

El ayer y el hoy del padrón electoral

MARÍA PAOLA MARTORELLI HERNÁNDEZ

Introducción

El padrón es uno de los instrumentos electorales fundamentales de nuestro país. En él se encuentran inscritos todos los hombres y mujeres mexicanos que, una vez cumplida su mayoría de edad, pueden ejercer su derecho al voto. Es a través del padrón como se busca garantizar que voten quienes tienen derecho a ello y nadie más, ya que con base en este instrumento se expide la credencial para votar, requisito indispensable para el ejercicio del sufragio,¹ de modo que se sabe con certeza quiénes pueden votar y quiénes pueden ser votados. Por lo anterior, la confianza depositada en este instrumento electoral es una de las principales garantías de la legitimidad y la transparencia de cualquier proceso democrático.

En este artículo, haremos un breve recorrido histórico para mostrar el proceso por el cual se ha generado un padrón nacional, así como su transformación, al dejar de ser un actor principal en la "feria de las desconfianzas" y convertirse hoy en un instrumento que genera confianza, no sólo a los actores políticos, sino incluso a otras instituciones públicas y privadas (bancos, comercios, etcétera) que utilizan la credencial como la identificación oficial más aceptada. Los partidos políticos, las autoridades electorales y la misma ciudadanía han impulsado a lo largo del tiempo la estrecha vigilancia en la conformación de este instrumento y son ellos mismos quienes han hecho de él un elemento determinante en la evolución de la vida política y electoral de nuestro país.

¹ Hay que recordar que las listas nominales de electores con fotografía, que se utilizan en las casillas el día de las elecciones, se forman con los nombres de los ciudadanos a los que se les haya entregado su credencial para votar. Es por ello que el padrón y las listas nominales no contienen los mismos datos: en el padrón están todos los ciudadanos que hayan solicitado su credencial, mientras que en las listas nominales se incluye sólo a quienes efectivamente acudieron a recogerla.

Se afirma —y con razón— que el proceso electoral en el que estamos ya inmersos es el más competido de la historia de México; es por ello que en este trabajo se presenta un apartado con los datos más relevantes del padrón electoral del año 2000 y su comparación con el utilizado en los procesos de 1994 y 1997. Con ello haré una descripción de los ciudadanos que elegiremos al próximo presidente y a los futuros legisladores y gobernantes, ya que esta información es fundamental para conocer un poco más las características del gran proceso democratizador que estamos viviendo.

Por último, después del recorrido por el ayer y el hoy del padrón electoral, presentaré al lector algunos comentarios sobre la situación que este instrumento guarda actualmente y algunas propuestas que considero que podrían contribuir a su perfeccionamiento.

Ayer del padrón electoral

Hacia la Constitución de 1917. El padrón electoral como ahora lo conocemos se construyó en 1990, cuando se hizo un censo total en México. En ese entonces, se visitaron todas las viviendas del país, que según se reporta alcanzaban cerca de dieciséis millones,² se recabaron los datos generales de los ciudadanos empadronados, incluidos el nombre, el lugar y la fecha de nacimiento, el domicilio, la edad y el sexo. El padrón se construyó también tomando en cuenta datos geoelectorales como la entidad, el distrito, el municipio, la sección y la localidad o manzana donde residía el ciudadano cuando

² Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, Instituto Federal Electoral (IFE), octubre de 1999.

se empadronó; sin embargo, su conformación data de hace más de doscientos años, ya que es resultado de una historia y una evolución amplísimas que han implicado tiempo, reformas legales y múltiples acuerdos y desacuerdos políticos.

Durante el dominio español, en México no existió, por supuesto, un sistema electoral propiamente dicho. El antecedente más cercano a éste es la Constitución de Apatzingán de 1814, que se basaba en la Constitución española de Cádiz de 1812, y a partir de él muchas leyes en materia electoral han sido aprobadas y derogadas sin más. Desde 1812 hasta 1901, se promulgaron en el país 47 ordenamientos en materia electoral; posteriormente, con el estallido de la Revolución mexicana, entre 1911 y 1921, se promulgaron otros nueve textos legales electorales.³ Así pues, las distintas concepciones de un sistema electoral y su instrumentación fueron y vinieron a lo largo de estos periodos.

Ya la Constitución de Apatzingán prescribía que podían votar los ciudadanos de 18 años —o de menor edad si estaban casados y “adheridos a la causa de la independencia”— que tuvieran empleo y un modo honesto de vivir,⁴ y que la organización de las elecciones correspondía a los municipios. Posteriormente, la Constitución de 1824 que estableció la República representativa y federal señalaba la posibilidad de construir un padrón electoral. En 1830, con la promulgación de las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, se dispuso que un mes antes de la elección el ayuntamiento designaría a un “comisionado” por manzana o sección para empadronar a los ciudadanos que tuvieran derecho a votar y para dar a cada uno de ellos una boleta que fungiría como identificación en el momento de sufragar. También se estableció que la creación del padrón estaba sustentada en la obligación constitucional que tenían los ciudadanos para empadronarse.⁵

En la Ley sobre Elección de Diputados de 1836, las facultades de legislar y coordinar los procesos electorales pasaron al gobierno del centro, aunque la realización de las elecciones seguía dirigida por los ayuntamientos. En esta ley aún no se creaba un organismo electoral de jurisdicción nacional; no obstante, se estableció la obligación de los ciudadanos de “inscribirse en el padrón de su municipalidad”.⁶

Más tarde, Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, en el que se permitió el sufragio universal desde los 18 años, disposición que quedaría plasmada de nuevo en la Constitución de 1857. Por primera vez el voto era para todos los varones ciudadanos mexicanos, independientemente de su estado civil, nivel socioeconómico y profesión.

Se aprobó poco tiempo después la Ley Orgánica Electoral, en la que se estableció que, en el momento de votar, se escribiera la palabra *votó* en el padrón, actividad que hasta el día de hoy constituye una práctica electoral.⁷ Es también la primera vez que se divide la República mexicana en distritos electorales con base en la organización territorial de los estados de la federación. También se hizo obligatorio publicar los padrones electorales para que los ciudadanos pudieran verificar si estaban correctamente inscritos en él.⁸

En 1911, con la Ley Electoral expedida en ese año, se crea la llamada Junta Revisora del Padrón Electoral en cada uno de los municipios. Este organismo levantaba el censo electoral, publicaba las listas de electores en lugares públicos y, de haber cualquier reclamación de los ciudadanos, debía resolverla. En este tiempo, la junta estaba conformada por autoridades municipales.⁹

Cinco años después, en la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, se sustituyó la Junta Revisora del Padrón Electoral por las juntas empadronadoras, integradas ahora por tres empadronadores nombrados por la autoridad municipal. En 1917 se promulgó la Constitución, pero el mandato que estableció la práctica permanente de elaborar un padrón a nivel estatal se plasmó originalmente en su ley reglamentaria.

De 1917 al 2000. A partir de 1917, las reformas legales en materia electoral no han sido las menos abundantes. En nuestro país, la celebración de las elecciones es una actividad constante que no ha dejado de llevarse a cabo durante más de ocho décadas para renovar al gobierno. Sin embargo, no todas ellas han sido un ejemplo de limpieza, transparencia y competitividad. La transición democrática ha necesitado mucho más que la sola instauración de elecciones libres, pues desde siempre han existido desconfianzas y descalificaciones de cualquiera de sus competidores.

⁷ Actualmente, el artículo 218, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, indica que, durante la votación, el secretario de la casilla anotará la palabra *votó* en la lista nominal.

⁸ Georgette José Valenzuela, *op. cit.*, p. 22.

⁹ José Newman Valenzuela, *op. cit.*, p. 83.

³ Georgette José Valenzuela, *Legislación electoral mexicana 1812-1921, cambios y continuidades*, IIS-UNAM, México, 1992, pp. 17-18.

⁴ Enrique Sánchez Bringas, “Evolución de las instituciones electorales mexicanas: 1821-1918”, en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1987, pp. 70.

⁵ José Newman Valenzuela, “Registro Nacional de Electores”, en *La renovación política...*, *op. cit.*, pp. 182-183.

⁶ *Ibid.*, p. 74.

Durante el periodo posrevolucionario, poco a poco se fue avanzando en la creación de instituciones especializadas en materia electoral. Los partidos políticos cada día se han interesado más por participar activamente en el proceso de conformar este instrumento y por verificar su autenticidad. Las reformas legales como la de 1946 comenzaron a formalizar la creación de órganos consagrados a este asunto, como lo fue el Consejo del Padrón Electoral de ese año, en el que participaron los representantes de los partidos políticos más importantes. A partir de esa fecha y tras la creación del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, se comienza una nueva secuencia de reformas a las normas electorales que darían lugar, mucho tiempo después, a lo que es hoy el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Registro Federal de Electores (RFE).

En 1951 se crea el Registro Nacional de Electores; la cobertura del padrón se amplía notoriamente debido al otorgamiento del derecho de voto a la mujer en 1953, cuando el padrón casi duplica su tamaño, y después debido a la reducción de la edad de 21 a 18 años para que los mexicanos pudieran votar, en 1969.

Varias reformas y leyes federales se aprobaron, múltiples acuerdos políticos se tomaron, los partidos políticos comenzaron a formar parte integral de los órganos electorales. Las transformaciones legales más importantes del recién extinto siglo XX fueron *a*) la reforma Constitucional de 1977 y su Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPE), *b*) el Código Federal Electoral de 1987 y *c*) el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) hoy vigente.

Estas leyes han sido fruto del proceso de construcción de la confianza en nuestras instituciones y autoridades, que hasta hace muy poco parecía no lograrse. El padrón electoral, las listas nominales y la credencial para votar son hoy elementos que dan confianza y certidumbre en el desarrollo de un buen proceso electoral.

*El padrón electoral hoy*¹⁰

El padrón siempre está en movimiento; cambia cada segundo principalmente porque la población se mueve: la gente se cambia de casa, fallece o cumple 18 años, todos los días

¹⁰ El artículo 41 de la Constitución Política establece que es el IFE el encargado de organizar las elecciones federales. Asimismo, en el artículo 42 del Cofipe, se detallan las atribuciones que son del Registro Federal de Electores en materia de padrón y lista nominal.

y en todo momento. Mantener una relación de ciudadanos siempre completa y actualizada resultaría una labor titánica de difícil cumplimiento. No obstante, los trabajos que realizan las autoridades para lograr el mayor grado de solidez son permanentes y consisten en diversos programas de depuración y actualización que se llevan a cabo en el RFE, a través de varios medios y con la participación de autoridades, partidos políticos y fundamentalmente de la ciudadanía.

El principal y más efectivo es la difusión de las campañas emprendidas en distintos medios de comunicación para orientar a la ciudadanía a empadronarse y a reportar su cambio de domicilio cada vez que lo realice. Estas actividades son permanentes, pero se intensifican considerablemente meses antes de cualquier proceso electoral federal.

Otros programas están orientados a las actividades que se realizan en conjunto con autoridades federales y estatales como el Registro Civil, el Poder Judicial de la Federación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, que son de gran ayuda en las tareas de actualización y depuración, ya que proporcionan información al IFE acerca de los ciudadanos que fallecen (en el caso del Registro Civil), pierden sus derechos político-electorales (en el caso del Poder Judicial) o pierden o renuncian a la nacionalidad mexicana (en el caso de la SRE), para que se proceda a darlos de baja de la base de datos del padrón electoral. La comunicación fluida y constante entre esas instituciones y el IFE hacen del padrón un mejor instrumento; sin embargo, aún falta que esta información circule de manera más ágil y eficaz, ya que no siempre se tiene toda la necesaria para que el RFE proceda a dar de baja ciertos registros.

Por otra parte, en conjunto con los partidos políticos, se realizan tareas de lo que se llama "detección de duplicados".¹¹ Este programa es una actividad permanente que busca eliminar los registros duplicados de la base de datos del padrón electoral a través de la detección y el análisis de posibles registros dobles, para que exista sólo un registro por cada ciudadano. Recordemos que la inscripción al padrón se realiza de buena fe por parte del ciudadano. Con el fin de obtener la credencial para votar, se usan diversos documentos que demuestran la identidad de la persona que la solicita; sin embargo, también se acepta que un testigo certifique la identidad

¹¹ No hay que confundir los registros duplicados con los "homónimos", los cuales son nombres completos de ciudadanos que se repiten más de dos veces en el padrón electoral. Por ejemplo, el nombre de Guadalupe Hernández Hernández es el que más veces se repite en el padrón electoral, y ello no necesariamente implica que la mayoría de ellos sean duplicados; simplemente es un nombre muy común tanto para hombres como para mujeres. Las tareas de detección de duplicados se enfocan específicamente a la revisión y a la verificación de que cada uno de estos registros corresponde a una sola persona, independientemente de que haya varios ciudadanos con el mismo nombre.

de dicha persona, lo que implica que, legal y técnicamente, el padrón sea un registro de buena fe y, por tanto, pueda haber varios registros de la misma persona. Para fines electorales, en el momento en que se detecta dicha duplicidad, se procede a dar de baja del padrón electoral el registro más antiguo, logrando así eliminar los registros duplicados. Es por todo lo anterior por lo que existe este tipo de programas que funcionan permanentemente buscando que los ciudadanos que ya están inscritos en el padrón y tienen su credencial para votar no puedan ejercer este derecho más que una sola vez.

El IFE, por su parte, lleva a cabo evaluaciones y auditorías periódicas del padrón electoral. Hace varios años, este último era considerado un instrumento de control para manipular el voto en un sistema autoritario. Los partidos de oposición, principalmente durante los procesos electorales de 1985 y sobre todo de 1988, consideraban que el "fraude electoral" se encontraba y se instrumentaba en el padrón, pues alegaban que éste estaba manipulado por medio de "fantasmas" y "rasurados",¹² entre otras sospechas. Es por ello que, para comprobar la calidad del padrón y la confiabilidad en él, se realizan auditorías, estudios y verificaciones, tanto por parte de los partidos políticos como por instancias externas.¹³ Tales prácticas son comunes y han sido de gran utilidad para dar certeza de que cada día contamos con un mejor instrumento electoral, aunque cabe mencionar que, a partir de las elecciones de 1997, la calidad del padrón electoral y de las listas nominales para votar con fotografía, utilizadas por primera vez en este proceso, se hizo patente. Los instrumentos electorales son ahora un elemento de confianza, tanto para los partidos políticos como para las autoridades electorales.

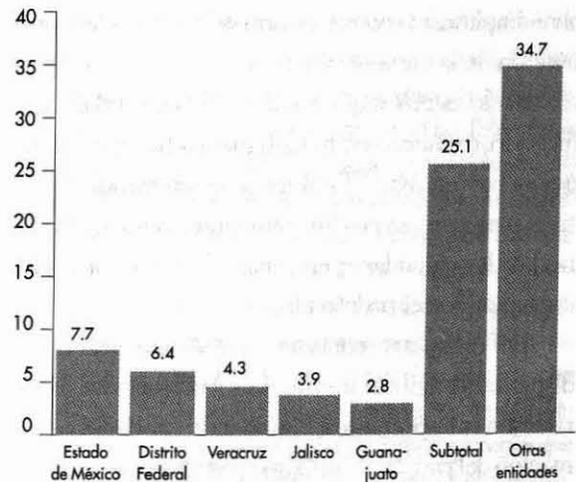
Por otra parte, cada día somos más mexicanos, cada día estamos en posibilidad de votar un mayor número de ciudadanos. En el 2000, seremos 59 763 283¹⁴ mexicanos inscritos en el padrón electoral. De ellos, contarán con credencial

de elector el día de los comicios aproximadamente 56.5 millones, es decir más de 94% de los ciudadanos. De 1994 a la fecha, el padrón ha ido aumentando considerablemente, como se muestra en la siguiente tabla.

Padrón	1994	1997	2000
Hombres	22 975 810	25 663 642	28 891 609
Mujeres	24 504 349	27 358 556	30 871 674
Total	47 480 159	53 022 198	59 763 283

Para la próxima elección seremos 12 millones más que en 1994 y 6.7 más que en 1997. Por otra parte, 51% de la población son mujeres y 49% hombres. Del mismo modo, 36% del padrón lo constituyen ciudadanos menores de 30 años, por lo que el voto de los jóvenes será decisivo en el resultado de las elecciones del 2 de julio.

ENTIDADES CON MAYOR NÚMERO DE EMPADRONADOS EN EL 2000



Por otra parte, si observamos esta gráfica, encontraremos que la mayor concentración de posibles votantes se registra en sólo cinco entidades de la República mexicana, lo que representa 42% del total nacional.

Recordemos que hoy en día hay seis entidades federativas gobernadas por el Partido Acción Nacional (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro), que abarcan 20% del padrón electoral; dos por el Partido de la Revolución Democrática (Distrito Federal y Zacatecas), es decir, 12% de los ciudadanos mexicanos; tres más en coaliciones opositoras (Baja California Sur, Nayarit y Tlaxcala) con 2.3% y, finalmente, 21 por el Partido Revolucionario Institucional con el restante 65%.

Los instrumentos electorales son hoy, tal como los datos lo demuestran, elementos de confianza y transparencia. El

¹² Estos términos se utilizan para referirse, en el caso de los "fantasmas", a registros de personas que aparecen en el padrón y en la lista nominal sin que tengan correspondencia con un ciudadano real. Los "rasurados" son ciudadanos que, si bien cuentan con su credencial para votar, no pueden sufragar porque no aparecen en la lista nominal de su sección el día de la jornada electoral.

¹³ Tanto en 1994 como en 1997, el IFE ha declarado válidos y definitivos el padrón electoral y las listas nominales, tal como lo ordena el Cofipe en su artículo 159. En ambas ocasiones se ha contado con Comités Técnicos encargados de brindar al Consejo General elementos para hacer cumplir lo que ordena la ley. De esta misma manera, para este proceso electoral se contará con un Comité Técnico del Padrón Electoral.

¹⁴ Todos estos datos fueron obtenidos de la Coordinación de Control del Padrón Electoral del Registro Federal de Electores en la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE. Los datos que se presentan están actualizados hasta el 24 de febrero de 2000 y aún no definitivos para el proceso electoral de este año.

2 de julio tendremos las elecciones más competidas de la historia, pero también contaremos con un padrón electoral actualizado y perfeccionado.

Conclusiones

A lo largo de este texto hemos realizado un breve recorrido histórico para examinar la conformación del padrón electoral desde sus inicios. El camino no ha sido corto ni sencillo, pero a pesar de ello, si no es que gracias a ello, hoy los mexicanos contamos con un instrumento fundamental en la vida política de nuestro país. Sin embargo, la historia continúa y este capítulo aún no termina.

Mucho se ha hablado de lo importantes que son los instrumentos electorales en la práctica democrática; sin embargo, estoy convencida de que, aunque se ha avanzado considerablemente hacia su perfeccionamiento y confiabilidad, aún queda mucho por hacer. Es necesario buscar mecanismos para simplificar la conformación del padrón electoral y la obtención de la credencial para votar. Actualmente se están realizando estudios que analizan la posibilidad de obtener dicho instrumento en mucho menos tiempo del que se requiere hoy en día.¹⁵ También se están estudiando alternativas para que sea posible comparar las fotografías (imágenes) de los ciudadanos en la base de datos y así detectar los duplicados en el padrón electoral.

Por otra parte, considero que si bien es necesario e indispensable agilizar los trámites y mejorar las tecnologías, también es importante ir eliminando candados en la conformación del padrón. El próximo paso debe enfocarse también a conseguir "abaratar" el costo de las elecciones, y para ello es necesario que elementos que hoy por hoy no forman ya parte del debate político se vayan eliminando. Me refiero, por ejemplo, a algunos de los elementos de seguridad que contiene la credencial para votar o a la impresión de varias copias de los listados nominales de electores que se le dan a cada uno de los partidos políticos en papel "seguridad".

Hoy en día se cuenta ya con elementos de vigilancia en la conformación del padrón electoral; los partidos políticos participan, como ya vimos, directa y permanentemente en este proceso, y además contamos con candados adicionales que garantizan el principio de "un elector, un voto". Explicar cada uno de ellos es materia de otro artículo, pero puedo men-

¹⁵ Actualmente, para obtener una credencial para votar se requieren entre 35 y 39 días desde el momento en que se solicita hasta cuando se toma la foto, se firma y se entrega al ciudadano.

cionar el líquido indeleble, el cual será aún mejor que el utilizado en 1994 y 1997; la marca en la credencial en el momento de votar y, principalmente, la participación directa de las autoridades y de la ciudadanía a través de los funcionarios de casilla, de los observadores electorales y de los mismos votantes el día de la jornada electoral.

Por otra parte, es necesario revisar a fondo las leyes electorales y, por tanto, impulsar una reforma en esta materia. No dudo que durante la próxima legislatura este debate vuelva a formar parte de la agenda legislativa y será entonces oportuno plantear nuevas propuestas al respecto.

Es por todo ello que considero que aún queda un largo camino por recorrer. El costo de nuestras elecciones debe ser mucho menor que ahora y nuestros instrumentos más eficientes; sin embargo, por lo pronto, no queda duda de que nuestro padrón, hoy por hoy, nos permite, a todos los mexicanos, a las autoridades electorales y a los partidos políticos, calificarlo de confiable, completo y eficiente para realizar su función: las elecciones. ♦

Bibliografía

- Aguirre, Pedro, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C, México, 1995.
- Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, Instituto Federal Electoral, documentos varios, México, 2000.
- Instituto Federal Electoral, *Código federal de Instituciones y procedimientos electorales*, México, 1996.
- , *Memoria del proceso electoral federal. 1994: tu elección*, IFE, México, 1995.
- José Valenzuela, Georgette, *Legislación electoral mexicana: 1812-1921, cambios y continuidades*, IIS-UNAM, México, 1992.
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.
- Newman Valenzuela, José, "Registro Nacional de Electores", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1987.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán, Arturo Alvarado M. y Arturo Sánchez Gutiérrez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)/Porrúa, 1995.
- Sánchez Bringas, Enrique, "Evolución de las instituciones electorales mexicanas: 1812-1918", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1987.
- Varios autores, *Registro civil y electoral en Iberoamérica. Memoria del III Seminario para Técnicos Gestores de la Administración Electoral de los Países Iberoamericanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, Costa Rica, 1997.