

El Padrón Electoral en el camino de la democracia en México

*Clara Jusidman**

1. Introducción

No de los instrumentos fundamentales de los procesos electorales en todo el mundo es la lista de los ciudadanos que tienen el derecho de ejercer el voto, ya sea en forma directa o indirecta, y por ello, las legislaciones electorales incluyen disposiciones relativas a los requisitos que deben llenar las personas para adquirir el carácter de electores. Igualmente definen a las autoridades o personas responsables de conjuntar esos listados y los procedimientos que deberán seguir los ciudadanos para quedar incluidos dentro de ellos.

* Fue directora ejecutiva del Registro Federal Electoral, IFE.

Clara Jusidman

Por la experiencia mexicana de los últimos años, es posible afirmar que entre mayor es la desconfianza sobre la legalidad e imparcialidad en los procesos electorales, mayor es el grado de complejidad y sofisticación del proceso utilizado para elaborar los listados y garantizar su confiabilidad. Dentro de esto resulta central la determinación de la institución responsable de su elaboración.

De este modo, en los países donde prevalecen democracias representativas maduras, con un elevado nivel de confianza en los procesos electorales, o bien, no se elaboran listas de electores y los ciudadanos llegan a expresar su voto sin mayor identificación en las urnas o utilizando diversos medios de identificación, o esas listas se formulan para el propósito de la elección específica y desaparecen una vez que ésta ha sido efectuada.

En nuestro país, en cambio, la enorme desconfianza por el abuso histórico en la elaboración de las listas de electores nos ha llevado a un sistema complejo, sofisticado y costoso de registro electoral. Sin embargo, el precio pagado retribuye la confianza lograda y han transcurrido ya dos procesos electorales federales y varios locales que han permitido verificar la confiabilidad del actual Padrón Electoral, y se ha logrado abatir a un grado menor las controversias que anteriormente generaba su supuesta manipulación en beneficio de un partido.

Durante la mayor parte de la vida del México independiente, al igual que el resto de la organización de los procesos electorales, la elaboración de los padrones o listados de electores era una labor ampliamente descentralizada, y no fue sino hasta 1946, cuando por primera vez se estableció en México una autoridad electoral central, responsable de organizar y vigilar la realización de las elecciones.¹

A continuación examinaremos la evolución histórica del Registro de Electores en nuestro país; los cambios experimentados en la definición de ciudadano desde el punto de vista electoral; las modificaciones introducidas a los instrumentos de identificación del ciudadano, y la problemática enfrentada por el Registro Federal de Electores hasta antes de la organización de su versión actual.

¹ Eduardo Castellanos Hernández, p. 137.

2. Evolución del registro de electores

El Registro Federal de Electores, entendido como “de carácter permanente y de interés público”, es una de las instituciones más antiguas de nuestro régimen electoral. Si bien al principio sin un nombre específico y sin una estructura orgánica, sus funciones estuvieron presentes, puesto que era preciso saber quiénes podían ejercer su derecho al voto.

La Constitución de Cádiz y el Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, de Morelos, centraban las funciones censales y de recepción del sufragio en la mesa directiva de la casilla.

La mesa directiva de la casilla de la junta electoral de parroquia estaba autorizada a decidir, en el acto, sobre las dudas relativas a si un ciudadano estaba capacitado para sufragar y si su decisión no admitía recurso (artículo 50 de la Constitución de Cádiz).

El Decreto constitucional de Morelos exigía, como requisitos para votar: tener 18 años, o menos si se era casado, que acreditara su adhesión a la causa de la independencia; que contara con un empleo o modo honesto de vivir, y no estuviera procesado penalmente o no fuera acusado de alguna infamia pública. Los funcionarios de la mesa decidían sobre estos requisitos.

Las Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso, del 17 de junio de 1823, establecían el mismo procedimiento censal, respecto a la facultad de la mesa para señalar quiénes podían votar, pero agregaban otros requisitos: incapacidad física o moral, manifiesta o declarada por la autoridad competente; quiebra fraudulenta, calificada así por deuda a los fondos públicos; desempeñar trabajos domésticos, excluyendo a los jornaleros, arrieros, pastores, vaqueiros y otros que no sirvieran a la persona del patrón, ellos podían votar.

El Registro de Electores se fortalece con la Ley para las Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, del 12 de junio de 1830, puesto que se establece un censo electoral anticipado al día de las elecciones.

Un mes previo a los comicios, el ayuntamiento designaba un comisionado por manzana o por sección para que empadronara y entregara, a cada ciudadano inscrito en el padrón, una boleta electoral que se utilizaba al mismo tiempo como credencial.

Clara Jusidman

El empadronamiento y reparto de las boletas deberían quedar terminados ocho días antes de las elecciones.

Si el comisionado no entregaba una boleta por considerar que no se reunían los requisitos legales para sufragar, el perjudicado podía presentar su declaración ante la junta electoral de la mesa de casilla, el mismo día de las elecciones.

El comisionado no tenía derecho a voz ni voto en las juntas electorales, aun cuando se discutieran asuntos de empadronamiento.

Para poder votar, esa ley exigía ser ciudadano mexicano, vecino del lugar con radicación de un año cumplido, tener 21 años cumplidos o 18 si se era casado, subsistir de algún oficio o industria honesta, no estar sujeto a proceso criminal, no estar en quiebra, no vivir de juegos prohibidos, no ser eclesiástico regular, entre otros.

La sección o manzanas oscilaba entre 400 y 800 habitantes en el Distrito Federal, y de 1,000 a 2,000 en los territorios.

El mismo procedimiento se realizaba de acuerdo a la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales, del 30 de noviembre de 1836, los diputados eran electos por cada 150 mil habitantes, y los municipios divididos en secciones, de 1,000 a 2,000 personas. Se eliminó la división por manzanas.

Con la convocatoria a un Congreso Constituyente, del 10 de diciembre de 1841, de Antonio López de Santa Anna, varió la base demográfica para la elección de diputados: 70 mil habitantes o fracción que pasara de 35 mil.

Decretos de leyes posteriores mantuvieron la estructura de la Ley de 1836.

La base de la división territorial en distritos electorales se encuentra en la Ley Orgánica Electoral de 1857. Por vez primera se dividió al país en distritos electorales y desapareció la división de parroquias y partidos.

El proceso se iniciaba con la división territorial por distritos electorales numerados que hacían los gobernadores de los estados, Distrito Federal y los jefes políticos de los territorios.

Había un distrito por cada 40 mil habitantes o fracción que pasara de los 20 mil.

El Padrón Electoral en el camino de la democracia en México

Después de publicada la división territorial, los ayuntamientos dividían los municipios en secciones también numeradas de 500 habitantes. Por cada sección se elegía un elector.

Al mismo tiempo que se hacía el padrón, conforme a este procedimiento estipulado en las leyes de 1830 y 1836, se entregaba al elector la boleta que le servía para votar, como credencial de elector y documento de identidad.

Otra práctica que se inició con esta Ley, fue la de hacer del conocimiento público los padrones, a efecto de que la ciudadanía pudiera hacer las reclamaciones por inclusión o exclusión indebidas.

Ocho días antes de la elección, los empadronadores fijaban las listas en los parajes públicos, con objeto de que los que no aparecían en las listas acudieran personalmente a empadronarse.

En caso de que el empadronador no resolviera sobre reclamaciones, el ciudadano podía exponer su queja ante la mesa directiva de la casilla que resolvía en última instancia.

La práctica de colocar la palabra "votó" al lado del nombre de cada ciudadano en el padrón, se comienza a registrar a partir de esta Ley.

No tenían derecho a voto activo o pasivo los que hubiesen perdido la calidad de ciudadanos mexicanos por haberse naturalizado en el extranjero; por estar sirviendo oficialmente al gobierno de otro país, o haber admitido condecoraciones, títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal; los que tuvieran suspendidos sus derechos de ciudadanía, los condenados judicialmente a sufrir alguna pena infamante; los que hubieran incurrido en quiebra fraudulenta, los vagos y los mal entretenidos, los tahúres de profesión y los ebrios consuetudinarios.

Debido a la práctica común de acusaciones de fraude electoral, y al incremento del número de conflictos en elecciones locales y federales, además de la permanente desconfianza manifestada por los partidos políticos respecto al Padrón Electoral, se dieron casos como el de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, que dedicó la mayor parte de su espacio al capítulo relativo al Padrón Electoral.

La máxima autoridad en materia de padrón era la Junta Revisora del Padrón Electoral, integrada por el presidente municipal y dos de los candi-

Clara Jusidman

datos que con él hubieran contendido por la presidencia, o en su defecto, dos ex presidentes municipales.

La Junta levantaba el censo por secciones, publicaba las listas electorales en parajes públicos y resolvía reclamaciones por inclusión ilegal de votantes en el padrón. Sus resoluciones eran recusables por proceso judicial normal.

Desapareció la costumbre de que al empadronar se entregara la boleta electoral, que era también credencial de elector y documento de identidad.

Ahora, las boletas —cédulas— eran elaboradas por los propios partidos políticos y entregadas al presidente municipal, quien mediante un instalador las hacía llegar a las casillas.

La división territorial era cada dos años y estaba al cargo de los gobernadores y las primeras autoridades políticas de los distritos.

Los distritos se numeraban progresivamente y su base demográfica era de 60 mil habitantes, o fracción que pasara de 20 mil.

La Junta Revisora del Padrón Electoral de la Ley de 1911 fue sustituida por las juntas empadronadoras de la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, del 20 de septiembre de 1916.

Había una junta por cada sección y se integraba con tres empadronadores nombrados por la autoridad municipal. La división seccional estaba también a cargo del presidente municipal, comprendiendo cada sección de 500 a 2,000.

El primer empadronador designado era el presidente de la junta.

La autoridad municipal publicaba el padrón en los periódicos oficiales de los estados o en las listas fijadas en la entrada de las casas consistoriales y en los lugares más públicos de cada sección.

Los partidos políticos y los ciudadanos tenían el derecho de recurso sobre inclusión o exclusión en las listas electorales.

La Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario, expedida el 6 de febrero de 1917, mantuvo el mismo sistema censal de su antecesora, procedimiento que varió con la Ley para Elecciones de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918, expedida también por don Venustiano Carranza.

Se crea toda una estructura tendente a hacer del padrón electoral una institución de carácter permanente y con jurisdicción estatal.

Se retoman algunas de las prácticas de la Ley de 1911, respecto a integrar los nuevos organismos responsables del padrón.

Se fortalecen estas instituciones y se especifican aún más las funciones y facultades de dicha institución.

Para la formación revisión de las listas electorales permanentes se constituían tres clases de consejos:

1) Consejos de listas electorales. Tenían jurisdicción estatal y se componían de nueve miembros propietarios y sus respectivos suplentes, que se renovaban en su totalidad cada dos años.

Los nueve miembros eran designados por insaculación entre candidatos propuestos por los ayuntamientos —uno por cada ayuntamiento—.

Estos Consejos residían en las capitales de las entidades federativas y sus atribuciones eran: inspeccionar y dirigir los servicios relativos a las listas electorales; conservar los ejemplares impresos de las listas definitivas; cuidar de que dichas listas se perfeccionaran y completaran; consignar a las autoridades competentes las quejas recibidas y acusar ante la autoridad competente a quienes violentaran esta ley; dar cuenta al Congreso respectivo cada vez que debiera modificarse la división de los distritos electorales, expresando las causas que motivasen esta determinación.

2) Consejos de distritos electorales. Estaban conformados como las juntas revisoras del padrón electoral del sistema censal de la Ley de 1911 (véase): el presidente municipal de la cabecera del distrito, dos de los ex candidatos que con él hubieran contendido por la presidencia o, en su defecto, dos de los ex presidentes menos antiguos y cuatro ciudadanos designados por insaculación.

Los partidos tenían derecho de estar presentes en la ceremonia de insaculación.

3) Consejos municipales. Para su integración se seguía el mismo procedimiento que para los consejos de distrito electoral. Las listas electorales eran permanentes y sujetas a revisión cada dos años; se utilizaba el censo general decenal para hacer la división distrital.

Clara Jusidman

Después de resolver las reclamaciones, sobre las que procedía el proceso judicial normal, el consejo municipal o de distrito, con presencia de los partidos políticos, formaba ocho listas:

1. De electores muertos.
2. De electores separados de la jurisdicción.
3. De electores con derechos suspendidos.
4. De electores omitidos.
5. De electores incapacitados.
6. De electores indebidamente inscritos.
7. De electores rehabilitados.
8. De reclamaciones de inscripciones.
9. De reclamaciones de suspensión.

Las juntas del Consejo del distrito electoral para conocer las reclamaciones presentadas ante los consejos municipales eran secretas, admitiéndose sólo a los partidos y a los directamente interesados.

Las listas eran publicadas en los periódicos oficiales de las entidades federativas.

El decreto que reforma varios artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales, del 4 de enero de 1943, se dedica en exclusiva al tema de Padrón Electoral.

Mantiene la misma estructura de consejos de listas electorales a nivel estatal, distrital y municipal, pero precisa sus funciones y presta especial atención a la integración y funcionamiento de los Consejos de distrito electoral en el Distrito Federal.

La base demográfica de los distritos se amplía a 150 mil o fracción que excediera de 75 mil. Antes, en el decreto del 24 de noviembre de 1931, se elegía un diputado por cada 100 mil habitantes, o la misma cantidad o fracción que excediera de 50 mil, según el decreto de 1942.

Con la Ley del 7 de enero de 1946, las tareas censales son asignadas a un organismo técnico nacional, dependiente de la Comisión Federal Electoral.

A partir de esa Ley, el registro electoral llega a la estructura y organización que operaron hasta 1990. Se introducen posteriormente algunas modificaciones, pero respetando su organización y sus funciones.

El Padrón Electoral en el camino de la democracia en México

En lugar de los consejos de listas permanentes de la Ley de 1918, se creó un Consejo del Padrón Electoral, como organismo técnico dependiente de la Comisión Federal Electoral de jurisdicción nacional, integrado por el director general de Estadística, quien lo presidía; el director general de Correos, y el director general de Población.

El Consejo del Padrón Electoral tenía facultades para emprender la división territorial, establecer las bases para la organización del registro permanente de votantes y expedir credenciales de elector.

La credencial de elector se ajustaba al modelo aprobado por la Comisión de Vigilancia Electoral. El procedimiento de publicación y depuración de las listas, con algunas variantes, es similar al que contemplan las leyes vigentes en la materia.

El Consejo del Padrón Electoral fortaleció sus funciones censales con el decreto de reformas del 21 de febrero de 1949. Ahí se especifica que sus funcionarios y empleados son personal de confianza, que el empadronamiento ya no será hecho por brigadas, sino por su propio personal; que todas las autoridades habrán de prestarle auxilio para el cumplimiento de sus funciones, y que contará con presupuesto propio.

El nombre de Registro Nacional de Electores aparece por vez primera en la Ley del 4 de diciembre de 1951, con la definición de que es una institución de servicio público, de funciones permanentes, encargada de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de elector y de formar, publicar y proporcionar, a los organismos electorales, el Padrón Electoral.

Desaparece la intervención de los directores generales de Estadística, Correos y Población del antiguo Consejo del Padrón Electoral; en su lugar, se instituye un director general, nombrado por el presidente de la Comisión Federal Electoral.

Una reforma posterior a 1954 facultó al Registro Nacional de Electores para hacer la división seccional, facultad que estaba antes en manos de los comités distritales. Esta reforma también obligó al registro a entregar las listas electorales a las comisiones locales y comités distritales electorales.

La credencial permanente de elector se origina con la reforma del 28 de diciembre de 1963, mediante la cual se impone la obligación de que los

Clara Jusidman

electores se identifiquen para poder votar por medio de: licencia de manejo, credencial o documento diverso a satisfacción de la mesa o por el conocimiento de la persona que tengan los miembros de la mesa directiva.

Con el voto a los jóvenes de 18 años, la reforma electoral de 1970 modifica la redacción del capítulo correspondiente al Registro Nacional de Electores, además de que se incluyen otros ordenamientos para perfeccionar el procedimiento censal.

El Registro Nacional de Electores fue autorizado por la Ley Electoral de 1973, para introducir sistemas modernos de computación que le permitieran facilitar el manejo de la información censal.

Con la LOPPE, del 28 de diciembre de 1977, el registro retomó características pasadas y recibe innovaciones para buscar mayor fidelidad y credibilidad de los procesos comiciales. Estas características son: la inclusión de un Comité Técnico y de Vigilancia y la participación de las entidades del gobierno federal que tienen a su cargo las funciones de estadística e informática.

Por primera vez, una ley permite a los partidos políticos intervención en el Padrón Electoral, mediante su inclusión en el Comité Técnico y de Vigilancia. Se encomienda la entrega de las listas nominales a todos los partidos políticos, en ese entonces siete.

Otra innovación es la creación de una secretaría general que presidía el Comité Técnico y de Vigilancia. Este comité tenía como funciones: asesorar a la dirección general; formular listas de candidatos a insacular para integrar las comisiones y comités electorales; desahogar las consultas que le formule la dirección, y coadyuvar en la actualización del padrón.

El Código Federal Electoral, del 12 de febrero de 1987, instituye la participación de los partidos políticos en el Comité Técnico y de Vigilancia y en las Comisiones Estatales y Distritales de Vigilancia y crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, como el órgano encargado de resolver las impugnaciones que se presenten.

El 15 de agosto de 1990 aparece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que crea el Instituto Federal Electoral como organismo público encargado de organizar las elecciones federales e integrado por órganos de dirección, ejecutivos y técnicos; establece órganos de vigilancia, formados por representantes de los partidos políticos y un sistema

de medios de impugnación ante el propio organismo y ante un órgano autónomo: el Tribunal Federal Electoral.

El Registro Federal de Electores, como subordinado del Instituto Federal Electoral, se convierte en la Dirección Ejecutiva encargada de: aplicar la técnica censal para la formación del Catálogo General de Electores; la formación y actualización del Padrón Electoral; la expedición de la credencial para votar, y la elaboración y exhibición de los listados nominales.

En 1993 se realizan importantes reformas a este Código: en materia registral se establece la confidencialidad de la información proporcionada al Registro Federal Electoral; se reestructura la localización geográfico-electoral de los ciudadanos; la incorporación del ciudadano al Padrón Electoral; se establece la obligación de los ciudadanos de acudir a las oficinas o módulos del Registro Federal Electoral para obtener su credencial para votar con fotografía, previa identificación; se depuran los mecanismos de incorporación a las listas nominales; se establecen recursos para reclamar la incorporación o desincorporación en las mismas; se da a los partidos una amplia participación en la revisión del padrón y de las listas nominales, y se modifican las fechas de las campañas de actualización.

En 1996, la legislación electoral sufre una de las reformas más trascendentes en la historia de nuestro país. Los cambios más trascendentes, desde el punto de vista del Registro Federal Electoral, radican en que se otorga autonomía a los órganos electorales federales, quienes son los responsables de formular y actualizar los padrones electorales; el órgano judicial encargado de dirimir los conflictos electorales se integra al Poder Judicial de la Federación; se ordena la exhibición de las listas nominales con fotografía para la jornada electoral 1997, y se establece la exhibición previa de las listas nominales para su observación por los ciudadanos y los partidos políticos.

3. La definición de ciudadano desde el punto de vista electoral

Como se puede observar, todos los ordenamientos electorales en México han establecido requisitos a los ciudadanos para poder ejercer el voto y tener el derecho de elegir a sus gobernantes. Los criterios aplicados incluyen sexo,

Clara Jusidman

estado civil, edad, lugar de residencia, fuente de ingresos e, incluso, nivel de éstos y estar registrados en determinados listados o padrones, así como disponer de un documento o credencial para votar.

En cuanto al *sexo* no fue sino hasta 1953 cuando se modificó la Constitución para ampliar el concepto hacia las mujeres. Es decir, hasta ese año, la inclusión en las listas de electores y el sufragio era sólo privilegio de los hombres.

En lo que respecta a la *edad*, los límites establecidos han fluctuado entre los 18 y los 25 años, colocándose en varias legislaciones electorales en los 21 años. Sin embargo, el Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, de 1814, declaraba con derecho al sufragio a los ciudadanos con 18 años o antes si eran casados. Asimismo, las Reglas para la Elección de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, de 1830, aumentó el requisito de la edad a 21 años y mantuvo los 18 sólo si estaban casados. Seguramente, el legislador sostenía que si un hombre estaba casado aún siendo muy joven, eso era suficiente para probar que era una persona responsable.

El criterio de *residencia* no aparece con frecuencia explicitado en las legislaciones electorales. En tal sentido, el ser "avecindado o residente en el territorio de su respectivo ayuntamiento" fue un requisito incluido en las Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso de 1823. En la legislación electoral de 1836 para la elección de diputados se exigía tener un año cumplido de residencia. A partir de 1911 empieza a fijarse como criterio el estar inscrito o empadronado en la sección correspondiente o en los registros de la municipalidad de su domicilio. Posteriormente, esta exigencia que hace a la referencia geoelectoral de los ciudadanos se expresa en términos de estar inscritos en el Padrón Electoral, como se establece, por ejemplo, en la Ley Federal Electoral de 1973 y en el Código Federal Electoral de 1987; lo que a partir de 1990 se transformó en el requisito de estar inscrito en el Registro Federal de Electores.

Una exigencia que se mantiene a lo largo de las legislaciones electorales mexicanas es el de tener un modo honesto de vivir, a veces se le adiciona "el tener empleo". Esto se combina con la pérdida del derecho al sufragio cuando las personas han sido "procesadas criminalmente", como se menciona en

El Padrón Electoral en el camino de la democracia en México

el citado Decreto constitucional de 1814, o han sido sentenciados por un juez y éste decreta la suspensión o pérdida de derechos políticos, como ocurre en el marco legal actual.

En la historia de México existen también legislaciones en materia electoral que incluyeron requisitos de carácter discriminatorio desde el punto de vista económico. En tal sentido, la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, así como las Siete Leyes constitucionales de 1836 exigían, para poder votar, tener una renta anual al menos de 100 pesos. Esta cantidad fue elevada a 500 pesos en 1843, y se sostuvo en la legislación expedida en 1846, como fue la convocatoria para el Congreso extraordinario de 1846. Posteriormente, este requisito no ha sido incluido nuevamente.

En la Ley Electoral de Ayuntamientos, de noviembre de 1865, se incluyó otro requisito: el saber leer y escribir; sin embargo, sólo se hacía efectivo en las municipalidades con más de 5,000 habitantes.

Permítanme leerles el primer intento, efectuado en el México independiente, por definir a las personas con derecho al voto en el propósito de alcanzar la democracia representativa que acababa de ser adoptada en la primera Constitución mexicana.

Para la elección de diputados se establecían juntas primarias, secundarias y de provincia. Las juntas primarias o municipales “se compondrán de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos mayores de 18 años, avencidados y residentes en el territorio del respectivo ayuntamiento”. Y se señalaba lo siguiente:

Tienen derecho a votar en las juntas populares, los hombres libres nacidos en el territorio mexicano, los avencidados en él, que adquirieron éste y otros derechos a consecuencia de las estipulaciones de Iguala y Córdoba, confirmadas por el Congreso; los que hayan obtenido cartas de ciudadano, sí reúnen las demás condiciones que exige esta ley.

No tienen derecho de votar los que hayan sido sentenciados a penas aflictivas o infamantes, si no han obtenido rehabilitación. Se suspende este derecho por incapacidad física o moral manifiesta o declarada por autoridad competente en los casos dudosos; por quie-

Clara Jusidman

bra fraudulenta, calificada así; por deuda a los fondos públicos; habiendo precedido requerimiento para el pago; por no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido; por hallarse procesado criminalmente; por el estado de sirviente doméstico no entendiéndose por tales los jornaleros, arrieros, pastores, vaqueros y otros, que aunque vivan en la casa del dueño, no sirvan a su persona.

En la actualidad, y desde 1990, la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) determinan los siguientes requisitos para ejercer el voto:

- Ser ciudadano mexicano
- Varón o mujer
- Haber cumplido 18 años de edad
- Tener un modo honesto de vivir
- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores
- Contar con la credencial para votar

El concepto de ciudadanía desde el punto de vista electoral ha venido evolucionando en el sentido de abarcar cada vez un mayor número de personas, siendo la incorporación de las mujeres en 1953, durante la presidencia de don Adolfo Ruiz Cortines, el cambio más sustantivo desde el punto de vista numérico, pero fundamentalmente desde la perspectiva de la equidad.

4. Instrumentos de identificación del ciudadano

La necesidad de que los ciudadanos cuenten con un documento que acredite su calidad de elector y poder ejercer su derecho al voto, ha hecho que a lo largo de la historia electoral de nuestro país se hayan definido diversas formas y contenidos para dicho documento.

La primera vez que se estableció que el voto es secreto y libre y definió apercibimientos de aplicación de sanciones para quienes no concurrieran a votar; votaran dos veces en la misma elección; o votaran con una credencial

El Padrón Electoral en el camino de la democracia en México

ajena fue en 1918, a través de la Ley para la Elección de los Poderes Federales, la cual publicó en sus artículos transitorios un modelo de credencial de elector, circunscribiendo al ciudadano a su sección electoral.

Con la publicación de la Ley Electoral Federal de 1946 se estableció que la credencial se ceñiría al modelo que aprobara la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que tendría que ser numerada progresivamente para toda la República, sin duplicación de números y perforada con clave especial. Esta credencial se extendía por duplicado, y se entregaba el original al ciudadano y el duplicado quedaba en poder del Consejo del Padrón Electoral.

La Ley Electoral Federal de 1951 incluyó nuevos elementos a la credencial de elector: la huella digital, características de orden técnico, datos de la entidad federativa, distrito electoral, municipalidad o delegación y localidad. En lo que se refiere al modelo de ésta fue el aprobado por el presidente de la Comisión Federal Electoral. Para ser válidas estas credenciales deberían estar autorizadas con la firma del director del Registro Nacional. Este documento era un elemento indispensable para ejercer el derecho al voto y las alteraciones que se le hicieran constituían motivo de la aplicación de sanciones legales.

La reforma del 7 de enero de 1954 cambió la firma del director del Registro Nacional por la del presidente de la Comisión Federal Electoral.

Esta credencial no era un documento identificador pues, conforme a las reformas hechas a esta ley el 28 de diciembre de 1963, el elector además de exhibir su credencial de elector debería identificarse antes de votar con algún documento oficial o mediante el conocimiento personal que de ellos tuvieran los miembros de la mesa. No servían para identificar al elector credenciales o documentos expedidos por partidos o grupos políticos.

En la Ley Federal Electoral de 1973 se estableció que los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Electores tenían derecho a que se les entregara su credencial permanente de elector, con la que acreditarían este carácter, su derecho a votar y la elegibilidad para cualquier cargo de elección popular.

Esta credencial debería ajustarse al modelo aprobado por el presidente de la Comisión Federal Electoral, y contar con los requisitos previamente definidos en las otras leyes, incluyendo ahora la sección electoral, y se elabo-

Clara Jusidman

raba por cuadruplicado, el original para el ciudadano y las copias para la Dirección del Registro, la delegación estatal y la delegación distrital. Permanecen los medios de identificación anteriores.

En 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales prácticamente copia el contenido de la anterior en lo relacionado a la credencial permanente para votar, pero es más omisa que la anterior, toda vez que no especifica los datos que debe contener la credencial, sino que señala que ésta debe incluir sólo los que hagan posible que el ciudadano pueda identificarse plenamente para ejercer sus derechos. En todos los demás aspectos es igual a la ley anterior.

El Código Federal Electoral de 1987 incorporó nuevos elementos en la credencial de elector, como son: entidad, municipio, localidad, distrito electoral uninominal y sección electoral correspondientes al domicilio del ciudadano, apellido paterno, materno y nombre; domicilio, sexo, edad, huella digital y firma del ciudadano, año de registro, espacios necesarios para anotar años y elección de que se trate, la firma impresa del director general del Registro Nacional de Electores y la clave de elector.

Una vez realizadas las elecciones de 1991, los partidos políticos demandaron dar cabal cumplimiento al artículo 164 del COFIPE, en el que se establece que la credencial para votar contendrá, entre otros datos, la fotografía del ciudadano. Fue así que el Consejo General del IFE acordó depurar de manera integral el Padrón Electoral, expedir una nueva credencial para votar con fotografía y darle utilidad a la credencial como medio de identificación para diversos trámites ante instituciones públicas y privadas.

La aprobación de la nueva credencial se inscribió en la búsqueda de elementos confiables que coadyuvaran al perfeccionamiento de los procesos electorales. De esta manera los integrantes de la Comisión Nacional de Vigilancia dirigieron sus esfuerzos para diseñar un modelo de credencial cuyas características pudieran convertirla en un instrumento prácticamente infalsificable.

El modelo de referencia contaba, entre otras cosas, con las siguientes características: colores gris, blanco y negro; preimpresos los datos fijos del ciudadano; superficie para huella digital; código de barras; área destinada a las marcas que permitieran comprobar el ejercicio del sufragio y un holograma

como medida adicional de seguridad. Además de elementos de seguridad que hacen imposible su falsificación o alteración, para lo cual se utilizó la más alta tecnología disponible en ese momento en el mercado.

5. Problemática del registro federal de electores

Hasta 1988, de manera recurrente y sistemática, los partidos políticos cuestionaron la elaboración y utilización del Padrón Electoral en los procesos electorales federales y locales. No confiaban en él, por lo que manifestaban la existencia de una deliberada manipulación de los registros ciudadanos en beneficio de algún partido político.

En tal sentido, Emilio Krieger, en su texto sobre la *Problemática del derecho electoral mexicano de 1993*, denuncia:

Un manejo interesado, partidista, sectario de la formación del Catálogo General de Electores y/o una elaboración o actualización parcial del Padrón Electoral son cronológicamente las primeras causas de las maniobras que hemos tenido ocasión de observar en los procesos electorales de los últimos periodos. Desgraciadamente, los mecanismos de elaboración y actualización establecidos en el vigente COFIPE no garantizan ni objetividad, ni imparcialidad, ni credibilidad a tales documentos esenciales, pues estos mecanismos siguen estando bajo el control del gobierno y de su partido oficial.

Julio Faesler, en ese mismo año, abunda "... Todo perfeccionamiento que se logre para constituir el Padrón Electoral seguirá estrellándose con los diversos vicios que éste contrae, como resultado de manipulaciones intencionadas o negligencias culposas por parte de los que lo confeccionan y los que están llamados a vigilarlo".

Estos defectos han sido constatados muchas veces por partidos políticos, equipos de investigadores universitarios o ciudadanos que han hecho encuestas o muestreos en diversos lugares de la República para verificar la fidelidad de los padrones electorales federal o estatales. Los principales problemas son:

Clara Jusidman

1. Repetición de nombres con distintos números de credencial o claves.
2. Supresión de nombres.
3. Inclusión de fallecidos.
4. Nombres inventados mediante combinación de apellidos.
5. Alteración de edades para producir nuevas credenciales y claves.
6. Domicilios ficticios, confusos o equivocados.
7. Domicilios que no corresponden a la sección electoral.

Razonamientos como éstos se dieron a pesar de las reformas hechas a la legislación electoral, por medio de los cuales cambiaron los plazos de revisión del Padrón Electoral y crearon comités técnicos y de vigilancia, a nivel estatal y distrital, con la participación de todos los partidos políticos.

Esto no fue suficiente, la posición gubernamental fue sumamente criticada por no proporcionar las facilidades técnicas para que los partidos políticos revisaran el padrón, lo que provocó su descalificación *a priori* por considerarlo un padrón rasurado e inflado.

Un padrón está rasurado cuando no aparecen en él cierto número de ciudadanos que cumplieron con todos los requisitos para ser incluidos y que el órgano electoral los da de baja sin tener ningún sustento legal, mientras que un padrón inflado es aquel en el que se encuentran incluidas personas que no cumplieron con los requisitos necesarios para ello.

Otra situación que originó serios cuestionamientos fue la conformación de los listados electorales, pues el día de la elección no aparecieron en ellos ciudadanos que tuvieron que recorrer varias secciones electorales para poder emitir su voto, esto se llamó "ratón loco".

En respuesta a estas críticas y como producto del consenso entre los partidos políticos y el gobierno, se acordó la elaboración de un nuevo Padrón Electoral, que sirviera como instrumento técnico y brindara mayor confiabilidad y transparencia al proceso electoral federal de 1991.

En este contexto, el 4 de mayo de 1990, la Comisión Federal Electoral acordó la elaboración de un nuevo Padrón Electoral por parte de la autoridad registral, con la premisa básica de conformarlo con la participación directa de todos los partidos políticos, mediante la aplicación de la técnica censal en todo el país y tomando como base la información ciudadana exis-

El Padrón Electoral en el camino de la democracia en México

tente en el anterior Padrón Electoral. Esta última premisa fue cambiada en junio de ese mismo año, cuando el presidente de la Comisión Federal Electoral anunció que, con el consenso de los partidos políticos, se determinó realizar la elaboración del nuevo Padrón Electoral partiendo de una base de cero, o sea, sin considerar los anteriores registros electorales.

Para la realización de estas labores se planteó la posibilidad de que los miembros de los órganos de vigilancia del Padrón Electoral se asesoraran de técnicos en la materia, por lo que se acordó que el Registro Nacional de Electores y los seis partidos con registro nacional (PAN, PRI, PPS, PRD, PFCRN y PARM) crearan el Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos (GATPP), como órgano técnico de participación paritaria, cuya función fue conocer y analizar las diferentes actividades del programa y expresar sus observaciones las diferentes actividades del programa y expresar sus observaciones en este sentido. El GATPP inició sus actividades el 6 de junio de 1990.

Al abrogarse el Código Federal Electoral y publicarse el de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el 15 de agosto de 1990, se crea un nuevo marco institucional y se establecen reglas para la realización del Padrón Electoral, contemplando los plazos y procedimientos para la elaboración del Catálogo General de Electores, el Padrón Electoral, de las listas nominales de electores y de las credenciales para votar.

Conforme a este nuevo marco normativo, las tareas para el diseño técnico del Programa Padrón Electoral 1991, su planeación, programación y organización, se desarrollaron durante los meses de junio de 1990 a enero de 1991. El GATPP y la Dirección Ejecutivo del Registro Federal de Electores (sustituta del Registro Nacional de Electores) tuvieron 117 sesiones de trabajo para definir y evaluar los procedimientos que se deberían seguir para la creación del nuevo Padrón Electoral.

Como resultado de estas sesiones de trabajo, se elaboró una nueva base cartográfica integrada con 62,900 secciones electorales en los 300 distritos electorales federales y se establecieron las definiciones técnicas del sistema informático, que incluyeron la atención de uno de los reclamos más sostenidos por los partidos políticos: su acceso a la información del padrón, en los términos de ley.

Clara Jusidman

Para los trabajos que implicaron realizar el operativo de campo del Padrón Electoral 1991, se visitó el 100% de las viviendas del país hasta en cuatro ocasiones, con el propósito de obtener la información básica de los mexicanos mayores de edad; ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de empadronarse; entregar en su domicilio las respectivas credenciales para votar a los ciudadanos empadronados y generar y distribuir oportunamente las listas nominales de electores a los órganos electorales.

A pesar de todos los esfuerzos realizados, en 1991 los partidos políticos cuestionaron nuevamente la elaboración del Padrón Electoral, señalando que existía selectividad en la entrega de credenciales a los ciudadanos, descalificando sin argumentación sólida alguna labor de empadronamiento y argumentando falta de control en la entrega de credenciales, lo cual provocó nuevamente la descalificación de las elecciones de manera anticipada.

Así, una vez realizadas las elecciones federales de 1991, los partidos políticos demandaron la incorporación de la fotografía del ciudadano a la credencial para votar, con base en lo prescrito en el propio COFIPE.

En respuesta a esto, el 30 de abril de 1992, el Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó efectuar una depuración integral del Padrón Electoral; expedir en módulos la nueva credencial incorporándole la fotografía, huella y firma del ciudadano; redefinir la distribución; estableciendo la obligación del ciudadano de acudir a los módulos del IFE a obtener su respectiva credencial.

Para el logro de estos objetivos, el IFE y los órganos de vigilancia formados con la participación paritaria de los partidos políticos se abocaron a desarrollar los trabajos para la depuración integral del Padrón Electoral, a través de un conjunto de procedimientos documentales, operativos e informáticos, y definir los procedimientos técnicos, informáticos y de operación para la incorporación de la fotografía del ciudadano a la nueva credencial para votar.

Para 1994 y concluida la fase de depuración integral del Padrón Electoral, se procedió al inicio del operativo de campo para la expedición de la nueva credencial. Simultáneamente se aplicaron al padrón acciones dirigidas a actualizarlo y mejorar su calidad.

El Padrón Electoral en el camino de la democracia en México

Aunado a todo lo anterior, desde 1991, al Padrón Electoral y a las listas nominales se les han practicado alrededor de 60 verificaciones, tanto a nivel nacional como estatal, con distintos enfoques metodológicos y efectuadas por partidos políticos, organismos de consultoría, instituciones académicas, instituciones no gubernamentales y autoridades electorales. Los resultados de estas verificaciones arrojan en promedio 96% de consistencia y confiabilidad en la información.

En lo que se refiere a la participación de los partidos políticos, ésta ha sido hasta la fecha amplia, intensa y responsable, a través de las 333 Comisiones de Vigilancia Nacional, locales y distritales existentes en el país. En ellas, los partidos políticos proponen y adoptan acciones y acuerdos fundamentales para la planeación, programación, supervisión, evaluación y auditoría del programa.

Para un mejor logro de estas actividades se les ha proporcionado, sin restricción alguna y de manera permanente, a partir de agosto de 1993, un Centro Nacional y tres Centros Estatales de Consulta, donde tienen acceso mediante los más actualizados sistemas informáticos a: la información nominal y estadística a nivel nacional, estatal, municipal, seccional y por módulo, de los ciudadanos empadronados y fotocredencializados, así como otros datos.