

Elaboración del Padrón Electoral Mexicano

Juan Manuel Herrero Álvarez

Atilia Ramírez Suárez

En México, el Padrón Electoral es la lista de ciudadanos que voluntariamente se inscriben en él mediante solicitud individual presentada al Registro Federal de Electores (RFE). Este instrumento ha sido perfeccionado convirtiéndolo no sólo en uno de los más confiables a nivel internacional, sino en una fuente de información que puede utilizarse para algunos análisis de la evolución demográfica de la población.

Su elaboración no fue una tarea sencilla, requirió de un detallado trabajo de investigación, planeación, ejecución y evaluación de acciones, que se vio sujeto, en todo momento, tanto a las sugerencias y acuerdos de los partidos políticos como a un marco legal nacional definido por el

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

El presente artículo tiene la finalidad de hacer un recuento de la metodología, estrategias, desarrollo de acciones y actores que participaron en la elaboración del padrón, sobre todo, en los dos programas claves para su construcción: "Padrón Electoral 1991" y "Depuración Integral y Credencial para votar con fotografía". También se presentan algunos datos internacionales que permiten comparar algunas características de los instrumentos electorales de México y de otros países.

Padrón Electoral 1991

El 4 de mayo de 1990 se acordó elaborar un nuevo Padrón para utilizarlo en las elecciones federales del siguiente año. El primer planteamiento sobre su construcción fue que se hiciera con base en las listas nominales existentes; sin embargo al analizar los procedimientos, la calidad de la infor-

Herrero Alvarez, Juan Manuel: Encargado de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Ramírez Suárez, Atilia: Asesora de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Los autores agradecen el trabajo de sistematización de información de **Viridiana García Linares**.

mación y el tiempo disponible, se llegó a la conclusión de no considerar ningún listado anterior y de emplear la metodología de la técnica censal total. Por ley, y según lo estipulado por el COFIPE, se contaba con poco más de seis meses-tiempo apenas suficiente- para construir el nuevo Padrón, distribuir las credenciales para votar, así como elaborar y distribuir las listas nominales. Para lograrlo se llevaron a cabo algunas actividades previas:

Se realizaron investigaciones diagnósticas para detectar necesidades y posibilidades de tecnología, informática, logística, control, capacitación y comunicación, necesarias para instrumentar el programa. La planeación a detalle realizada a partir de la sistematización y análisis de información, a nivel distrito electoral, sobre aspectos geográficos, demográficos, socioeconómicos y culturales permitió definir los recursos humanos y materiales indispensables para la operación del Programa.

La Actualización Cartográfica implicó la revisión de más de 62,900 secciones existentes, fusionando o dividiendo las necesarias a fin de agruparlas según los rangos establecidos por ley-comprendidos entre 50 y 1,500 ciudadanos por sección-. Se integró un "paquete cartográfico" con más de 80,000 planos, croquis y mapas estatales, distritales y seccionales, así como 320 catálogos de localidades y secciones condensados por entidad federativa.

Fue necesario diseñar un Sistema Informático moderno y eficaz que permitiera soportar la información de millones de ciudadanos y producir las credenciales. Para el almacenamiento de datos de los ciudadanos y sus respectivas solicitudes de inscripción al Padrón, así como para capturar y validar la información, se crearon un Centro Nacional y 18 Centros Regionales de Cómputo, en tan sólo tres meses.

El desarrollo simultáneo del Programa en todo el país requirió de la participación de más de 80,000 personas que debían recibir una capacitación especial. Para ello, se diseñó una Estrategia de Capacitación que en poco tiempo definiera las técnicas de aprendizaje, el reclutamiento, capacitación y selección de personal, quienes transmitirían los lineamientos y procedimientos que debe-

rían regir las actividades del operativo. Dadas las características del Programa, se decidió utilizar la técnica denominada "de cascada", que fue apoyada con materiales didácticos complementarios, guías, manuales y folletos.

Para informar a la ciudadanía, se instrumentó una Campaña de Comunicación que propiciara un clima de credibilidad y confianza entre la población mediante mensajes en tono coloquial, informal y amable. Estos mensajes se transmitieron a través de medios electrónicos (radio y televisión), prensa, carteles, volantes, bardas, mantas y carteleras espectaculares, entre otros. Asimismo, se sensibilizó a la ciudadanía acerca de la importancia de su participación en la construcción del Padrón, de los beneficios de la credencial para votar y de cómo obtenerla.

El levantamiento de la información u operativo inició en enero de 1991 cuando el personal del RFE recorrió el país para realizar una primera visita domiciliaria, en la cual se solicitaron los datos de todos los ciudadanos presentes. En caso de que alguna persona mayor de 18 años no se encontrara en ese momento, se le visitó por segunda ocasión; si no estaba, se le dejaba un aviso a fin de que acudiera al RFE a proporcionar sus datos para ser dado de alta en el Padrón. En algunos países de América, este proceso es diferente, como en Honduras o Colombia en donde la inscripción al registro de electores es simultánea por estar vinculada al Registro Civil o al Registro Nacional de Personas.

La entrega de credenciales para votar tuvo una estrategia especial, donde al igual que el empadronamiento, se hicieron hasta cuatro visitas a los domicilios para localizar al ciudadano y entregar en forma personal la credencial, esto se realizó entre el 2 de mayo y el 21 de julio de 1991. Finalmente, se contó con un padrón de 39.5 millones y una lista nominal de 36.5 millones de ciudadanos.

Depuración integral del padrón y Credencial para votar con fotografía

En México, hasta antes de 1992, la credencial para votar no tenía fotografía, a diferencia de

Cuadro 1

Características de inscripción a padrones electorales y documentos electorales de identificación en algunos países de América

País	Institución	Nombre del Padrón	Inscripción	Documento Electoral
Argentina	Cámara Nacional Electoral	Registro Nacional de Electores	Simultánea al obtener el Documento Nacional de Identidad	Documento Cívico
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Padrón Nacional Electoral	Obligatoria	Cédula de Identidad
Brasil	Tribunal Regional Electoral	Fichero Electoral Estatal	Voluntaria	Título Electoral
Chile	Juntas Inscriptoras	Registro Electoral Local (por sexo)	Facultativa	Cédula Nacional de Identidad
Colombia	Registraduría Nacional del	Censo Electoral	Simultánea al obtener la Cédula de Ciudadanía	Cédula de Ciudadanía
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Padrón Nacional Electoral	Obligatoria	Cédula de Identidad Personal con fotografía
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Padrón Electoral	Obligatoria	Cédula de Identidad
El Salvador	Consejo Central de Elecciones	Registro Electoral	Obligatoria	Carnet Electoral
Estados Unidos	Gobiernos Estatales	No existe concepto que designe al Padrón	Opcional: no hay registro permanente	No tiene
Guatemala	Registro de Ciudadanos	Padrón Electoral	Facultativa	Cédula de Vecindad
Honduras	Registro Nacional de Personas	Consejo Nacional Electoral	Obligatoria	Tarjeta de Identidad
MEXICO	Registro Federal de Electores	Padrón Electoral	Voluntaria *	Credencial para votar con fotografía
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Catálogo de Electores	Obligatoria	Libreta Cívica
Panamá	Tribunal Electoral	Registro Electoral	Obligatoria	Cédula de Identidad Personal
Paraguay	Junta Electoral Central	Registro Civil Permanente	Obligatoria	Cédula de Identidad
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	Registro Electoral	Voluntaria	Libreta Electoral
Uruguay	Corte Suprema Electoral	Registro Cívico Nacional	Obligatoria	Credencial Cívica
Venezuela	Consejo Supremo de Elecciones	Registro Electoral	Obligatoria	Cédula de Identidad

* La inscripción al Padrón está marcada por ley como obligación ciudadana (Art. 139 del COFIPE), no obstante no se establece sanción para el caso de incumplimiento.
Fuente: Registro Federal de Electores, "AL margen", nos. 18 y 20, publicación quincenal de la Unidad de Integración y Análisis, Coordinación General Técnica, México, 1994.

países como Panamá, Paraguay o Perú -éste último desde 1932- que ya contaban con un documento electoral de identificación con fotografía. Fue en abril de 1992, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral en consenso con los partidos políticos y en cumplimiento a lo dispuesto por el COFIPE, acordó poner en marcha el programa "Depuración Integral del Padrón y Credencial para votar con fotografía".

Todos los programas que ha puesto en operación el Registro Federal de Electores, y éste no es la excepción, se han apegado a un rigor metodológico. En este sentido, vale la pena hacer mención de un trabajo de investigación que incluyó la realización de 15 estudios de opinión cualitativos y 20 cuantitativos que constituyeron un canal importante de retroalimentación para el RFE; a través de éstos se identificaron: facilitadores y obstaculizadores para el Programa, percepción y gustos de los elementos que debería incluir el diseño de la credencial, además de permitir el ajuste y logística del Programa.

Para las tareas de depuración, inherentes al programa, se revisó que hubiera concordancia entre los documentos fuente, la base de datos y la ubicación geo-electoral de cada ciudadano, lo que implicó verificar uno por uno más de 40 millones de documentos; se revisaron las secciones existentes para consolidar el marco geográfico-electoral que quedó integrado por 63,589 secciones, y la correcta ubicación de los domicilios de los ciudadanos empadronados dentro de la cartografía electoral.

A nivel internacional, no se contaba con experiencias anteriores en la realización de un proyecto de tal magnitud -Tailandia necesitó de un año para proporcionar 8 millones de fotoidentificaciones-, por lo que ninguna empresa tenía la capacidad inmediata de satisfacer la demanda de equipo y material suficientes para proporcionar a más de 45 millones de ciudadanos una credencial con 9 elementos de seguridad -entre los que destacan integración molecular de sus componentes, tramas visibles e invisibles en el papel fotográfico, código de barras cubierto por una banda negra y número único consecutivo- y que la convierte en una de las más confiables del mundo.

Dadas las dificultades mencionadas, se defi-

nió la estrategia operativa en 19 meses y en función de una etapa regional con tres fases subsecuentes y otra nacional simultánea, contando con más de 7,000 módulos distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional. En aquellas entidades que, por las características de la estrategia, tuvieron menos meses de operación, se buscó un equilibrio aumentando el número de módulos, este mecanismo permitió que poco más del 96% de las secciones electorales del país tuvieran arriba del 90% de cobertura.

Los ciudadanos que acudieron a los módulos pudieron realizar los trámites necesarios para inscribirse al Padrón: notificar su cambio de domicilio, rectificar algunos de sus datos, obtener la credencial o revisar las listas nominales. Aún ahora, en caso de extraviar la Credencial para votar, con sólo acudir al módulo del Registro Federal de Electores que le corresponde, el ciudadano puede solicitar una reposición gratuita, lo que no ocurre, por ejemplo, en países como Colombia, donde cualquier reposición de la Cédula de Ciudadanía tiene un pequeño costo para la población.

La operación de los módulos requirió de una amplia estructura de personal que, como en Padrón 91 necesitó ser capacitada; para ello, con base en la experiencia inmediata anterior, se aplicó la misma técnica para adiestrar a casi 113 mil personas vinculadas con el Programa, mediante un poco más de 1,000 capacitadores.

A partir de 1992 y hasta 1994 fue el ciudadano quien se acercó a los módulos a tomarse la foto y a obtener su credencial; para motivarlo, además de la accesibilidad del operativo, se instrumentó una campaña de comunicación sencilla y ágil que lo sensibilizara y orientara. Una de las líneas importantes de la campaña fue resaltar el uso adicional de la credencial como medio de identificación; en este sentido, es importante mencionar que los mexicanos cuentan con otras credenciales que pueden cumplir con esta función, a diferencia de algunos países donde la Cédula de Identidad Nacional se requiere como requisito indispensable para realizar cualquier trámite administrativo.

La Campaña se instrumentó en tres vertientes: interpersonal, masiva y de concertación. En la primera se consiguió entablar comunicación direc-

ta con grupos prioritarios mediante de pláticas y sesiones informativas con líderes formales e informales, talleres, formación de grupos de promotores e instalación de Centros y Módulos de Orientación Ciudadana en todo el país. Así, se atendió de manera personalizada a casi 3 millones setecientos mil personas a quienes se les presentó el Programa y, cuando lo solicitaron, se les dio información acerca de la ubicación de módulos y/o los trámites a realizar.

En relación con la comunicación masiva, nuevamente se utilizaron los medios electrónicos nacionales, así como la prensa y algunos productos impresos. Importante también fue la concertación con más de 52,500 instituciones de los sectores público, privado, social e indígena que permitieron conseguir apoyos que el Programa demandaba.

La población indígena tuvo una atención especial. Se realizaron pláticas informativas con sus líderes, sus gobernadores y ancianos; se procuró la presencia de traductores en los módulos para colaborar con los ciudadanos que no hablan español, y se transmitieron mensajes relacionados con el Programa, en distintas lenguas, a través de 12 radiodifusoras del Instituto Nacional Indigenista y de algunas otras comerciales.

Verificaciones al Padrón Electoral

Desde 1991, el Padrón Electoral ha sido verificado en 36 ocasiones con la finalidad de analizar la seguridad de sus datos; estos estudios se han realizado tanto a nivel nacional como estatal, con diferentes enfoques metodológicos que esencialmente han consistido en comparar la información de la base de datos, los documentos fuente y la verificación en campo mediante visitas domiciliarias. En todos los casos los resultados estuvieron por encima del 96% de confiabilidad.

Adicionalmente se llevó a cabo, por un lado, una Verificación Nacional Muestral (instrumentada por ocho de los nueve partidos políticos), cuya muestra quedó integrada por 33,071 viviendas,

República Mexicana Población de 18 años y más registrada en el padrón electoral por entidad federativa

Entidad	Hombres	Mujeres
Aguascalientes	200.392	226.210
Baja California	530.548	556.750
B. California S.	98.223	92.236
Campeche	156.825	149.167
Coahuila	545.451	582.069
Colima	126.688	133.018
Chiapas	847.110	820.879
Chihuahua	756.628	776.813
D. Federal	2.559.055	2.911.350
Durango	352.998	371.407
Guanajuato	1.030.978	1.190.413
Gurero	599.516	638.230
Hidalgo	502.938	525.691
Jalisco	1.457.864	1.621.501
México	2.868.694	3.117.033
Michoacán	875.146	989.238
Morelos	363.837	401.183
Nayarit	233.705	236.445
Nuevo León	944.539	986.997
Oaxaca	734.365	765.504
Puebla	1.032.378	1.118.564
Querétaro	294.579	315.205
Q. Roo	165.969	147.950
S.L. Potosí	514.737	547.857
Sinaloa	624.693	621.620
Sonora	578.170	576.996
Tabasco	436.945	421.574
Tamaulipas	667.228	704.697
Tlaxcala	220.411	234.246
Veracruz	1.770.759	1.818.607
Yucatán	373.551	380.397
Zacatecas	326.374	358.770
Total	22.791.294	24.338.617

Fuente: Registro Federal de
Electores a febrero de 1995.

donde habitaban cerca de 84,400 ciudadanos, por otro, una Auditoría Externa que evaluó el aspecto legal y de procedimientos de la fotocredencialización, y realizó una revisión de los aspectos informáticos, una verificación muestral de consistencias-inconsistencias de la base de datos-almacén-ciudadanía y un balance de formatos de credencial. Por primera vez en el país, los ciudadanos fueron convocados para auditar las listas nominales que se utilizaron en la jornada electoral de 21 de agosto de 1994.

Mantenimiento

Además de las acciones que requirieron los programas mencionados, y como parte esencial para la creación y mantenimiento del Padrón actual, se pusieron en operación cinco programas más: "Detección de Homonimias y Eliminación de Duplicados" (mayo de 1992) que detecta en la base de datos a los ciudadanos que por trámites equivocados o por alteración de algunos de sus datos personales tienen doble registro. El programa "Modificación de Situación Ciudadana con información externa" (febrero de 1993) a través del cual el RFE recibe información relacionada con renuncias de nacionalidad, cancelación o expedición de cartas de naturalización, certificados de nacionalización, fallecimientos de ciudadanos, resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de derechos políticos, así como la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano.

Como lo establece la ley, durante dos meses y medio cada año (del 1 de noviembre al 15 de enero siguiente) se lleva a cabo la "Campaña Anual Intensa (CAI)", periodo en el que los ciudadanos no inscritos pueden darse de alta en el Padrón o notificar su cambio de domicilio. Los ciudadanos que no pudieran acudir durante la CAI a realizar algún trámite ante el Registro Federal de Electores, pueden hacerlo en la "Campaña Permanente", desde el día siguiente al de la elección y hasta el 15 de enero del año de la elección ordinaria. Finalmente, cuando se presenta un proceso local, el RFE

lleva a cabo una "Campaña de apoyo a Procesos Locales" en la que se actualiza y verifica el Padrón electoral, de común acuerdo con los órganos electorales locales.

No obstante los Programas y los resultados satisfactorios que han arrojado las verificaciones a que ha sido sujeto, el Padrón se enfrenta a una población con cambios que le exige una actualización permanente. Se estima que cada año se incorporan dos millones de nuevos ciudadanos al grupo de 18 años y más, que el número de defunciones dentro del grupo de los registrados está entre 250 y 300 mil, y que más de dos millones de ciudadanos cambian de domicilio. Además de estos fenómenos se debe considerar que la inscripción al Padrón es voluntaria -a diferencia de España, Francia o Inglaterra- y que por ley, el Registro Federal de Electores debe mantener a los ciudadanos como alta en el Padrón hasta no recibir la notificación correspondiente por la instancia autorizada o no se haga efectiva la baja de ciudadanos según la aplicación del artículo 163 del COFIPE (1).

El mantenimiento del Padrón Electoral logrado para 1994 depende, por un lado, de la consciente participación de la población en las actividades del Registro que le corresponden, por ejemplo la inscripción y el reporte de sus cambios de domicilio; y por el otro, de la eficacia de los Programas de actualización y evaluación instrumentados por el Registro Federal de Electores.

La triple utilidad del Padrón Electoral: fuente de información, registro ciudadano e instrumento electoral es una responsabilidad que, en sus diferentes niveles, debemos asumir los mexicanos. Los esfuerzos, tanto humanos como financieros, fueron muchos y no pueden desdenarse; el mantenimiento de su calidad y cobertura es tarea que debe ser compartida.

(1) Las solicitudes de inscripción realizadas por los ciudadanos que no cumplan con la obligación de acudir a la oficina o módulo del Instituto Federal Electoral correspondiente a su domicilio a obtener la Credencial para votar con fotografía, a más tardar el día 30 de septiembre del año siguiente a aquel en que solicitaron su inscripción en el Padrón Electoral, serán canceladas.