EL PROGRAMA PADRON ELECTORAL 1982

Luis Miguel Díaz

...Y LOS CONVENIOS ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS DE LA FEDERACION Y EL REGISTRO NACIONAL DE ELECTORES¹

I Introducción

El objetivo fundamental de este artículo es el de contribuir a la difusión del proceso electoral que culminará con la elección de un nuevo Presidente de la República en 1982.

La participación ciudadana es la base sobre la cual se elige y legitima al candidato electo. El reto de las fórmulas electorales consiste en permitir una genuina y eficaz participación del pueblo mexicano para que su voluntad pueda ser fielmente tomada y traducida en el canal necesario y suficiente para fortalecer y reafirmar el ejercicio de su soberanía en la elección del titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

El artículo 81 de la Constitución señala que la elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral. Corresponde a este último ordenamiento establecer los órganos y mecanismos para cumplir con el mandato Constitucional. Es desafío de las autoridades creadas por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales el determinar e instrumentar, dentro de un marco necesario jurídico pero también políticamente respetuoso y conciliador, la estrategia para que de modo oportuno e institucional participe toda la ciudadanía.

El tema central de este ensayo, de manera modesta, se limita a explicar cuál es el

Programa Padrón Electoral 1982, adoptado por la Comisión Federal Electoral —organismo autónomo, permanente, con personalidad jurídica propia y, sobre todo debe destacarse, compuesto por comisionados del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de cada Partido Político Nacional—, para después indicar cómo por medio de los gobiernos de los estados, el Registro Nacional de Electores se apoyará para ejecutar las acciones del Programa en lo que corresponde a cada uno de los Estados de la Federación. Así dicho, con el concurso de las entidades y el Registro Nacional de Electores, se contará con un Padrón depurado y actualizado de la ciudadanía mexicana que es punto toral y requisito indispensable para "superar uno de los vicios que tanto ha desalentado a los partidos políticos nacionales, a las autoridades electorales y, sobre todo, a la ciudadanía consciente y responsable."²

II Programa Padrón Electoral 1982

1. Antecedentes

El Presidente de la República, José López Portillo, al presentar su Tercer Informe de Gobierno, el primero de septiembre de 1979, declaró:

"Simplemente, ahora reconocemos las dimensiones de la abstención, las anulaciones y las deficiencias del padrón porque el método de la nueva ley nos entregó el retrato electoral de nuestra democracia; nos colocó frente a la realidad

1 El Registro Nacional de Electores, aunque en un inicio sin nombre específico y sin una estructura orgánica, atendiendo a sus funciones, es una de las instituciones más antiguas del sistema electoral mexicano. Al respecto, véase a García Orozco, A. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, 2a. edición aumentada, México, 1978; pp. XLV-LI.

2 Intervención del Secretario de Gobernación, y Presidente de la Comisión Federal Electoral, en la sesión de la Comisión Federal Electoral, celebrada el día 23 de septiembre de 1980.

contemporánea. Primer éxito de esta Reforma y no su fracaso, como quieren hacer sonar sus detractores”.

En su siguiente Informe de Gobierno el Presidente expresó:

“El Registro Nacional de Electores procede ya a la depuración y actualización del padrón electoral, cuyas deficiencias obstaculizan la participación ciudadana y contribuyen a las anulaciones y a la abstención. Complementariamente, se propone expedir una nueva credencial de elector con mejores características en cuanto a autenticidad y control”.

El Presidente de la Comisión Federal Electoral había demandado del Registro Nacional de Electores —institución con funciones técnicas para fines electorales, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de elaborar y mantener actualizados los padrones electorales— la formulación de un proyecto de Programa Padrón Electoral 1982.

El Registro Nacional de Electores llevó a cabo múltiples reuniones de trabajo con la participación de los distintos órganos del mismo —Dirección General, Secretaría General, Comité Técnico y de Vigilancia, delegaciones en las entidades federativas, en los distritos electorales y en municipios de la República— y de representantes de los Partidos Políticos registrados.

Las sesiones aludidas se caracterizaron por un espíritu de colaboración dirigido a satisfacer las exigencias de La Reforma Política. Guiados por el convencimiento de que un óptimo padrón electoral es presupuesto indispensable para que el proceso electoral sea sujeto de la representación popular, los participantes coincidieron en la fijación de un programa que proporcionara una respuesta clara, viable e inmediata a la necesidad de un padrón electoral depurado y actualizado para 1982.

El 23 de septiembre de 1980, ante la Comisión Federal Electoral, se presentó, finalmente, el proyecto solicitado. En dicha sesión, la propuesta fue adoptada de modo formal.

2. Señalamiento del objetivo principal

El Programa adoptado por la Comisión Federal Electoral se resume en una estrategia para lograr un padrón electoral que

muestre un listado de los ciudadanos votantes, reflejo auténtico de la realidad política poblacional del país. El documento será, de esta manera, la premisa indispensable para asegurar a la ciudadanía y a los partidos políticos, el instrumento adecuado para las elecciones federales en 1982.

3. Descripción del Programa

Tres fases básicas integran el sistema para la obtención del Programa: la depuración del Padrón actual, la expedición de una nueva Credencial Permanente de Elector y los esfuerzos continuos de depuración, actualización y difusión.

Una importante precisión es que la naturaleza del propósito del Programa es, de sí misma, esencialmente dinámica. Dicho en otras palabras, un padrón depurado y actualizado puede ser tal en función de un momento determinado, pero, en el siguiente instante, los predicados indicados dejan de ser rigurosamente exactos. Esto es así porque la realidad que muestra el padrón es siempre cambiante; la población política es como un río que siempre varía. Unos ciudadanos mueren, a otros se les suspenden sus derechos o prerrogativas,³ unos más pueden perderlas⁴ y, finalmente, aquellos que cuando cumplen los 18 años, se convierten en nuevos ciudadanos.⁵

Para la depuración del padrón actual se contemplan dos métodos complementarios, uno hacia dentro y otro hacia afuera.

El primero, *Depuración Documental Interna*, consiste en la revisión detallada y cuidadosa de los archivos del Registro Nacional de Electores, tanto en la oficina central —cuya residencia es en la capital de la República— como en las oficinas ubicadas en los 31 Estados y en el Distrito Federal. En este ejercicio se unificarán los sistemas por medio de paradigmas de conformación técnica y se recurrirá a instrumentos mecánicos que faciliten y permitan el manejo rápido y exacto de toda la información dis-

3 Artículo 38 de la Constitución.

4 Artículo 37, fracción B, de la Constitución.

5 El artículo 34 de la Constitución señala que aquellos que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, la de haber cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir, serán ciudadanos mexicanos.

ponible. El esfuerzo manual dejará paso a los adelantos tecnológicos en materia de computación.

La etapa exterior consistirá en la aplicación intensiva del Procedimiento Técnico Censal, comprendido en el Capítulo XI de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Proceso Electorales. El punto de partida de esta tarea será el producto de la primera etapa. Esto es, el listado que resulte del examen de los archivos.

Por conducto de visitas domiciliarias a los ciudadanos se ajustarán las listas guías referidas. Con fundamento en el artículo 5o. Constitucional, será desplegado un inmenso esfuerzo colectivo para que mediante él la ciudadanía se identifique con fines electorales a la propia ciudadanía.⁶ Las visitas perseguirán:

“ a) La verificación y actualización de los datos de los ciudadanos que aún residen en el domicilio registrado;

b) La obtención de los datos de los ciudadanos que, viviendo en el domicilio visitado, no aparezcan en las listas guía, ya bien sea porque nunca se han registrado o porque lo estén con otro domicilio; y

c) La cancelación de los registros correspondientes a ciudadanos fallecidos, que hayan cambiado de domicilio, o inexistentes (sic).”⁷

Para las visitas indicadas se utilizarán formatos especialmente diseñados para fines electorales. Será durante la propia visita el momento en el cual los datos se inscribirán en los cuestionarios tipo. La información así obtenida servirá como fuente alimentadora, única y directa, del padrón electoral.

Con base en el padrón, examinado en archivos y aumentado, depurado y corregido como resultado de la visita personal, será expedida la nueva Credencial Permanente de Elector. La lista actualizada se convierte de este modo en la garantía suficiente de que sólo, en principio, aquellos inscritos en

el Padrón Electoral, recibirán su Credencial.

No obstante, y en un afán de evitar cualquier circunstancia contingente deformadora, la entrega física de la Credencial tendrá lugar en una segunda visita domiciliaria. Este nuevo contacto personal, además de que es vehículo para corroborar los datos ya personalmente recogidos, evitará la intrusión de elementos ajenos al proceso de entrega.

En reconocimiento a la movilidad social de la ciudadanía, y a efecto tanto de evitar un padrón menos actualizado como de facilitar el cumplimiento de la obligación constitucional de los ciudadanos de inscribirse en los padrones electorales,⁸ se hará una invitación a los ciudadanos que no hayan sido registrados en la visita domiciliaria, con el fin de que acudan a las oficinas del Registro Nacional de Electores para que “previa identificación, llenen el formato de solicitud de registro con cuyos datos, mediando la consulta con los archivos de la Institución, habrá de ser expedida la credencial correspondiente, misma que será entregada también a domicilio.”⁹

El llamado general a la ciudadanía se convertirá en el medio permanente que tendrán los nuevos ciudadanos para obtener la credencial que los identifique. La consulta con los archivos, acto previo a la expedición del documento electoral, evitará el registro múltiple y la expedición de más de una credencial al mismo elector. Debe anotarse que no se menciona qué habrá de hacerse en los casos de pérdida de la Credencial. La reposición de la misma ciertamente es una cuestión delicada por lo que parece deseable pedir a los titulares de credenciales extraviadas que de inmediato informen al Registro.

La nueva Credencial, en primer lugar, cumplirá con lo que ordena el artículo 129 de la LOPPE al exigir que: “La credencial permanente de elector deberá contener los datos que hagan posible que el ciudadano pueda identificarse plenamente, para ejer-

6 El artículo 5o. Constitucional señala, entre otras cosas, que “...las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito...”

7 Texto del Programa Padrón Electoral 1982.

8 El artículo 3o. de la Constitución declara que son obligaciones de los ciudadanos de la República, entre otras, la de inscribirse en los padrones electorales y la de votar.

9 Texto del Programa Padrón Electoral 1982.

cer los derechos que la Constitución y las leyes le confieren”.

Aquí es importante resaltar un aspecto. La idea fundamental existente detrás de la Credencial es permitir al ciudadano, titular de derechos y deberes políticos, que acredite su calidad para el ejercicio de sus derechos. No es, el propio texto lo dice claramente, un documento que sirva al Registro Nacional de Electores para identificar al ciudadano. Todo lo contrario, la expedición de la Credencial es una respuesta al derecho del ciudadano y no un medio de control o identificación sobre él. Si fuera de otro modo, la LOPPE hubiera dicho que la credencial permanente de elector debería contener los datos que hagan posible *identificar al ciudadano* y no, tal como lo hace, al decir, *“que el ciudadano pueda identificarse plenamente”*.

Pues bien, en el marco anterior, hay que distinguir entre la información necesaria para cumplir el mandato del artículo 129 de la LOPPE y la información que fuera útil al Registro Nacional de Electores, para fines exclusivamente electorales.

Otra observación menos decisiva pero también importante obedece a la naturaleza física de la Credencial. Esta será impresa y rotulada automáticamente por medio de temas de cómputo e impresoras. En vista de las limitaciones de espacio, el universo de datos que contenga el formato utilizado en la visita domiciliaria, será disminuido en la información que se vertirá en la propia Credencial. Mientras que en el primer caso, con el propósito de sistematizar datos para la estadística electoral, se incluirá información referente al lugar de nacimiento, ocupación, estado civil, si sabe leer y escribir, y si es mexicano por haber obtenido la carta de naturalización o el certificado de naturalización, en el caso de la Credencial, se utilizarán exclusivamente los siguientes datos:

1. Clave de elector
2. Municipio
3. Entidad
4. Localidad
5. Sección electoral
6. Apellido paterno, materno y nombre o nombres
7. Sexo

8. Edad
9. Domicilio
10. Fecha de expedición
11. Firma
12. Huella
13. Los espacios necesarios para acreditar la emisión de voto en los diferentes comicios de que se trate, ya sean federales o locales.
14. La firma impresa del Director General del Registro Nacional de Electores.

Varias observaciones merecen ser hechas. Una crítica consiste en que no parece necesario incluir el renglón relativo al sexo. Desde el punto de vista electoral, que es el marcado por la propia Constitución, es irrelevante el sexo del ciudadano.

El hecho de que deba aparecer la firma del Director del Registro Nacional de Electores, es consecuencia del artículo 130 de la LOPPE que así lo establece.

Los primeros seis datos se expresarán con base en un sistema codificado. De este modo, una larga cifra de guarismos permitirá una información geográfica-electoral que establezca un número único para la credencial de cada elector. Esta unicidad hará posible, además, llevar a cabo un cotejo entre el Padrón Electoral y las Credenciales Permanentes de Elector, a efecto de fortalecer la confiabilidad en el proceso de identificación del elector en el momento de la votación.

No puede omitirse el destacar que la tenencia de la Credencial Permanente de Elector no es otra cosa que la consecuencia natural de la inscripción en el Padrón Electoral. Este mecanismo respeta el mandato Constitucional que se refiere al Padrón y no a la Credencial.

Tal como se expresó antes, el ideal del Padrón Electoral actualizado requiere receptividad al flujo de cambios poblacionales. Para mantener permanentemente actualizado el Padrón, se contemplan tres mecanismos.

En primer lugar, la exhibición de las listas nominales de electores. Ello se hará en los términos que prescribe la LOPPE,¹⁰

¹⁰ El párrafo segundo del artículo 150 indica que “cada delegación municipal fijará la lista nominal de electores en la cabecera del municipio, en estrados especiales fácilmente visibles; manteniendo exhibidas por un periodo de 90 días naturales las básicas y 26 días naturales las complementarias.”

los Acuerdos de la Comisión Federal Electoral y las disposiciones locales referentes a la materia. La vista pública de las listas permitirá facilitar la participación ciudadana y de los Partidos Políticos en el logro de un Padrón Electoral actualizado.

El establecimiento de oportunos y dinámicos canales de comunicación entre el Registro Nacional de Electores y las Oficinas del Registro Civil en la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, las diferentes instancias del Poder Judicial y funcionarios y empleados federales, estatales y municipales, garantizarán una necesaria continuidad para un Padrón constantemente actualizado.

Finalmente, se intentará un sistema de comunicación ágil y respetuoso entre la ciudadanía y el Registro Nacional de Electores que ponga en manos de la primera los medios para informar al Registro el cambio o modificación de los datos registrados.

El Registro Nacional de Electores elaboró un plan de Medidas de Ejecución del Programa Padrón Electoral 1982. Mientras que éste estableció el fin, el primero es la respuesta a los medios.¹¹

Las Medidas de Ejecución se resumen en análisis y definiciones operativas de las principales tareas y conceptos propios del esfuerzo preelectoral. Cuatro grandes rubros son definidos de modo funcional:

- a) Cuestiones propias de las tareas de naturaleza técnica —geografía electoral, seccionamiento federal y local, concertación del apoyo informático, estrategia de la visita domiciliaria y nueva credencial de elector—.
- b) Definiciones en materia de organización y movilización de la participación ciudadana —esquema general de participación ciudadana y zonas difíciles—.
- c) Asuntos en tareas de apoyo y coordinación interinstitucional —coordinación de las fuentes permanentes de depuración del padrón electoral y canal permanente de comunicación en-

tre el Registro Nacional de Electores y la ciudadanía—.

- d) Definición en cuestiones de vigilancia.

En razón del modesto objetivo de este artículo, sólo se comentarán dos cuestiones de las Medidas de Ejecución.

La movilización de la participación ciudadana significa cotejar y recabar información de aproximadamente 35 millones de ciudadanos. Por esto es imprescindible un colosal ejército de ciudadanos que constituyan la base piramidal del aparato electoral.

Cada Estado de la Federación y el Distrito Federal, contarán con una Comisión de Vigilancia del Padrón Electoral 1982. Esta será presidida por el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la Comisión Local Electoral en la pasada elección Federal, e integrada por el pleno de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Nacional de Electores en la que se encuentran representados todos los partidos políticos nacionales. La Secretaría General de la Comisión recaerá en el Delegado Estatal del Registro Nacional de Electores quien, a su vez, funge como Presidente de la Comisión Local de Vigilancia.

Cada uno de los trescientos distritos uninominales contará con una Comisión de Vigilancia del Padrón Electoral 1982. Será presidida por quien haya sido el Presidente del Comité Distrital Electoral en la pasada elección federal e integrada por representantes de todos los partidos políticos nacionales y el Delegado Distrital del Registro Nacional de Electores, quien fungirá como Secretario General de la Comisión.

Las Comisiones de Vigilancia de cada una de las secciones electorales del país se integrarán con los funcionarios de las mesas directivas de las casillas en las elecciones federales de 1979, excluyéndose a quienes se encuentren inhabilitados o hayan sido objetados por los partidos políticos, impedimento también para participar en las Comisiones Locales y Distritales.

En el caso de que los funcionarios de las elecciones pasadas estén inhabilitados o hayan sido objetados, el Director del Registro Nacional de Electores designará a otro ciudadano para el desempeño del cargo, con el consenso general de los partidos políticos nacionales.

¹¹ Las Medidas de Ejecución que aprobaron el documento con fecha octubre 13 de 1980.

Las Comisiones Seccionales identificarán a un Coordinador del Padrón Electoral 1982 por cada una de las manzanas comprendidas en la sección correspondiente. El Coordinador de Manzana designado identificará al último eslabón de la cadena, el Empadronador responsable de acera, quien instrumentará la realización de la visita domiciliaria. El las llevará a cabo valiéndose de las listas guía, que se le entregarán con el instructivo del procedimiento que deberá seguir.

Respecto a las zonas del país que por su ubicación, conformación física, dispersión de la población y migración interna, presenten dificultades a la operatividad del esquema delineado, se prevén estrategias de excepción que serán detalladas sobre la marcha, dependiendo de la experiencia previa y de la peculiaridad del caso.

La lista completa de los ciudadanos que participarán en las acciones previstas deberá estar integrada el primero de diciembre de 1980. Posteriormente se hará la designación formal de los funcionarios electorales y se impartirán cursos de instrucción y capacitación.

El segundo punto que debe ser resaltado es el relativo a la definición de las tareas de vigilancia. Esta materia compete principalmente a la Comisión Federal Electoral que tiene la facultad expresa de "vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en esta ley sobre organizaciones políticas y *procesos electorales*". (Artículo 82, fracción 1, de la LOPPE). Otro medio de control, quizá más directo, es el que pueden ejercer los partidos políticos a través de su derecho a estar representados en la Comisión Federal Electoral, en las Comisiones Locales, en los Comités Distritales y en las mesas directivas de cada una de las casillas que se instalen en el país. (Artículos 37 y 38 de la LOPPE).

III. Convenios entre los Estados de la Federación y el Registro Nacional de Electores

Las leyes electorales de todos los Estados de la Federación, de una u otra forma, se refieren a la firma de convenios con el Director del Registro Nacional de Electores

con el objeto de utilizar la documentación electoral expedida por el Registro.

Por otro lado, el artículo 121 de la LOPPE establece: "El Director del Registro Nacional de Electores está autorizado para firmar los convenios que le soliciten las autoridades de las entidades facultadas por la ley, para poder utilizar las credenciales permanentes de elector y el padrón único del propio Registro, necesario para el desarrollo de los procesos electorales estatales y municipales."

Con base en las facultades particulares que establece la legislación electoral de cada Estado y el precepto correspondiente de la LOPPE, el Director del Registro Nacional de Electores ha firmado Convenios con cada uno de los Estados.

Estos han seguido un modelo tipo de doce cláusulas en las que se enumeran los derechos y obligaciones de las partes contratantes y se establecen reglas para hacerlos operativos. El marco de colaboración se delimita por el desarrollo de los trabajos preelectorales, tanto en elecciones federales como en elecciones para la renovación de los Poderes Locales y Municipales.

Ahora bien, con el mismo fundamento que había servido para la firma de esos Convenios, y con la aprobación del Secretario de Gobernación, y Presidente de la Comisión Federal Electoral, se celebraron en los meses de octubre y noviembre de 1980, nuevos Convenios entre los Gobiernos de los Estados y el Registro Nacional de Electores, con el objeto de apoyar a este último en la ejecución de las acciones que el Programa Padrón Electoral 1982 señala a cada uno de los Estados.

El Gobierno de cada uno de los Estados manifestó su interés en apoyar la colosal tarea del Registro Nacional de Electores consistente en actualizar el Padrón Electoral y en expedir la nueva Credencial Permanente de Elector.

La manera en que cada uno de los Estados colaborará con el Registro se traduce en:

- a) El más amplio apoyo político y administrativo, tanto respecto al Programa Padrón Electoral 1982 como a las Medidas de Ejecución aprobadas por el Registro.

- b) La aportación de los recursos humanos y materiales que le permita el presupuesto del Estado para los fines señalados en el inciso anterior.

En resumen, con la ciudadanía, por mediación de ella, y para la ciudadanía, a través de los organismos electorales y la colaboración de los Estados de la Federación,

y de conformidad con la Ley de Organizaciones y Procesos Electorales y demás disposiciones procedimentales aplicables, se preparará el instrumento medular para que las elecciones presidenciales de 1982 sean técnica y políticamente las más perfectas en la historia de México. Entonces, ellas se convertirán en un verdadero hito de la Reforma Política.