



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

**Estudio realizado para determinar la
factibilidad de la aplicación de la Técnica
Censal Total**

Julio 2013

ÍNDICE

Presentación	3
I. Antecedentes	4
1. Recomendación de la Auditoría Superior de la Federación	4
2. La aplicación de la “Técnica Censal Total” en la conformación del Nuevo Padrón Electoral del “Programa Padrón Electoral 1991”	6
3. Análisis jurídico sobre la aplicación de la Técnica Censal Total para la actualización del Padrón Electoral	9
3.1. Definición del concepto de “Técnica Censal Total”	9
3.2. Actualización del Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral	9
3.3. La relación entre Padrón confiable y la aplicación de la Técnica Censal Total	11
II. Elementos Actuales de Confiabilidad del Padrón Electoral	13
1. Auditorías	13
1.1. Verificación Nacional Muestral	13
1.1.1. Indicadores de la encuesta de cobertura	14
1.1.2. Indicadores de la encuesta de actualización	15
1.2. Resultados y dictamen del Comité Técnico del Padrón Electoral	21
2. Acuerdo de Validez y Definitividad del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores 2012	23
2.1. Referencia en el Acuerdo de Validez y Definitividad del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores a las Observaciones de los partidos políticos	24
2.2. Informes de la Credencialización	25
2.3. Informes de la depuración del Padrón	25
2.4. Referencia en el Acuerdo de Validez y Definitividad del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores a la Verificación Nacional Muestral	27
2.5. Estudios del Comité Técnico del Padrón Electoral	27
2.6. Valoraciones para el acuerdo de validez	28
3. Observaciones de los Partidos Políticos	29
4. Elementos Operativos y Técnicos en la Actualización del Catálogo y del Padrón Electoral	31
III. Análisis Técnico, Operativo y Financiero para la Implementación de una “Técnica Censal Total”	35
1. Aspectos técnicos y operativos para la aplicación de la Técnica Censal Total	35
1.1. Recursos humanos y logísticos	36
2. Aspectos financieros para determinar la factibilidad, en su caso, de la implementación de la Técnica Censal Total	38
IV. Estado actual y número de registros en el Catálogo General de Electores	40
1. Tabla de número registros del Catálogo General de Electores	41
V. Conclusiones	43
VI. Anexo	46

Presentación

Derivado de la Auditoría número 173 denominada “Registro Federal de Electores”, correspondiente a la revisión y fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009, la Auditoría Superior de la Federación realizó la siguiente recomendación al desempeño número 09-0-22100-07-0173-07-001 “Para que el Instituto Federal Electoral, por conducto de su Consejo General, determine la aplicabilidad de la Técnica Censal Total que le permita establecer el número de hombres y mujeres de 18 años, y en su caso, establezca la periodicidad para su aplicación, a fin de actualizar el Catálogo General de Electores”.

En atención a esa recomendación, en la sesión extraordinaria del 27 de febrero de 2013, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo CG69/2013, instruyó a la Junta General Ejecutiva para que, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, integre un estudio para determinar si es necesaria y factible la aplicación de una nueva Técnica Censal Total, que le permita establecer el número de hombres y mujeres de 18 años y más.

Posteriormente, la Junta General Ejecutiva, en sesión del 10 de abril de 2013, mediante Acuerdo JGE53/2013, instruyó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que integrara un estudio para determinar la necesidad y la factibilidad de la eventual aplicación de una nueva Técnica Censal Total, en atención a la recomendación emitida por la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de la Auditoría 173 “Registro Federal de Electores”, correspondiente a la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009.

El estudio debe considerar la necesidad y la factibilidad de la instrumentación de esta Técnica en todo el país desde la perspectiva jurídica, técnica, operativa y financiera, considerando a los 77.8 millones de ciudadanos que para el mes de julio de 2013 proyecta el Consejo Nacional de Población.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe concluir el estudio de referencia a más tardar el último día del mes de junio de 2013, debiendo presentar un informe detallado a la Comisión Nacional de Vigilancia, a la Comisión del Registro Federal de Electores y a la Junta General Ejecutiva durante el mes de julio del año que transcurre, y en última instancia, al Consejo General del Instituto Federal Electoral para que determine en definitiva si es necesaria y factible la instrumentación de una nueva Técnica Censal Total.

En cumplimiento a este acuerdo, el presente documento muestra el estudio que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizó en el ámbito técnico, jurídico, operativo y financiero con la finalidad de determinar la necesidad y factibilidad de la aplicación de la Técnica Censal Total para la actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral.

I. Antecedentes

1. Recomendación de la Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación, realizó la siguiente recomendación al desempeño 09-0-22100-07-0173: *“que en el resultado 1 con respecto a la observación denominada “Integración del Catálogo General”, era conveniente resaltar que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores no había llevado a cabo una Técnica Censal Total adicional a la que se realizó en el periodo 1990-1991, cuyo objetivo fue recabar la información básica de varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años; sin embargo, realizó diversos ejercicios para evaluar la calidad de los instrumentos electorales (Padrón Electoral, Lista Nominal y Credencial para Votar), y es hasta 1999, que el Consejo General a través del Acuerdo CG07/99 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determina que no se aplicará la Técnica Censal Total y se ordena a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores la presentación del programa de trabajo para la actualización del Padrón Electoral durante el presente año” (1999), acordó que no era factible aplicar la Técnica Censal Total en virtud de que se requerían recursos presupuestales con los que no contaba en ese momento el Instituto Federal Electoral”.*

Posteriormente, entre las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación 173/2009, nuevamente se encuentra la recomendación al desempeño relacionada con la “Integración del Catálogo General”, donde textualmente refiere lo siguiente:

“... el artículo 128, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que: “la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene las siguientes atribuciones:

- a) Formar el Catálogo General de Electores*
- b) Aplicar, (...) la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores.”*

Cabe mencionar que, en el artículo 173, numeral 1, del Código se establece que *“En el Catálogo General de Electores se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años, recabada a través de la técnica censal total”,* y el artículo 184, numeral 1, del mismo ordenamiento, señala que *“la solicitud de incorporación al catálogo general de electores podrá servir para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral; se hará en formas individuales en las que se asentarán los siguientes datos: apellido paterno, apellido materno y nombre completo; lugar y fecha de nacimiento; edad y sexo; domicilio actual y tiempo de residencia; ocupación; en su caso, el número y fecha del certificado de naturalización; y firma y, en su caso, huellas dactilares y fotografía del solicitante”.* Lo anterior, considerando que tanto la inscripción en el Catálogo General de Electores, como la del Padrón Electoral contienen los mismos elementos, con excepción de que para el Padrón Electoral se contemplan

los elementos de la firma y, en su caso, huellas dactilares y fotografía del solicitante, de conformidad con lo establecido en el artículo 184 inciso g) del COFIPE.

Ahora bien, mediante Nota Informativa del 19 de agosto de 2010, el Instituto Federal Electoral señaló que *“la solicitud de inscripción al Catálogo General de Electores, a la que se refiere el artículo 184, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es el Formato Único de Actualización y Recibo (FUAR). De lo anterior se colige que los datos que se asientan en el Formato Único de Actualización y Recibo, obran y forman parte del Registro Federal de Electores, incluido el Catálogo General de Electores”*.

“El argumento del IFE resultó incongruente, ya que el FUAR corresponde al documento que presenta los movimientos que solicitan los ciudadanos al IFE (inscripción, corrección de datos, cambio de domicilio, reposición, corrección de datos de dirección, reincorporación y reemplazo), y que en la normativa institucional no se establece el procedimiento a seguir para que el FUAR sea el documento fuente para actualizar el Catálogo General de Electores”.

“Asimismo, con la revisión del Plan Integral del Proceso Electoral Federal (PIPEF) 2008-2009, se constató que para el 2009 el Instituto Federal Electoral no estableció una actividad relacionada con la aplicación de la Técnica Censal Total, la cual realizó en 1991 para integrar el Catálogo General de Electores y cuya instrumentación permitiría la actualización de éste. Tampoco acreditó que hubiera aplicado dicha técnica posterior a ese año, ni la periodicidad para llevarla a cabo, situación por la que el Instituto desconoce el número exacto de mexicanos mayores de 18 años, a efecto de cumplir lo señalado en los artículos 128, numeral 1 incisos a y b; 173, numeral 1 y 184, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”...”

De lo anterior se advierte, que uno de los principales aspectos que no fue considerado para la emisión de la recomendación al desempeño señalada, está relacionado con las actividades permanentes que el legislador previó dentro de la propia normatividad electoral para la actualización y depuración continua de estos instrumentos electorales, ya que para contar con el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral vigente en todo momento, no solamente existe la aplicación de la Técnica Censal Total, sino que también se consideraron dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales otros mecanismos igualmente efectivos, tales como: la aplicación de la Técnica Censal Parcial; la inscripción directa y personal de los ciudadanos; los datos que aportan las autoridades sobre los derechos ciudadanos para el mantenimiento y actualización de los instrumentos electorales; así como las Campañas de Actualización Intensa y Permanente.

Asimismo, la aplicación de la Técnica Censal Total no es una actividad permanente o con una periodicidad definida, puesto que como se habrá de señalar en líneas posteriores, hay condiciones específicas para que el Consejo General del Instituto, dentro de sus atribuciones constitucionales de autonomía, determine la aplicación de dicha técnica, sobre todo en la etapa posterior al ejercicio de los trabajos de distribución que se realizan una vez que se efectúan los

censos de población y vivienda; siempre y cuando, primeramente, se considere que el grado de desactualización del Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral lo amerite.

2. La aplicación de la “Técnica Censal Total” en la conformación del Nuevo Padrón Electoral del “Programa Padrón Electoral 1991”

El 15 de junio de 1990, el Secretario de Gobernación en su carácter de Presidente de la Comisión Federal Electoral, anunció la decisión del Gobierno Federal y de los Partidos Políticos sobre la necesidad de conformar un nuevo Padrón Electoral, sin tomar en consideración los listados ciudadanos que se hubieran elaborado con anterioridad a esa fecha; es decir, de crear un nuevo Padrón Electoral a partir de cero, mediante la aplicación de la Técnica Censal Total en todo el territorio nacional, consistente en la visita casa por casa para levantar la información de los residentes de 18 años y más en cada una de las viviendas.

Es el caso que con la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de ese mismo año, y por mandato Constitucional se creó al Instituto Federal Electoral como el nuevo organismo público autónomo encargado de realizar la función estatal de organizar las elecciones federales, a su vez, dicho Código estableció las funciones de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dentro de las cuales se determinaron las relativas a: la formación del Catálogo General de Electores, la elaboración del nuevo Padrón Electoral, la expedición y entrega de la nueva Credencial para Votar, así como la emisión, exhibición y entrega de las Listas Nominales de Electores.

De esta manera, conforme a los procedimientos establecidos por el nuevo Código Electoral Federal, se debía recabar la información de los mexicanos de 18 años y más para integrar el Catálogo General de Electores, mediante la visita domiciliaria a todas las viviendas del país y, a su vez, presentarles para su suscripción al Padrón las solicitudes respectivas, a efecto de que una vez elaborado dicho Padrón se pudiera hacer entrega de las Credenciales para Votar. Lo anterior, en función de que con la entrega de las Credenciales se elaborarían las Listas Nominales para su revisión por los Partidos Políticos y ciudadanos, previo a la elaboración de los Listados Nominales de Electores, los cuales servirían para la celebración de los Procesos Electorales Federales.

En el mes de noviembre del mismo año, en reunión de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con el *“Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos”*, órgano técnico auxiliar de la Comisión Nacional de Vigilancia, se definió la planeación general en la que se aprobaron los criterios generales para efectuar los trabajos encaminados a la creación de los nuevos instrumentos electorales. Un compromiso significativo para la realización de los trabajos fue el que se hubiera definido como acuerdo técnico, que dentro de los trabajos de operativo de campo se aprobaran los formularios denominados *“cuadernillos”*, que correspondieron a los listados de viviendas y ciudadanos, que contenían los formatos de la *“Cédula de Inscripción al*

Catálogo General de Electores”, así como lo que se denominó el *“Documento Fuente”*, que correspondió exclusivamente al Formato de Solicitud de Inscripción al Padrón Electoral.

De esa forma, con la planeación de los trabajos aprobada por los Partidos Políticos representados en el Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos (GATPP), conforme a la primera fase programada, se hizo el cálculo estimativo del número de viviendas a visitar y el número de ciudadanos por empadronar en cada una de las viviendas. Para tal efecto, se emplearon los cálculos realizados por el área de cartografía de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y el número de viviendas reportadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) en el último Censo de Población y Vivienda.

Esta primera fase de planeación consistió en la aplicación de la *“Técnica Censal Total”*, es decir, la visita casa por casa en todo el país, para consignar la información básica de todos los ciudadanos mexicanos, mediante los *“instrumentos de captación y control”*, los cuales fueron utilizados por los visitadores domiciliarios de la estructura operativa. Los trabajos del levantamiento de la información para el Catálogo y las solicitudes para el Padrón se programaron para que fueran realizadas, por lo menos, con dos visitas a cada domicilio del país, que en ese año se calculó que ascendía a un total de 16 millones de viviendas.

Los principales instrumentos utilizados por los visitadores domiciliarios fueron: el listado de viviendas y ciudadanos, así como la cédula de inscripción al catálogo para la conformación del Catálogo Electoral; y la solicitud de inscripción al Padrón. El listado de viviendas y ciudadanos era un cuadernillo donde se recabaría la información básica de todos los ciudadanos que habitaran en los domicilios visitados. En dicho listado se registraría también la ubicación geográfica de la manzana o localidad, así como el tipo de la zona y demás datos de cada vivienda visitada.

Así la información básica obtenida de cada ciudadano y asentada en los listados de viviendas y ciudadanos, se vertería en gabinete en la *“Cédula de Inscripción al Catálogo General de Electores”* una vez concluido el periodo de empadronamiento; dado que los trabajos de incorporación al catálogo y empadronamiento eran paralelos, se realizó la actividad en conjunto por acuerdo del Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos y la Comisión Nacional de Vigilancia, quienes informaron al Consejo General del Instituto Federal Electoral, la conveniencia de que se realizara simultáneamente la incorporación de los nombres de los ciudadanos al Catálogo y al Padrón Electoral, de tal manera que se aprovechara desde la primera visita domiciliaria para levantar las solicitudes de incorporación al Padrón, de todos aquellos ciudadanos que estuvieran presentes durante la entrevista en el domicilio, siempre y cuando así lo desearan.

El acuerdo se tomó considerando que los datos de los ciudadanos asentados en los listados de viviendas y ciudadanos, así como en la cédula de incorporación al catálogo no requerían de huella digital o firma del ciudadano, sino solamente de plasmar la información. De esta manera, al terminar el empadronamiento los visitadores domiciliarios transcribirían los datos de los

ciudadanos registrados en el listado de viviendas y ciudadanos a las cédulas de inscripción al catálogo, remitiéndolas para su procesamiento y resguardo al Centro Regional de Cómputo correspondiente al domicilio del ciudadano.

Con los datos del Catálogo y las solicitudes de inscripción al Padrón, se produjeron las Credenciales para Votar, las que una vez entregadas personalmente en los domicilios de sus propietarios, conformaron el Listado Nominal de Electores utilizado para las Elecciones Federales de 1991.

Así, los trabajos de aplicación de la Técnica Censal Total para el “Programa Padrón Electoral 1991” implicó, entre otros aspectos, los siguientes:

- Elaboración de una nueva cartografía electoral basada en un nuevo seccionamiento y la confección de 70,000 productos cartográficos.
- Contratación y capacitación de más de 82,000 servidores públicos.
- Visitas en al menos 2 ocasiones a 16 millones de viviendas.
- Instalación de 18 Centros Regionales de Cómputo para el procesamiento de la información.
- 39’239,177 ciudadanos fueron incorporados en el Padrón Electoral derivado del Catálogo General de Electores.¹

Como resultado de los trabajos descritos se obtuvieron los primeros instrumentos electorales con el número de ciudadanos que a continuación se describen²:

CATÁLOGO GENERAL DE ELECTORES	PADRÓN ELECTORAL	LISTA NOMINAL DE ELECTORES
42.5 (millones)	39.5 (millones)	36.5 (millones)

(Se anexa copia del contenido del cuadernillo “Listado de Viviendas y Ciudadanos” para el levantamiento de la información en 1991, el cual contiene la “Cédula de Incorporación al Catálogo” y “Solicitud de Inscripción al Padrón” también denominado este último como “Documento Fuente”).

¹ Cfr. Memorias del Proceso Electoral Federal 1991, Tomo II, Volumen 1, “La Población y las Elecciones”. IFE, 1993.

² “Credencial para Votar con fotografía ¡Un esfuerzo que crece!” Memoria Etapa Regional. IFE, 1993, así como Promoción Nacional Credencial para Votar con fotografía Propósitos y avances”. Cuadernillo. IFE, 1993.

3. Análisis jurídico sobre la aplicación de la Técnica Censal Total para la actualización del Padrón Electoral

3.1. Definición del concepto de “Técnica Censal Total”

De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 172 y 173 del Código Comicial en la materia, la integración del Registro Federal de Electores, se compone básicamente de dos secciones: el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral. En el primero se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos de 18 años y más, recabada a través de la Técnica Censal Total, mientras que la segunda se compone de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores, que hayan presentado su solicitud individual específicamente para formar parte del Padrón Electoral.

De conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su numeral 2 del artículo 177, la Técnica Censal Total que se aplica para la conformación del Catálogo General de Electores, se define como: *“El procedimiento que se realiza mediante entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de 18 años”, consistente en:*

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;*
- b) Lugar y fecha de nacimiento;*
- c) Edad y sexo;*
- d) Domicilio actual y tiempo de residencia;*
- e) Ocupación; y*
- f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización.”*

Además, en dicha información se debe asentar la entidad federativa, el municipio, la localidad, el distrito electoral uninominal y la sección electoral correspondiente al domicilio, así como la fecha en que se realizó la visita, el nombre y la firma del entrevistador, procurando el mayor número de elementos posibles para ubicar el domicilio del ciudadano geográficamente.

3.2. Actualización del Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral

Como se ha mencionado anteriormente, la Técnica Censal Total es solamente uno de los diversos procedimientos para formar las dos secciones del Registro Federal de Electores, ya que también se contemplan dentro de la misma legislación otras acciones de las ya mencionadas, como lo son: la aplicación de la técnica censal parcial; la campaña anual intensa y la campaña permanente; la propia inscripción de los ciudadanos; y el apoyo de las autoridades locales y federales para el mantenimiento y actualización del Catálogo y del Padrón Electoral.

En este tenor, se advierte que el legislador plasmó en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que la actualización de las dos secciones que conforman el Registro Federal de Electores fuera secuencial y permanente; pues dejó asentado dentro de la Ley Electoral lo siguiente:

- 1) Aplicación de la Técnica Censal Total, para conocer el universo de ciudadanos de 18 años y más que pueden solicitar su inscripción al Padrón Electoral (art. 173).
- 2) Una vez concluida la aplicación de la Técnica Censal Total, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe verificar que en el Catálogo General de Electores no existan duplicados, asegurando que cada elector aparezca registrado una sola vez, para así proceder a la formación del Padrón Electoral y, con la entrega de las Credenciales, conformar las Listas Nominales de Electores que se utilizan en las casillas para las elecciones (art. 177 numeral 4 y art. 178).
- 3) La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe realizar anualmente, a partir del día 1o. de octubre y hasta el 15 de enero del año siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones contenidas en el ordenamiento legal electoral, para que queden incluidos en los instrumentos electorales. Precizando que durante dicho periodo *“todos aquellos ciudadanos que no hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la Técnica Censal Total o que hubiesen alcanzado la ciudadanía con posterioridad a la aplicación de ésta, deberán acudir ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en los lugares que ésta determine, a fin de que sean incorporados al Catálogo General de Electores.* (art. 182).
- 4) Asimismo, la normatividad electoral dispone que los ciudadanos también podrán solicitar su incorporación al Catálogo General de Electores o, en su caso, su inscripción al Padrón Electoral, en periodos distintos a los de actualización a que se refiere el párrafo anterior; es decir, lo podrán hacer desde el día siguiente al de la elección y hasta el día 15 de enero del año de la elección federal ordinaria (art. 183).
- 5) Otro de los elementos que se utilizan para la actualización permanente del Catálogo y del Padrón Electoral, es la inscripción directa de los ciudadanos mediante el uso del Formato Único de Actualización y Recibo, en el que se captan los datos de los ciudadanos que acuden a hacer sus trámites registrales y que por disposición legal sirve para actualizar automáticamente tanto el Catálogo como el Padrón (art. 184 y 185).
- 6) De acuerdo a lo estipulado por el artículo 177, numeral 1, del Código Comicial, se deja como facultad potestativa del máximo órgano de dirección del Instituto

(Consejo General), para que sea quien determine en una etapa posterior a los ejercicios de distritación que se realizan conforme a la temporalidad de los censos de población y vivienda, la posibilidad de aplicar la Técnica Censal Total dentro de las técnicas disponibles, pero siempre y cuando se considere que el Catálogo General de Electores no contiene los elementos suficientes de los que pueda derivarse un Padrón Electoral integral, auténtico y confiable.

En este sentido y, en virtud de que la Técnica Censal Total fue utilizada para la creación del Nuevo Padrón Electoral dentro del *“Programa Padrón Electoral 1991”*; y que ha tenido la aplicación continua de los elementos legales de actualización anteriormente descritos, es necesario señalar que no se trata de un programa permanente o determinado a periodicidad alguna, sino que la propia Ley ha determinado la manera de actualizar de forma automática los instrumentos electorales, sin que necesariamente se deba regresar a la aplicación de mecanismos como el uso de dicha Técnica Censal Total, para la actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral.

3.3. La relación entre Padrón confiable y la aplicación de la Técnica Censal Total

Conforme a lo estipulado por el artículo 177 numeral 1 del Código Comicial, una de las condicionantes para que se lleve a cabo la aplicación de la Técnica Censal Total, dentro de las diversas técnicas de actualización disponibles, es que se debe determinar y comprobar que el Catálogo General de Electores no contiene los elementos suficientes de los que pueda derivarse un Padrón integral, auténtico y confiable; determinación que sería tomada después de haber realizado una valoración previa de la consistencia de los instrumentos electorales señalados.

La tarea de construcción y actualización del Padrón Electoral ha estado acompañada de evaluaciones, las revisiones han sido de diversa índole, teniendo como elemento común el examen de la confiabilidad y validez del Padrón para ser utilizado en la organización de elecciones federales:

- ✓ Verificación Nacional Muestral.
- ✓ Acuerdo de Validez y Definitividad del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores.
- ✓ Resultados y dictamen del Comité Técnico del Padrón Electoral.
- ✓ Observaciones de los Partidos Políticos a la Lista Nominal de Electores.
- ✓ Procedimiento permanente de registro y actualización de ciudadanos.

La valoración de estas revisiones, los informes de la depuración y de la atención proporcionada a la ciudadanía ha sido el fundamento para la declaración de validez y

definitividad del Padrón Electoral y la Lista Nominal empleados en las elecciones federales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 195 párrafo 5 del COFIPE.

Pues de las revisiones y análisis realizados desde diversos enfoques no han dado evidencias de existir desactualización de los instrumentos electorales federales (Padrón Electoral y Listas Nominales de Electores) que, en su caso, haga necesaria la aplicación de la Técnica Censal Total en lugar de las demás técnicas disponibles.

Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171, 172, 173, 174, 175, 177, 178, 179, 182, 183 y 184 del Código instrumental en la materia, se concluye que el Instituto Federal Electoral cuenta con un Catálogo General de Electores actualizado, del que se deriva un Padrón Electoral integral, auténtico y confiable.

II. Elementos Actuales de Confiabilidad del Padrón Electoral

1. Auditorías

1.1. Verificación Nacional Muestral

La inserción de nuevos ciudadanos al Padrón Electoral, la actualización de datos de los ciudadanos inscritos y la cancelación de registros de los ciudadanos que han fallecido o perdido sus derechos políticos requieren de un arduo trabajo permanente, a fin de garantizar un índice adecuado de confiabilidad de este instrumento.

Para conocer el impacto de los programas de empadronamiento, credencialización y depuración, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), bajo la supervisión y acompañamiento de la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV), de 1994 a 2012, ha llevado a cabo 12 verificaciones muestrales al Padrón Electoral.

Los aspectos estudiados por las verificaciones son, por un lado, la cobertura del Padrón Electoral, en términos de que todos los ciudadanos residentes en el país estén inscritos en dicho instrumento electoral y, por otro, la calidad en términos de que cada registro corresponda a un ciudadano y sean correctas las referencias geográficas de su residencia.

El esquema de las verificaciones es la realización de dos encuestas, denominadas: Cobertura y Actualización:

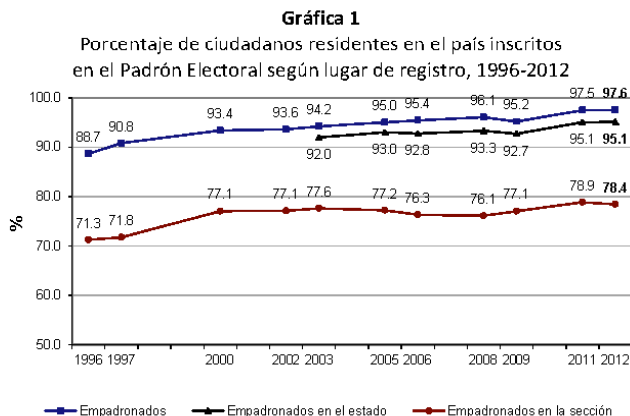
- El objetivo de la Encuesta de Cobertura es conocer de los ciudadanos residentes en el país, la proporción de empadronados, empadronados en el lugar de residencia, empadronados con Credencial vigente y, complementariamente a estos indicadores, la proporción de ciudadanos a los que se les debe expedir una nueva Credencial para Votar.
- El objetivo de la Encuesta de Actualización es generar indicadores para evaluar la calidad del registro electoral. De los ciudadanos con registro electoral, se obtiene información para conocer la proporción de los que viven en el domicilio de empadronamiento y, en su caso, las causas de no residencia.

1.1.1. Indicadores de la encuesta de cobertura

Los principales resultados de las verificaciones muestran que cinco años después de aplicada la Técnica Censal Total, el 11.3% de los ciudadanos mexicanos residentes en el país no estaban inscritos en el Padrón Electoral. Asimismo, en el periodo de 1996 a 2012, la incorporación de ciudadanos al Padrón Electoral, mediante el servicio de los Módulos de Atención Ciudadana tuvo un efecto positivo: el porcentaje de ciudadanos empadronados pasó de 88.7% a 97.6% (gráfica 1).

En el tema de la actualización de los datos de registro, un aspecto a destacar es el relativo a la residencia en la sección de empadronamiento: de 1996 a 2012 la proporción de ciudadanos empadronados en la sección electoral en la que viven pasó de 71.3% a 78.4% (gráfica 1).

La proporción de ciudadanos empadronados en la sección electoral en la que viven tuvo los mayores avances en dos periodos: el primero entre los años de 1997 a 2000, el segundo de 2008 a 2011: en este último periodo gran parte de la notificación del cambio de domicilio fue motivada por el reemplazo de una Credencial que había perdido vigencia³ (gráfica 1).

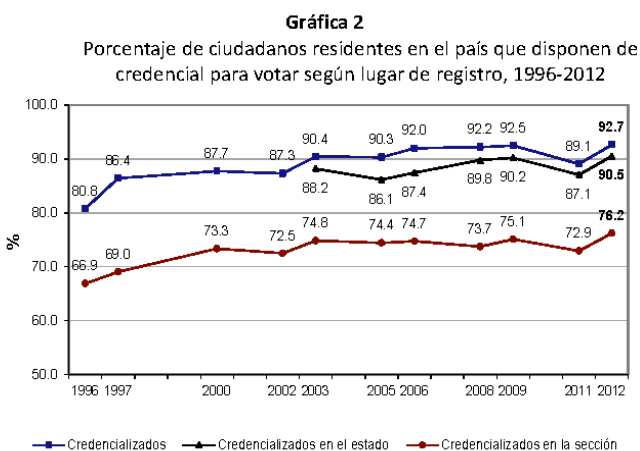


La disponibilidad de la Credencial para Votar también tuvo avances importantes, principalmente en los meses previos a las elecciones federales de 1997, 2003, 2006 y 2012. Para la última elección federal, el adelanto fue notable, después de una fuerte disminución entre 2009 y 2010 debido a la pérdida de vigencia de 5.6 millones de Credenciales un alto

³) El 14 de septiembre de 2010 el Consejo General del IFE aprobó que las credenciales cuyo último año indicado para marcar elecciones era 2003 dejarían de ser aceptadas como medio de identificación a partir del 1 de enero de 2011

porcentaje de ciudadanos acudieron a solicitar su nueva Credencial para Votar, ascendiendo a 92.7% los ciudadanos con credencial vigente (gráfica 2).

Además, el efecto favorable del reemplazo de credenciales se reflejó en la proporción de ciudadanos con credencial de la sección de residencia, que representó el 76.2% de los ciudadanos residentes en el país. Esta es la mayor proporción registrada desde 1996 (gráfica 2).



1.1.2. Indicadores de la encuesta de actualización

Mientras que, con la encuesta de cobertura se infiere que, 97.6% de los ciudadanos que viven en el país están inscritos en el padrón electoral, con la encuesta de actualización se mide la desactualización de datos de los ciudadanos inscritos en el registro electoral.

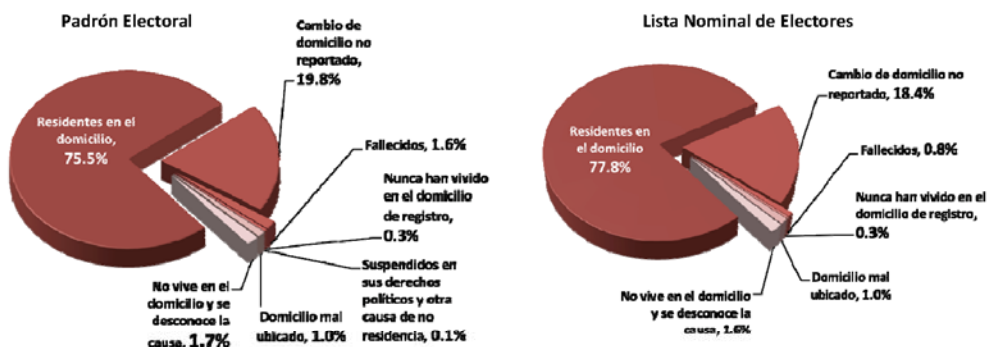
En 2012, los principales resultados de la encuesta de actualización mostraron que, la mayor parte de los registros del padrón corresponden a ciudadanos que viven en el domicilio declarado a la autoridad electoral.

Además, se observó que, la proporción de registros con datos desactualizados es distinta dependiendo de si los ciudadanos están inscritos en el Padrón Electoral o si además están inscritos en la Lista Nominal; es decir, recogieron su Credencial para Votar y ésta es vigente.

En el Padrón Electoral la proporción de ciudadanos que viven en el domicilio de registro es 75.5%, en tanto que en la Lista Nominal es 77.8% (gráfica 3). La principal diferencia en la actualización de los registros en Padrón Electoral y en Lista Nominal es el cambio de domicilio no reportado, seguido de la presencia de fallecidos.

Gráfica 3

Distribución porcentual de los ciudadanos con registro electoral según instrumento electoral en el que están inscritos y actualización de sus datos electorales, 2012

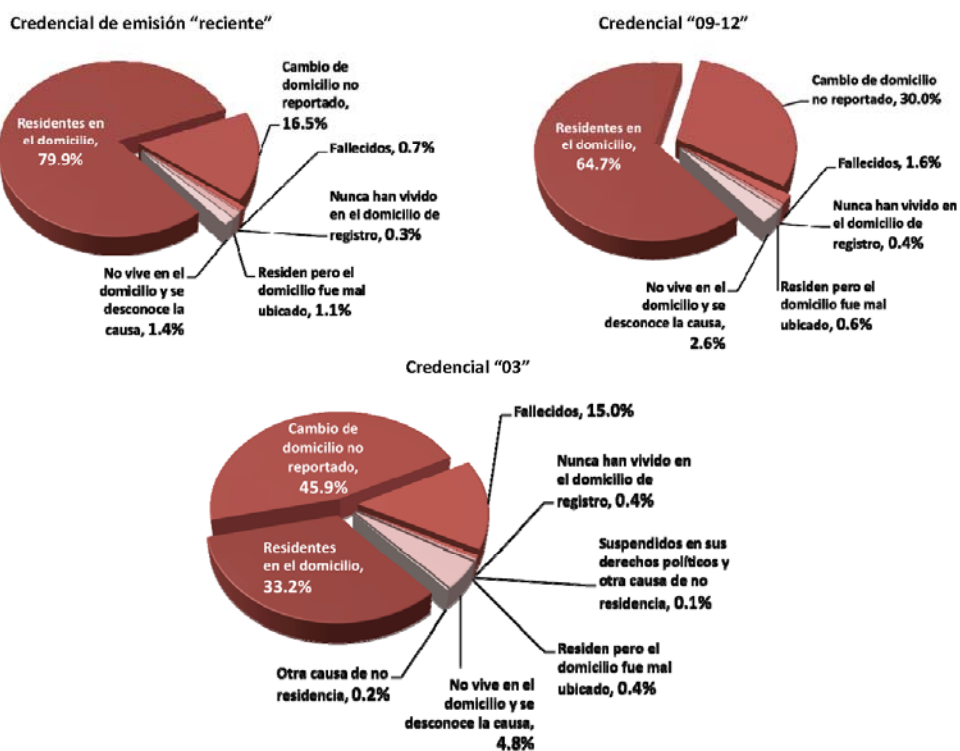


La desactualización del Padrón se concentra en los registros asociados a credenciales no vigentes. Clasificando los registros en el Padrón, según fecha de expedición de la credencial, de la siguiente forma:

- De 1992 a septiembre de 1997, denominadas "Credenciales 03", y que dejaron de tener vigencia en 2011.
- De octubre de 1997 a junio de 2003, denominadas "Credenciales 09-12"
- De julio de 2003 a la fecha, denominadas "Credenciales de emisión reciente"

Gráfica 4

Distribución porcentual de los ciudadanos con registro electoral según tipo de última credencial expedida y actualización de sus datos electorales, 2012

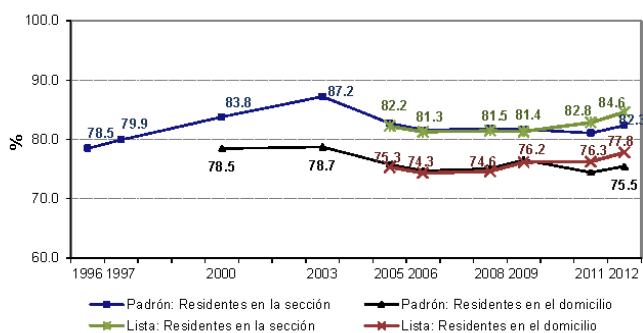


Es evidente que, la desactualización de los datos electorales se concentra en los ciudadanos cuya última Credencial para Votar expedida es "03". La proporción de ciudadanos con "Credencial 03" que tienen cambio de domicilio no reportado es 45.9%; otro aspecto que destaca es la proporción de fallecidos que asciende a 15.0%. En contraste, los cambios de domicilio no reportados de ciudadanos con credencial de emisión "reciente" es de 16.5% y la concentración de fallecidos es 0.7% (gráfica 4).

El análisis histórico también muestra el resultado de la exclusión de las "Credenciales 03" en la Lista Nominal. La proporción de registros electorales correspondientes a ciudadanos que viven en la sección de registro y de ciudadanos que viven en el domicilio de registro, de 1996 a 2009, muestra una tendencia similar entre el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, pero a partir de 2011, después de la exclusión de Credenciales no vigentes, ambos instrumentos reportan mejoría en los dos indicadores siendo más notable en la Lista Nominal de Electores (gráfica 5).

Gráfica 5

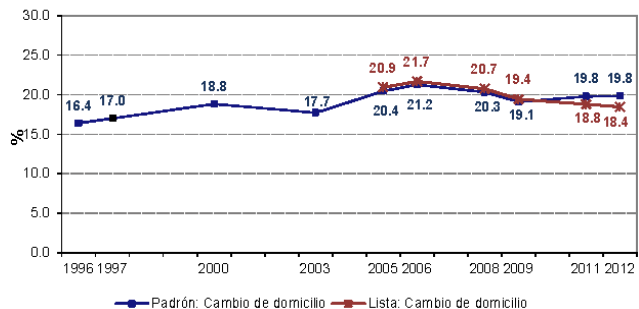
Porcentaje de registros electorales correspondientes a ciudadanos que viven en la sección de registro y en el domicilio de registro, 1996-2012



De forma complementaria, el efecto de la exclusión de registros correspondientes a ciudadanos con “Credencial 03” se refleja en la reducción de registros desactualizados en la Lista Nominal de Electores, obsérvese la tendencia de: cambios de domicilio no reportados, fallecidos, ciudadanos no reconocidos y ciudadanos registrados en domicilios no localizados (gráficas 6 a 8).

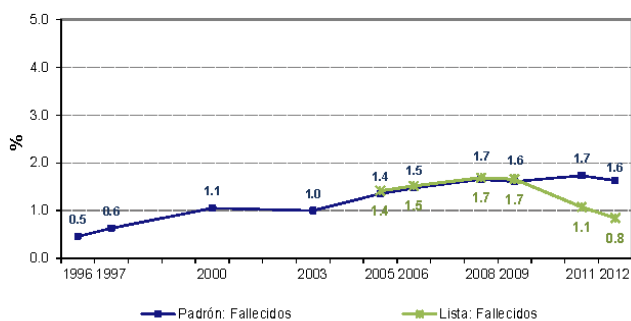
Gráfica 6

Porcentaje de registros electorales correspondientes a ciudadanos que cambiaron de domicilio y no lo reportaron, 1996-2012



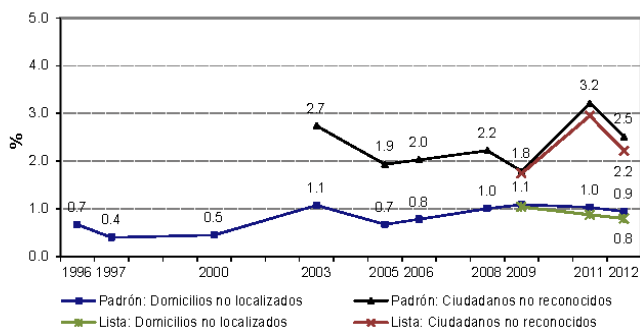
Gráfica 7

Porcentaje de registros electorales correspondientes a ciudadanos que fallecieron, 1996-2012



Gráfica 8

Porcentaje de registros electorales correspondientes a ciudadanos no reconocidos y a ciudadanos registrados en domicilios no localizados, 1996-2012



En conjunto, los resultados de las verificaciones al Padrón revelan que:

- El propósito fundamental de la Técnica Censal Total, de ser la base para formar el Padrón Electoral de los ciudadanos mexicanos, ha sido cubierto en un 97.6%. Gran

parte de este avance se ha conseguido mediante el servicio de los Módulos de Atención Ciudadana.

- La desactualización de los datos en el padrón derivada de la dinámica poblacional, que hasta 2006 mostraba un incremento paulatino, tuvo un cambio de tendencia de 2007 a 2012. Los factores decisivos fueron: el programa de reemplazo de las “Credenciales 03” y la reforma al COFIPE de 2008, que además de establecer un límite de vigencia a la credencial, introdujo la posibilidad de mecanismos alternos para la cancelación de ciudadanos fallecidos en el padrón.
- Cabe mencionar que derivado de las auditorías al Padrón Electoral respecto a los indicadores de actualización (entre ellas la Verificación Nacional Muestral) y de los procedimientos permanentes de actualización y depuración se han excluido desde el 2009 a Junio del 2013, 13,695 registros de domicilios irregulares. En la siguiente tabla se detalla la verificación de registros con datos de domicilios presuntamente irregulares y las bajas aplicadas durante el periodo 2009 – 2013.

ENTIDAD	PERIODO	DOMICILIOS PRESUNTAMENTE IRREGULARES	REGISTROS EXCLUIDOS (BAJAS APLICADAS)
HIDALGO	ABR-DIC 2009	4,136	220
JONUTA, TAB	AGO 09 - FEB 2010	486	164
TLAXCALA	NOV 09- MAY 2010	5	2
DURANGO	MAR - MAY 2010	274	4
OAXACA		190	49
PUEBLA		97	33
QUINTANA ROO		140	8
VERACRUZ		3,055	2,237
YUCATÁN		954	67
ZACATECAS		312	39
CHIAPAS		ABR - MAY 2010	322
ATZOMPA, PUE	FEB - MAY 2010	241	144
NONOAVA, CHIH	MAYO 2010	657	271
HUEJOTITÁN, CHIH	MAY - JUN 2010	106	69
BAJA CALIFORNIA SUR	ENE-FEB 2011	143	30
ESTADO DE MEXICO	MAY-JUN 2011	3,670	2,873
NAYARIT		191	36
HIDALGO		155	81
MICHOACÁN	JUL-SEP 2011	504	302
CASOS PERSONALIZADOS	ENE 2010 - MAR 2012	101	69
PEF 2011-2012	FEB-MAY 2012	21,698	3,880
OBSERV. LNER 2012	MAYO 2012	29,636	409
AGUASCALIENTES	MAR-JUN 2013	23	3
COAHUILA		66	3
CHIHUAHUA		470	66

ENTIDAD	PERIODO	DOMICILIOS PRESUNTAMENTE IRREGULARES	REGISTROS EXCLUIDOS (BAJAS APLICADAS)
DURANGO		370	40
HIDALGO		91	1
OAXACA		1,119	224
PUEBLA		2,282	312
QUINTANA ROO		2,736	1,262
SINALOA		44	15
TAMAULIPAS		472	103
TLAXCALA		638	63
VERACRUZ		1,190	174
ZACATECAS		191	18
OBSERV. LNER 2013	ABR-MAY 2013	2,994	404
TOTAL		79,759	13,695

1.2. Resultados y dictamen del Comité Técnico del Padrón Electoral

Desde 1994, durante cada Proceso Electoral Federal, el Consejo General del Instituto ha aprobado la integración de un Comité Técnico de expertos para evaluar la confiabilidad del Padrón Electoral, que le aporten elementos técnico-científicos que le permitan declarar como válidos y definitivos los instrumentos registrales con los cuales se llevaría a cabo cada Jornada Electoral Federal.

Con base en los resultados de los diversos Comités se ha podido constatar la congruencia del Padrón y de la Lista Nominal de Electores con otros instrumentos registrales de otras autoridades, como el Censo del INEGI y las proyecciones del Consejo Nacional de Población.

Asimismo, se ha destacado la extraordinaria penetración del instrumento electoral en la sociedad mexicana; así lo revelan la evolución de las cifras de las verificaciones nacionales muestrales, con niveles de cobertura por arriba del 97%.

El análisis de la estructura por edad y sexo del Padrón Electoral revela que, en general, este instrumento posee una buena calidad, la cual ha mejorado a lo largo del tiempo, según los resultados arrojados por los índices de *Whipple*, *Myers* y *de Naciones Unidas*. Desde luego, existe una calidad diferencial por entidad y por generación, estados como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, por mencionar algunos, tienen información menos precisa que Baja California o el Distrito Federal, y los jóvenes hacen un mejor reporte de su información personal que las personas de mayor edad; no obstante, en términos generales, los padrones de las entidades presentan una estructura por edad y sexo congruente con la información de su dinámica demográfica, en particular, con la migración a los Estados Unidos y la migración interestatal; además, la precisión de la información de

los ciudadanos se verá beneficiada por los programas y modificaciones a los procedimientos que ha implementado la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, como la renovación de las Credenciales 03 y la solicitud del acta de nacimiento a los ciudadanos que realicen cualquier trámite ante el Registro Federal de Electores.

La Verificación Nacional Muestral se ha constituido como un instrumento de validación del Padrón Electoral desde 1994, por ello, el Comité ha considerado conveniente que, a su vez, este instrumento sea objeto de análisis para asegurar su calidad como mecanismo de evaluación.

Mediante el análisis de este instrumento, que ha incluido la aplicación de metodologías alternas como el análisis bayesiano, se ha confirmado la calidad de la Verificación Nacional Muestral como instrumento de evaluación del Padrón Electoral.

En cuanto a la evaluación de la eficacia y la equidad en la distribución territorial de los Módulos de Atención Ciudadana, se ha concluido que el Registro Federal de Electores ha cubierto adecuadamente las necesidades de atención de los ciudadanos en la prestación de los servicios de empadronamiento y actualización, en las distintas localidades urbanas y rurales del país.

En relación con el tema de la seguridad de la información, se determinó que las estructuras de seguridad del Padrón Electoral funcionan de manera satisfactoria y que se cuenta con un sistema de seguridad informático que puede calificarse de bueno a excelente, como lo destacó el Dr. Arturo Ramírez Flores, en su estudio de “Análisis de la seguridad de la información del Registro Federal de Electores” (Informe final del Comité Técnico del Padrón Electoral presentado al Consejo General el 24 de mayo de 2012).

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores ha profundizado y extendido las estructuras de seguridad, incorporando metodologías y prácticas recomendadas a nivel mundial para las organizaciones de su tipo. Esto le ha permitido obtener una seguridad informática equilibrada en cuatro aspectos fundamentales: físico, técnico, organizativo y legal; logrando así transmitir una “cultura de la seguridad” en toda la Dirección Ejecutiva.

En razón de lo anterior y del análisis de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, se determinó que los activos informáticos y documentales bajo resguardo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores están administrados y protegidos adecuadamente, sin descuidar los procesos formales de depuración y perfeccionamiento. Por lo tanto, el Padrón de Electores y las Listas Nominales de Electores no poseen defectos derivados de fallas u omisiones en la seguridad informática.

En relación con la cartografía electoral, los Comités han concluido que el Padrón Electoral y la Lista Nominal presentan un alto grado de certeza en las escalas de entidad federativa, distrito electoral federal y sección electoral, por lo que estos instrumentos son lo

suficientemente confiables para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a voto en la sección electoral que les corresponde.

Todo lo antes expuesto ha permitido a los diversos Comités pronunciarse a favor de la confiabilidad del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, pues los datos no revelan sesgos de ninguna clase y el nivel de precisión que ofrecen los instrumentos refleja con alto grado de certidumbre las condiciones de la población registrada.

2. Acuerdo de Validez y Definitividad del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores 2012

En sesión extraordinaria celebrada el 24 de mayo de 2012, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó por votación unánime el Acuerdo CG322/2012 por el que se declaró que el Padrón Electoral y los Listados Nominales de Electores que serían utilizados en la Jornada Electoral Federal del 1 de julio del 2012, eran válidos y definitivos, y que la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero era válida.

Lo anterior, derivado del análisis de los trabajos desarrollados por el Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, así como del *“Informe que en términos de los artículos 195 y 322 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, rinde la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores respecto del análisis realizado a las observaciones formuladas por los partidos políticos”*; el *“Informe Integrado del Comité Técnico del Padrón Electoral, Proceso Electoral Federal 2011-2012”*, y el *“Informe que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores sobre los resultados de la Verificación Nacional Muestral 2012”*, por lo que se concluyó que los instrumentos registrales del Instituto Federal Electoral cumplían los extremos de veracidad, actualización, calidad, precisión y consistencia, garantizando un ejercicio pleno de los derechos del ciudadano al emitir el sufragio.

Asimismo, en el Acuerdo antes mencionado, se consideró que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores cumplió en tiempo y forma, con todas y cada una de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, llevando a cabo las actividades tendientes a la actualización, depuración y verificación de los instrumentos electorales, contando con el acompañamiento permanente de los representantes de los partidos políticos acreditados ante la Comisión Nacional de Vigilancia y que todas y cada una de las actividades que desarrolló la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y señaladas en dicho acuerdo, encontraban su fundamentación en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias citadas en el mismo, y su motivación en los hechos narrados en el apartado de antecedentes, configurando las hipótesis normativas expuestas en todos y cada uno de los puntos del ya multicitado Acuerdo.

Desde la preparación de las elecciones federales de 1994, el análisis que realiza el Consejo General para la declaración de validez y definitividad del Padrón Electoral y de la Lista Nominal se sustenta en informes y revisiones elaborados desde diversas ópticas por instancias internas y externas al Instituto, que dan cuenta del trabajo constante de credencialización y depuración del Padrón Electoral. Los elementos de análisis para la valoración del Consejo General incluyen la revisión de:

- Dictamen de las observaciones de los partidos políticos.
- Informes de la credencialización.
- Informes de la depuración del Padrón.
- Resultados de la Verificación Nacional Muestral.
- Estudios del Comité Técnico del Padrón Electoral.

Además en 2006 y 2012, los análisis incluyeron las valoraciones sobre la integración de la Lista Nominal de los Electores que solicitaron votar desde el extranjero. Para las Elecciones Federales de 2012, los elementos de juicio para el acuerdo de validez y definitividad de la Lista Nominal y Padrón Electoral fueron los siguientes:

2.1. Referencia en el Acuerdo de Validez y Definitividad del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores a las Observaciones de los partidos políticos

El 15 de marzo del año en que se celebra el proceso electoral ordinario, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entrega, en medios magnéticos, a cada uno de los partidos políticos las Listas Nominales de Electores divididas en dos apartados. El primer apartado contiene los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su Credencial al 15 de febrero y el segundo apartado contiene los nombres de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral que no obtuvieron su Credencial para Votar con fotografía a esa fecha. Los partidos políticos tienen la posibilidad de formular observaciones a dichas listas, señalando hechos y casos concretos e individualizados, hasta el 14 de abril inclusive.

De las observaciones formuladas por los partidos políticos se integran las modificaciones a que haya lugar y se informa al Consejo General y a la Comisión de Vigilancia a más tardar el 15 de mayo. Los partidos políticos tienen la posibilidad de impugnar ante el Tribunal Electoral este informe.

Si no se impugna el informe o, en su caso, una vez que el Tribunal resuelve las impugnaciones, el Consejo General del Instituto sesiona para declarar que el Padrón Electoral y los Listados Nominales de Electores son válidos y definitivos.

En mayo de 2012, los partidos políticos formularon 2.7 millones de observaciones, que se redujeron a 2.5 millones, una vez aplicados los criterios de cuantificación de registros duplicados. Estas observaciones se revisaron bajo el procedimiento de análisis y dictamen

de procedencia, que había sido aprobado por la Comisión Nacional de Vigilancia el 5 de marzo de 2012. Después de ese tratamiento a las observaciones las que resultaron procedentes fueron 26 mil. Dicho informe no fue impugnado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2.2. Informes de la Credencialización

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone la realización de campañas de actualización para que los ciudadanos que cumplen la mayoría de edad se inscriban al Padrón y obtengan su Credencial para Votar, así como para que informen los cambios de su domicilio o de sus datos personales.

En el periodo comprendido entre las Jornadas Electorales Federales de 2009 y 2012, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores llevó a cabo tres Campañas Anuales Intensas que operaron del 1 de octubre y hasta el 15 de enero de cada año, incrementado la infraestructura tecnológica y humana de los Módulos de Atención Ciudadana y reforzando los mecanismos de difusión para convocar a la ciudadanía. Asimismo, desde el 6 de julio de 2009 y hasta el 31 de marzo de 2012, dispuso el servicio de inscripción al Padrón y Credencialización en periodos distintos a los de actualización intensa.

Durante las tres Campañas Anuales Intensas instrumentadas de 2009 a 2012, se tramitaron 13.4 millones de solicitudes de Credencial y se entregaron 11.2 millones de Credenciales para Votar. En tanto que, en los periodos distintos a los de actualización intensa se atendieron 21.3 millones de solicitudes de trámite y se entregaron 23.1 millones de Credenciales para Votar. En total, durante el periodo comprendido entre el 6 de julio de 2009 y el 31 de marzo de 2012, se realizaron 34.7 millones de trámites y se entregaron 34.3 millones de Credenciales para Votar.

Considerando las 35.6 millones de micas emitidas en el periodo comprendido por las elecciones federales de 2006 a 2009, en sólo seis años el Instituto entregó un número de Credenciales equivalente al 87.9% del total de electores en la Lista Nominal.

2.3. Informes de la depuración del Padrón

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores lleva a cabo un conjunto de procedimientos y actividades técnicas y operativas para el mejoramiento del Padrón Electoral y las Listas Nominales, los cuales permiten dar de baja a los registros de ciudadanos que: fallecieron, fueron suspendidos en sus derechos políticos por resolución judicial, tienen más de un registro electoral, no recogieron la credencial en el plazo establecido, proporcionaron datos personales falsos a la autoridad electoral y perdieron o renunciaron a la nacionalidad mexicana.

Para el desarrollo de estas atribuciones, durante el periodo 2009-2012 se elaboraron una serie de procedimientos puestos a consideración de la Comisión Nacional de Vigilancia y del Consejo General del IFE.

Los *“Lineamientos generales para la depuración del Padrón Electoral en el marco del desarrollo de la estrategia integral para la depuración del Padrón Electoral 2006-2012”* fueron aprobados por la Comisión Nacional de Vigilancia en mayo de 2008 y por el Consejo General de IFE en agosto del mismo año.

Derivado de estos lineamientos la Comisión Nacional de Vigilancia aprobó una serie de procedimientos para la baja de ciudadanos fallecidos, la cancelación de solicitudes de credencial y la cancelación de registros de ciudadanos con domicilios falsos.

En el caso de ciudadanos fallecidos, en el 2008 la Comisión Nacional de Vigilancia admitió la recepción de avisos de los ciudadanos sobre familiares o conocidos fallecidos, los cuales administrados con entrevistas personalizadas y la suscripción de testimoniales, permitieron su exclusión del Padrón Electoral. Adicionalmente, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores instrumentó el *“Proyecto de Verificación en Campo de Registros de Ciudadanos de 95 años y más en el Padrón Electoral”* en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012. En consecuencia, fueron dados de baja 1.4 millones de registros de ciudadanos fallecidos.

En el tema de suspensión de derechos políticos, con base en las notificaciones de las autoridades judiciales competentes y, en su caso, en los resultados de las verificaciones en campo que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores excluyó 169,740 registros de ciudadanos por suspensión de sus derechos político-electorales y se reincorporaron al Padrón Electoral un total de 121,864 registros de ciudadanos que fueron rehabilitados en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

En la revisión del Padrón Electoral para verificar que no existan duplicaciones, el programa consistió en la identificación de duplas de registros en el Padrón Electoral que pudieran corresponder a un mismo ciudadano, las cuales fueron comparadas a partir de elementos biométricos, confronta visual en gabinete y, en su caso, mediante entrevistas, con la aplicación de este procedimiento se excluyeron 257,612 registros duplicados.

En relación con los datos personales falsos proporcionados por los ciudadanos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores aplicó la baja a 16,722 registros por datos falsos del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores, entre el 6 de julio de 2009 y el 15 de mayo de 2012. Este programa es producto de la instrumentación de herramientas biométricas, a partir de la cual se detectaron en el Padrón Electoral grupos de registros con la misma huella digital, con variaciones sustanciales en los datos

personales, en estos casos, el Instituto Federal Electoral presentó la denuncia de hechos ante la autoridad correspondiente.

Se instrumentaron programas para la detección de domicilios presuntamente irregulares. Las actividades desarrolladas en este tema fueron: el análisis de la situación registral, la aclaración ciudadana del domicilio proporcionado, el análisis de la situación jurídica, la exclusión de domicilios irregulares del Padrón Electoral, y notificación a ciudadanos involucrados para garantizar el derecho de audiencia de los ciudadanos involucrados. Derivado de la instrumentación de estos procedimientos, se aplicó la baja de 11,007 por domicilios irregulares.

En disposición del procedimiento y medidas para la cancelación de las solicitudes de trámite realizadas por los ciudadanos que no cumplan con la obligación de acudir a obtener la correspondiente Credencial para Votar en el periodo estipulado, así como de la destrucción de los formatos correspondientes, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores excluyó 238,884 registros de ciudadanos cuyos trámites fueron cancelados.

2.4. Referencia en el Acuerdo de Validez y Definitividad del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores a la Verificación Nacional Muestral 2012

De los informes de la Verificación Nacional Muestral 2012 rendidos a la Comisión del Registro Federal de Electores en sesión extraordinaria celebrada el 11 de mayo de 2012, se desprende que el porcentaje de empadronados respecto de la población de 18 años y más alcanza el 97.6% -el mayor alcanzado en los últimos 16 años-, mientras que en 2011, la proporción fue de 97.5%. Además, destaca que el porcentaje de personas de 18 años y más que tienen Credencial para Votar actualmente asciende a 92.7%, mientras que en 2011 fue de 89.1%.

2.5. Estudios del Comité Técnico del Padrón Electoral

El 27 de octubre de 2011, el Consejo General emitió el Acuerdo mediante el cual se aprobó la creación e integración del Comité Técnico del Padrón Electoral, como instancia de asesoría técnica y especializada para evaluar la calidad y la consistencia del Padrón Electoral y de las Listas Nominales de Electores.

El 11 de mayo de 2012, se presentó el *"Informe Integrado del Comité Técnico del Padrón Electoral, Proceso Electoral Federal 2011-2012"*, que incluye los resultados de los estudios que sobre la calidad y la consistencia del Padrón Electoral, desarrollaron los especialistas que integran dicho órgano técnico.

El Comité Técnico del Padrón Electoral determinó que “[...] considerando que ha quedado acreditada la congruencia externa de la Lista Nominal de Electores respecto de los instrumentos registrales de otras autoridades, y de la dinámica demográfica del país; que la Verificación Nacional Muestral es un método válido para evaluar los instrumentos registrales del Instituto Federal Electoral y que sus indicadores también reflejan la dinámica demográfica de la población mexicana; que los programas de depuración del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores responden a la intensa movilidad interna y externa de la población mexicana; que la distribución territorial de los Módulos de Atención Ciudadana es eficiente y equitativa, y que éstos cuentan con una estructura informática adecuada, se puede concluir que el nivel de precisión que ofrece el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores refleja con alto grado de certidumbre las condiciones de la población registrada, y que los datos no muestran que estos instrumentos registrales pudieran contener sesgos que vulneren su confiabilidad”.

2.6. Valoraciones para el acuerdo de validez

La aplicación de los procedimientos de actualización y depuración del Padrón Electoral, los procedimientos de integración de la Lista Nominal de Electores que solicitaron votar desde el extranjero, así como el análisis y respuesta a las observaciones hechas por los partidos políticos se pusieron a consideración de la Comisión Nacional de Vigilancia y se efectuaron en la forma y tiempo que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como resultado de los trabajos de actualización y de los programas de depuración para la elección federal de 2012, el Padrón Electoral quedó conformado por 84'464,713 ciudadanos inscritos y la Lista Nominal se conformó por 79'454,802 electores.

De lo anterior, y de los resultados de la Verificación Nacional Muestral, así como de las valoraciones que realizó el Comité Técnico del Padrón Electoral, el Consejo General del IFE fundamentó sus valoraciones sobre el Padrón Electoral y la Lista Nominal empleados en las elecciones federales de 2012.

El 24 de mayo de 2012 por votación unánime, el Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó declarar que el Padrón Electoral y los Listados Nominales de Electores eran válidos y definitivos para ser utilizados en la Jornada Electoral del 1 de julio de 2012. Asimismo declaró válida la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

3. Observaciones de los Partidos Políticos

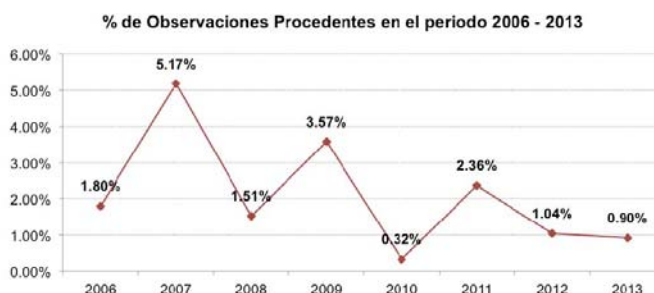
En términos de los artículos 194 y 195 del COFIPE, los partidos políticos formulan anualmente observaciones a las Listas Nominales de Electores para revisión, las cuales son analizadas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, emitiendo el dictamen sobre la procedencia o improcedencia de dichas observaciones, e informando de las modificaciones a que en derecho hubiere lugar al Consejo General del IFE y a la Comisión Nacional de Vigilancia.

Es así que la revisión de las Listas Nominales de Electores por parte de los partidos políticos que mandata la ley, es de hecho también un medio de diagnóstico y un indicador de la calidad de los instrumentos registrales, toda vez que sólo aquellas que resultan procedentes implican una inconsistencia en la aplicación de los procedimientos operativos que constituyen los procesos de actualización y depuración de dichos instrumentos.

A continuación se presenta una tabla en la que se resumen por año, en el periodo de 2006 a 2013, las observaciones formuladas por los partidos políticos, indicando las que resultaron procedentes o improcedentes, después del análisis efectuado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

AÑO	OBSERVACIONES	IMPROCEDENTES	% IMPROCEDENTES	PROCEDENTES	% PROCEDENTES
2006	7,332,056	7,200,169	98.20%	131,887	1.80%
2007	748,283	709,625	94.83%	38,658	5.17%
2008	114,785	113,053	98.49%	1,732	1.51%
2009	2,430,532	2,343,820	96.43%	86,712	3.57%
2010	2,138,679	2,131,915	99.68%	6,764	0.32%
2011	1,042,388	1,017,758	97.64%	24,630	2.36%
2012	2,523,112	2,496,911	98.96%	26,210	1.04%
2013	2,200,551	2,180,806	99.10%	19,744	0.90%
Total	18,530,386	18,194,057	98.18%	336,337	1.82%

Como puede observarse, el promedio de las observaciones que resultaron procedentes en los últimos ocho años es del 1.82%, con una tendencia decreciente en los años 2012 y 2013, de 1.04% y 0.90% respectivamente. A continuación se presenta la gráfica que muestra la tendencia antes señalada:



Particularmente, para el año 2013, los Partidos Políticos formularon 2'200,551 observaciones, correspondientes a ciudadanos que pudieran estar indebidamente inscritos o excluidos en la Lista Nominal, y a registros con presuntas inconsistencias en los datos, para su análisis y dictamen de procedencia por parte del Registro Federal de Electores.

Del total de observaciones a la Lista Nominal de Electores en este año, el 99.77% fueron presentadas por los representantes de los partidos políticos ante la CNV; el 0.21% por las representaciones partidistas en las Comisiones Locales de Vigilancia, y el 0.02% restante a través de los órganos electorales locales, en el ámbito de los Procesos Electorales Locales Concurrentes que transcurren en dichas entidades. Se trata entonces, de revisiones exhaustivas en el ámbito nacional y estatal, a las bases de datos que conforman la lista nominal de electores.

Con base en la metodología aprobada por los partidos políticos en el año 2012, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores ejecutó procesos informáticos de consulta a la base de datos del Padrón Electoral a partir de cada una de las observaciones. Además, para el análisis de los presuntos registros duplicados (la observación más frecuente), se aplicó la más avanzada tecnología de comparación biométrica por huella dactilar e imagen facial.

Complementariamente, la DERFE revisó los expedientes registrales de los ciudadanos respectivos, recurso especialmente relevante en el caso de bajas por fallecimiento o suspensión de los derechos político-electorales.

Como última fase de este proceso de análisis y dictaminación, el personal de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores llevó a cabo verificaciones en campo, una vez agotadas las etapas de revisión previas.

Después de todo ese proceso de análisis y verificación, el número de observaciones procedentes fue de 19,744 registros. Es decir, los casos dictaminados como procedentes significan el 0.90% del total de las observaciones planteadas por los partidos políticos.

El total de las observaciones presentadas representa el 2.72% de la Lista Nominal de Electores, mientras que las observaciones dictaminadas como procedentes representan el 0.024% de dicho listado, proporción que refleja la calidad y consistencia del instrumento electoral.

Es importante mencionar que las observaciones a la Lista Nominal por inconsistencias de género observadas por las representaciones de los partidos políticos fueron dictaminadas como improcedentes por lo que es necesario fortalecer el procedimiento para tender dichos casos. En función de lo anterior se acordó entre la DERFE y los propios partidos que integran la Comisión Nacional de Vigilancia y sus Grupos de Trabajo, el analizar nuevos mecanismos de atención a las observaciones que han surgido, como es el caso de las de inconsistencias de género y algunas otras que pudieran surgir en el futuro y que por su naturaleza requieren procedimientos novedosos para asegurar la actualización y confiabilidad de la Lista Nominal.

4. Elementos Operativos y Técnicos en la Actualización del Catálogo y del Padrón Electoral

Las actividades de integración, depuración y actualización de los instrumentos electorales realizadas a partir de 1991, hicieron posible la conformación de un Padrón Electoral cuyas características principales han sido la transparencia, certeza y confiabilidad.

La continuación de las tareas de actualización y mejoramiento de la calidad de los instrumentos electorales ha permitido el desarrollo de los comicios federales celebrados a partir de 1994, y coadyuvado en la realización de los Procesos Electorales Locales para la renovación de Gubernaturas, Congresos Locales y de Ayuntamientos en todo el país.

La totalidad de los trámites registrales que realizan los ciudadanos en los Módulos de Atención Ciudadana (MAC) a través del Formato Único de Actualización y Recibo (FUAR), son sujetos a diversos procedimientos de validación para verificar la identidad de los solicitantes, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para ser incorporado o actualizado en los instrumentos electorales registrales.

Para efectos de su identificación, desde el momento en el cual el ciudadano se presenta en el MAC, le son requeridos los documentos probatorios de su identidad y su lugar de residencia que se encuentran establecidos en los acuerdos de la materia adoptados por la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV). Dichos documentos son digitalizados y almacenados en un repositorio central, lo que permite su auditabilidad en cualquier momento.

Asimismo, desde el inicio del trámite se captan los datos personales y los biométricos del ciudadano (foto, huellas dactilares y firma), mediante los cuales se verifica inicialmente la identidad del ciudadano en la base de datos de la entidad federativa.

Adicionalmente, en los módulos que cuentan con conexión a la red institucional, se efectúa la identificación del ciudadano en la base de datos nacional, mediante la autenticación a través de sus huellas dactilares y su imagen facial, utilizando para ello, la más avanzada tecnología de comparación biométrica en una solución integral de identificación multibiométrica.

Se debe resaltar que estos mecanismos de identificación se han venido fortaleciendo para mejorar los niveles de precisión, lo que ha concretado en la evolución de un esquema de captación y comparación de 2 huellas, a uno de 10 huellas, a partir del mes de julio de 2012.

De igual forma, la integración de tecnología de comunicación celular a los MAC durante el año 2012, ha permitido que prácticamente la totalidad de los módulos (incluyendo los que operan de manera itinerante, o móviles) cuenten con acceso a la red institucional, y consecuentemente, a los servicios de identificación en línea en la base de datos nacional.

Aunado a los esquemas de identificación anteriormente mencionados, para los casos en que no se logre la identificación plena del ciudadano en los módulos, se dispone de mecanismos de búsqueda exhaustivos a nivel central, en el Centro de Cómputo y Resguardo Documental (CECYRD), los cuales incorporan búsquedas biométricas por huella dactilar de los ciudadanos solicitantes en la base de datos nacional (servicios de búsqueda 1:N, en terminología técnica).

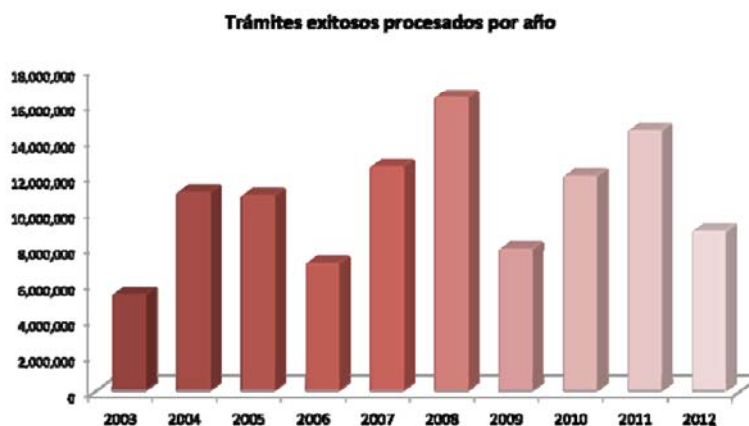
También en el nivel central se aplican mecanismos y procedimientos que permiten verificar si el ciudadano solicitante fue suspendido del goce de sus derechos político-electorales, o si está manifestando datos personales significativamente distintos a los datos personales manifestados en un trámite previo, lo que pudiera representar una presunta situación de datos personales falsos (o datos personales irregulares, en la terminología utilizada en el Instituto).

En ambos casos, la DERFE instrumenta acciones de verificación con los ciudadanos o con las autoridades competentes, de tal forma que se determine plenamente la situación del ciudadano y el cumplimiento de los requisitos, y sólo en caso de resultar procedente, de conformidad con la normatividad de la materia, se proceda a expedir la correspondiente credencial para votar.

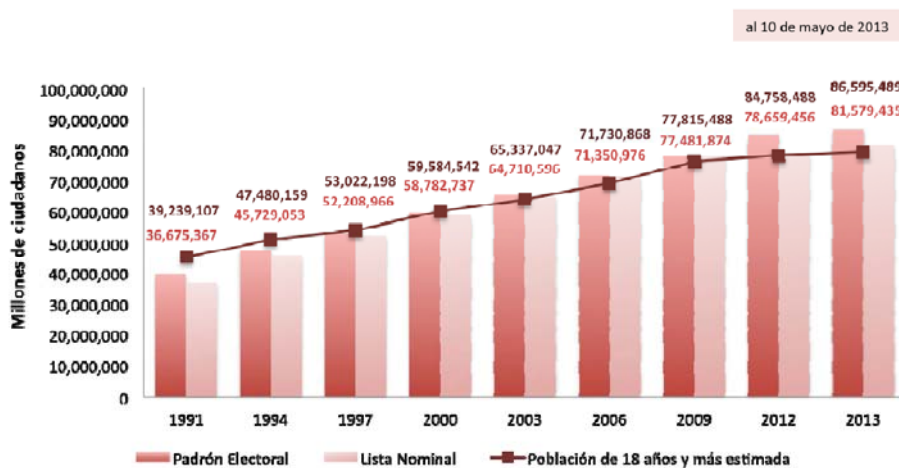
Cabe mencionar que uno de los proyectos que tiene la DERFE planteados para el año 2013, tiene como objetivo fortalecer la identificación y verificación de la situación de los ciudadanos, llevando hasta los MAC servicios que actualmente aplican sólo a nivel central.

Finalmente, el proceso de credencialización asegura, en su última fase, que las Credenciales para Votar producto de los trámites registrales que cumplieron con todas las validaciones establecidas sean entregadas únicamente a sus titulares, lo cual se realiza mediante la autenticación por huella dactilar del ciudadano en el momento en que acude a recoger su credencial.

Bajo estos mecanismos de validación, la DERFE procesó en el periodo de julio de 2009 a marzo de 2012, un total de 34.7 millones de trámites registrales. En la gráfica que se muestra a continuación se observa el número de trámites registrales procesados por año en el periodo de 2003 a 2012.



Derivado del procesamiento de los trámites registrales que actualizan el Padrón Electoral se ha conformado un Padrón Electoral que incluye a la gran mayoría de los ciudadanos mexicanos residentes en territorio nacional y algunos de los que residen en el extranjero. La siguiente gráfica muestra la evolución del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores en el periodo 1991 al 2013.



Por otra parte, la DERFE aplica también, de manera permanente, programas para la depuración de los instrumentos registrales, los cuales permiten mantener el nivel de calidad de dichos instrumentos, habiendo aplicado en el periodo de julio de 2009 a mayo de 2012, las bajas por los siguientes conceptos:

Programa	Bajas aplicadas 2009 – 2012
Programa de Bajas por Defunción	1,369,599
Programa de Bajas por Suspensión	169,740
Programa para la Detección y Eliminación de Registros Duplicados	257,612
Cancelación de Trámites (Artículo 199)	238,884
Datos Personales Irregulares	16,722
Domicilios Irregulares	11,007
Total de Bajas	2,063,564

Adicionalmente, se proporcionan las bajas aplicadas en el periodo 1997 a 2012 y las que se han aplicado en el año 2013 por los programas de depuración del Padrón Electoral:

Programa	Bajas aplicadas 1997-2012	Bajas aplicadas 2013 (1 Ene - 10 May)
Programa de Bajas por Defunción	5,036,896	206,055
Programa de Bajas por Suspensión	683,501	16,669
Programa para la Detección y Eliminación de Registros Duplicados	2,101,714	40,078
Cancelación de Trámites (Artículo 199)	3,793,038	76,610
Datos Personales Irregulares	21,268	1,085
Domicilios Irregulares	11,059	2,130
Total de Bajas	11,647,476	342,600

III. Análisis Técnico, Operativo y Financiero para la Implementación de una “Técnica Censal Total”

1. Aspectos técnicos y operativos para la aplicación de la Técnica Censal Total

La implementación de la Técnica Censal Total es factible siempre y cuando conlleve una logística que combine, tanto elementos técnicos como operativos, lo cual comprendería visitar aproximadamente a 44.5 millones de viviendas que se estima existen en el país, con el propósito de obtener la información de 77.8 millones de ciudadanos en edad de votar, para lo cual se considera la realización de al menos una visita por domicilio.

Cabe señalar que, en caso de que en la primera visita no se pudiera encontrar al ciudadano en cuestión, se realizarían visitas adicionales al domicilio, hasta en seis intentos para recabar la información, tomando como referencia las visitas realizadas en el la Técnica Censal Total celebrada en el año de 1991.

El objetivo de las visitas, sería realizar entrevistas casa por casa para obtener la información básica de los mexicanos de 18 años y más, consistente en:

- Apellido paterno, apellido materno y nombre completo
- Lugar y fecha de nacimiento
- Edad y sexo
- Domicilio actual y tiempo de residencia
- Ocupación
- Número y fecha del certificado de naturalización
- Entidad federativa, municipio, localidad, distrito electoral uninominal y sección electoral

Las metas a alcanzar serían realizar la enumeración exhaustiva de las viviendas existentes en el país, realizar el levantamiento del Catálogo General de Electores y obtener la información para el periodo del 1 de abril al 30 de junio de 2014 o posterior el Proceso Electoral Federal 2014 - 2015.

De esa manera, se verificaría la información contenida en el Padrón Electoral de las 67,946 secciones electorales del país, procediéndose, en su caso, a la actualización de los registros mediante la información proporcionada en forma directa y personal por parte de los ciudadanos a los visitadores domiciliarios.

La aplicación de la Técnica Censal Total se realizaría en varias visitas: la primera, tendría una duración de 45 días aproximadamente. En este periodo los visitadores domiciliarios acudirían a las viviendas para entrevistar a un informante adecuado, quien proporcionaría los datos de cada uno de los ciudadanos residentes habituales en la vivienda y se identificaría la situación registral

de aquellos que se cambiaron a otro domicilio. Este mismo procedimiento se aplicaría en las visitas subsecuentes, así la segunda visita duraría 27 días, la tercera 16 días, la cuarta 10 días, la quinta seis días y la sexta dos días.

Es necesario destacar que el tiempo estimado a partir de la segunda visita considera la búsqueda de los ciudadanos no localizados en visitas anteriores.

De manera previa a la realización de la Técnica Censal Total, se llevaría a cabo un recorrido para actualizar la cartografía electoral. Cabe mencionar que la actividad permanente de la actualización cartográfica que instrumenta la DERFE tiene solamente por alcance el identificar cambios en el desarrollo urbano a nivel de colonia, comunidad, manzana, etc., en tanto que para la aplicación de la Técnica Censal Total se requiere un levantamiento de la ubicación exacta y número de cada vivienda tanto externa como interna en zonas urbanas y rurales. Lo anterior, debido a que los encuestadores requieren de un plano con la ubicación exacta en donde aplicarían la encuesta/cuestionario.

Adicionalmente a lo anterior se realizaría una amplia e intensa campaña de difusión, principalmente, a través de la radio, televisión y prensa, la cual se complementaría con la utilización del perifoneo, mantas, bardas, carteles y diversos medios de comunicación, a fin de informar a la ciudadanía respecto a los objetivos y modalidades, así como para que estuviera pendiente de la llegada de los visitadores a su domicilio.

1.1. Recursos humanos y logísticos

Las estrategias generales a utilizar serían: actualizar el marco geográfico electoral actual en el ámbito nacional, utilizar un cuestionario básico de llenado sencillo, configurar una estrategia de campo acorde a un levantamiento exhaustivo y asegurar la cobertura mediante verificaciones de zonas específicas y/o conflictivas.

Con la finalidad de determinar las actividades que se desarrollarán en la Técnica Censal Total, las 67,946 secciones electorales urbanas, rurales y mixtas que componen el país, se reclasificarán en siete grupos, de acuerdo a su extensión, topografía, amezamiento, localidades y vías de comunicación. Con ello, se podrán conocer los costos y tiempos de los recorridos domiciliarios de una forma más precisa para llevar a cabo el operativo de campo.

El operativo de campo comenzaría con un recorrido previo a las visitas domiciliarias, para revisar los productos cartográficos en las áreas urbanas y rurales, a fin de identificar zonas de nueva creación o asentamientos irregulares para hacer las adecuaciones respectivas en el plano cartográfico.

Los productos que se actualizarían o generarían como resultado de operativo de campo y la actualización cartográfica serían los planos urbanos seccionales, croquis municipales seccionales y productos por sección individual, los cuales contienen las claves de identificación geo-electoral que podrían ser utilizadas en el llenado de los instrumentos de captación de información ciudadana.

Para realizar los trabajos de actualización cartográfica, se tiene una estimación de más de 20 mil personas, consideradas como figuras operativas.

Después de realizar este recorrido para adecuar la cartografía se procedería a iniciar la visita domiciliaria a los ciudadanos, a través de diversos mecanismos que consideren el tipo de asentamiento (rural o urbano), los horarios laborales o escolares de la población, zonas de alto riesgo y/o de difícil acceso.

La información generada durante el operativo de campo se consignaría en los instrumentos de captación de información ciudadana.

En cuanto a la estructura de organización para el operativo de campo de la Técnica Censal Total, ésta comprendería a los Vocales adscritos a las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, Subcoordinadores Distritales, Jefes de Visitadores, Validadores y Visitadores Domiciliarios.

Con la finalidad de eficientar la organización del operativo se establecerían tramos de control para garantizar el desarrollo óptimo de las actividades.

Las cargas de trabajo están calculadas a partir de la tipificación establecida para las secciones electorales, previendo cubrir adecuadamente el universo de viviendas a visitar. Se estima que un Visitador Domiciliario, en promedio, aplique entre 15 y 22 formatos de captación de información.

Para la estrategia de capacitación, se elaborarían manuales operativos por cada puesto de la estructura operativa. Estos manuales describirían de forma detallada los procedimientos que el personal desarrollaría en campo.

La capacitación se impartiría a través de grupos pequeños y homogéneos de capacitadores que permitan atender con calidad el proceso enseñanza-aprendizaje, se incluye personal adicional que sustituya posibles deserciones antes o durante el operativo.

En términos generales, se requiere un número considerable de personas que integraría la plantilla para la realización del operativo de campo que visitaría a la población ciudadana estimada en 77.8 millones, integrada por más de 50 mil personas.

Dicha plantilla de personal permitiría cubrir el total de las viviendas ubicadas en 67,946 secciones electorales urbanas, rurales y mixtas que se tienen en todo el territorio nacional.

Cada Visitador constataría con un informante adecuado, por vivienda, los nombres y domicilio que aparecen en la base de datos del Padrón Electoral.

De acuerdo con los resultados obtenidos en la Técnica Censal Total realizada en 1991, en cada vivienda se espera encontrar tres ciudadanos en promedio y obtener información en aproximadamente el 70% de las viviendas visitadas; de éstas, se estima que se encontraría personalmente al 50% de los ciudadanos residentes, de los cuales el 70% no tendría cambios en sus datos, por lo que el 30% restante sería población susceptible de requisitar el instrumento de captación de información.

La productividad diaria calculada por visitador para verificar la información de los ciudadanos anotados correctamente en el Padrón Electoral y para requisitar el formato correspondiente, en una jornada compuesta de siete horas de trabajo (equivalente a 420 minutos), sería de 22 Formatos Únicos de Actualización en las secciones urbanas de mayor concentración; decreciendo proporcionalmente hasta aquellas secciones rurales dispersas donde la productividad alcanzaría la requisición de 14 Formatos Únicos de Actualización al día.

2. Aspectos financieros para determinar la factibilidad, en su caso, de la implementación de la Técnica Censal Total

Con el propósito de llevar a cabo la estimación presupuestal de la aplicación de la Técnica Censal Total, se parte de la base de que se utilizará una metodología que implique visitas a las viviendas existentes en el país, a efecto de actualizar información registral de los ciudadanos de 18 años y más.

Para la estimación presupuestal se consideran principalmente las siguientes etapas:

- Planeación operativa.
- Preparación de la logística de operación.
- Desarrollo del operativo, levantamiento de información.
 - Levantamiento de información.
 - Verificación de la información que se requiera.
- Procesamiento de la información.

Asimismo, la estimación presupuestal de la Técnica Censal Total considera como base el presupuesto ejercido en el Censo de Población y Vivienda (CPyV) realizado en el 2010, a precios constantes:

(Millones de Pesos)		
CAPÍTULO DE GASTO	EJERCIDO CPyV 2010	PRECIOS CONSTANTES
SERVICIOS PERSONALES	3,260.2	3,700.0
MATERIALES Y SUMINISTROS	115.5	131.0
BIENES Y SERVICIOS GENERALES	1,062.2	1,205.6
TOTAL	4,438.0	5,036.6

Fuente: ASF Auditoría de Desempeño 10-0-40100-07-1019 GB-136, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

La descripción de los aspectos que comprenderían los montos presupuestales estimados para la realización de la Técnica Censal Total se refiere a lo siguiente:

- Servicios Personales.- Se requiere la contratación de un conjunto de especialistas en diversas actividades tales como:
 - Cartógrafos a efecto de conformar planos con la ubicación exacta de los domicilios.
 - Encuestadores para aplicar la cédula/cuestionario.
 - Verificadores de campo y Supervisores de información.
 - Capturistas para registrar los diversos insumos e información recopilada
 - Analistas para conformar y clasificar la información recopilada
- Materiales y Suministros.- Se requieren diversos materiales para permitir la aplicación de la encuesta y el desarrollo de la instrumentación de la técnica censal total, desde uniformes a los encuestadores así como el mismo material de la encuesta.
- Bienes y Servicios Generales.- Se requiere de equipamiento informático y de instalaciones para el diverso personal contratado.

IV. Estado actual y número de registros en el Catálogo General de Electores

El Catálogo General de Electores se encuentra distribuido en las siguientes estructuras de la base de datos que se resguarda en el Centro de Cómputo y Resguardo Documental:

- Estructuras de datos que contienen los registros vigentes en el Padrón Electoral
- Estructuras de datos que contienen los registros que fueron actualizados simultáneamente en el Catálogo General de Electores y en el Padrón Electoral, pero que ya no se encuentran vigentes en el Padrón, es decir, que se encuentran registrados como bajas

Ahora bien, por su propia naturaleza se tienen conceptos de baja que implican que el ciudadano no cumpla ya la condición de ser mexicano mayor de 18 años y, por lo tanto, no deba estar en el Catálogo General de Electores:

- Bajas por defunción
- Bajas de menores de edad
- Bajas por pérdida de nacionalidad

Igualmente, se tienen conceptos de baja que no deben estar en el Catálogo General de Electores por lo que establece el artículo 177 del COFIPE, en su párrafo 4, en el sentido de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores verificará que en el Catálogo General de Electores no existan duplicaciones, a fin de asegurar que cada elector aparezca registrado una sola vez:

- Bajas por duplicados
- Bajas por datos personales irregulares

De esta forma, para integrar la información de los registros que están en el Catálogo General de Electores, pero que no están vigentes en el Padrón Electoral, se consideran las estructuras de datos que contienen los tipos de baja que implican que el ciudadano pueda regresar al Padrón Electoral mediante un trámite de reinscripción o una reincorporación:

- Bajas por suspensión de derechos político-electorales
- Bajas por cancelación del trámite, al no haber acudido el ciudadano a obtener su Credencial para Votar en el plazo establecido por el COFIPE
- Bajas por domicilio irregular

Bajo las consideraciones anteriores, se ejecutaron procesos informáticos de consolidación de la información histórica de bajas que tiene disponible la Dirección Ejecutiva del Registro Federal

de Electores en la base de datos central, para los tipos de bajas correspondientes a suspensión de derechos, cancelación del trámite y domicilio irregular.

Asimismo, considerando que para un ciudadano puede existir más de un registro de baja del Padrón Electoral, se seleccionó el registro de baja con fecha más reciente.

Finalmente, tomando en cuenta que un ciudadano dado de baja por los conceptos referidos puede reinscribirse o reincorporarse al Padrón Electoral, se descartaron las bajas para las que el registro del ciudadano se encuentra vigente en el Padrón Electoral. Esta verificación se realizó por clave de elector completa.

Como producto de estos procesos, se obtuvieron los resultados que se muestran en la siguiente tabla:

PROCESO DE INTEGRACIÓN DE BAJAS, AL 30 DE JUNIO DE 2013	TIPO DE BAJA			
	Suspensión de derechos	Cancelación de trámite	Domicilio irregular	Total
Total de bajas registradas en la base de datos histórica	707,001	8,529,345	13,892	9,250,238
Bajas únicas por ciudadano (selección de la más reciente)	521,972	8,493,258	13,860	9,029,090

1. Tabla de número registros del Catálogo General de Electores

Con base en el procedimiento expuesto, las cifras del Catálogo General de Electores, el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, con fecha de corte al 30 de junio de 2013 son:

CATÁLOGO GENERAL DE ELECTORES			PADRÓN ELECTORAL	LISTA NOMINAL DE ELECTORES
Registros vigentes en el Padrón Electoral	Registros no vigentes en el Padrón Electoral	Catálogo General de Electores		
86,797,799	9,029,090	95,826,889	86,797,799	81,856,321

En este punto se debe precisar que cuando un ciudadano dado de baja regresa al Padrón Electoral mediante un trámite de reinscripción, el sistema le asigna el número consecutivo siguiente en la clave de homonimia (últimos dos dígitos de la clave de elector); es decir, en el

trámite de inscripción se asigna el consecutivo '00' a la clave de homonimia, posteriormente, ocurre la baja y cuando el ciudadano se reinscribe se asigna el consecutivo '01' y así sucesivamente.

Como se mencionó en la descripción del procedimiento de integración de información, el descarte de bajas para las que el ciudadano regresó al Padrón Electoral se realizó mediante la clave de elector completa (18 dígitos), a efecto de tener certeza en la identificación en el Padrón del registro del ciudadano que causó baja.

Lo anterior es relevante considerando que un subconjunto de los 9 millones de ciudadanos que causaron baja por suspensión de derechos, por cancelación del trámite o por domicilio irregular, pudieran haber regresado al Padrón Electoral con una clave de elector diferente, particularmente en la clave de homonimia.

Por ello, y para identificar con precisión este subconjunto, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores continuará con la ejecución de procesos de integración de información, como se indica a continuación:

- Para las bajas aplicadas a partir del mes de septiembre de 2003 (modelo operativo con el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores), se cuenta con las imágenes de foto y huella en el registro de baja, por lo que se realizará una verificación biométrica por huella y/o por comparación visual de la fotografía, para determinar los registros de los ciudadanos que regresaron al Padrón Electoral.
- Para las bajas aplicadas antes del mes de septiembre de 2003, considerando que no se cuenta con las imágenes en el registro de baja, sería necesario efectuar un cruce informático por clave de elector sin homonimia (primeros 16 dígitos) y por nombre completo.

Actualmente, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores se encuentra realizando las estimaciones de tiempos y recursos necesarios para llevar a cabo estas actividades.

V. Conclusiones

Este análisis tiene su origen en las recomendaciones al desempeño que realizó la Auditoría Superior de la Federación el 17 de febrero de 2011, en la que interpreta de manera muy particular que la aplicación de la Técnica Censal Total es un programa que debe ser continuo o temporal, mediante el cual se actualice el Catálogo General de Electores; sin embargo, como se ha señalado anteriormente, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevén los mecanismos de actualización de los instrumentos electorales (Catálogo General de Electores y Padrón Electoral). Adicionalmente, en la legislación en la materia se reconoce como atribución del órgano máximo de dirección del Instituto la definición de su aplicación.

Con base en lo anterior, se concluye que la Técnica Censal Total es solamente uno de los diversos procedimientos para formar y actualizar los dos instrumentos en materia del Registro Federal de Electores, y que adicionalmente se cuenta, entre otros procedimientos con: la aplicación de la técnica censal parcial; la campaña anual intensa y la campaña permanente; la propia inscripción de los ciudadanos; y el apoyo de las autoridades locales y federales para el mantenimiento y actualización del Catálogo y del Padrón Electoral.

Cabe mencionar que la aplicación de la Técnica Censal Total, es una atribución exclusiva del Instituto, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 177, numeral 1, del Código Comicial, en donde se determina como facultad potestativa del Consejo General como órgano máximo de dirección del Instituto, para que sea quien determine la posibilidad de aplicar la Técnica Censal Total dentro de las técnicas disponibles, pero siempre y cuando se haya considerado que el Catálogo General de Electores no contiene los elementos suficientes del que pueda derivarse un Padrón Electoral integral, auténtico y confiable.

Tal como se documenta en el presente estudio, es importante mencionar que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores desde 1999 a la fecha ha desarrollado las tareas inherentes a la actualización y depuración del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral, en los términos de las Políticas y Programas Generales del Instituto aprobados por el Consejo General del IFE y de los acuerdos establecidos con la Comisión Nacional de Vigilancia.

La actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral implica la instrumentación de diferentes campañas de actualización al mismo, las cuales contribuyen a mantener desde 1991 un índice aceptable de cobertura y calidad en estos instrumentos registrales; cabe mencionar que dicho índice ha mejorado gradualmente con el paso del tiempo.

En abundancia a lo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores continúa trabajando para mejorar y fortalecer los procedimientos y campañas relacionados con la inscripción oportuna de los ciudadanos que cumplieron los 18 años de edad, así como la actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral.

En este sentido, se instrumentan campañas de difusión a fin de brindar información y convocar a los ciudadanos para que: se suscriban al Catálogo General de Electores y al Padrón Electoral, notifiquen su cambio de domicilio o soliciten la reposición de su Credencial. En apoyo a estas campañas, la ciudadanía cuenta con orientación e información permanente, a través del servicio nacional del Centro de Atención Ciudadana proporcionado por IFETEL y los Centros Estatales de Consulta Electoral y Orientación Ciudadana, los cuales han contribuido a facilitar la participación ciudadana y, por ende, a mejorar la calidad del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral.

Paralelamente, se efectúan tareas para actualizar y digitalizar la cartografía electoral y los sistemas de información geográfica que sirven de base para las labores permanentes de actualización del Catálogo General de Electores, del Padrón Electoral y credencialización, lo cual coadyuva en la localización de los ciudadanos que serán capacitados como funcionarios de mesas directivas de casilla y en las labores de logística relacionadas con la ubicación e instalación de las casillas electorales durante los Procesos Electorales Federales.

Por otro lado, se tiene considerado que los ciudadanos puedan recurrir a las instancias administrativas y los juicios para la protección de sus derechos político-electorales, mediante los cuales pueden apelar las omisiones o resoluciones de la autoridad electoral.

Tal como se mencionó en el apartado II, punto 1.1, del presente estudio, con base en la Verificación Nacional Muestral del año 2012, se cuantificó que el 97.6% de la población residente en el país está empadronada. Cabe mencionar que al 31 de mayo de 2013, el Padrón ascendió a 86'682,095 y la Lista Nominal de Electores a 81'712,471 registros, los cuales contienen a su vez a los mexicanos empadronados que viven en el extranjero.

En este orden de ideas, las actividades a realizar por la DERFE en el corto plazo, a efecto de complementar y fortalecer las actividades descritas en esta sección de conclusiones en el contexto de la actualización y depuración del Registro Federal de Electores, son las siguientes:

- Modificación del Formato Único de Actualización y Recibo por "Solicitud de Inscripción y Actualización del Registro Federal de Electores", por parte de la Comisión Nacional de Vigilancia.
- La información del Catálogo General de Electores se actualiza de manera paralela con los procedimientos de actualización del Padrón Electoral, en virtud de que ambos instrumentos registrales contienen la misma estructura de datos, en este sentido se desarrollarán los reportes específicos complementarios que permitan mostrar la información a detalle del Catálogo General de Electores indicado.
- Instrumentación de una campaña de Difusión en términos del artículo 182 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el fin de actualizar el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, para ello se realizará anualmente a partir del día 1º de octubre y hasta el 15 de enero siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía, a efecto de que acudan a las oficinas establecidas a realizar el trámite de Inscripción o Actualización al Registro Federal de Electores.

- Llevar a cabo los estudios correspondientes con la finalidad de determinar la viabilidad de poder hacer cruces de información que no sea confidencial, con instancias gubernamentales que tengan registros de ciudadanos de 18 años de edad y más, en los términos de lo que establezcan las normatividades en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.
- Se planteará la propuesta de analizar la posibilidad de omitir del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el Catálogo General de Electores, en virtud de que este tuvo su origen mediante la aplicación de la Técnica Censal Total y posteriormente se ha actualizado de manera permanente y simultánea al Padrón Electoral.

Con base en lo anteriormente expuesto, si bien es cierto que el Instituto Federal Electoral podría realizar la Técnica Censal Total, en términos técnicos y operativos, también es cierto que no es necesario llevarla a cabo, en virtud de que representa una erogación considerable para el erario público, tomando en cuenta que se tiene un Catálogo General de Electores del que se deriva un Padrón Electoral sustentado en diversos procedimientos internos y externos.

Aunado a lo anterior, la información recopilada mediante la instrumentación de una Técnica Censal Total no podrá utilizarse para actualizar y complementar al Padrón Electoral, debido a que de una interpretación al artículo 184 del COFIPE los registros del Padrón Electoral sólo se modifican en función de una solicitud ciudadana mediante el formato denominado "Formato Único de Actualización y Recibo (FUAR)". En este orden de ideas, cabe mencionar que tanto el Catálogo General de Electores como el Padrón Electoral se actualizan permanentemente mediante la realización de la Campaña Anual Intensa (CAI) y de la Campaña de Actualización Permanente (CAP), ambas con la inscripción directa de los ciudadanos a través del formato en comento en el que se captan los datos de los ciudadanos que acuden a realizar sus trámites registrales, tal como se menciona en la sección 3.2, inciso 5) del presente estudio denominada "Actualización del Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral".


De lo anterior, se advierte que si bien es cierto que la información derivada de la instrumentación de la Técnica Censal Total se obtiene a través de un procedimiento que se realiza mediante entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de 18 años, también lo es, que la información recabada, solo sirve de base para la conformación del Padrón Electoral, una vez que los ciudadanos llenan la solicitud respectiva.

Por tal motivo, se reitera que el Catálogo General de Electores contiene los elementos suficientes para afirmar que actualmente del mismo se deriva un Padrón Electoral con las condiciones adecuadas razón por la cual el Consejo General ha declarado la validez y definitividad de los instrumentos electorales que han sido utilizados en las diversas Jornadas Electorales que han tenido lugar. Dichas condiciones también han sido aceptables para que el Comité Técnico del Padrón Electoral declare que el nivel de precisión que ofrece el Padrón Electoral refleja certidumbre los datos de la población registrada, y no existen elementos que muestren que el Padrón pudiera contener sesgos que vulneren su confiabilidad.

VI. Anexo

Contenido del cuadernillo “Listado de Viviendas y Ciudadanos” para el levantamiento de la información en 1991, el cual contiene la “Cédula de Incorporación al Catálogo” y “Solicitud de Inscripción al Padrón” también denominado como el “Documento Fuente”.

Imagen 1
“Listado de Viviendas y Ciudadanos A”



Padrón Electoral 1991

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

LISTADO DE VIVIENDAS Y CIUDADANOS

LISTADO _____ DE _____

IDENTIFICACION ELECTORAL										MARQUE CON LÍNEA "X" URBANO RURAL																															
NOMBRE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA								CLAVE		<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td colspan="4" style="text-align: center;">LLENAR DURANTE EL EMPADRONAMIENTO</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">VIV. EN MZA O LOC.</td> <td style="text-align: center;">VIVIENDA RUR.</td> <td style="text-align: center;">CIUDADANOS ESTADOS</td> <td style="text-align: center;">CIUDADANOS EMPADRONADOS</td> </tr> <tr> <td>11 VISITA</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>24 VISITA</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="text-align: center;">LLENAR AL FINAL DEL EMPADRONAMIENTO</td> </tr> <tr> <td colspan="4">TOTAL</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>				LLENAR DURANTE EL EMPADRONAMIENTO				VIV. EN MZA O LOC.	VIVIENDA RUR.	CIUDADANOS ESTADOS	CIUDADANOS EMPADRONADOS	11 VISITA				24 VISITA				LLENAR AL FINAL DEL EMPADRONAMIENTO				TOTAL							
LLENAR DURANTE EL EMPADRONAMIENTO																																									
VIV. EN MZA O LOC.	VIVIENDA RUR.	CIUDADANOS ESTADOS	CIUDADANOS EMPADRONADOS																																						
11 VISITA																																									
24 VISITA																																									
LLENAR AL FINAL DEL EMPADRONAMIENTO																																									
TOTAL																																									
NOMBRE DEL MUNICIPIO								CLAVE																																	
NOMBRE DE LA LOCALIDAD								CLAVE																																	
DISTRITO	CLAVE	SECCION	CLAVE	MANZANA	CLAVE	CODIGO POSTAL		CLAVE																																	
INICIO DE EMPADRONAMIENTO				DIA	MES	ANO	TERMINO		DIA	MES	ANO																														

DIBUJE EL CROQUIS DE LA MANZANA O LOCALIDAD RESPETANDO EL NORTE GEOGRAFICO

NO REBASE LA LINEA

N

O E

S

NO REBASE LA LINEA

VALIDADOR

FIRMA

VISITADOR

FIRMA

OBSERVACIONES :

Imagen 3
"Cédula de Incorporación al Catálogo"

FECHA

--	--	--	--	--

FOLIO DE CONTROL

--	--	--	--	--

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES
CEDULA DE INCORPORACION AL CATALOGO
(LLENAR CON TINTA AZUL Y LETRA MAYUSCULA DE MOLDE)

CI - 04

60 000 001

INFORMACION DEL CIUDADANO

IDENTIFICACION ELECTORAL

ENTIDAD FEDERATIVA (NOMBRE)	CLAVE	DTTO.	MUNICIPIO (NOMBRE)	CLAVE
LOCALIDAD (NOMBRE)	CLAVE	SECCION	M2NA.	

NOMBRE COMPLETO

NOMBRE(S)

APELLIDO PATERNO

APELLIDO MATERNO

DOMICILIO

CALLE, AVENIDA, ANDADOR, CALZADA, PRIVADA, EDIFICIO, OTRO (ESPECIFIQUE)	No. EXT.	No. INT.
COLONIA, BARRIO, FRACCIONAMIENTO, LOCALIDAD (SOLO EN ZONA URBANA)	CODIGO POSTAL	TMPO. DE RES. AÑOS MESES

DATOS GENERALES

LUGAR DE NACIMIENTO (ENTIDAD)	CLAVE	FECHA DE NAC.	EDAD	OCUP.	SEXO	FECHA Y No. DE CERT. DE NAT.
					H M	

FUNCIONARIO ELECTORAL

PUESTO _____

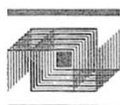
CLAVE

NOMBRE _____

FIRMA _____

1 ORIGINAL Y
2 COPIAS

Imagen 4
"Solicitud de Inscripción al Padrón"



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES
SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN AL PADRÓN

90000001

FECHA DE INSCRIPCIÓN

DÍA MES AÑO

LLLENAR CON ENTALDZA Y
LETRA DE MAYOR
MANUSCRITO

OTRO

IDENTIFICACION ELECTORAL

ENTIDAD FEDERATIVA:	CLAVE	DISTRITO	NOMBRE DEL MUNICIPIO:	CLAVE	
NOMBRE DE LA LOCALIDAD:			CLAVE	SECCION	MANZANA

DOMICILIO

AVENIDA, CALLE, CALZADA, CARRETERA, ANDADOR, PRIVADA, EDIFICIO, MANZANA U OTRO (ESPECIFIQUE)	No. EXT. O KM	No. O LETRA INT.
COLONIA, BARRIO, FRACCIONAMIENTO U OTRO (ESPECIFIQUE)	CODIGO POSTAL	

NOMBRE COMPLETO
(SR. ABBREVIATURAS)

NOMBRE (S):
APELLIDO PATERNO:
APELLIDO MATERNO:

DATOS GENERALES

TIEMPO DE RESIDENCIA EN LA VIVIENDA			LUGAR DE NACIMIENTO (ESTADO O PAIS)	FECHA DE NACIMIENTO	AÑOS CUMPLIDOS	OCCUPACION	SEXO	No. Y FECHA DE CERTIFICADO DE NATURALIZACIÓN (SI ES EXTRANJERO)
AÑOS	MESES	CLAVE		DIA MES AÑO			H M	DIA MES AÑO

NOMBRE DEL VISITADOR	FIRMA	HUELLA
FIRMA		

Original Centro de Censos ¡FAVOR DE NO EXCEDER LOS ESPACIOS DESTINADOS!