

# Efectos de la pandemia Covid-19 y las acciones implementadas para enfrentarla sobre los registros electorales. La experiencia en México

## Effects of the Covid-19 pandemic and the actions implemented to deal with it on electoral records. The experience in Mexico

Carlos Welti-Chanes y Alfonso C. Ramírez-Penagos

*Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México*

### *Resumen*

Este artículo analiza los efectos de la pandemia Covid-19 sobre el Padrón y la Lista Nominal de Electores en México, a través de la observación de los niveles de cobertura y actualización de cada uno de estos registros. El incremento en el número de defunciones hizo que el Instituto Nacional Electoral implementara una estrategia especial para dar de baja oportunamente del registro electoral a estas defunciones. Dado que la manera de enfrentar la pandemia consistió en una respuesta no farmacológica que obligó al confinamiento de las personas, la reducción de la movilidad y el cierre de diversas actividades no esenciales, el INE tuvo que desarrollar acciones para reducir de manera significativa el efecto de la pandemia sobre la cobertura y la actualización de los registros, a través de la ampliación de la vigencia de la credencial de elector para garantizar el derecho al voto, e implementando medidas de seguridad sanitaria en los Módulos de Atención Ciudadana para que los ciudadanos no se inhiban al hacer su registro o actualizar sus datos. La información analizada hace evidente, además, el interés de la ciudadanía y en especial los jóvenes, para registrarse por primera vez o actualizar sus datos, lo que contribuyó a mantener la cobertura y actualización de los registros electorales con niveles muy similares a los alcanzados previamente.

*Palabras clave:* Pandemia Covid-19, padrón electoral, lista nominal, cobertura.

### *Abstract*

This article analyzes the effects of the Covid-19 pandemic on the Register and the Nominal List of Electors in Mexico, through the observation of the levels of coverage and updating of each of these registries. The increase in the number of deaths caused that the National Electoral Institute to implement a special strategy to promptly remove these deaths from the electoral register. Given that the way to face the pandemic consisted of a non-pharmacological response that forced the confinement of people, the reduction of mobility and the closure of various non-essential activities, the INE had to develop actions to significantly reduce the effect of the pandemic on the coverage and updating of records, through the extension of the validity of the voter card to guarantee the right to vote, and by implementing health security measures in the Citizen Attention Modules so that citizens do not be inhibited when registering or updating your data. The information analyzed also makes evident the interest of citizens, especially young people, to register for the first time or update their data, which contributed to maintaining coverage and updating of electoral registers with very similar levels to those previously achieved.

*Key words:* Covid-19 pandemic, electoral roll, coverage.

## INTRODUCCIÓN

**D**espués del año 2019 será difícil identificar a un grupo poblacional y las actividades desarrolladas por este, que no haya sido afectado directamente por la pandemia de Covid-19. Entre estas actividades se encuentran las relacionadas con los procesos electorales en sus diversas etapas.

El registro de los ciudadanos y su participación en una jornada electoral para emitir su voto pueden verse inhibidos por el temor de la población a contagiarse por el virus y sufrir sus consecuencias, mismas que pueden llevarle a la muerte. Por lo tanto, es necesario garantizar en cada una de las etapas de un proceso electoral, condiciones de seguridad sanitaria que disminuyan los riesgos de que el virus se transmita, tanto entre los funcionarios encargados de los procesos electorales como entre los ciudadanos, generando confianza en que se puede ejercer el derecho al voto sin estar expuesto de manera significativa a los riesgos mencionados.

Las nuevas condiciones sanitarias obligan a pensar hoy, más que nunca, en mecanismos que permitan a los electores votar para elegir a sus autoridades, garantizando condiciones de seguridad sanitaria y de confiabilidad en los mecanismos de elección, utilizando las tecnologías de comunicación a distancia. Sin embargo, hasta ahora, los mecanismos de seguridad implementados en México para el registro de las personas en el Padrón de electores implican su presencia física en el lugar de registro.

Con el surgimiento de esta pandemia, las medidas que se implementaron desde las agencias gubernamentales forman parte de lo que se considera una respuesta *contingente* no farmacológica para limitar la propagación del virus.

Las acciones en materia de registro de las personas que por primera vez tienen la intención de obtener su credencial de elector o bien mantener actualizado este documento y ejercer su derecho al voto, pudieron verse afectadas y es posible suponer que las personas que cambiaron de domicilio también estuvieron inhibidas para realizar la actualización de sus datos en la Credencial Para Votar (CPV).<sup>1</sup> Estimar en qué medida esto pudo afectar a los instrumentos registrales, es la intención de este texto.

Por otra parte, el incremento de la mortalidad demandó un esfuerzo adicional de actualización a través de la depuración del Padrón Electoral para dar de baja a los fallecidos. Así, un efecto sustantivo que puede con-

<sup>1</sup> Esto, por cierto, trajo consecuencias en las campañas de vacunación, ya que se exigía un comprobante de domicilio para que la persona fuera vacunada y la CPV fue el documento mayormente aceptado.

tribuir a la desactualización del instrumento registral será el incremento en el número de defunciones originadas por el Covid-19.

Ante esta situación inédita, el Instituto Nacional Electoral (INE) a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), implementó una serie de estrategias para lograr una depuración de los registros electorales cada vez más oportuna y completa en el componente relacionado con las defunciones. Sin embargo, la suspensión de las actividades administrativas en oficinas públicas o su disminución por efecto de la pandemia, impactó el flujo de información entre el Registro Civil y la DERFE y, por tanto, se requirió de un mayor esfuerzo para actualizar el Padrón y la Lista Nominal de Electores.

## LA PANDEMIA COVID-19 Y LA ACTIVIDAD ELECTORAL

El efecto que la pandemia Covid-19 ha tenido sobre los procesos electorales en el mundo ha sido documentado por las agencias nacionales encargadas de estos procesos y sirve como un ejercicio de reflexión con propósitos estratégicos para enfrentar situaciones como esta con mayores recursos organizacionales y garantizar la participación de la ciudadanía en las elecciones en condiciones de seguridad sanitaria.

Organizaciones dedicadas al estudio de cuestiones electorales han recopilado informes sobre el impacto de Covid-19 en los procesos electorales, con recuentos específicos en los países de los cinco continentes. Es probable que la recopilación más completa sea la realizada por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, 2020) International Institute for Democracy and Electoral Assistance por sus siglas en inglés.<sup>2</sup>

Hasta marzo de 2021, etapa crítica de la primera fase de la pandemia,

al menos 78 países y territorios en todo el mundo (habían) decidido posponer las elecciones nacionales y subnacionales debido a Covid -19... al menos 111 países y territorios han decidido celebrar elecciones nacionales o subnacionales según lo planeado originalmente a pesar de las preocupaciones relacionadas con Covid-19 y al menos, 52 países y territorios han celebrado elecciones que inicialmente se pospusieron debido a preocupaciones relacionadas con Covid-19.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>

<sup>3</sup> <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>. Consultado el 26 de marzo de 2021.

El mayor esfuerzo analítico en el análisis de los procesos electorales en época de pandemia está concentrado en la jornada electoral y en menor medida en la etapa preelectoral.

La etapa preelectoral comprende el registro de partidos y candidaturas, las campañas electorales y la organización de la jornada de emisión del voto, todo lo cual está sujeto a realizarse en períodos acotados con precisión; sin embargo, para el registro electoral este puede ser un proceso continuo, que incluye la propia fecha de las elecciones en aquellos países donde el registro puede hacerse incluso el día en que se vota.

Todas las acciones que forman parte de esta etapa han sido afectadas por la pandemia Covid-19, pero el análisis de sus efectos sobre los registros electorales no ha sido hasta ahora suficientemente estudiado, aunque es obvia su importancia, porque sin duda que estos efectos se pueden ver reflejados en la participación electoral y, por tanto, incidir sobre la legitimidad de las elecciones.

En los países en los que el registro implica la acción de las personas con este propósito, es decir, es un registro activo, la pandemia puede generar obstáculos para acceder a los lugares de registro o dificultades para usar los canales de comunicación cuando estos requieren del uso de herramientas tecnológicas que no todas las personas poseen o saben utilizar.

Si es posible suponer que, con o sin pandemia, el acceso que tienen las personas al registro es una condición que explica una proporción significativa de las diferencias de cobertura entre grupos sociales, en condiciones de pandemia estas diferencias pueden exacerbarse. Las condiciones de aislamiento social de las personas y especialmente de las comunidades rurales para evitar el contagio viral, tienen efecto sobre el registro o su actualización. Incluso las condiciones de discapacidad de una persona hacen más difícil su registro durante una pandemia.

La Comisión Electoral en el Reino Unido realizó entre noviembre de 2020 y febrero de 2021, varias encuestas entre el electorado con el objetivo de estimar los efectos de la pandemia en las elecciones de 2021. Sus resultados estimaron básicamente la propensión de las personas para asistir a depositar su voto en la casilla electoral o usar otro medio para votar como el voto por correo.<sup>4</sup> En la encuesta realizada al finalizar 2020, 71 por ciento de electores declaró que se sentiría seguro si tuviera que ir a votar. Respecto a sus preferencias con el método de emitir su voto, 50 por ciento de los electores prefieren el voto presencial, con las debidas medidas de higiene

4 Public attitudes towards voting in England in the context of Covid-19. The Electoral Commission UK. Bases de datos analizadas por los autores de este artículo.

en la casilla, pero 42 por ciento preferiría votar por correo y ocho por ciento restante por otro medio, como emitir su voto a través de una aplicación en la red. En una encuesta posterior realizada en febrero de 2021 se preguntó sobre la percepción de la seguridad sanitaria si se hubiera informado previamente de las medidas tomadas por la Comisión Electoral, el porcentaje de personas que se sentiría seguro al ir a votar pasó de 71 a 82 por ciento. Un dato interesante es que a partir de la clasificación que se hizo en estas encuestas, la población de grupos minoritarios denominada BAME (por las siglas de *black, asian y minority ethnic*) declaró sentirse más insegura al ir a votar que la población que no forma parte de estos grupos.

En Estados Unidos, reportes de los medios de comunicación alertaron del efecto de la pandemia sobre la propensión de la gente a registrarse para votar en las elecciones de 2020, pero hasta la fecha, no se puede documentar la existencia de investigaciones con resultados a partir de las cuales se puedan hacer inferencias sobre el comportamiento de las personas en esta materia.

Hanmer, Niemi y Jackson (2020) consideran que, en Estados Unidos, uno de los grupos de electores más afectados por la pandemia son los estudiantes de las universidades, ya que en una gran proporción se registran para votar en el lugar en que está localizado el campus de su universidad y, con la reducción o cancelación total de clases presenciales, no están presentes en los lugares en que pueden votar y, por lo tanto, para hacerlo deberían actualizar su registro. El problema es que cada Estado de la Unión tiene sus propias reglas en esta materia y los autores mencionados proponen que la legislación contemple esta nueva situación.

Tarauco (2021), al analizar las elecciones municipales en Brasil en 2020, en el contexto de la pandemia, en el caso del registro electoral y dado que el voto es obligatorio en ese país, a partir del mes de abril de ese año, para hacer más ágil el registro, se suspendió el requerimiento del registro biométrico y, por tanto, este tipo de identificación no se usó en la jornada electoral y fue suficiente que los electores se identificaran con algún documento que incluyera su fotografía.

En un análisis de 16 países de África, Akuamoah (2021) subraya los riesgos que la pandemia genera en los procesos electorales por el efecto que está puede tener en particular sobre los registros electorales, ya que, en varios de estos países, en años previos su confiabilidad ha sido motivo de controversia y ha generado dudas sobre el resultado de las elecciones. El autor cita en particular el caso de Ghana, como ejemplo de esta situación.

El proceso electoral en Ghana y en los países vecinos es también el interés de Gylibag y colaboradores (Gylibag *et al.*, 2020), lo cual desprende del hecho de que Ghana inició el proceso de construcción de un nuevo registro de electores en 2020 y, por tanto, el efecto de la pandemia pudo haber sido significativo sobre su elaboración e incidir sobre el ejercicio del derecho a votar entre algunos sectores, que se inhibieron de hacer este registro ante el temor a contagiarse del virus SARS-CoV-2.

En México, puede afirmarse que las decisiones por garantizar la seguridad sanitaria de las personas en las áreas de atención a la ciudadanía para realizar las actividades relacionadas con el registro y actualización del Padrón y la Lista Nominal de Electores, además de este objetivo coyuntural, se propusieron mantener la confiabilidad de estos instrumentos y facilitar los trámites por vía remota, como la obtención de la Constancia Digital de registro de las personas que extraviaron su credencial para votar (CPV) o que habían realizado algún trámite de actualización o inscripción al Padrón Electoral y que, por la emergencia sanitaria, no pudieron recoger esta credencial debido al cierre de los Módulos de Atención Ciudadana (MAC).

Desde el 23 de marzo de 2020, siguiendo las recomendaciones de las autoridades sanitarias, el INE suspendió las actividades de los 858 MAC del país.

Ante la prolongación del periodo de confinamiento y suspensión de actividades en diversas organizaciones públicas y privadas, en sesión extraordinaria del Consejo General del INE celebrada el 15 de mayo de 2020, se aprobó que las credenciales para votar que perdían vigencia el 1º de enero de 2020 y no hubieran sido renovadas, continuaran vigentes hasta el 1º de septiembre de 2020.

Una vez que se llegó a la fecha mencionada, el 2 de septiembre de 2020, la Comisión Nacional de Vigilancia, recomendó al Consejo General del INE, aprobar que las CPV que perdían vigencia el 1º de enero de 2020 y no hubieran sido renovadas, continuaran vigentes hasta el 6 de junio de 2021.

Cuando el Consejo General del INE aprobó esta recomendación, tomó una decisión especialmente importante y que debe servir como referencia para el futuro, porque, además, instruyó a las diversas áreas del Instituto para que informaran a la ciudadanía: “que las credenciales para votar con vigencia al año 2019, continuarán vigentes hasta el 6 de junio de 2021 y podrán ser utilizadas como instrumento para votar y como medio de identificación” (DOF, 2020). Es decir, no bastó con tomar la decisión, fue indispensable socializar su conocimiento entre la ciudadanía, que no necesariamente está informada.

A partir del 3 de agosto de 2020, se reanudaron las actividades de los MAC del país, exclusivamente para la entrega de las CPV previamente tramitadas. El 17 de agosto de 2020, se restableció el servicio para realizar todo tipo de trámites en 486 MAC.

La ampliación del periodo de validez de la CPV garantizó el derecho de los ciudadanos para ejercer el voto en los procesos electorales locales y el proceso federal, 2019-2020 y 2020-2021, respectivamente; sin embargo, el hecho de que los ciudadanos no hubieran podido realizar sus trámites de inscripción o de cambio de domicilio, pudo tener efectos sobre el padrón tanto en su cobertura como en su actualización.

Por otra parte, ya que la CPV era válida para votar en el proceso electoral cuyo día de votación fue el 6 de junio de 2021, la acción ciudadana por actualizar u obtener su CPV, en el periodo de la pandemia, puede suponerse que también refleja la necesidad de contar con un documento de identidad, lo que es una muestra de su confiabilidad y esta necesidad impacta positivamente en los indicadores de cobertura y actualización.

Según datos de la Encuesta de 2018 realizada por la DERFE en los Módulos de Atención Ciudadana, para 89.1 por ciento de los ciudadanos que acudieron a los módulos, la CPV declaró que es el documento que utilizan como medio de identificación.

Para atender a los mexicanos residentes en el extranjero, las embajadas y consulados se ajustaron a lo establecido por las autoridades de cada país para garantizar la seguridad sanitaria de las personas, y también realizaron un esfuerzo permanente para facilitar el registro en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y la actualización de la CPV por vía remota. Debe destacarse, además, la realización el 6 de febrero de 2021 del *Saturday Voter Registration Day*, en la embajada y los consulados de México en Estados Unidos.

#### **ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS REGISTROS ELECTORALES EN CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO COMO GENERADOR DE CONOCIMIENTO DE LAS CONDICIONES EN QUE SE ENFRENTÓ LA PANDEMIA**

En una coyuntura como la que se examina, es indispensable el análisis de la normatividad que está en el origen de las acciones que llevan a cabo las organizaciones afectadas por un evento como la pandemia, porque esta determina la manera de enfrentarla.

Los procesos electorales se verán afectados en mayor o menor medida por la pandemia, en función de la naturaleza del régimen de gobierno, de

los recursos con que cuente para organizar elecciones, de las características de la sociedad desde el punto de vista demográfico y de la manera en que está organizado y funciona el sistema de salud.

En lo demográfico, un aspecto fundamental lo constituye la etapa de la transición demográfica en que se encuentra un país y que se manifiesta en una estructura por edad, más o menos envejecida, porque no siempre sea evidente, la edad del individuo está relacionada no solo con sus preferencias electorales, sino también con su participación en las votaciones y, según lo condicione la norma, con su inscripción al registro electoral para emitir su voto.

Los régimenes de gobierno en los países que aquí se analizan, constituyen diversas formas en las cuales la manifestación de la voluntad de los individuos que integran un país, se expresa a través del voto para elegir a las autoridades y define por mecanismos previamente establecidos el carácter de las organizaciones que administran los procesos electorales. La ubicación de la agencia electoral en la estructura gubernamental y el alcance de sus decisiones son, por lo tanto, aspectos que deben destacarse en este análisis.

En cuanto a los registros electorales interesa analizar si estos requieren de una acción específica de parte de los votantes para formar parte de los primeros, si es más o menos compleja la forma de hacerlo, por las condiciones que imponen las normas, haciendo que las personas lo cumplan, y en su caso, documentar, así como asegurar el acceso a los lugares de registro mediante los canales correspondientes o bien, si este registro es automático y se genera a partir de otro tipo, como la obtención de una cédula de identificación personal o una cédula o declaración fiscal, o cualquier registro administrativo concebido originalmente con otros propósitos no electorales.

Por lo tanto, el análisis comparativo a nivel internacional se justifica al hacer evidente la serie de condiciones y procesos mencionados, porque todos ellos impactan sobre el registro electoral, esto es evidente en una coyuntura como la que ha generado la Covid-19.

En el análisis comparativo, se consideran además los procedimientos y los instrumentos específicos para establecer la calidad del padrón y que tienen como objetivo estimar su cobertura y su actualización.

Al respecto, en cada país es posible identificar diversas formas de evaluar el registro electoral que utilizan fuentes externas con las que se compara el padrón y que pueden ser los censos de población o diversos registros administrativos.

Al usar los censos, los volúmenes totales de personas registradas y clasificadas según su edad y lugar de residencia se comparan con las cifras del censo poblacional o las proyecciones de él derivadas.

Los registros administrativos también sirven para evaluar la cobertura del padrón y entre ellos se pueden contar los registros nacionales de población encargados de emitir cédulas de identidad; también los registros fiscales, cuando la población está obligada a cumplir con este tipo de obligaciones y, además, debe registrarse y declarar su lugar de residencia y notificar los cambios que se producen en este. En estos casos, se debe autorizar que la agencia electoral use esta información.<sup>5</sup>

En algunos países, la normatividad impone la realización de un censo para identificar a la población registrada, evaluar su cobertura, además de promover el registro con el objetivo de lograr la cobertura universal.

Las encuestas probabilísticas diseñadas específicamente para evaluar tanto la cobertura como la actualización del padrón son un instrumento de evaluación que permite hacer inferencias estadísticas sobre las condiciones del instrumento registral y estas pueden ser encuestas concebidas en su totalidad con este objetivo o formar parte de un programa de encuestas periódicas al que se adiciona un módulo dedicado a captar información sobre el registro electoral.

Las estadísticas vitales provenientes de los registros civiles en lo que se refiera específicamente a los registros de defunciones, son utilizadas también para estimar los niveles de actualización del registro electoral, respecto a la existencia de personas fallecidas que no han sido eliminadas del padrón.

La diversidad de formas de evaluar los registros electorales se hace evidente en el análisis que sigue en tres países: Canadá, Estados Unidos y México y sus resultados permitirán, en el corto plazo, estimar el impacto de la pandemia Covid-19 sobre estos registros.

<sup>5</sup> Al respecto, puede suponerse que la reciente propuesta de hacer obligatoria la obtención de la cédula de identificación fiscal en México al cumplir 18 años de edad tiene la intención de ligar este registro al padrón electoral, con todas las implicaciones que esto tiene. El Artículo 27 del Código Fiscal establece que: “Las personas físicas mayores de edad deberán solicitar su inscripción al Registro Federal de Contribuyentes. Tratándose de personas físicas sin actividades económicas, dicha inscripción se realizará bajo el rubro “Inscripción de personas físicas sin actividad económica”, conforme al Reglamento de este Código, por lo que no adquirirán la obligación de presentar declaraciones o pagar contribuciones y tampoco les serán aplicables sanciones, incluyendo la prevista en el artículo 80, fracción I, de este Código” (5to párrafo del apartado A del Art. 27 del Código Fiscal de la Federación).

## Canadá

En Canadá, cuya población se acerca a los 40 millones de personas ubicadas en 13 provincias y territorios, en las elecciones generales de 2019 la lista de electores contenía 27.4 millones de registros, de los cuales 10.5 millones se ubicaban en Ontario, y sólo cuatro Provincias (Ontario, Quebec, Alberta y Columbia Británica) concentran 86 por ciento del electorado. Entre 2008 y 2019 el Registro Nacional de Electores tuvo un crecimiento de 16 por ciento, pero algunas de estas provincias, con la excepción de Quebec, tuvieron un crecimiento de 20 por ciento o más. Esta situación es relevante, porque en el caso de Canadá, es posible suponer que el crecimiento social y concretamente los inmigrantes que adquieren la ciudadanía contribuyen de forma significativa a incrementar el número de electores.<sup>6</sup>

En Canadá, un organismo independiente del gobierno y los partidos políticos creado por el Parlamento denominado *Elections Canada* es el encargado de organizar las elecciones. Desde 1920 se creó expresamente una Oficina Electoral y una de sus tareas fue la creación de un listado de electores que se convertiría en el Registro Nacional de Electores. La forma original de elaborar este listado era la visita casa por casa que hacían “enumeradores” para inscribir a los potenciales electores.

Las problemáticas electorales que históricamente habían sido una referencia permanente en las discusiones parlamentarias, llevaron a la creación de la Comisión Lortie en 1989, que entre diversos temas abordó el registro de electores. Una de las conclusiones en el Reporte que se presentó en 1992, es que parecía factible crear un listado permanente de electores en el que cada ciudadano por propia iniciativa se registrara con el propósito de votar. Además, se consideró que el registro federal debería ser creado a partir del registro en cada provincia. Debe decirse que una propuesta así, no tuvo una aceptación unánime ya que preocupaba que dejar a la iniciativa individual de las personas su registro podría inhibir el voto y dejar fuera de las elecciones a proporciones significativas del electorado (Black, Jerome, en Howe *et al.*, 2005).

En 1996 una reforma aplicada a la Ley de Elecciones de Canadá (*Canada Elections Act*) creó el Registro Nacional de Electores, aunque todavía en ese año se aplicó por última ocasión la enumeración casa por casa para hacer el listado por última ocasión.

Esta misma reforma estableció el Registro de Futuros Electores en el cual las y los canadienses antes de llegar a la mayoría de edad pueden soli-

<sup>6</sup> Por cierto, el crecimiento del padrón en el caso de México es muy similar, aunque en este caso muestra claramente la incorporación de la población joven que nació en el país en años recientes.

citar su registro, de tal manera que al cumplir los 18 años automáticamente son incluidos en el Registro Nacional de Electores.

Según los datos de la Tabla 1, la creación del Registro Nacional de Electores al aplicar el nuevo procedimiento aumentó el número de registros en elecciones sucesivas, pero tuvo como efecto inmediato, en 1997, la disminución en el número de electores con respecto al total de 1993 y se observó una disminución en el porcentaje de participación en las elecciones.

Tabla 1: Canadá. Número de electores en el Registro Nacional Electoral y participación en las elecciones 1993-2019

Año	Electores registrados	Votos totales	Participación (porcentaje)
1993	19,906,796	13,863,135	69.6
1997	19,663,478	13,174,698	67.0
2000	21,243,473	12,997,185	61.2
2004	22,466,621	13,683,570	60.9
2006	23,054,615	14,908,703	64.7
2008	23,401,064	13,929,093	59.5
2011	24,257,592	14,823,408	61.1
2015	25,939,742	17,711,983	68.3
2019	27,126,166	18,351,260	67.7

Fuente: Elections Canada, 2020; Official Voting Results (2011-2019).

Aunque el registro electoral en Canadá es un registro activo, en el que las personas deben registrarse directamente en los lugares habilitados con este objetivo, la mayoría de las ciudadanas y ciudadanos canadienses quedan registrados a través de sus declaraciones de impuestos, porque el formato de declaración incluye una opción en la cual la persona acepta quedar registrada. Este documento cuenta con una sección identificada como *Elections Canada* con este propósito.

Además, las personas se pueden registrar directamente a través de la página Web de *Elections Canada*. Para hacer el registro se requiere el número de la licencia de conducir o el de la Tarjeta de Identidad Provincial o Territorial o cualquier identificación emitida por una Agencia Gubernamental. Se acepta, además, una serie amplia de documentos para identificar al elector como: credencial de estudiante, documentos bancarios, certificados médicos, o recibos de pago de servicios. En todos ellos debe aparecer el domicilio de residencia del elector.

También el registro se puede hacer por correo, pero el ciudadano debe recibir previamente un formato de *Elections Canada* y devolverlo lleno incluyendo la copia de una identificación personal y un comprobante del domicilio en el que reside. Asimismo, se puede hacer en la oficina de *Elections Canada* o incluso en la casilla electoral el día de la elección.

Con todas estas medidas para facilitar el registro, se pretende dar facilidades a las personas para registrarse y votar.

Cada año, *Elections Canada*, la agencia gubernamental creada por el Parlamento, debe entregarle a este, no más allá del 15 de noviembre, la lista de electores junto con las fuentes de información usadas para actualizar el Registro Nacional de Electores, así como una evaluación de su calidad. Con ello se estima la *cobertura*, la *prevalencia* y la *precisión* (*Elections Canada*, 2020).

La medición de la *cobertura* se hace a través de una relación por cociente entre el número de electores y las proyecciones de la población de 18 años o más. El numerador se obtiene con la información proveniente de las siguientes fuentes: Agencia de Impuestos de Canadá (82 por ciento de los contribuyentes aceptan registrarse por esta vía), la oficina de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá, el Departamento de Defensa, las Agencias de Servicios de Registros Vehiculares, Oficinas de Estadísticas Vitales en las Provincias y Territorios y el conteo de las iniciativas individuales de los propios electores para registrarse o actualizar su registro.

La evolución de la cobertura del Registro Nacional de Electores de Canadá se muestra en la Tabla 2.

Otra medida de la calidad del padrón de Canadá denominada *prevalencia*, se deriva del cálculo de un cociente en el cual el numerador es el número de personas que actualizan su domicilio y el denominador el número de cambios de domicilio que se producen en el año y que calcula la oficina nacional de estadística a través de otras fuentes. En el corte de noviembre de 2020, se estimó que la prevalencia era de 89.2 por ciento. Por lo tanto, casi 11 por ciento de los electores no actualizó su domicilio.

Finalmente, la evaluación del registro electoral incluye su *precisión*, indicador que se refiere al porcentaje de electores que viven en el domicilio en el que se registraron, y dado que no se verifica en campo, se deriva simplemente de dividir la prevalencia entre la cobertura.

Tabla 2: Canadá. Cobertura del Registro Nacional de Electores 2009-2020

Año	Cobertura
2009	94.0
2010	92.7
2011	93.2
2012	93.9
2013	92.1
2014	92.4
2015	93.0
2016	93.4
2017	93.2
2018	93.8
2019	96.9
2020	96.0

Fuente: Elections Canada, 2020.

A continuación, se presentan en la Tabla 3, los indicadores de calidad del Registro Nacional de Electores de Canadá en dos cortes temporales recientes: noviembre de 2020 y los datos de las Elecciones Generales de 2019.

Tabla 3: Canadá. Cobertura del Registro Nacional de Electores 2019-2020

Corte temporal	Electores registrados	Cobertura (%)	Prevalencia (%)	Precisión (%)
Noviembre 2020	27,137,533	96.0	89.2	92.9
Elección Gral. 2019	27,126,729	96.9	91.6	94.5

Actualizaciones: Noviembre, 2020. Annual Lists of Electors.

Fuente: Elections Canada, 2020, National Register of Electors.

Como es evidente, la actualización del Registro Nacional de Electores depende de otro tipo de registros y, por tanto, de la propia calidad de cada uno de ellos junto con la oportunidad para actualizar la información con el fin de identificar la movilidad de la población, pero específicamente, los cambios del lugar de residencia de cada persona, lo que permite derivar

medidas como la precisión del Registro. Esto supone que cada uno de los registros asociados a la evolución de la calidad del padrón electoral es del todo confiable, lo que consideramos que es una hipótesis arriesgada; sin embargo, el uso de la tecnología permite estimar en qué medida está garantizado el intercambio de información oportuna entre cada oficina gubernamental que administra sus propias bases de datos, y si las acciones de las ciudadanas y ciudadanos para informar cualquier cambio que se produzca en sus registros se ajustan estrictamente a las normas.

Si todas las condiciones mencionadas se cumplen no parecería que *Elections Canada* requiera diseñar un instrumento de evaluación del registro electoral que no dependa de otras fuentes de información. Pero esto, desde nuestro punto de vista, constituye un escenario ideal que la experiencia internacional muestra que es difícil sostener.

## Estados Unidos

La característica más destacada del registro electoral en Estados Unidos es que cada Estado de la Unión tiene sus propias reglas para administrar este registro, aunque existen algunas similitudes en los procedimientos que cada uno sigue. Para ponerlo en términos simples, cada Estado organiza las elecciones, establece la forma de registrarse para votar y en el caso de procesos estatales, define el calendario para hacerlo.

Si bien hay un Registro Federal, no existe una agencia nacional al igual que sucede en otros países, como México, que sea la encargada de este registro.

Las y los ciudadanos tienen múltiples opciones para inscribirse en el registro de electores y todas ellas tienen como objetivo facilitar el registro y abatir las bajas coberturas que, a través de los años y hasta ahora, prevalecen en este país.

La agencia federal denominada Comisión de Asistencia Electoral de los Estados Unidos (EAC por sus siglas en inglés) tiene, como su nombre lo indica, la función de asistir a las organizaciones gubernamentales para que lleven a cabo los procesos electorales como lo establece la normatividad y, a las personas, para facilitar su inscripción en el registro de electores.

Esta Comisión fue establecida en 2002 por mandato de la Ley “Ayude a América a Votar” (*Help America Vote, HAVA*) y, además de las funciones de orientación sobre la administración electoral, certifica que los sistemas de votación en Estados de la Unión sean confiables.

Otra función destacada de esta Comisión es la definición de los procedimientos del registro de votantes por correo en el marco de la Ley Nacional de Registro de Votantes de 1993.

Los comisionados de la EAC son nombrados por el presidente y confirmados por el Senado de Estados Unidos.

La Comisión define recomendaciones en materia electoral cuya adopción es voluntaria en los Estados de la Unión y este carácter lo reitera permanentemente.

Desde su establecimiento, la EAC está obligada a presentar un informe anual al Congreso y en estos informes se pueden identificar a través del tiempo las problemáticas más relevantes del registro electoral y la manera de enfrentarlas.

En la materia que nos ocupa, la EAC consideró abordar un área crítica constituida por: “Los métodos de registro de electores y el mantenimiento seguro y preciso de las listas de electores” (EAC, 2004).

Por el énfasis que se pone en el desarrollo de material electoral en “ocho o más idiomas”, podemos suponer que cuando menos en parte, la Comisión atribuía la baja cobertura a las dificultades de comunicación con los votantes cuyo idioma no es el inglés.

La EAC ha promovido un programa de investigación en temas electorales y destaca el proyecto que realizó en 2007 con la Academia Nacional de Ciencias para establecer la intra e interoperabilidad de las bases de datos conteniendo los registros electorales en los Estados de la Unión y no ha dejado de estudiar la forma de ampliar y mejorar estos registros, para lo cual se planteó estudiar la posibilidad de automatizar el registro, usando el número de Seguridad Social (*Social Security Number*). Por cierto, hasta la fecha, la acción de hacer automática la inserción en el registro electoral a partir de este número no ha prosperado.

Desde 1996 la Encuesta de Población Actual (*Current Population Survey* o CPS, como mejor se le conoce entre los especialistas) ha servido para estimar la participación electoral, la cobertura del registro y el lugar de registro de los electores. A partir de 2008 y cada dos años, la EAC, también lleva a cabo la Encuesta sobre Administración Electoral y Votación (EAVS, por sus siglas en inglés) que permite derivar también estimaciones sobre la cobertura, aunque por su naturaleza o por sus limitaciones, sus resultados no son comparables con los derivados por la CPS. La EAVS es una encuesta que se hace entre oficiales electorales estatales y locales, mientras que la CPS se aplica a la población.

Los datos de la EAVS disponibles a partir de 2010, muestran para ese año una cobertura nacional de 78 por ciento, con una variación que va de 62 a 98 por ciento entre los estados de California y Maine, respectivamente (EAC, 2011).

Para 2018, la cobertura que reporta esta encuesta es de 92 por ciento, con un rango entre 66 por ciento en Wyoming y 121 en el Distrito de Columbia. Arkansas y Kentucky superan también 100 por ciento de cobertura y el reporte menciona que en función de que se usa para hacer este cálculo, la población estimada por la Oficina del Censo de Población: “Algunos estados aparecen con tasas de registro que exceden 100 por ciento de la población de ciudadanos en edad de votar debido al largo periodo de tiempo involucrado para remover registros de votantes inelegibles que la NVRA (*National Voting Registration Act*) mandata” (EAC, 2019).

Debido a la preocupación de los actores políticos y la ciudadanía interesada en los procesos electorales por promover la participación e incrementar el registro en los padrones, se han creado normas para incidir positivamente en estos, como las leyes ya mencionadas: la NVRA en 1993 y la HAVA en 2002. Además de promover el uso de la tecnología de comunicación a distancia para facilitar estos procesos.

La NVRA identifica como sus propósitos iniciales: “establecer procedimientos que incrementen el número de ciudadanos elegibles que se registran para votar en las elecciones federales y garantizar que se mantengan las listas de registros de votantes precisas y actualizadas” (*National Voting Registration Act of 1993*).

A partir de su emisión, la NVRA ha sido reformada en varios artículos; entre ellos, los que establecen los procedimientos para registrarse. Debe mencionarse que en todos ellos se cita permanentemente que se respetarán los procedimientos establecidos en cada estado de la Unión.

Una persona que es ciudadana de este país y cumple con los requisitos de residencia y elegibilidad de su estado puede registrarse, ya sea en línea o presencialmente. Lo puede hacer a) en una oficina de registro vehicular al tramitar las placas de un vehículo o la licencia de conducir;<sup>7</sup> b) por correo, a través de un formulario al que se adjuntan documentos de identificación personal y lugar de residencia; c) en persona puede hacerlo en lugares señalados explícitamente con este propósito, en oficinas gubernamentales tanto estatales como federales, al igual que en centros de reclutamiento de las fuerzas armadas, y en línea, en la página Web: *vote.gov*.

<sup>7</sup> Esto hizo que la NVRA fuera conocida por el público como la Motor Voter Act.

Además, para incentivar el registro electoral se organizan campañas (*voter registration drives*) en las que promotores del voto brindan asistencia a las personas para que hagan su registro, lo que ocurre generalmente en escuelas o centros cívicos.

Con todos los esfuerzos que autoridades y ciudadanos hacen para incrementar el registro de electores, las coberturas continúan siendo bajas y mucho se ha discutido sobre los determinantes de esta situación, pero su análisis supera los objetivos de este texto.

Desde 1964, la Encuesta de Población Actual (CPS), presenta cada dos años estimaciones sobre el registro electoral y la participación en las elecciones.

La CPS constituye una encuesta probabilística que lleva a cabo la Oficina del Censo de los Estados Unidos y que es financiada por la Oficina de Estadísticas del Trabajo. El objetivo inicial de esta encuesta es producir estimaciones sobre empleo y desempleo asociadas a las características socioeconómicas de la población; a esta encuesta se le adiciona un módulo con un grupo de preguntas sobre cuestiones electorales: registro y participación ciudadana en las elecciones.

Al aplicarse la encuesta cada dos años, las estimaciones se producen para elecciones legislativas y elecciones presidenciales. La Tabla 4 presenta las estimaciones de cobertura en los años en que se efectuaron elecciones presidenciales entre 1992 y 2016 y las elecciones legislativas de 2018.

Tabla 4: Cobertura de los registros electorales como porcentaje de la población registrada en relación con la población total de ciudadanas y ciudadanos de los Estados Unidos por Estado de la Unión y el Distrito de Columbia en las elecciones presidenciales 1992-2016 y las elecciones legislativas 2018

Estados y D.C.	Elecciones (años)							
	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2018
Alabama	78.0	74.9	74.6	74.2	71.6	73.5	69.2	69.0
Alaska	81.0	76.8	74.9	77.0	73.7	72.8	71.3	67.7
Arizona	75.9	67.2	60.1	70.8	68.9	65.2	68.6	68.6
Arkansas	69.4	64.9	60.8	68.4	64.9	65.3	68.8	58.5
California	76.5	70.9	65.8	68.6	68.2	65.6	64.7	61.5
Colorado	78.9	72.7	68.5	74.2	72.2	74.4	74.3	65.6
Connecticut	84.4	74.5	67.5	70.3	73.5	70.4	71.0	68.0
Delaware	76.1	65.7	70.8	71.6	73.8	73.3	72.8	66.3
Distrito de Columbia	81.2	77.8	79.2	75.2	78.3	83.4	82.1	77.6

Continúa

Tabla 4: Cobertura de los registros electorales como porcentaje de la población registrada en relación con la población total de ciudadanas y ciudadanos de los Estados Unidos por Estado de la Unión y el Distrito de Columbia en las elecciones presidenciales 1992-2016 y las elecciones legislativas 2018

Florida	71.4	68.8	69.9	71.7	70.4	68.3	66.6	62.7
Georgia	65.6	67.8	63.5	67.3	71.0	70.7	69.4	66.2
Hawaii	67.9	60.7	52.2	58.4	59.1	58.9	54.4	53.9
Idaho	76.0	70.5	63.9	69.9	68.9	70.0	68.7	60.6
Illinois	80.0	72.0	72.8	74.5	70.9	72.7	74.3	67.8
Indiana	69.5	69.3	69.7	68.3	68.1	69.2	68.8	65.3
Iowa	80.2	75.3	75.9	78.4	76.3	78.2	72.3	74.0
Kansas	79.2	70.5	69.5	72.3	69.7	74.4	70.9	71.5
Kentucky	69.2	69.7	71.5	75.1	73.0	72.1	69.4	73.5
Louisiana	79.7	74.5	76.6	75.0	78.3	77.1	73.0	68.0
Maine	88.3	83.6	81.4	81.8	79.7	77.1	80.0	78.4
Maryland	77.5	69.2	70.1	72.7	73.9	72.1	74.9	72.3
Massachusetts	81.3	71.9	76.4	77.5	72.6	78.7	73.7	68.0
Michigan	80.4	74.2	71.7	74.7	77.1	77.8	74.1	73.4
Minnesota	90.9	80.7	78.9	84.5	79.7	79.0	76.7	74.9
Mississippi	80.9	72.1	73.2	73.7	77.0	84.2	79.5	73.4
Missouri	76.5	76.2	75.8	81.2	74.5	76.7	74.3	72.3
Montana	79.5	75.9	70.8	75.5	71.3	73.3	73.5	71.3
Nebraska	74.7	76.1	73.5	75.5	74.9	69.5	75.5	66.3
Nevada	70.3	65.8	58.6	65.3	66.9	65.0	69.4	61.8
New Hampshire	73.2	72.7	73.2	75.6	76.0	75.9	75.4	70.8
New Jersey	77.8	70.1	70.7	73.1	70.9	73.0	69.9	68.6
New Mexico	71.4	66.3	63.1	72.0	69.3	68.6	65.6	61.7
New York	73.9	70.2	67.8	67.5	65.8	67.9	66.5	62.5
North Carolina	71.6	70.3	69.7	72.5	75.7	78.9	74.6	69.3
North Dakota	93.0	91.0	92.0	89.3	83.7	74.5	75.2	73.4
Ohio	74.7	69.5	68.3	72.3	73.0	71.1	72.1	70.2
Oklahoma	77.5	70.9	70.0	71.9	70.1	66.1	67.8	65.1
Oregon	79.9	76.0	74.7	78.8	73.0	74.3	73.3	72.5
Pennsylvania	67.4	67.2	67.3	71.6	70.1	71.9	72.0	68.3
Rhode Island	80.5	76.0	73.7	71.3	75.5	73.5	70.3	68.0
South Carolina	68.6	68.4	68.8	74.6	74.5	73.3	71.6	64.5

Continúa

Tabla 4: Cobertura de los registros electorales como porcentaje de la población registrada en relación con la población total de ciudadanas y ciudadanos de los Estados Unidos por Estado de la Unión y el Distrito de Columbia en las elecciones presidenciales 1992-2016 y las elecciones legislativas 2018

South Dakota	81.9	75.4	71.6	76.8	76.9	74.8	71.4	67.3
Tennessee	66.3	66.5	63.7	64.4	64.5	68.6	66.7	63.5
Texas	72.8	69.0	69.0	69.5	67.3	66.9	67.5	63.3
Utah	82.6	67.6	69.1	75.7	59.7	63.5	71.0	68.4
Vermont	81.4	73.1	73.1	75.6	72.5	73.4	71.9	69.0
Virginia	68.7	68.8	67.5	69.2	74.3	74.6	75.5	72.0
Washington	75.8	72.6	69.9	74.2	71.7	73.1	76.5	73.7
West Virginia	66.3	65.2	63.5	67.1	66.1	68.1	64.1	64.5
Wisconsin	86.3	80.6	79.1	82.1	76.4	78.1	76.3	72.8
Wyoming	70.6	71.8	69.1	71.6	69.3	63.9	71.1	63.5
Total	68.2	65.9	63.9	65.9	64.9	65.1	64.2	66.9

Fuente: U.S. Census Bureau, Current Population Survey.

La encuesta realizada en 2018 estuvo conformada por una muestra probabilística de 60 mil que produjo estimaciones para cada uno de los Estados de la Unión y el Distrito de Columbia. Los resultados al derivarse de una muestra, están sujetos a cierta variabilidad representada por el error estándar de la estimación, lo que debe tomarse en cuenta al analizar los resultados.

Contar con un instrumento que permita hacer inferencias estadísticas sobre la calidad del registro electoral sin depender de otras fuentes, resulta ser un elemento a destacar en la evaluación que se realiza desde hace varias décadas en Estados Unidos.

Lo que es evidente es la baja cobertura en todos los Estados de la Unión y el Distrito de Columbia y que, a pesar de todos los esfuerzos no parece abatirse hasta los años recientes, pues no ha podido superar a nivel nacional 70 por ciento.

Como se mencionó, una diversidad de opciones de registro se ofrece a los votantes en Estados Unidos y la *Current Population Survey* ofrece un panorama detallado de la decisión que toman las personas para hacer este registro. En el corte temporal más reciente, que corresponde al año 2018, la Tabla 5 muestra la distribución de la población según forma de registro por grupos de edad. A una oficina de registro acude el mayor porcentaje de la población; sin embargo, puede constatarse la importancia que tiene el re-

gistro simultáneo que se realiza al hacer algún trámite vehicular u obtener una licencia de conductor de vehículo automotor.

La edad está asociada a la forma en que se realiza el registro electoral y muy probablemente al acceso a la tecnología y a la asistencia que el personal en las oficinas de registro ofrece a los votantes. El uso de Internet es claramente diferencial por generaciones y lo es también el acceso a las oficinas de registro; son los jóvenes quienes más se registran por Internet y las personas de edad avanzada las que más acuden a una oficina para darse de alta.

El hecho de que en algunos Estados de la Unión no se requiera que las personas hagan su registro electoral con antelación a la fecha de la elección explica que 7.1 por ciento de la ciudadanía se haya registrado el mismo día de la jornada electoral.

## México

Con el propósito de ubicar al registro electoral de México en el contexto internacional sin repetir consideraciones acerca de la agencia encargada de su administración, el Instituto Nacional Electoral (INE), se mencionan a continuación de manera puctual algunos aspectos que consideramos relevantes que han sido analizados en Canadá y Estados Unidos y que incluyen: a) la forma en que se hace el registro electoral y b) la manera en que éste se avalúa.

El registro de las personas es un acto voluntario para ejercer el derecho al voto y debe hacerse de manera presencial para garantizar que la persona que se inscribe cumple con las condiciones que la normatividad establece para poder hacerlo, lo que incluye ofrecer pruebas documentales de que es la persona que dice ser y reside en donde dice que reside (corrobora su domicilio). Sin embargo, en el caso del lugar de residencia, si no se cuenta con documentos probatorios, se pueden ofrecer pruebas testimoniales del hecho que se pretende comprobar con dos testigos que deben cumplir con las siguientes condiciones: El primero debe tener su credencial para votar inscrita en el mismo municipio o alcaldía en la que se ubica el domicilio de quien se registra y el segundo testigo, debe tener inscrita su credencial para votar en la misma entidad federativa en donde el solicitante de registro reside.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> “Las personas que son testigos, sólo podrán serlo por cuatro ocasiones en un lapso de 120 días naturales”. <https://www.ine.mx/credencial/documentos-necesarios/#documentoscredencial>

Tábla 5: Distribución porcentual de las personas en el registro electoral según forma de registro por edad. Estados Unidos, noviembre 2018

Grupos de edad	Total de personas registradas (miles)	Distribución porcentual según forma de registro								Total
		Oficina de trámites vehiculares	Agencia de servicios públicos	Correo	Internet	Escuela, hospital, campus	Oficina de registro	Con promotores del voto (Voter Registration Drives)	En la casilla el día de la elección	
18 a 24	13,241	32.8	1.1	9.5	11.4	11.6	8.5	2.7	4.6	2.6
25 a 44	46,725	33.8	1.2	10.9	10.7	4.9	9.8	3.4	4.7	3.5
45 a 64	55,032	28.1	1.0	11.9	4.2	4.1	16.2	3.8	6.0	4.6
65 o más	38,068	18.7	0.9	12.0	1.8	3.5	23.6	4.0	7.1	6.1
Total	153,066	27.9	1.0	11.4	6.2	4.8	15.4	3.6	5.8	4.4
										19.5
										100.0

Fuente: U.S. Census Bureau, Current Population Survey, 2018.

Las ciudadanas y ciudadanos de México cuentan con múltiples opciones para acceder a los Módulos de Atención Ciudadana (MAC) ubicados en todo el territorio nacional y que tienen carácter fijo, semifijo y móvil y que ofrecen atención a la persona que lo solicita sin que sea residente del área en la cual está ubicada el módulo; es decir, las personas pueden realizar sus trámites registrales en cualquier MAC del país. Además, las embajadas y consulados de México ofrecen a los ciudadanos mexicanos que radican en el extranjero la posibilidad de realizar este trámite.

En síntesis, el trámite presencial y la prueba documental o testimonial de que se cumplen las condiciones para el registro tiene como objetivo garantizar que la persona que se registra es efectivamente quien se registra y vive en el domicilio en el que declara residir y a esto se suma la garantía de la identificación de la persona mediante sus datos biométricos: huellas dactilares y fotografía del rostro.

La Credencial para Votar (CPV) con fotografía es, objetivamente, el documento personal de identificación que ofrece los más altos estándares de seguridad en el país, por lo que en la práctica su aceptación en el territorio nacional como prueba de identidad de las ciudadanas y ciudadanos es prácticamente universal. El hecho de que en ausencia de otro documento de identidad la CPV tenga este carácter, explica el interés de la ciudadanía en obtenerla y mantenerla vigente.

Sin embargo, todo lo que se hace para garantizar la confiabilidad del registro y de la CPV, y que exige que el trámite sea presencial, puede inhibir tanto el propio registro como su actualización y en la coyuntura de la pandemia Covid-19 pudo tener significativos efectos sobre la inscripción por primera vez, en especial entre los jóvenes o sobre la actualización de los datos de residencia, debido a la gran movilidad entre adultos jóvenes.

Por lo que se ha mencionado de manera introductoria puede suponerse que el reemplazo no se vio afectado o lo fue mínimamente, ya que el Consejo General del INE en el año 2020 resolvió ampliar la vigencia de la CPV hasta el 6 de junio de 2021 para que pudiera usarse en la jornada electoral en esta fecha.

Sin embargo, todo lo que genera la pandemia y no solo sus efectos sobre la mortalidad o el encierro de las personas deben destacarse, porque cada uno de sus componentes afecta la percepción del riesgo e inhibe la acción de las personas por realizar trámites que antes realizaban sin temor, y con esta experiencia, el INE y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deben transitar hacia formas de hacer el registro usando los desarrollos tecnológicos en materia de comunicación a distancia y

garantizando su confiabilidad de tal manera que la inscripción no se vea afectada.

Según los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, la población del país es de poco más de 126 millones de personas. La población de 18 años o más constituye un total de 87.5 millones de personas, volumen poblacional del cual se deriva el total de ciudadanos que deberían estar empadronados, ya que de esta cifra hay que eliminar a los residentes que no son ciudadanos mexicanos.

Un aspecto muy importante al hacer referencia al padrón en la coyuntura actual es el proceso de envejecimiento acelerado de la población nacional y, por lo tanto, el envejecimiento del padrón, lo que incide sobre la cobertura y la actualización por la manifestación diferencial por edad, tanto de la acción de registrarse, ya que los jóvenes tienen la menor cobertura, como de la mortalidad, ya que, como es obvio, las probabilidades de morir son mayores conforme se envejece.

Las cifras censales de 2020 muestran que, en el total de la población, el grupo de entre 18 y 24 años representa 11.7 por ciento y las personas de 65 o más años de edad 8.2 por ciento del total de la población. Estos porcentajes en el año 2000, eran 13 y 4.9 por ciento, respectivamente. Sin embargo, estas cifras no revelan en su exacta dimensión el cambio en la composición por edad del padrón, ya que, si sólo se toma en cuenta la población de 18 o más años, la población joven (18 a 24 años) representa 16.8 por ciento y la población de edad avanzada constituye 12 por ciento y, precisamente, esto es lo que hay que tomar en cuenta. Por la evolución demográfica en el padrón, el grupo joven y el de edad avanzada pasaron en dos décadas de 20 a 16 por ciento y de 8 a 12 por ciento del total del padrón, respectivamente.

Debería ser claro que el envejecimiento del padrón impone retos para garantizar la cobertura y la actualización de los instrumentos registrales. En una pandemia, al ser la población de edad avanzada la de mayor riesgo, la desactualización por defunciones o la dificultad para actualizar su CPV, debe ser atendida con nuevas estrategias.

El padrón de electores al 29 de febrero de 2020, fecha cercana a la fecha censal, reportó un total de 91.7 millones de registros.

Una comparación directa entre las cifras que reporta el Censo de Población y el Padrón, mostraría una cobertura superior a 100 por ciento y aunque de esto puede derivarse la existencia de un nivel significativo de desactualización del Padrón que puede originarse, tanto en registros de ciudadanos que han emigrado definitivamente a otro país, como de personas fallecidas que no han sido dadas de baja, la diferencia entre una y otra

fuente de datos muy probablemente tiene su origen en la subnumeración censal, que en las comparaciones debe incorporarse, por lo que una comparación del Padrón con el Censo sin tomar en cuenta esta condición, no es técnicamente aceptable. Ahora bien, la subnumeración censal es diferencial por sexo y edad, por lo que incorporarla no es un ejercicio sencillo y es parte de la conciliación demográfica que debe hacerse cuando se elaboran proyecciones de población.

El uso de un censo de población para evaluar las condiciones del padrón tiene limitaciones y las propias condiciones de esta fuente de datos deben ser tomadas en cuenta para usarla con este objetivo.

La situación más relevante en el caso de México es que, a partir de 1996,<sup>9</sup> se cuenta con las Verificaciones Nacionales Muestrales que se han realizado para estimar la cobertura y actualización del padrón y la Lista Nominal de Electores, respectivamente.

La descripción detallada de cada una de estas encuestas se presenta en el Informe realizado por Welti y Ramírez (2018), como parte del Comité Técnico de Evaluación del Padrón Electoral (COTEPE) 2017-2018, por lo que el lector interesado puede referirse a éste para conocer en detalle estos datos.

Debemos destacar las conclusiones sobre las VNM que se hacen en el Informe del COTEPE 2017-2018:

las Verificaciones Nacionales Muestrales constituyen un instrumento de evaluación permanente del Padrón y la Lista Nominal y... su diseño basado en criterios científicos es garantía de esta evaluación... representan... un ejercicio que contribuye a dar confianza a los electores en los instrumentos registrales que se usan en los procesos electorales. Ejemplo, que podría exportarse y apoyar a otros países a construir registros de mayor calidad y confiabilidad (Welti y Ramírez, 2018).

Para que el lector tenga una visión objetiva de la importancia de las Verificaciones Nacionales Muestrales se presentan en la Tabla 6 las características más relevantes de este instrumento de evaluación del padrón y la Lista Nominal de Electores en México.

<sup>9</sup> Desde 1994 se realizan las Verificaciones Nacionales Muestrales, aunque las bases de datos con la información susceptible de ser analizada se encuentran disponible sólo a partir de 1996.

Tabla 6: Características de las Verificaciones Nacionales Muestrales 2006 - 2021

Periodicidad	Tipo	Nivel de desagregación	Tamaño de la muestra (unidades con información)
VNM 2021	Cobertura	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y por entidad federativa.	54,115 viviendas urbanas 9,572 viviendas no urbanas
	Actualización	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana) tipo de distrito y por entidad federativa.	39,795 individuos
VNM 2020	Cobertura	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y por entidad federativa.	50,449 viviendas urbanas 10,365 viviendas no urbanas
	Actualización	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana) tipo de distrito y por entidad federativa.	47,735 individuos
VNM 2018	Cobertura	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y por entidad federativa.	9,230 viviendas urbanas 1,963 viviendas no urbanas
	Actualización	Nacional, por tipo de sección (urbana, rural y mixta) tipo de distrito y por entidad federativa.	131,430 individuos
VNM 2017	Cobertura	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana) y por entidad federativa.	50,685 viviendas urbanas 10,346 viviendas no urbanas
	Actualización	Nacional y entidad federativa.	47,214 individuos
VNM 2015	Cobertura	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana) y tipo de distrito.	7,894 viviendas urbanas 2,903 viviendas no urbanas
	Actualización	Nacional y entidad federativa.	113,295 individuos
VNM 2014	Cobertura	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	47,977 viviendas urbanas 13,495 viviendas no urbanas
	Actualización	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	45,515 individuos
VNM 2012	Cobertura	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	39,228 viviendas urbanas 8,710 viviendas no urbanas
	Actualización	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	48,984 individuos
VNM 2011	Cobertura	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	39,097 viviendas urbanas 7,738 viviendas no urbanas
	Actualización	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	48,535 individuos

Continúa

Tabla 6: Características de las Verificaciones Nacionales Muestrales 2006 - 2021

Periodicidad	Tipo	Nivel de desagregación	Tamaño de la muestra (unidades con información)
VNM 2009	Cobertura	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	38,022 viviendas
	Actualización	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	35,894 individuos
VNM 2008	Cobertura	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	37,321 viviendas
	Actualización	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	35,851 individuos
VNM 2006	Cobertura	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	32,715 viviendas
	Actualización	Nacional, por tipo de sección (urbana y no urbana), tipo de distrito y entidad federativa.	88,157 individuos

Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas e informes de Verificación Nacional Muestral 2006, 2008, 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2017, 2018, 2020 y 2021, INE.

Un aspecto fundamental para la estimación de la cobertura del registro electoral, es el instrumento que se usa para ello en México, Estados Unidos y Canadá, se hacen evaluaciones sistemáticas de sus registros electorales, pero en México y Estados Unidos se utiliza un instrumento específico con este propósito, mientras que, en el caso de Canadá, como ya se describió, la estimación de la cobertura se realiza a través de los registros de otras agencias gubernamentales.

Los resultados que se presentan en la Tabla 7 confirman las elevadas coberturas alcanzadas en los registros electorales de Canadá y México y que, en este último caso, son estimadas a través de un instrumento diseñado específicamente con este propósito como lo es la Verificación Nacional Muestral. Por otra parte, es evidente la baja cobertura en Estados Unidos que no se ha logrado abatir, aunque se implementan permanentemente campañas para promover el registro y se ofrecen a la ciudadanía todo tipo de facilidades para hacerlo.

Tabla 7: Porcentaje de empadronados 1996-2020. México, Estados Unidos y Canadá

Año	México	Estados Unidos	Canadá
1996	88.7		65.9
1997	90.8		
1998			62.1
2000	93.4		63.9
2002	93.6		60.9
2003	94.2		
2004			65.9
2005	95.0		
2006	95.4		67.6
2008	96.1		64.9
2009	95.2		94.0
2010			92.7
2011	97.5		93.2
2012	97.6		93.9
2013			92.1
2014	98.2		92.4
2015	97.7		
2016			93.4
2017	97.1		93.2
2018	98.3		93.8
2019			96.9
2020	97.4		96.0

Nota: para Canadá las estimaciones están basadas en los datos censales proyectados y ajustados.

Fuente: para México: Verificación Nacional Muestral, encuestas de cobertura 1996- 2020. INE. Para Estados Unidos: U.S. Census Bureau, Current Population Surveys 1996- 2018. Para Canadá: Elections Canada. Estimaciones basadas en información provista por Statistics Canada e Immigration, Refugees and Citizenship Canada.

## **EFFECTO DE LAS DEFUNCIONES OCURRIDAS DURANTE LA PANDEMIA SOBRE EL REGISTRO ELECTORAL**

A la desactualización de la lista nominal contribuye el incremento en el número de defunciones que, de acuerdo con la Secretaría de Salud, a lo largo del año 2020 y por todas las causas (incluyendo Covid-19) son poco más de un millón, de los cuales 96 por ciento son personas de 18 o más años de

edad;<sup>10</sup> es decir, ciudadanos en edad de formar parte del Padrón y la Lista Nominal (la base de datos del INEGI contabiliza en su última actualización del 28 de octubre de 2021, un total de 1,069,958 defunciones ocurridas y registradas en 2020, 96.5 por ciento de ellas corresponden a mayores de 18 años).<sup>11</sup>

En el padrón electoral, las bajas ordinarias en defunciones por mes, nos permiten observar los impactos que genera la evolución de la mortalidad y la normatividad que le sigue a este proceso dentro de la acción de depuración de los instrumentos del registro electoral (Tabla 8 y Figura 1).

Tabla 8: Bajas ordinarias por defunción del padrón por mes y año, 2019-2020

Mes	2019	2020
Enero	42,914	51,535
Febrero	36,297	40,074
Marzo	53,575	36,802
Abril	50,181	32,489
Mayo	32,022	14,825
Junio	42,303	29,217
Julio	67,228	48,411
Agosto	48,707	61,146
Septiembre	52,113	65,859
Octubre	77,897	119,781
Noviembre	35,480	100,770
Diciembre	56,473	84,491
Total	595,190	685,400

Fuente: elaboración propia. DERFE, Bases de datos de bajas por defunción ordinarias. INE.

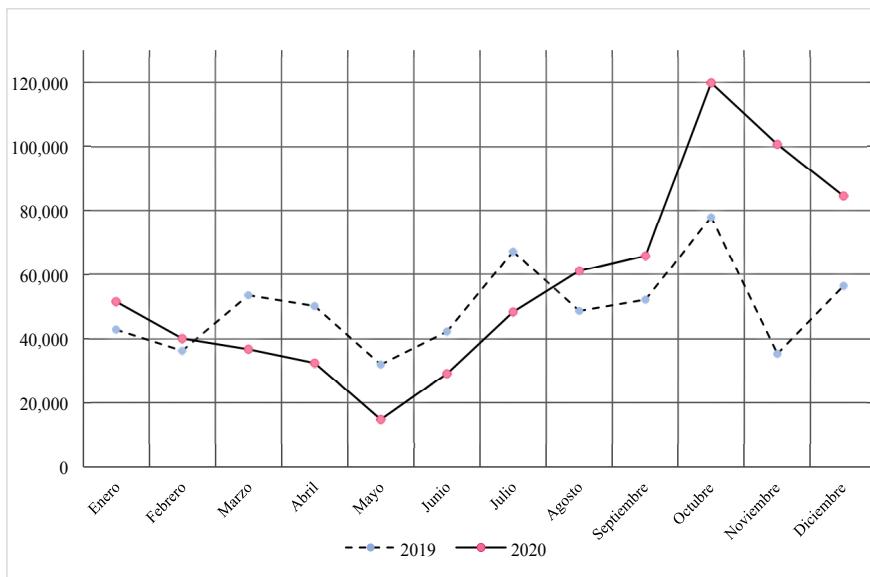
La información disponible muestra la dimensión del efecto de la pandemia sobre la mortalidad de la población, que no solo se manifiesta en las muertes directamente asociadas con el virus SARS-CoV-2.

<sup>10</sup> Datos abiertos de Exceso de Mortalidad en México actualizadas al 3 de enero de 2022 con corte de la Semana Epidemiológica 48 de 2021 (del 28 de noviembre al 4 de diciembre). Secretaría de Salud. Disponible en:

[http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da\\_exceso\\_mortalidad\\_mexico\\_gob-mx.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_exceso_mortalidad_mexico_gob-mx.html)

<sup>11</sup> INEGI, 2021, Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/DefuncionesRegistradas2020definit.pdf>

Figura 1: Bajas ordinarias del padrón por defunción por mes y año, 2019 y 2020



Fuente: elaboración propia. DERFE, Bases de datos de bajas por defunción ordinarias. INE.

Es posible suponer que un número significativo de fallecimientos de personas en el año 2020 es resultado indirecto de la pandemia, en la medida en que los individuos con enfermedades previas a la pandemia, suspendieron el tratamiento de enfermedades crónico-degenerativas como cáncer, diabetes o hipertensión, o que los efectos de la aparición súbita de una enfermedad o un accidente grave, no pudieron ser tratados medicamente por la saturación de los hospitales que tuvieron que dedicar infraestructura y personal al tratamiento de enfermos por el virus que originó la pandemia.

El panorama se presenta en la Tabla 9, solo para la población de 18 o más años y de él se deriva que al menos 14 por ciento del total de defunciones de 2020 para este grupo está directamente relacionado con el SARS-CoV-2 y puede llegar a 34 por ciento en caso de confirmarse los “casos posibles”. Situación, esta última, que se va documentando con el paso del tiempo.

Tabla 9: Total de defunciones generales y relacionadas a SARS-CoV-2 reportadas por la Secretaría de Salud por mes durante el año 2020. (Población de 18 años o más)

Mes	Registro de Defunciones <sup>a</sup>	Posibles SARS-CoV-2 en exceso de mortalidad <sup>a</sup>	Confirmados por SARS-CoV-2 <sup>b</sup>	Sospechosos y/o en espera de resultados de SARS-CoV-2 <sup>b</sup>
Enero	67,169	113	0	46
Febrero	57,857	49	0	38
Marzo	57,732	66	92	49
Abril	62,992	5,788	4,601	618
Mayo	94,527	22,643	16,084	2,118
Junio	103,101	27,342	20,514	1,751
Julio	111,318	31,895	23,645	959
Agosto	95,963	25,656	18,872	553
Septiembre	79,095	17,289	12,769	394
Octubre	82,356	17,317	12,747	468
Noviembre	91,416	23,732	16,098	682
Diciembre	116,729	37,301	23,532	944
Total	1,020,255	209,191	148,954	8,620

<sup>a</sup> Datos abiertos de Exceso de Mortalidad en México al 10 de enero de 2022 con corte de la semana epidemiológica 48 de 2021, Secretaría de Salud.

<sup>b</sup> Datos abiertos de Covid-19 con corte al 16 de enero de 2022.

Fuente: elaboración propia.

Respecto a las cifras, ya que este texto no constituye un análisis epidemiológico, solo interesa destacar lo que denominaremos “presión adicional producto de la Covid-19” sobre el proceso de actualización por defunciones al Padrón y la Lista Nominal de Electores. A partir de la base de datos generada por la DGE-SSA, para estimar lo que sucedió entre la primera semana epidemiológica del año 2020 a la semana 48 de 2021, el exceso de mortalidad se calcula en poco más de 655 mil defunciones cuando se comparan las cifras de este periodo con las cifras de la mortalidad en los años previos recientes.<sup>12</sup>

Solo durante 2020, las cifras de los registros de la Secretaría de Salud, que se presentan en la Tabla 10, muestran la “presión adicional producto del Covid-19” a la que se ha hecho referencia y que es evidente, al comparar las cifras de la SSA y las bajas por defunción reportadas por la DERFE

<sup>12</sup> Si solo se observa el año 2021, la SSA estima que el exceso es mortalidad es de 328,263 defunciones. Cifras actualizadas al 31 de enero de 2022 con corte de la Semana Epidemiológica 48 de 2021; disponible en <https://coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico/>.

en este mismo año. Situación que obligó a desarrollar toda una estrategia para actualizar el registro electoral.

Tabla 10: Defunciones por mes registradas por la Secretaría de Salud (SSA) y bajas ordinarias por fallecimiento en el Padrón reportadas por el Registro Federal de electores (DERFE) durante el año 2020 (Población de 18 años o más)

Mes	SSA	DERFE
Enero	67,169	51,535
Febrero	57,857	40,074
Marzo	57,732	36,802
Abril	62,992	32,489
Mayo	94,527	14,825
Junio	103,101	29,217
Julio	111,318	48,411
Agosto	95,963	61,146
Septiembre	79,095	65,859
Octubre	82,356	119,781
Noviembre	91,416	100,770
Diciembre	116,729	84,491
Total	1,020,255	685,400

Fuente: elaboración propia a partir de Datos abiertos de Exceso de Mortalidad en México al 10 de enero de 2022 con corte de la semana epidemiológica 48 de 2021, Secretaría de Salud y bases de datos de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. INE.

Ante la situación inédita debida al incremento de la mortalidad detectada por la DERFE conforme avanzaba el año 2020 y que se observa en la Tabla 10, se puso en práctica la “Estrategia para la exclusión de registros de ciudadanos fallecidos por emergencia sanitaria Covid-19”.

Si bien la actividad de depuración del Padrón electoral al dar de baja a los ciudadanos fallecidos no fue suspendida por la pandemia Covid-19, como sucedió con otras actividades del INE y que llevaron al cierre temporal de los Módulos de Atención Ciudadana (MAC) durante varios meses. Una de las actividades que se vio afectada principalmente debido a la suspensión de actividades fue la del registro civil, la cual es la encargada de administrar y brindar información sobre la defunción de ciudadanos y dar la baja correspondiente dentro del padrón.

La Estrategia mencionada incluyó: El restablecimiento de la comunicación con las Oficinas del Registro Civil en aquellas entidades en las que se detectó su interrupción; estimación del rezago de bajas por defunción

generado por la pandemia; revisión de los recursos con los que se contaba en el área encargada de esta tarea y, finalmente, evaluación y seguimiento de todas estas acciones.

Los datos sobre el total de defunciones (1,020,255) que aparecen en los registros de la Secretaría de Salud ocurridos durante el año 2020 mes por mes y que se han actualizado con fecha del 3 de enero de 2022 para la población de 18 o más años, representan 45.3 por ciento más que las defunciones ocurridas en 2019, que son un total de 702,174 defunciones registradas, según la última cifra reportada por el INEGI para este año. INEGI reporta igualmente en su actualización del 28 de octubre de 2021, que el total de defunciones en 2020 de mayores de 18 años fue de 1,032,619, cifra ligeramente superior a la reportada por la Secretaría de Salud.<sup>13</sup>

Esta diferencia en el número de muertes de ciudadanos entre 2019 y 2020, muestra objetivamente la dimensión de la pandemia y su posible efecto sobre el registro electoral.

Una imagen del esfuerzo que ha hecho la DERFE, para dar de baja el volumen creciente de defunciones durante el año 2020, lo muestra la misma Tabla 10, en la que se ve claramente que, a partir de junio, el número de bajas por defunción se incrementó mes con mes de manera significativa, de forma tal que, entre septiembre y octubre, casi se duplica el volumen de bajas de meses anteriores. Al llegar a octubre se logra una cifra récord de casi 120 mil bajas por defunción.

Es claro que aún con las acciones realizadas, las bajas por defunción en 2020 en las condiciones que impuso la pandemia solo representan 66.4 por ciento del total de las defunciones registradas de personas de 18 años o más. Sin embargo, debe mencionarse que esto es un patrón observable año con año en el que se presenta un rezago anual, producto, en parte, de que las defunciones ocurridas en los últimos meses de un año calendario, llegan a la DERFE en los primeros meses del siguiente año, por lo que está fuera del control del INE la posibilidad de dar de baja estas defunciones en el mismo año en que se registran y corresponde a la fuente de datos, es decir al Registro Civil, el origen del rezago, que no cumple con lo establecido en Ley General De Instituciones y Procedimientos Electorales, que obliga a transmitir de forma oportuna la información de las defunciones.

No se puede esperar que la depuración por fallecimiento de las personas registradas en el Padrón se ajuste estrictamente al calendario en el que se documenta la muerte de una persona. En la Tabla que se analiza, los datos

<sup>13</sup> INEGI, 2021, Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/DefuncionesRegistradas2020definit.pdf>

del número de defunciones provienen de la Secretaría de Salud, pero en el procedimiento de baja ya establecido por la normatividad, la fuente de información es el Registro Civil, y solo este constituye el insumo para la depuración; por lo que, hasta que llega a la DERFE la notificación del Registro Civil, este proceso puede concretarse y proceder a efectuar una baja ordinaria por defunción.

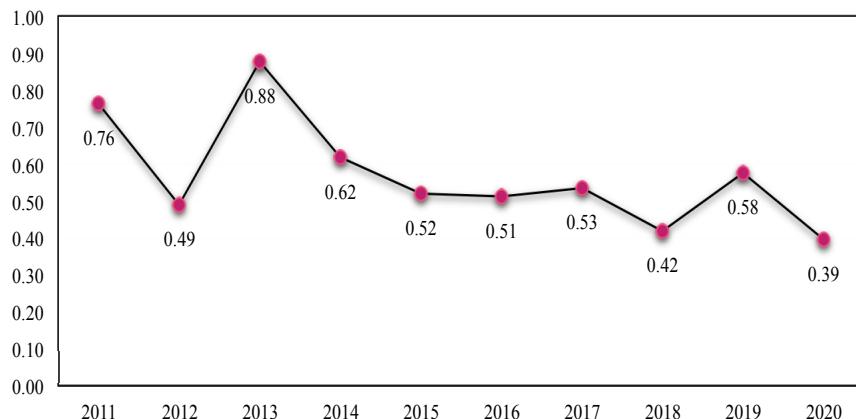
El esfuerzo que tuvo que realizar el personal de la DERFE para enfrentar una situación inédita debido al incremento de las defunciones en el año 2020, se refleja en un indicador desarrollado previamente por uno de los autores de este texto, denominado “Sobrevivencia media en el Padrón”, que mide el tiempo, en fracciones anuales, que transcurre entre la fecha de fallecimiento de una persona y la fecha en que se produce la baja por el procedimiento ordinario en el Padrón. El valor de este indicador muestra que la “Estrategia para la exclusión de registros de ciudadanos fallecidos por emergencia sanitaria Covid-19” ha logrado que la sobrevivencia media en el Padrón en 2020 se reduzca significativamente, lo que se deriva de la comparación del valor de este indicador con respecto al del año previo, lo cual es un logro que debe reconocerse.

Según este indicador, la Sobrevivencia media en el Padrón de las personas que fueron dadas de baja porque fallecieron es de solo 0.39 como proporción anual, es decir, transcurren poco menos de cinco meses entre la fecha de la defunción de una persona y su baja del instrumento de registro, tal y como se muestra en la Figura 2.

Como mencionamos anteriormente, el proceso de depuración de los registros al dar de baja las defunciones fue una de las actividades que no se detuvieron a lo largo de 2020 y las áreas de depuración en las oficinas centrales y las vocalías del Registro Federal de Electores realizaron un esfuerzo adicional para recuperar el rezago generado en esta coyuntura.

Esto se ha reflejado de manera notable en el incremento de las bajas de las defunciones registradas y como ya se mencionó, en el valor de la “sobrevivencia media” en el padrón, que refleja la intensidad de las acciones para mantener un Padrón Electoral y una Lista Nominal de Electores, debidamente depurada y confiable.

Figura 2: Evolución de la sobrevivencia media (años) de los fallecidos dados de baja en el padrón electoral 2011-2020



Fuente: elaboración propia. Informe Ejecutivo que rinde el Comité Técnico de Evaluación del Padrón Electoral 2017-2018 al Consejo General del INE. Para el período 2018-2020: DERFE, Bases de datos de bajas por defunción ordinarias. INE.

### **EFFECTO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD SANITARIA IMPLEMENTADA EN LOS MÓDULOS DE ATENCIÓN CIUDADANA SOBRE LOS MOVIMIENTOS EN EL PADRÓN**

La modificación de las formas e intensidad de la interacción entre los seres humanos será probablemente el mayor efecto que la pandemia Covid-19 tenga sobre la humanidad.

Aunque pueda considerarse una obviedad, debemos recordar que la pandemia ha obligado a la paralización total o parcial de un gran número de actividades esenciales para el funcionamiento de la sociedad durante más de un año. ¿Cómo ha podido funcionar la sociedad? y ¿cuáles son los costos de esta situación?, son preguntas que deben ser contestadas y que en el caso de la administración electoral toca responder a través de la evaluación de impacto del Covid-19 sobre el Padrón y la Lista Nominal de Electores.

En años recientes, el número de trámites que se realizan en los Módulos de Atención Ciudadana (MAC) mes con mes, muestra un alza significativa.

El incremento en el número de trámites es, desde luego, producto de la inercia demográfica que hace que la población susceptible de empadronarse siga creciendo, pero también refleja el interés de la ciudadanía para ejercer el derecho de elegir a sus autoridades gubernamentales y no debemos olvidar que en el caso de México, existe un incentivo adicional para empa-

dronarse representado por el hecho de que la Credencial Para Votar (CPV) es el documento de identificación personal con mayor aceptación por su confiabilidad y al que mayor número de mexicanos pueden acceder.<sup>14</sup>

Como puede observarse en la Tabla 11, la disminución en el número de trámites es una situación notoria en 2020 y, probablemente, sea uno de los mayores efectos que ha producido la pandemia.

Tabla 11: Tipo y número de movimientos en el padrón por año 2018-2021

Tipo de movimiento	2018	2019	2020	2021
Cambio domicilio	3,226,117	4,050,496	2,324,411	793,232
Corrección de datos	227,562	157,527	81,713	25,102
Corrección de datos en dirección	431,567	535,362	322,440	89,149
Inscripción	2,352,435	2,880,691	2,093,566	626,738
Movimiento combinado de corrección de datos personales más corrección en datos dirección	15,207	10,819	6,702	2,122
Movimiento combinado de corrección de datos personales más cambio de domicilio	197,665	164,578	85,397	25,856
Movimiento combinado de reincorporación más cambio de domicilio	416,048	1,999,502	722,087	69,917
Movimiento combinado de reincorporación más corrección de datos en dirección	11,681	110,649	43,304	3,210
Movimiento combinado de reincorporación más corrección de datos personales	19,565	158,676	29,231	3,207
Movimiento combinado de reincorporación más corrección de datos personales más cambio domicilio	57,458	195,284	52,712	7,379
Movimiento combinado de reincorporación más corrección de datos personales más corrección de datos en domicilio	1,889	13,967	3,481	424
Reemplazo de credencial	362,079	157,890	184,860	105,320
Reincorporación en MAC	170,492	1,691,718	456,452	31,099

Continúa

<sup>14</sup> Otro documento confiable es el Pasaporte que emite la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero solo un reducido porcentaje de mexicanas y mexicanos cuenta con este documento. En años recientes una encuesta realizada por Consulta Mitofsky estimó que sólo 11 por ciento de las personas tenían pasaporte vigente y alguna vez 18 por ciento lo había solicitado.

Tabla 11: Tipo y número de movimientos en el padrón por año 2018-2021

Tipo de movimiento	2018	2019	2020	2021
Reposición de credencial	5,917,949	4,764,556	2,823,643	832,159
Total	13,407,714	16,891,715	9,229,999	2,614,914

Fuente: elaboración propia. DERFE, Bases de datos por tipo de movimiento. INE. Cifras de 2021 hasta el 10 de febrero.

Este análisis puede aportar elementos para actuar en otras etapas del proceso electoral durante la pandemia y, concretamente, en la jornada electoral porque permite evaluar si los incentivos para realizar una acción como es el registro electoral o la emisión del voto superan a la percepción de riesgo de contagiarse y enfermar, innata a cada una de las acciones que implican el contacto entre las personas.

Sin que se pretenda hacer un análisis comparativo anual, pero sí generar en el lector una idea sobre las dimensiones de estos procesos, se presenta en la Tabla 11 el número y tipo de trámite ante el Registro Federal de Electores en los años 2018, 2019 y 2020 y en los primeros 40 días de 2021, periodo este último de vigencia de la Campaña Anual Intensa que concluyó el 10 de febrero de este último año.

Los trámites más importantes por su volumen y que están relacionados con la actualización y cobertura del Padrón y la Lista Nominal son, respectivamente, la “Reincorporación” que puede incluir además de otro trámite como corrección de datos personales, “Cambio de domicilio” y la “Inscripción”, por lo que el mayor efecto de la pandemia se puede reflejar en estos trámites.

Con respecto a 2019, el total de trámites en los MAC en 2020 disminuyó 45 por ciento, con disminuciones específicas de 43 y 27 por ciento en “Cambio de domicilio” e “Inscripción”, respectivamente y una disminución extrema en los trámites de “Reincorporación” (que, además, como ya se mencionó, puede implicar otro trámite, ya que disminuyeron 68 por ciento con respecto a 2019).

En 2018, en que se realizaron elecciones presidenciales, el trámite que fue posible realizar en la etapa preelectoral fue la reposición de credencial, por lo que el número total de trámites realizados en este año se ve afectado por esta situación.

En 2019, se realiza el mayor número total de movimientos en el Padrón con una cifra récord de casi 17 millones de trámites.

El número de trámites de mexicanos en el exterior, aunque representa unos pocos puntos porcentuales del total en 2018, refleja el interés por participar en las elecciones presidenciales y la actividad del INE en la promoción del registro y el voto de los mexicanos en el extranjero, representó 2.3 por ciento del total de trámites, aunque bajó a 1.1 por ciento en 2020. El trámite más importante de nuestros compatriotas en el extranjero lo representa su inscripción al Padrón.

Recordemos que el 23 de marzo de 2020 se suspendieron las actividades en los 858 Módulos de Atención Ciudadana, para proteger la salud de las personas que acuden a los módulos y del personal del INE. El 17 de agosto de 2020, se restableció el servicio para realizar todo tipo de trámites en 486 MAC.

Como se mencionó, el 7 de septiembre, el Consejo General aprobó que las credenciales para votar que perdieron vigencia el 1º de enero de 2020 y no hubieran sido renovadas, continuaran vigentes hasta el 6 de junio de 2021.

Reiteramos, las decisiones de ampliar la vigencia de la CPV primero, hasta el 1 de septiembre de 2020 y posteriormente hasta el 6 de junio de 2021 tuvieron efectos positivos sobre la cobertura del Padrón y permitieron a un número significativo de mexicanas y mexicanos ejercer su derecho al voto en las elecciones realizadas en algunas entidades federativas en 2020 y las que se realizaron el 6 de junio de 2021.

No obstante, este efecto positivo, la cobertura del Padrón y la actualización de la Lista Nominal si pudieron verse afectadas por la disminución de trámites en los MAC durante la pandemia.

Con la atención puesta en la población más joven, que es la que no está inscrita en el Padrón, y pudo haber sido afectada por el cierre temporal de los MAC y, por tanto, quedar fuera de la posibilidad de votar el 6 de junio y generar un sesgo en el Padrón y en la Lista Nominal, analizamos la evolución de los trámites mes por mes de este grupo de edad durante 2020 y los comparamos con la situación en 2019.

El grupo de edad de 17 a 19 años ha tenido una importante presencia en los trámites de inscripción. En 2018 representaron 84.4 por ciento de la totalidad de este tipo de trámite y para 2020 esta participación se ubicaba en 90.7 por ciento a lo largo de todo el año, mientras que, en el periodo que va del primero de enero al 10 de febrero de 2021, llegó a 91.9 por ciento

El análisis de cada uno de los trámites realizados en los MAC en territorio nacional que realiza la población por grupos de edad se presenta en las Tablas 12, 13 y 14, y reitera, tanto la importante participación de los jóve-

nes para inscribirse en el Padrón, como la movilidad de la población joven que una vez inscrita, realiza el trámite de actualización de su domicilio.

Tabla 12: Distribución porcentual de movimientos en el padrón en territorio nacional por grupo de edad durante 2019

Grupo de edad	Cambio de domicilio	Corrección de datos	Inscripción	Reemplazo de credencial	Reincorporación	Reposición de credencial	Total
17 a 19	3.0	3.4	83.9	0.4	0.0	5.5	16.4
20 a 24	14.3	8.5	5.6	1.5	0.2	15.8	9.5
25 a 29	18.1	11.8	1.4	11.0	9.1	14.9	11.9
30 a 34	13.0	7.8	0.9	6.5	13.8	10.5	10.2
35 a 39	10.8	8.2	0.8	7.5	9.8	9.4	8.4
40 a 44	9.0	8.9	1.0	9.6	11.7	8.7	8.3
45 a 49	7.6	9.1	1.2	10.2	12.1	7.9	7.8
50 a 54	6.0	8.7	1.3	9.6	10.9	6.6	6.7
55 a 59	5.0	8.3	1.1	9.4	9.5	5.5	5.8
60 a 64	4.3	7.7	1.0	9.6	7.0	4.8	4.7
65 o más	8.9	17.8	1.7	24.8	15.8	10.5	10.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Absolutos	4,190,897	702,523	2,755,816	157,890	4,094,994	4,763,294	16,665,414

Fuente: elaboración propia. DERFE, Bases de datos por tipo de movimiento. INE.

Tabla 13: Distribución porcentual de movimientos en el padrón en territorio nacional por grupo de edad durante 2020

Grupo de edad	Cambio de domicilio	Corrección de datos	Inscripción	Reemplazo de credencial	Reincorporación	Reposición de credencial	Total
17 a 19	2.3	1.8	90.7	0.2	0.0	3.8	22.2
20 a 24	11.9	5.9	3.7	0.8	0.3	13.2	8.3
25 a 29	18.0	12.0	0.8	10.8	11.3	14.7	11.8
30 a 34	13.3	7.9	0.5	6.7	15.1	10.4	9.4
35 a 39	11.1	7.9	0.4	7.2	10.8	9.4	7.9
40 a 44	9.5	9.0	0.5	9.5	11.5	9.0	7.6
45 a 49	8.4	9.7	0.7	10.9	11.8	8.7	7.3
50 a 54	6.6	9.3	0.7	10.1	10.4	7.2	6.2
55 a 59	5.5	9.0	0.6	9.6	9.0	6.2	5.4
60 a 64	4.7	8.2	0.6	10.1	6.8	5.5	4.6
65 o más	8.7	19.2	0.8	24.2	13.0	11.8	9.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Absolutos	2,394,827	409,569	2,044,784	184,860	1,273,762	2,823,487	9,131,289

Fuente: elaboración propia. DERFE, Bases de datos por tipo de movimiento. INE.

Tabla 14: Distribución porcentual de movimientos en el padrón en territorio nacional por grupo de edad hasta el 10 de febrero de 2021

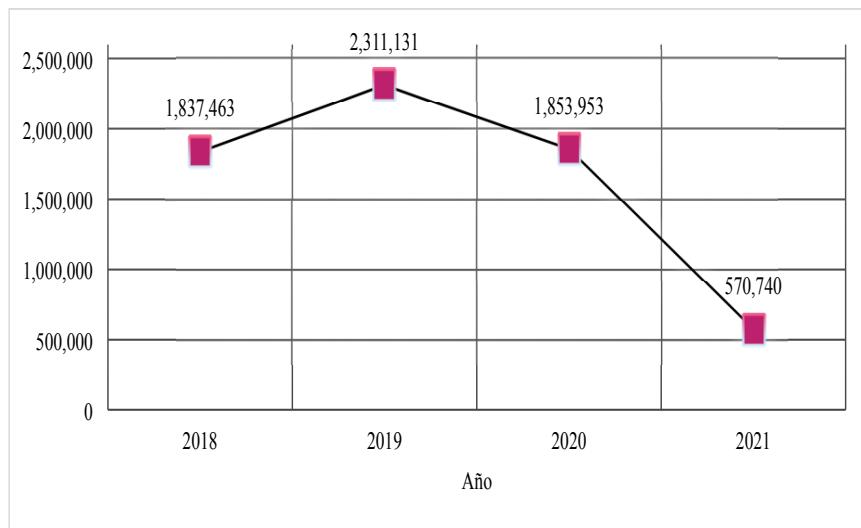
Grupo de edad	Cambio de domicilio	Corrección de datos	Inscripción	Reemplazo de credencial	Reincorporación	Reposición de credencial	Total
17 a 19	1.7	1.1	91.9	0.1	0.0	2.2	23.2
20 a 24	9.9	3.7	3.9	0.3	0.7	9.2	7.2
25 a 29	17.6	11.7	0.6	11.3	1.4	14.4	11.3
30 a 34	13.8	8.2	0.4	7.6	20.8	9.9	9.1
35 a 39	11.5	7.6	0.3	7.4	14.0	9.0	7.8
40 a 44	10.2	9.6	0.4	10.1	12.7	9.6	7.7
45 a 49	9.2	11.0	0.5	11.6	12.9	9.8	7.7
50 a 54	7.3	10.3	0.5	10.5	11.3	8.5	6.5
55 a 59	5.9	10.0	0.5	9.7	9.4	7.4	5.6
60 a 64	5.0	8.6	0.4	10.0	7.0	6.6	4.9
65 o más	8.0	18.0	0.5	21.5	9.7	13.4	9.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Absolutos	816,617	116,230	620,997	105,320	111,295	832,133	2,602,592

Fuente: elaboración propia. DERFE, Bases de datos por tipo de movimiento. INE. Cifras de 2021 hasta el 10 de febrero.

La evolución del número de trámites de inscripción realizados por los jóvenes entre en los años 2019, 2020 y los primeros meses de 2021, se observa en la Figura 3.

La reapertura de los MAC a partir del mes de agosto de 2020, permitió que los jóvenes de 17 a 19 años que se inscribían por primera vez en el Padrón de Electores se presentaran de manera masiva dispuestos a registrarse, según se observa en la Tabla 15 de tal manera que las cifras mensuales de trámites de incorporación superaron considerablemente los registros observados mes por mes en 2019 a partir del mes de septiembre y en este periodo, la incorporación al Padrón de este grupo de jóvenes fue 55 por ciento superior al observado en el mismo periodo previo (47 por ciento si se incluye el mes de agosto). Esta afluencia masiva de jóvenes para registrarse continuó durante las seis semanas en que fue posible hacerlo en 2021, logrando que se incorporaran 570,740 nuevos electores de 17 a 19 años de edad, ¡solo en mes y medio!

Figura 3: Trámites de inscripción de solicitantes de 17 a 19 años, 2018-2020 y 2021 hasta el 10 de febrero



Fuente: elaboración propia. DERFE, Bases de datos por tipo de movimiento. INE. Cifras de 2021 hasta el 10 de febrero.

Tabla 15: Inscripción mensual al padrón electoral en territorio nacional de los jóvenes de 17 a 19 años, durante agosto a diciembre de 2019 y 2020

Año	Mes					Total
	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	
2019	221,945	188,665	203,632	170,020	122,269	906,531
2020	114,527	230,491	359,167	317,508	329,018	1,350,711

Fuente: elaboración propia. DERFE, Bases de datos por tipo de movimiento. INE.

Los datos permiten afirmar que la pandemia que obligó al cierre de los MAC, no introdujo un sesgo en el Padrón y la Lista Nominal al garantizar que los jóvenes se registraran en el Padrón por primera vez. La información analizada hace evidente el interés de este grupo por registrarse y también probablemente, muestra el éxito de la campaña implementada por el INE para promover entre toda la población el registro en el Padrón, pero en especial entre los jóvenes.

Además, la Campaña Anual Intensa, cuyo objeto es incrementar la capacidad de la infraestructura en los MAC para atender la demanda de solicitudes de Credencial para Votar parece haber dado resultado.

Después de lo que sucedió en el periodo analizado, los datos de la Verificación Nacional Muestral realizadas en los años recientes, en sus dos encuestas: Cobertura y Actualización, permiten observar la evolución de la cobertura del Padrón y los componentes que pudieron contribuir a la desactualización de la lista nominal con motivo de la pandemia.

Tabla 16: Evolución de la cobertura del padrón, según los resultados de las Verificaciones Nacionales Muestrales 2017, 2018, 2020 Y 2021

	Año			
	2017	2018	2020	2021
Porcentaje de empadronados (Cobertura)	97.1	98.3	97.4	97.2

INE, s/f, *Verificación Nacional Muestral. Encuesta de Cobertura. Informe de Resultados, 2017, 2018, 2020 y 2021*. DERFE. Instituto Nacional Electoral. México.

Puede afirmarse, basados en los datos de la Tabla 16, que las acciones realizadas por el Instituto Nacional Electoral y la respuesta de la ciudadanía para registrarse en el Padrón y actualizar sus datos, muestran que el impacto de la pandemia pudo minimizarse. La cobertura del Padrón pasó de 97.4 en 2020 a 97.2 por ciento en 2021, aunque la diferencia a la baja no es estadísticamente significativa.

En el caso de la Lista Nominal, su desactualización, debida a que la ciudadanía no reportó su cambio de domicilio, se incrementó y pasó de 16.2 a 17 por ciento entre 2020 y 2021 y la diferencia es estadísticamente significativa, aunque como puede verse en la Tabla 17, el porcentaje es muy similar al de 2017 (16.9), sin que en el pasado inmediato se haya presentado una situación extraordinaria como en la actual coyuntura. Esto es comprensible porque durante la pandemia, las personas decidieron mantener el aislamiento y no acercarse a los lugares de registro para actualizar sus datos.

Tabla 17: Desactualización en la Lista Nominal de Electores por cambios de domicilio no reportados según las estimaciones de la Verificación Nacional Muestral 2017-2021

Origen de la desactualización (%)	Años			
	2017	2018	2020	2021
Total de cambio de domicilio no reportado	16.9	16.0	16.2	17.0
<i>Desagregado por tipo de movimiento</i>				
Al mismo municipio	6.6	5.8	6.0	6.1
A otro municipio en el estado	2.8	2.1	2.4	2.4
A otro estado	1.8	1.3	1.3	1.6
A otro país	1.3	1.2	1.1	1.2
Destino no especificado	4.5	5.6	5.4	5.7
Fallecidos	0.7	0.8	0.6	1.0

Fuente: INE, s/f, *Verificación Nacional Muestral. Encuesta de Actualización. Informe de Resultados. 2017, 2018, 2020 y 2021.* DERFE. Instituto Nacional Electoral. México.

## CONCLUSIONES

La necesidad de evaluar los posibles efectos de la pandemia Covid-19 sobre los registros electorales, se deriva tanto de la naturaleza del problema sanitario como de la forma de enfrentarla y que constituye una respuesta no farmacológica a un problema de salud; por lo que, hasta que la humanidad no cuente con la protección que brindan las vacunas contra el virus SARS-CoV-2, o tratamientos efectivos para enfrentar sus consecuencias, la pandemia ha obligado a implementar medidas que tienen la intención de romper la cadena de contagios.

Todo lo anteriormente descrito ha incidido en los procesos electorales, siendo su resultado más visible la posposición de elecciones en diversos países, o su realización bajo estrictas medidas de seguridad sanitaria en aquellos en los que ha sido posible hacerlo. Sin embargo, la cobertura y actualización de los registros electorales también fueron afectadas en función de diversos factores entre los que hay que destacar: a) la naturaleza de la agencia que los administra, b) la forma en que el registro se realiza y c), a la percepción de riesgo entre la población que inhibe el registro, en época de pandemia.

A través del análisis comparativo de Canadá, Estados Unidos y México, países con diferentes arreglos institucionales, organizaciones y procesos para realizar el registro electoral, se observó cómo en cada uno de ellos, los registros electorales pudieron verse afectados por la pandemia.

En este análisis se mostraron las fortalezas y debilidades de los registros electorales en cada país y los métodos de evaluación de su calidad, lo que permitió destacar en el caso de México, la importancia de la implementación de mecanismos de evaluación sistemática y permanente del Padrón y la Lista Nominal de Electores.

A partir de la consideración de aspectos particulares de cada situación nacional, es evidente que la capacidad de la organización a cargo de los registros electorales y el alcance de las medidas que puede tomar para garantizar el registro en condiciones sanitarias adecuadas en la actual coyuntura, juega un papel central en el mantenimiento de un registro electoral confiable y válido.

El instrumento central de evaluación de la calidad del Padrón y la Lista Nominal de Electores en México es la Verificación Nacional Muestral que desde 1996 y, con procedimientos estadísticos debidamente fundados, permite hacer inferencias sobre las condiciones de estos registros.

Con respecto a la evaluación de los registros es posible sugerir que la experiencia de México puede ser aprovechada por otros países y el Instituto Nacional Electoral debería ofrecer asesoría en esta materia.

La observación del efecto de la pandemia Covid-19 sobre los registros electorales estuvo concentrada en observar dos aspectos:

- a) El impacto del incremento en el número de defunciones asociadas directamente al SARS-CoV-2 y el total de muertes ocurridas durante el año 2020, sobre las condiciones del Padrón y la Lista Nominal, ya que los niveles de mortalidad derivados de la pandemia requieren un esfuerzo adicional para dar de baja a un número de fallecidos significativamente superior al de años previos.
- b) El impacto de las medidas de seguridad sanitaria implementadas por el Instituto Nacional Electoral, que implicaron la disminución de actividades y el cierre temporal de los Módulos de Atención Ciudadana, sobre el registro de ciudadanos en el padrón y sobre otros trámites que implican su actualización.

Al analizar los posibles impactos de la pandemia Covid-19 sobre los registros electorales se hace evidente que la mortalidad de la población de 18 o más años durante 2020, representó un incremento significativo con respecto al número de defunciones registradas el año previo, lo que da una idea del esfuerzo que tiene que hacer el INE para mantener la actualización del Padrón y la Lista Nominal de Electores.

La “*Estrategia para la exclusión de registros de ciudadanos fallecidos por emergencia sanitaria Covid-19*”, que tuvo resultados positivos para dar de baja oportunamente a las ciudadanas y ciudadanos fallecidos con registro en el Padrón se reflejó en el valor de un indicador denominado “Sobrevivencia Media en el Padrón”, que mide el periodo que transcurre entre la fecha de defunción de la persona y su baja del registro electoral. Este indicador disminuye a 0.39 como proporción anual, equivalente a 4.68 meses y muestra el valor más bajo en la serie que analiza su evolución desde el año 2011, es decir, esta Estrategia dio resultados positivos objetivamente comprobables. Sin embargo, aunque debe reconocerse el esfuerzo realizado para dar de baja el gran volumen de defunciones ocurridas en 2020, las acciones implementadas fueron insuficientes y el rezago que se puede producir será evidente en el corto plazo ya que el número de defunciones a partir del inicio de la pandemia continúa siendo superior al observado en años anteriores.

Por la naturaleza del proceso que concluye con la baja de una ciudadana o ciudadano fallecido en el Padrón, y que implica la generación de la información en que está basada esta acción, tarea que corresponde al Registro Civil, será indispensable concertar acuerdos entre el INE y las oficinas del Registro Civil para acelerar el flujo de esta información. Además, será necesario dotar a la DERFE de los recursos para mantener actualizados los instrumentos registrales y atender debidamente el efecto en el incremento en el número de defunciones.

Con respecto al efecto de la pandemia Covid-19 sobre los movimientos en el Padrón y la Lista Nominal, el seguimiento puntual según su tipo y su evolución en el tiempo en años recientes, muestra una disminución significativa en el número de movimientos, que se explica no sólo por el cierre temporal de los MAC y por el posible efecto disuasivo de la percepción de riesgo en la ciudadanía que pudo inhibir la realización de los trámites en los MAC, también se explica por el efecto de la decisión del Consejo General del INE, de ampliar la vigencia de la Credencial para Votar hasta el 6 de Junio de 2021, lo que implicó que un gran número de ciudadanas y ciudadanos, que deberían hacer el trámite de reemplazo de esta Credencial, *no tuviera necesidad de hacerlo y no afectó su participación en la jornada electoral*. Junto con esta medida se abrió la posibilidad a ciudadanas y ciudadanos de contar con una Constancia Digital de su registro emitida por el INE cuando tenían necesidad de comprobar este registro en trámites administrativos en otras organizaciones.

El análisis particular del grupo de jóvenes de 17 a 19 años mostró que una vez que se abrieron las MAC para realizar todo tipo de trámites, la asistencia de los jóvenes fue de tal magnitud que durante el periodo agosto-septiembre superaron casi en 50 por ciento el volumen observado en 2019. Si a esto sumamos los trámites realizados en las primeras seis semanas de 2021, hasta el cierre de la Campaña Anual Intensa, la incorporación masiva de los jóvenes en este periodo de pandemia es algo inédito y debe reconocerse.

Además de la acción de los jóvenes por incorporarse al Padrón cuando fue posible acudir a los MAC, el éxito de la promoción del registro en el Padrón y de la Campaña Anual Intensa (CAI) del INE, con la cual se incrementa la capacidad de los MAC para atender las demandas de los usuarios, se constata a través de los datos que muestran el volumen de movimientos en el Padrón.

En la coyuntura actual, la ciudadanía ha actuado para mantener el Padrón y la Lista Nominal de Electores con los niveles de confiabilidad (por su precisión) y validez (porque no existen sesgos) alcanzados en los años recientes, aprovechando las condiciones de seguridad sanitaria que el Instituto Nacional Electoral ha ofrecido en los Módulos de Atención Ciudadana y la capacidad de respuesta a la demanda de atención de la ciudadanía.

Como se podía suponer, la pandemia podía afectar la cobertura del Padrón y aunque los datos de la Verificación Nacional Muestral 2021, muestran una ligera disminución de este indicador con respecto al estimado en 2020, esta diferencia NO es estadísticamente significativa.

Finalmente, pero no menos importante, se hace evidente que, en las decisiones particulares en esta materia, la Comisión Nacional de Vigilancia en la que participan representantes de todos los partidos políticos, ha jugado un rol central en el impulso y la promoción de las medidas que han hecho que, durante la pandemia Covid-19, el Padrón y la Lista Nominal de electores sigan siendo confiables.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akuomah, Ernest Mensah, 2021, *The Year 2020, Covid-19 and Elections in Africa*. School of Politics and International Relations Australian National University.
- Black, Jerome en Howe; Paul, Johnston, Richard and Blais, Andre, 2005, *Strengthening Canadian Democracy*. Institute for Research on Public Policy. Canada.
- Canadá, s/f, *Elections Canada*. Disponible en <https://www.elections.ca/home.aspx>
- DERFE, 2021, *Análisis e impacto de la Cédula de Identidad Ciudadana en los niveles de empadronamiento y credencialización*. Dirección Ejecutiva del Regis-

*tro Federal de Electores. Coordinación de Operaciones de Campo. Dirección de Estadística. Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE).*

DOF, 2020, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba que las credenciales para votar que perdieron vigencia el 1º de enero de 2020 y no han sido renovadas, continúen vigentes hasta el 6 de junio de 2021, con motivo de la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus, Covid-19.* Diario Oficial de la Federación. México, 22/09/2020.

EAC, 2004, *Annual Report Fiscal Year 2003.* Election Assistance Commission (EAC). Washington, DC.

EAC, 2010, *The Impact of the National Voter Registration.* Election Assistance Commission (EAC). Washington, DC.

EAC, 2011, *Act of 1993 on the Administration of Elections for Federal Office 2009–2010.* Election Assistance Commission (EAC). Washington, DC. Disponible en: [https://www.eac.gov/sites/default/files/eac\\_assets/1/28/2010%20NVRA%20FINAL%20REPORT.pdf](https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/28/2010%20NVRA%20FINAL%20REPORT.pdf)

EAC, 2011, *The 2010 Election Administration and Voting Survey.* U.S. Election Assistance Commission. Washington, DC

EAC, 2011, *The 2010 Election Administration and Voting Survey.* U.S. Election Assistance Commission (EAC). Washington, DC.

EAC, 2019, *Election Administration and Voting Survey. 2018 Comprehensive Report.* U.S. Election Assistance Commission. Washington, DC

EAC, 2019, *Election Administration and Voting Survey. 2018 Comprehensive Report.* U.S. Washington, DC.

Elections Canada, 2020, *National Register of Electors.* Disponible en <https://www.elections.ca>

Gylibag, Amatus; David, Ngmenbelle; Bernard, Baffour; Babuna, Pius; Ankamon, Abigail; Frederick Gylibag; Kuutaranyin, Maazaure, Charity and Asare Bediako, Emmanuel, 2020, *Rising Covid-19 cases in Ghana and bordering neighbours. Correlating impact on National Elections backed with Holt's Model.* SSRN Electronic Journal. January.

Hanmer, Michael; Niemi, Richard G. and Jackson, Thomas H., 2020, *Election Law Journal.* Volume 19, Number 3. Pp. 363-373.

INE, s/f, *Verificación Nacional Muestral. Encuesta de Actualización. Informe de Resultados. 2017, 2018, 2020 y 2021.* DERFE. Instituto Nacional Electoral. México.

INE, s/f, *Verificación Nacional Muestral. Encuesta de Cobertura. Informe de Resultados, 2017, 2018, 2020 y 2021.* DERFE. Instituto Nacional Electoral. México.

INE, 2020, *Estrategia para la exclusión de registros de ciudadanos fallecidos por emergencia sanitaria Covid-19,* Instituto Nacional Electoral (INE). Coordinación de Operación en Campo. Dirección de Depuración y Verificación en Campo. México.

IDEA, 2020, *Panorama global del Impacto del Covid-19 en las elecciones*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Disponible en <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>. Consultado el 26/03/2021.

Montjoy, R. S., 2008, “The Public Administration of Elections”, in *Public Administration Review*, 68, 788–799.

National Voting Registration Act of 1993. Sec 2. Findings and purposes. Representation of the People Act 1951. pp. 66. Available in <https://www.parlament.cat/document/intrade/181101>

Secretaría de Salud, 2021, México. *Datos abiertos de Covid-19 con corte presentado al 21 de diciembre de 2021*. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-152127>

Secretaría de Salud, 2021, México. *Datos abiertos de Exceso de Mortalidad en México, reportados con corte presentado al 21 de diciembre*. Disponible en [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da\\_exceso\\_mortalidad\\_mexico\\_gobmx.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_exceso_mortalidad_mexico_gobmx.html)

Secretaría de Salud, 2021, México. *Exceso de Mortalidad en México*. Disponible en <https://coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico/>

Tarauco, Gabriela, 2021, *Covid-19 and the Brazilian 2020 Municipal Elections*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Stockholm, Sweden.

The Electoral Commission, 2005, *Understanding electoral registration: the extent and nature of non-registration in Britain*. United Kingdom.

The Electoral Commission, 2011, *Great Britain's electoral registers 2011*. December 2011. United Kingdom.

The Electoral Commission, 2014, *Electoral registration in 2011*, July 2014. United Kingdom.

U. S. Department of Justice, 1993, *National Voting Registration Act of 1993*. Washington, DC.

U.S. Census Bureau, s/f, *Current Population Survey*. Available in <https://www.census.gov/programs-surveys/cps.html>

Welti, Carlos y Ramírez, Alfonso C., 2018, *Las Verificaciones Nacionales Muestrales como instrumentos de evaluación y creación de un padrón electoral confiable*. Comité Técnico de Evaluación del Padrón Electoral 2017-2018. INE. México.

## RESUMEN CURRICULAR DE LOS AUTORES

### *Carlos Welti Chanes*

Es economista, sociólogo y demógrafo por la Universidad de Chicago. Es investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Univer-

sidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde su fundación. Ha sido presidente de la Sociedad Mexicana de Demografía, coordinador general del Programa Latinoamericano de Actividades en Población y vicerrector de Investigación y Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Puebla. Es profesor de Análisis Cuantitativo del posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Dirección electrónica: [welti@servidor.unam.mx](mailto:welti@servidor.unam.mx)

*Alfonso Carlos Ramírez Penagos*

Es Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde obtuvo también el título de Especialidad en Desarrollo Social, además de contar con estudios de Maestría en Demografía Social en el Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales (PPCPyS) de la UNAM. Ha sido asesor durante la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, así como de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de ésta y asesor del Subsecretario de Educación Básica. Con trayectoria en el sector privado, también se ha desempeñado como consultor en proyectos de inversión rural y ha participado como integrante colaborador del Comité Técnico de Evaluación del Padrón Electoral 2017-2018 y 2020-2021 del Instituto Nacional Electoral (INE). También ha colaborado como investigador del Grupo Técnico Especializado en la Medición del Ingreso y el Bienestar (GTMIB) del INEGI- EQUIDE IBERO de 2019 a 2020.

Dirección electrónica: [acrpenagos@gmail.com](mailto:acrpenagos@gmail.com)

Registro ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0552-4762>