral adquiere otro sentido: en lo subsecuente se definirá que tipo de partido dominante prevalecerá, si un partido hegemónico o un simple partido gobernante que encare y mida su proyecto con el de otras organizaciones políticas.

4. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO.

En términos generales la modernización trae consigo importantes cambios y transformaciones en todos los niveles y del ámbito internacional. Como parte de este proceso mundial, México no se queda al margen, es por ello que en nuestro país al paso de estas transformaciones y producto de las transiciones económicas políticas y sociales internas, el gobierno y la sociedad se ven involucrados en la preparación y construcción de un sistema democrático con apego en la legalidad y tomando como base la pluralidad de los partidos políticos para obtener una mayor credibilidad en el sistema y, aumentar la participación ciudadana ya sea como votante o candidato. Se pretende hacer concientización política que redunde en la ejecución de la democracia que como mera expresión ha sido muy gastada en nuestro país. Al respecto es necesario destacar el papel tan importante que desempeña el ejercicio de la democracia como un factor determinante para la legitimidad de los gobernantes en cualquier país en que se maneje ésta como principio fundamental en su forma de gobierno.

Derivado de lo anterior, el actual gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari al tomar posesión como presidente de la República anunció el "acuerdo para la ampliación de la vida democrática" como una alternativa para el fortalecimiento del sistema político de nuestro país, del cual se desprenden los procesos electorales. Ello requería de la participación y consenso de los actores políticos y de la sociedad civil. Resultado de las consultas, -con la coordinación del Congreso de la Unión, -son las modificaciones constitucionales y la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990. Así, se definían nuevos lineamientos de participación política nacional, en estos, la sociedad civil desempeñaría un papel más participativo tanto en la organización como en la validación de los procesos electorales. Previo a estos se tomó la resolución de elaborar un nuevo Padrón Electoral, debido a que el anterior carecía de validez y confiabilidad, además de que el equipo era totalmente obsoleto.

De lo anterior se desprenden las dos grandes condiciones requeridas en la calidad de la información que debía contener el nuevo Sistema electoral: seguridad y confiabilidad. La primera se refiere a la seguridad tanto física como lógica, para garantizar la integridad de la información; la segunda se refiere a la confiabilidad absoluta, validando que se contemplara, sin duplicados y control de las altas y bajas. Ello permitió delinear las tareas de diseño e implantación del sistema de cómputo para el nuevo Padrón Electoral.

Así, se definieron diferentes parámetros de rendimiento en los cuales debían inscribirse las posibles alternativas de solución. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, especifica tres grandes apartados o secciones del Registro Federal Electoral, que debía contener el sistema; el primero, compuesto por el catálogo general de electores que contiene a los ciudadanos mexicanos mayores de 18 años; el segundo, el padrón electoral integra a los ciudadanos que de manera individual y voluntaria, hubieran formulado una solicitud de inscripción al padrón; y, en tercer lugar las listas nominales, que incluyen sólo a los ciudadanos catalogados, empadronados y que, hayan recibido su credencial para votar. Estos apartados definieron tres bases de datos, íntimamente ligados, pero diferentes cualitativamente, la primera contiene a las dos menores.

La dimensión del país especificaba por su parte, la descentralización del sistema. Se buscó un equilibrio entre centralización y descentralización: controlándose la normatividad de validación, captura y procesamiento de la información en el centro, y descentralizándose las acciones operativas en centros de cómputo regionales. Previendo el manejo de tres millones de registros aproximadamente en cada centro, se optó por la distribución de 18 centros regionales de cómputo en la República mexicana, ubicándolos conforme al balance entre la dispersión y concentración poblacional, y las distancias entre los estados a quienes prestarían el servicio.

La Secretaría de Gobernación convocó al concurso de licitación a las empresas relacionadas con la sistematización de grandes volúmenes de información. De donde resulto ganadora IBM, y como subcontratistas Booz Allen, Kodak y Oracle. IBM fue la encargada del diseño hasta la implantación de todos los centros regionales y del centro nacional, así como del mantenimiento a los equipos, capacitación al personal operativo y las asesorías correspondientes al desarrollo de sistemas.

5. CENTRO REGIONAL DE CÓMPUTO CONURBADO

El Centro Regional de Cómputo Conurbado Naucalpan, entendido como estructura organizacional del RFE del IFE; es uno de los 18 Centros regionales que fueron implantados para llevar a cabo la conformación del Nuevo Padrón Electoral nacional. El CRCC fue establecido para llevar a cabo la Implantación del Sistema de Creación de Nuevo Padrón Electoral, correspondiente al Padrón de los ciudadanos del Estado de Hidalgo y la zona conurbada del Estado de México; además del resguardo y control del soporte documental integrado por las solicitudes de inscripción y los recibos de recepción de credenciales de los ciudadanos de dichas entidades.

El funcionamiento del CRCC se determinó a partir de la definición y establecimiento de los objetivos y metas para cubrir los requerimientos generales del Sistema Federal. Conforme a lo cual se elaboró siguiente suposición como objetivo último de la presente investigación.

La hipótesis de esta investigación es la siguiente:

El Centro Regional de Cómputo Conurbado, cumple con los requerimientos establecidos por el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, para integrar el Padrón Nacional, conforme a los lineamientos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De esta suposición se concluye lo siguiente :

conforme a los resultados presentados por el Instituto Federal Electoral al día 1º de mayo del año en curso, en lo que se refiere al Estado de Hidalgo, la cobertura fue de 91.90; en lo que respecta al Estado de México fue de 89.76. Estos resultados cubren las expectativas para este centro regional, con lo cual se demuestra su funcionalidad por medio de la ejecución de los procedimientos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas planteados por el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral; a partir de la normatividad especificada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece los tres grandes rubros que debe contener este sistema de información: catálogo, padrón y listas nominales.

Finalmente, tomando como base los resultados obtenidos por el Centro Regional de Cómputo Conurbado, se puede observar que cumplió en lo particular con el proyecto que le fue encomendado, la "Implantación del Sistema de Creación del Nuevo Padrón

Electoral"; y en lo general coadyuva en la integración del Sistema Federal. Además proporciona como resultado dos productos importantes:

El Primero : un padrón electoral confiable y,

El Segundo: experiencia en el procesamiento de grandes volúmenes de información en nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Aguilar, Luis F.
"Política Pública y Gobierno del Estado.
La revista del Colegio, año II, núm. 4,
México, 1990.
- 2.- Almada, Carlos F.
"Redimensionamiento y Modernización de la
Administración Pública en América Latina" En:
Memoria del Seminario Internacional
INAP, México, 1990.
- 3.- Ander Egg.
Técnicas de Investigación Social.
Humanitas, Buenos Aires, 1980.
- 4.- Arechiga, Rafael.
La Informática en la Administración Pública.
Limusa, México, 1986.
- 5.- Baena, Guillermina.
Instrumentos de Investigación: Manual para Elaborar
Trabajos de Investigación y Tesis Profesionales.
UNAM, México, 1979.
- 6.- Beltrán Silva, Rogelio.
Aspectos Mínimos a Considerar en una Investigación.
El Autor, México, 1994
- 7.- Bertalanffy, Von Ludwing.
Teoría General de Sistemas.
F.C.E., México, 1984.
- 8.- Bradboer, Robin.
El Libro de la Computación.
Fondo Editorial Interamericano, México, 1984.

- 9.- Cam, Roderic A.
Partidos Políticos: Historia en México.
FCE, México, 1981.
- 10.- Carrillo Castro, Alejandro y Garcia Ramirez, Sergio.
Las Empresas Públicas en México.
Miguel Angel Porrúa, México, 1983.
- 11.-Cazares, Luis.
Técnicas Actuales de Investigación Documental.
Trillas, México, 1980.
- 12.-Cervo Amado, Luis y Alcino Bervian.
Metodología Científica.
Mc Graw-Hill Latinoamericana, México, 1984.
- 13.-Contreras, Orozco Javier.
Partidos Políticos Chihuahua Trampas del Sistema.
Edamex, México, 1987.
- 14.-Cordova, Arnaldo, Coautor.
Ciencia Política. Democracia y Elecciones.
FCPyS, UNAM, MÉXICO, 1989.
- 15.-Cordova, Arnaldo.
La Formación del Poder Político en México.
Era, México, 1981.
- 16.- Chanes Nieto, José.
La Designación del Presidente de la República.
Plaza y Valdes, México, 1993.
- 17.-De la Llera Agustín y Carnello Zalce, Agustín.
Compras y Organización.
Banca y Comercio, México, 1984.

- 18.-Duhalt Krauss, Miguel.
La Administración Pública y el Desarrollo de México.
INAP, México, 1970.
- 19.-Duverger, Maurice.
Los Partidos Políticos.
FCE, México, 1972.
- 20.-Garrido, José Luis.
El Partido del Estado.
Siglo XXI, México, 1982.
- 21.-Garrido, Luis Javier.
El Partido de la Revolución Institucionalizada.
Siglo XXI, México, 1986.
- 22.-Gómez Tagle, Silvia.
Las Estadísticas Electorales de la Reforma Política.
Colegio de México, México, 1990.
- 23.-González Casanova, Pablo.
El Estado y los Partidos Políticos en México.
Era, México, 1980.
- 24.- González Casanova, Pablo.
Las Elecciones en México.
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM
Siglo XXI, México, 1989.
- 25.-González, Salvador.
Manual de Redacción e Investigación Documental.
Trillas, México, 1980.
- 26.-J. Verzello Robert y Reutter John.
Procesamiento de Datos.
Mc Graw-Hill Latinoamericana, México, 1984.

- 27.-Lenin V. I.
El Estado y la Revolución.
Traducción al Español, Progreso, URSS, 1979.
- 28.-Martínez Assad, Carlos.
La Sucesión Presidencial en México.
UNAM, Nueva Imagen, México, 1981.
- 29.-Michels, Robert.
Los Partidos Políticos.
Ammorortu, Buenos Aires, 1969.
- 30.-Memoria: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, Seminario Internacional 29 y 30 de julio de 1991.
INAP, México, 1991.
- 31.- Merino Huerta, Mauricio.
Cambio Político y Gobernabilidad.
Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, CONACYT, México, 1992.
- 32.-Núñez Jiménez, Arturo.
El Nuevo Sistema Electoral Mexicano.
FCE, México, 1991.
- 33.-Ortega Aguirre, Maximino.
Movimiento de Masas y Organización.
UAM, México 1986.
- 34.-Osborne, Adam y Carrals Donache.
Guía del Ordenador Personal.
Mc Hill, México, 1983.
- 35.- Pardo, Maria del Carmen.
Teoría y Práctica de la Administración Pública en México.
Lecturas Básicas, INAP, México, 1992.

- 36.-Pichardo Pagaza, Ignacio.
Introducción a la Administración Pública en México.
Tomo I, Bases y Estructura.
INAP, México, 1984.
- 37.-Pichardo Pagaza, Ignacio.
Introducción a la Administración Pública en México.
Tomo II, Funciones y Especialidades.
INAP, México, 1984.
- 38.-Revista de Administración Pública.
La informática en la Administración Pública.
No. 80, INAP, México, 1980.
- 39.-Reyes Ponce, Agustín.
Administración Moderna.
Limusa, México, 1992.
- 40.-Rodríguez Araujo, Octavio.
La Reforma Política y los Partidos Políticos.
Siglo XXI, México, 1989.
- 41.- Uvalle, Berrones Ricardo.
Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública.
Colección Folios Universitarios, México, 1992.

LEGISLACION

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Porrúa, México, 1994.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Porrúa, México, 1993.
- 3.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos
Electoral.
Secretaría de Gobernación, México, 1990.
- 4.- Diario Oficial de la Federación.
4 de abril de 1990.
- 5.- Diario Oficial de la Federación.
15 de agosto de 1990.
- 6.- Plan Nacional de Desarrollo: Informe de Ejecución. Avance
1988 y balance sexenal.
Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y
Presupuesto.
México, 1988.
- 7.- Salinas de Gortari, Carlos
Segundo Informe de Gobierno. Presidencia de la República,
Dirección General de Comunicación Social, México, 1990.

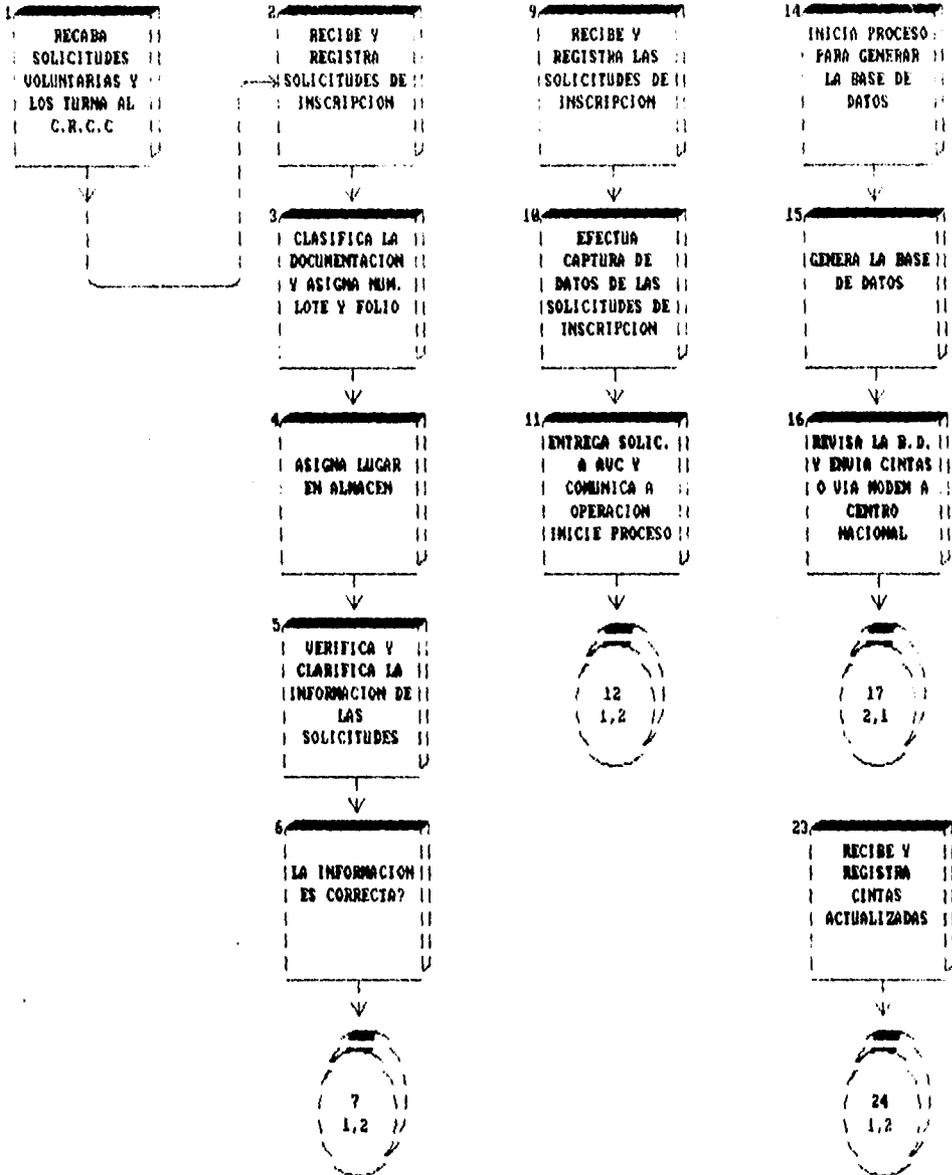
anexo 1

OPERATIVO DE CAMPO

AREA DE ALMACEN VERIFICACION

AREA DE CAPTURA

AREA DE OPERACION



AREA DE ALMACEN VERIFICACION

7
NO: REGRESA LA
DOCUMENTACION
A OPERATIVO DE
CAMPO



8
SI: TURNA
SOLICITUDES DE
INSCRIPCION AL
AREA DE
CAPTURA



12
RECIBE Y
REGISTRA LAS
SOLICITUDES DE
INSCRIPCION
CAPTURADAS



13
ALMACENA LAS
SOLICITUDES DE
INSCRIPCION



AREA DE OPERACION

24
PROCESA LAS
CINTAS Y
GENERA PADRON
ELECTORAL



25
EMITE
CREDENCIALES
DE ELECTOR V
LISTAS
NOMINALES



26
FIN DE
DIAGRAMA

CENTRO NACIONAL

17
RECIBE Y
REGISTRA LAS
CINTAS EN LA
BASE DE DATOS



18
VALIDA LA BASE
DE DATOS
CONTRA EL
CENSO



19
EXISTEN
DUPLICADOS?



20
SI: ELIMINA
DUPLICADOS



21
NO: ACTUALIZA
EL CATALOGO
GENERAL



22
2,2

CENTRO NACIONAL

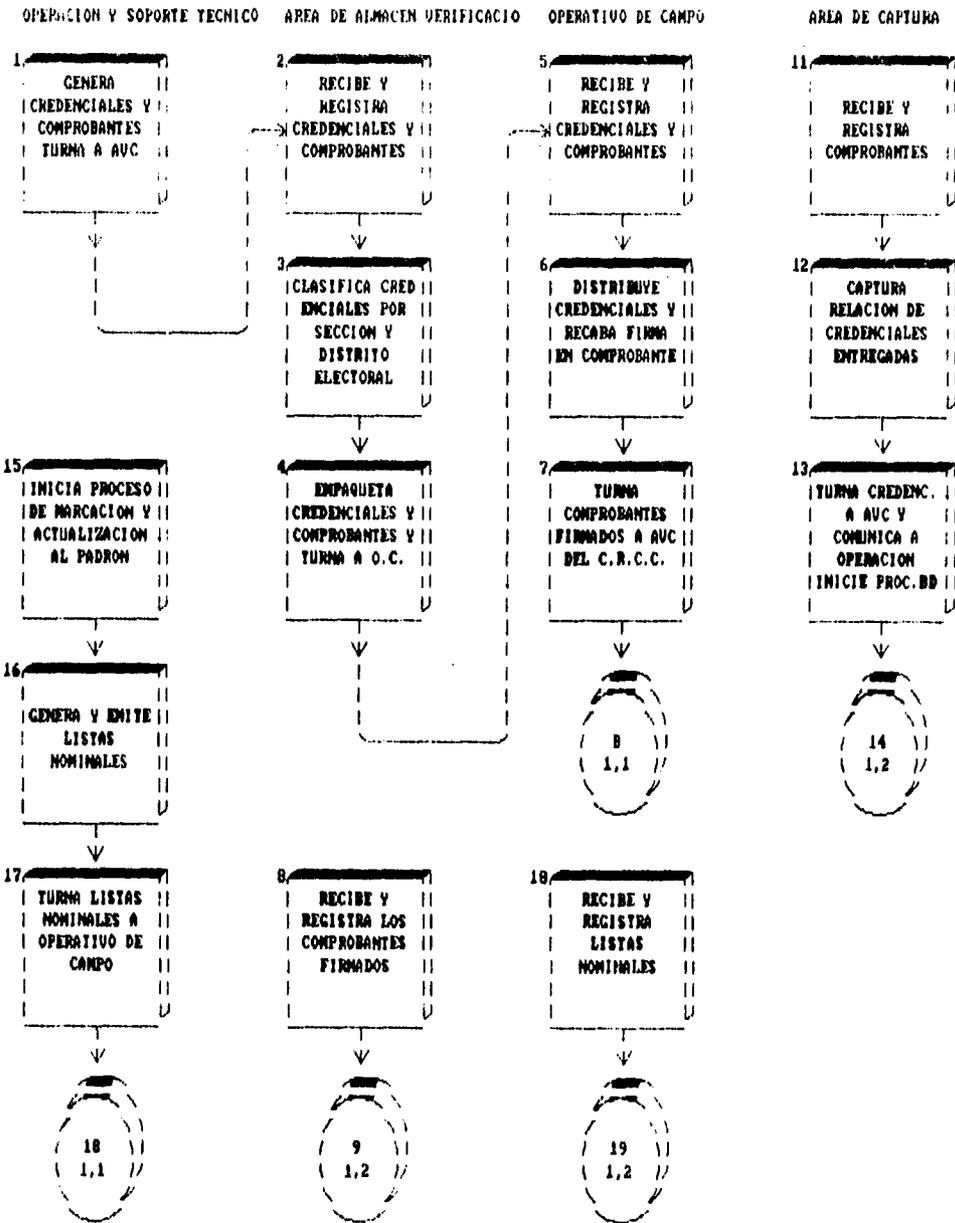
22.

TURNA CINTAS
ACTUALIZADAS A
OPERACION DEL
C.R.C.C.

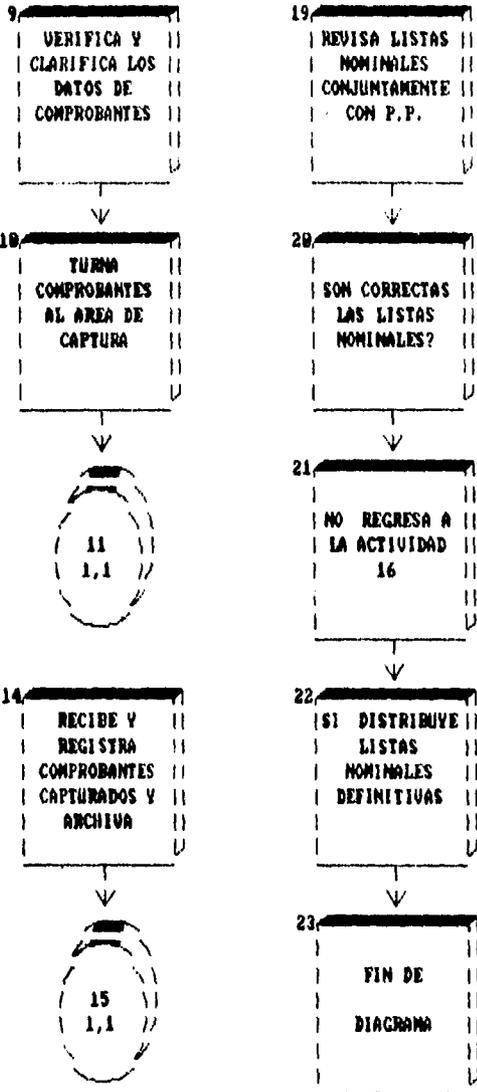
23
1,1

anexo 2

H



AREA DE ALMACEN VERIFICACION OPERATIVO DE CAMPO



RESULTADOS DE LA OPERACION DEL CENTRO REGIONAL DE COMPUTO CONURBADO

anexo 3

OBTENIDOS AL 31 DE JULIO DE 1991

HOJA 1

EDD.	DTO.	SOLICITUDES INSC. PADR.	LISTA NOMINAL CON RECIBO	LISTA NOMINAL SIN RECIBO	LISTA NOMINAL
13	1	177,170	158,802	7,031	165,833
13	2	144,862	131,045	5,781	136,290
13	3	160,418	145,954	4,141	148,924
13	4	133,241	126,002	3,283	129,285
13	5	128,638	110,349	12,172	122,521
13	6	119,581	108,244	4,321	112,565
15	7	649,118	41,873	3,426	45,299
15	8	289,712	242,856	10,998	253,854
15	9	261,088	56,013	1,354	57,367
15	10	268,849	63,696	1,909	65,605
15	11	165,566	150,509	3,728	154,237
15	12	184,416	160,114	8,097	168,211
15	13	156,506	138,834	8,878	147,712
15	14	187,946	79,378	2,136	81,514
15	15	304,056	256,400	25,034	281,434
15	18	102,047	87,013	8,944	95,957
15	19	132,176	30,295	317	30,612
15	20	134,040	110,906	14,729	125,635
15	22	186,687	74,124	7,312	81,436
15	23	164,961	56,414	5,414	61,599
15	24	151,487	42,767	3,771	46,458
15	25	145,554	41,070	1,986	43,912
15	26	164,474	59,685	1,510	61,195
15	27	165,133	57,725	1,619	59,344
15	28	172,569	65,757	2,765	68,522

