Evaluación del progreso en la incorporación temprana de los jóvenes al padrón electoral en México

Dra. María Estela Rivero Fuentes
Con la colaboración de Mtra. Abigail Vanessa Rojas Huerta

Índice

1. Introducción 2
2. Metodología 3
3. Resultados 6
4. Conclusiones 12
5. Bibliografía 12
Anexos 14

Evaluación del progreso en la incorporación temprana de los jóvenes al padrón electoral en México

1. Introducción

La credencial para votar y tener un registro vigente en la lista nominal de electores son los instrumentos principales a través de los cuales los ciudadanos pueden acceder a ejercer su voto. Además, la credencial para votar es la identificación oficial de mayor uso en el país (Hernández Cid & López Escobar, 2015). Por estas dos razones, la importancia de evaluar el padrón electoral, que incluye a todos los electores potenciales del país que se han dado de alta en el Registro Federal Electoral[1], es primordial para evitar que contenga sesgos. Es decir, se requiere valorar la medida en que el padrón electoral representa la totalidad de los ciudadanos del país y que no haya grupos que estén sub o sobre-representados.

Evaluaciones demográficas del Registro Federal Electoral han demostrado que el padrón electoral y la lista nominal son confiables y los sesgos que pudieran tener cada vez son menores. La composición y la distribución de la poblacional en edad para votar del padrón electoral se asemejan a los censos y los conteos de la población, proyecciones de población y encuestas especializadas (INE, 2017a). De igual manera, la encuesta de cobertura realizada periódicamente por el INE muestra que, para todas las edades, el porcentaje de la población registrada en el padrón electoral es cercano al 96%. Sin embargo, los mismos datos indican que, aunque la credencialización oportuna ha ido en aumento, entre los jóvenes de 18 a 20 años el nivel de empadronamiento a nivel nacional era, en 2017, menor al 90% a nivel nacional.

Para solicitar y obtener la credencial para votar, los individuos deben acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Nacional Electoral (INE) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017). Con el fin de que todos los sujetos de 18 años y más tengan una credencial para votar en caso de requerirla, la inscripción al padrón electoral puede tramitarse desde los 17 años. La menor cobertura de los menores de 21 años en el padrón electoral indica que una proporción de los individuos en edad de hacer este trámite lo posterga. Dada la doble función de la credencial para votar —como un instrumento electoral y como una forma de identificación—, este retraso puede estar vinculado a

[1] La diferencia entre el padrón electoral y la lista nominal es que el primero incluye a todos los ciudadanos con un registro vigente en el Registro Federal Electoral, hayan o no recogido su credencial para votar. La lista nominal sólo incluye a aquellos ciudadanos que han recogido su credencial.

la falta de necesidad urgente de una identificación, a la falta de interés en la participación política tradicional o a obstáculos específicos para esta edad en los mecanismos de registro en el padrón electoral.

La baja participación política de los jóvenes se ha documentado extensamente en el caso de México (ver Gómez Tagle 2017 para los análisis más recientes) y en otros países (Cammaerts et al. 2016). Las explicaciones que se han dado a esto incluyen, entre otras, apatía y falta de identificación con las formas tradicionales de manifestación política; falta de empatía con las opciones electorales disponibles; preferencia por otras formas de participación como decisiones de consumo, políticas de identidad y elecciones políticas cotidianas; y falta de interés en la participación electoral porque no se ha pasado todavía por transiciones que ponen a los jóvenes en estados donde las decisiones políticas tienen implicaciones directas, como la entrada al empleo (Cammaerts et al. 2016; Manning 2014).

Para reducir la inscripción tardía de los jóvenes y maximizar la cobertura del padrón electoral, en años recientes el INE ha realizado importantes esfuerzos por ampliar la cobertura de los módulos de atención ciudadana, ha implementado módulos móviles que llegan a localidades rurales alejadas y módulos itinerantes que operan en instituciones de educación superior, y ha llevado a cabo campañas publicitarias focalizadas en los jóvenes.

Con el fin de evaluar la presencia de sesgos hacia los jóvenes en el padrón electoral, en este documento se presenta un análisis de la evolución del porcentaje de cobertura por edad y de la edad media a la primera inscripción al padrón electoral. El primer indicador es una aproximación a las consecuencias del registro tardío de un segmento de la población, mientras que el segundo sirve para conocer qué tan a tiempo solicita, en promedio, su registro la población y cuánto debería de mejorar esto para tener un registro totalmente oportuno. Los datos para este análisis provienen de las Encuestas de Verificación Nacional Muestral (VNM) en su modalidad de cobertura, realizadas por el INE entre 2003 y 2017 (IFE, 2003-2012; INE, 2014-2017).

2. Metodología

Las encuestas de VNM son conducidas anualmente por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) del Instituto Nacional Electoral (INE). Sus objetivos se definen en conjunto por la DERFE y estas encuestas se realizan dos encuestas de VNM, las de Cobertura y las de 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 y empadronados con credencial vigente, así como estimar la proporción de ciudadanos a los que se debe expedir una credencial para que todo ciudadano que viva en el país porte una credencial vigente de su domicilio. Por su parte, el objetivo de la Encuesta de Actualización es generar indicadores para evaluar la calidad del registro electoral. Para ello, se obtiene información de los ciudadanos que están inscritos en la Lista Nominal de Electores (LNE) y de los que sólo están inscritos en el Padrón Electoral (PE), para conocer la proporción de aquellos que viven en el domicilio de empadronamiento, y en su caso, las causas de no residencia (INE, 2017: p. 3).

Las encuestas de VNM se han llevado a cabo desde 1996, para un total de 15 verificaciones: 1996,1997, 2000,2002, 2003, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011,2012, 2014, 2015, 2017 y 2018. Éstas han permitido actualizar y depurar el PE y la LNE.

Para fines de este estudio, se hace uso de la encuesta de Cobertura. El INE proporcionó la información de los años 2003 a 2017. La información se analizó con el programa estadístico STATA 14. Se calcularon dos indicadores: el porcentaje de la población en edad de votar que nunca ha solicitado una credencial de elector y la edad media a la solicitud de la primera credencial de elector.

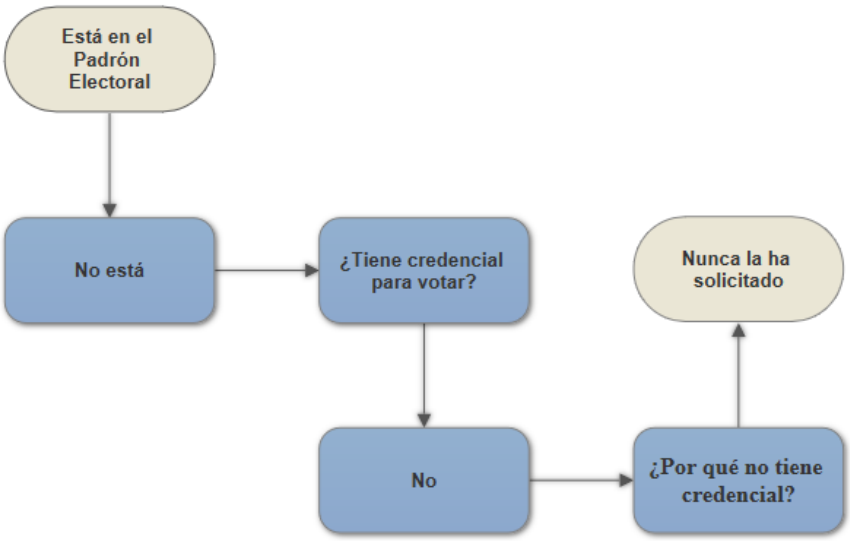
Las preguntas que se usan para calcular el porcentaje de la población que nunca ha solicitado una credencial de elector se resumen en la figura 2.1. En las primeras preguntas de los cuestionarios se indaga si el ciudadano está en el PE. Si no está, se indaga si tiene credencial para votar. De las opciones a esa pregunta, a nosotros nos interesa los que responden “No”. Entre estos, se filtra, a través de otra pregunta, a quienes nunca la ha solicitado[2].

Al tener la variable “nunca ha solicitado credencial de elector”, se calcularon los porcentajes por grupos de edad y año, con sus respectivos intervalos de confianza (IC) al 95%[3].

[2] Se excluyó a las personas extranjeras.

[3] Los intervalos de confianza se estimaron a través del estimador de varianza linealizado (estimado con una aproximación lineal de las series Taylor de primer orden) con el comando svyset de STATA para considerar el diseño muestral de las encuestas de cobertura de la VNM. En estas, la unidad primaria de muestreo son las secciones electorales y el estrato está dado por la variable Estrato. Además, la base incluye los ponderadores. Los Informes de Resultados de cada encuesta de cobertura listan con detalle su diseño muestral.

Figura 2.1 Construcción de la variable nunca ha solicitado credencial de elector



Fuente: Elaboración propia.

Las encuestas de cobertura de la VNM no incluyen información sobre la edad a la que se los ciudadanos solicitaron por primera vez su credencial para votar, por lo que se tuvo que emplear un método indirecto para estimar la edad media a la inscripción al padrón electoral. En este documento usamos una adaptación de la técnica demográfica conocida como SMAM (Singulate Mean Age at Marriage) (Newell, 1988: p.88-91), que se utiliza para calcular la edad media al primer matrimonio a partir del porcentaje de individuos que no se han unido nunca a distintas edades[4]. Esta metodología recae en el supuesto de que no se celebra matrimonio antes de los 15 años y después de los 45 años. Para este análisis, se tomó el porcentaje de individuos que nunca han solicitado una credencial para votar y se empleó el supuesto de que los ciudadanos no se inscriben al RFE antes de los 18 años o después de los 45 años. Es decir, no se puede formar parte del PE ni de la LNE si no se tienen 18 años cumplidos, y se supone que a los 45 años ya están inscritos todos los ciudadanos que formarán parte del PE.

La edad media de inscripción al PE (EMIPE) se calculó con la siguiente fórmula:

$$EMIPE = \frac{A - D}{C}$$

[4] EL SMAM es una medida que se aplica a una cohorte ficticia (los individuos que en un momento dado tienen distintas edades) para simular una cohorte real.

Donde:

A: es el número años persona vividos sin incorporarse al PE

$$A = 18 + \sum_{i}^{40-44} Sa * t$$

Sa: proporción de personas que nunca han tramitado su credencial para votar

i: es el grupo de edad. Se consideraron los siguientes grupos: 18 a 19 años, 20 a 24 años, 25 a 29 años, 30 a 34 años, 35 a 39 años y 40 a 44 años

t: es el tamaño del grupo de edad. Su valor es 2 para el caso del grupo de 18 a 19 años y 5 para el resto de los grupos.

B: es la proporción que nunca se ha inscrito al PE a la edad de 45 años.

$$B = \frac{S_{40-44} + S_{45-49}}{2}$$

C: es la proporción que se ha inscrito al PE a la edad de 45 años.

$$C = 1 - B$$

D: son los años persona vividos por quienes nunca se inscribieron al PE.

$$D = B * 45$$

Los intervalos de confianza al 95% de la EMIPE se estimaron haciendo uso de los intervalos de confianza de la proporción que nunca se ha credencializado por edad.

3. Resultados

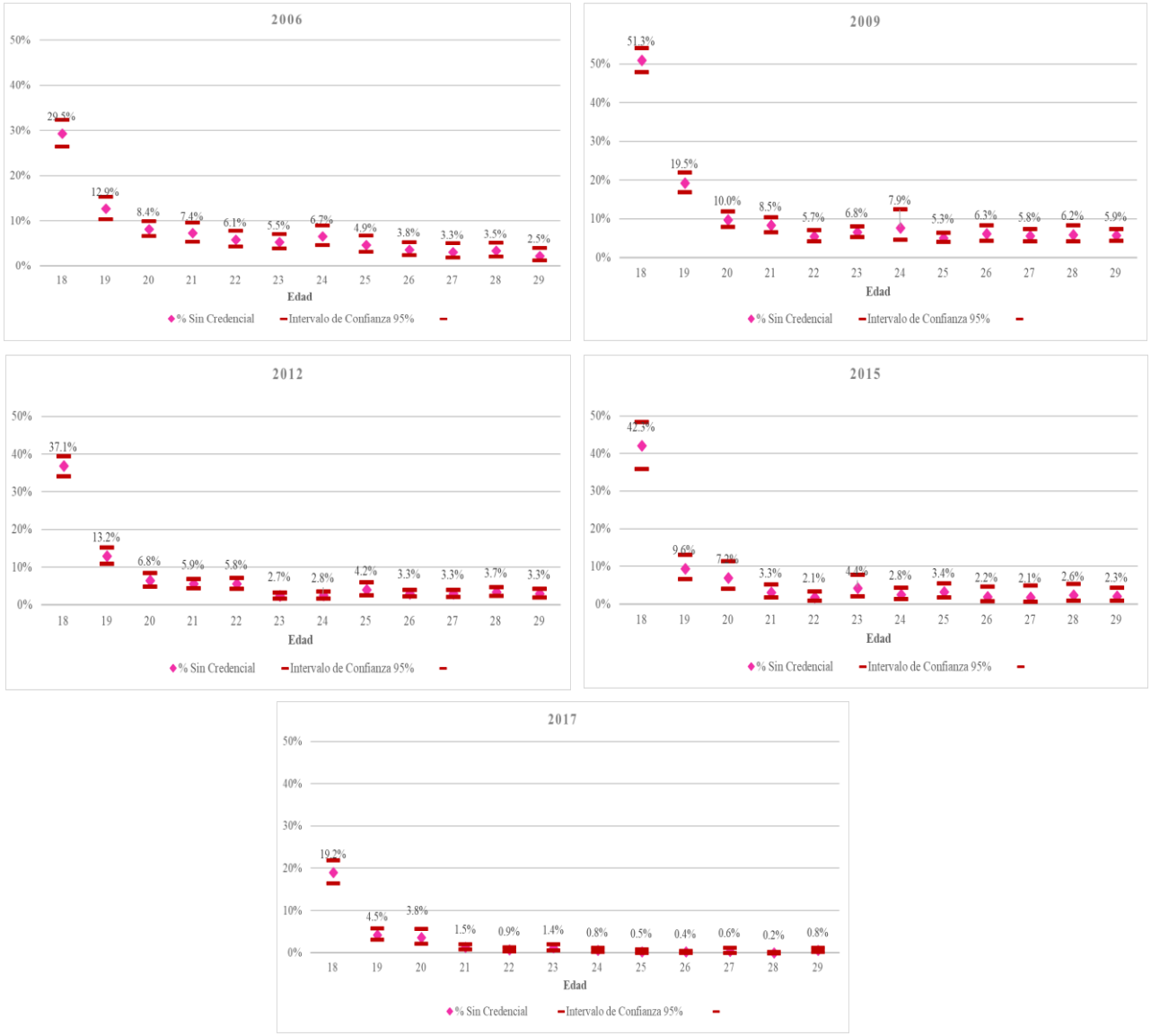
La gráfica 1 muestra, para diferentes años de elecciones federales y el último año disponible, 2017, el porcentaje de la población de 18 a 29 años que nunca ha tramitado la credencial de elector por edad a nivel nacional. Se observa que, en cada uno de estos años, las edades de 18 y 19 años son donde el porcentaje de quienes nunca han tramitado su credencial para votar, y por lo tanto no están empadronados, es mayor. En 2006 el porcentaje era, a los 18 años, 29.5%. En 2017 es mucho menor, con una estimación puntual de 19.24%. Además, los IC de ambos años no se cruzan, confirmando la reducción.

En la misma gráfica se observa que el porcentaje de los no credencializados disminuye rápidamente entre los 18 y los 21 años, y que este comportamiento es común en todos los años analizados. En 2017, poco menos de uno de cada 20 jóvenes de 19 años no ha realizado este trámite y a los 20 años,

solamente 1.51% no lo ha hecho. Después de los 25 años los porcentajes son muy pequeños. En 2006, el porcentaje de no credencializados a los 25 años es 4.5% y a los 29 años, 2.5%. En 2009 suben estos porcentajes, pero en los años siguientes bajan nuevamente. En 2017, después de los 25 años la cobertura del padrón electoral es casi universal, pues el porcentaje de quienes nunca han solicitado una credencial para votar es menor al 1%.

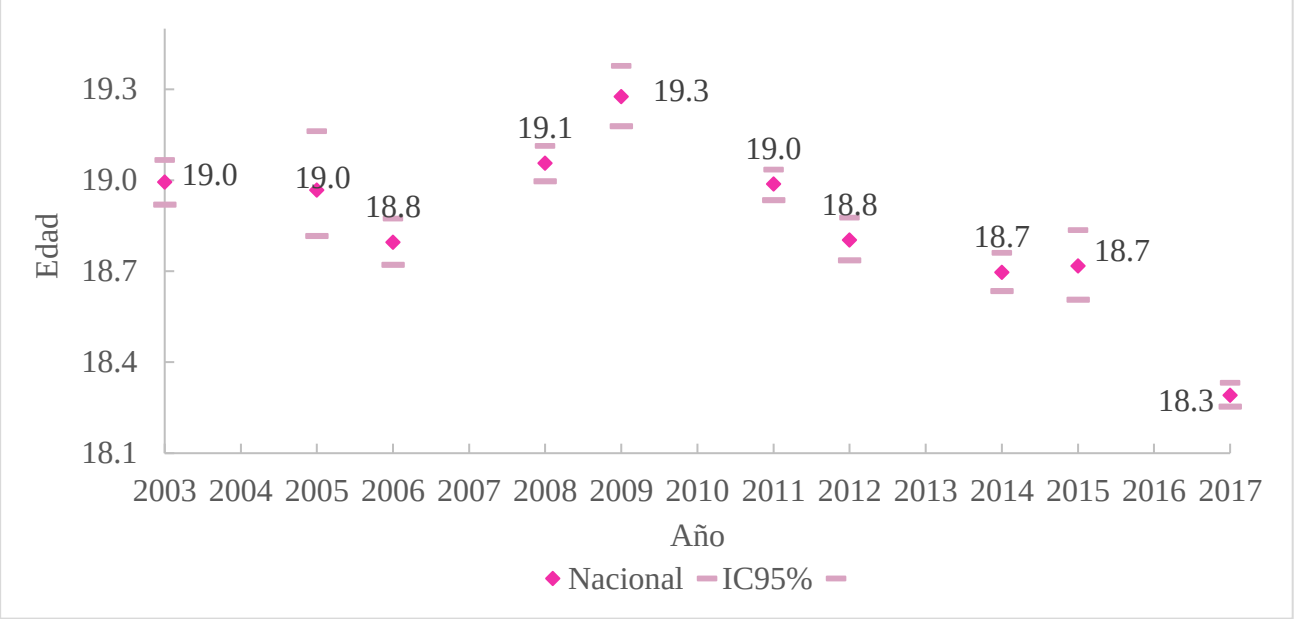
La gráfica 2 muestra la edad promedio en que se solicita la credencial para votar por primera vez y cómo esto ha evolucionado a lo largo del tiempo. La edad media de inscripción al padrón electoral disminuyó en 8 meses entre 2003 y 2017. En los últimos dos años, el descenso fue de 5 meses, al pasar de 18.72 a 18.29. Los sujetos que en 2017 tenían entre 18 y 45 años se inscribieron al padrón electoral, en promedio, a los 18 años con tres meses y medio. Los intervalos de confianza del estimador en estos años no se cruzan, indicando que, se puede señalar con una significancia del 5% que ha habido un descenso.

Gráfica 1. Porcentaje de la población de 18 a 29 años que nunca ha tramitado la credencial de elector por edad a nivel nacional, 2006, 2009, 2012, 2015 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas VNM-Cobertura. Datos ponderados.

Gráfica 2. Edad media a la inscripción al padrón electoral, México, 2003-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de las VNM-Cobertura, 2003-2017.

Con el fin de evaluar la variación interestatal en el registro oportuno, se calculó la edad media a la inscripción al padrón electoral en 2006, 2009, 2012 y 2017 (Gráfica 3). En 2006, Baja California fue el estado que el empadronamiento fue más temprano (17.8 años). Por el contrario, su estado vecino al sur, Baja California Sur, tuvo el empadronamiento promedio más tardío (19.7 años). En 2009 la edad media al empadronamiento aumentó en la mayoría de los estados[5], y Querétaro fue el estado con menor edad al empadronamiento (18.3 años), mientras Nayarit fue el estado con mayor EMIPE (20.9 años). En esta entidad la edad media al empadronamiento tenía un retraso de casi 3 años con la edad reglamentaria de 18 años.

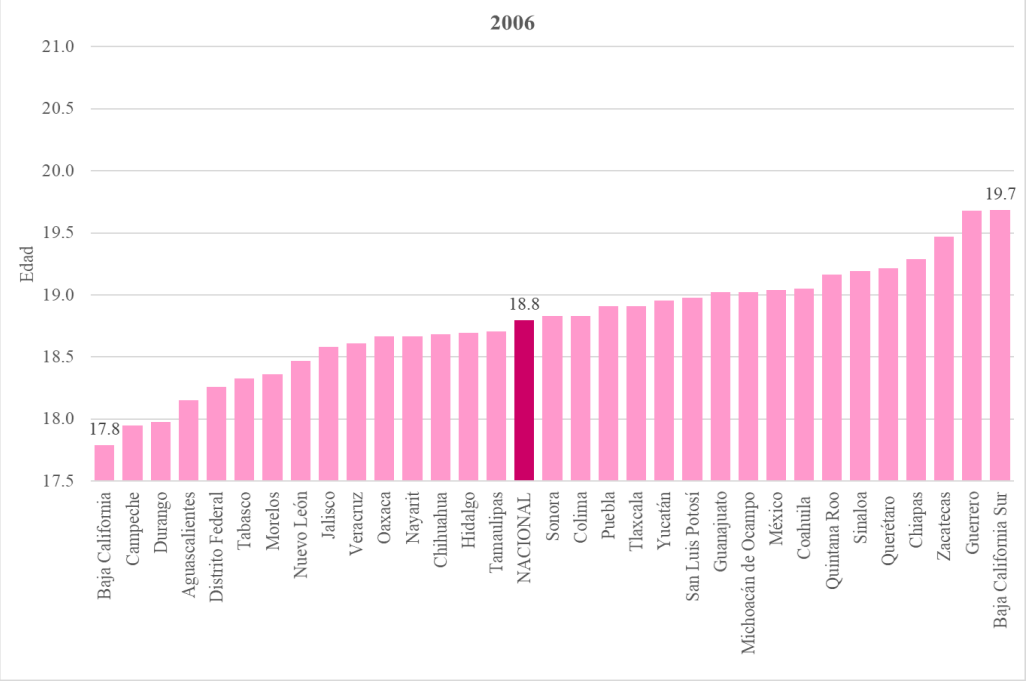
En 2012, cambia nuevamente la situación. Lo más notorio de este año es que el estado con mayor edad promedio al empadronamiento es Coahuila, con una EMIPE de 19.3 años. Este número es sustancialmente menor que el observado en Nayarit tres años antes, lo que habla del importante cambio en la mayoría de los estados en ese periodo.

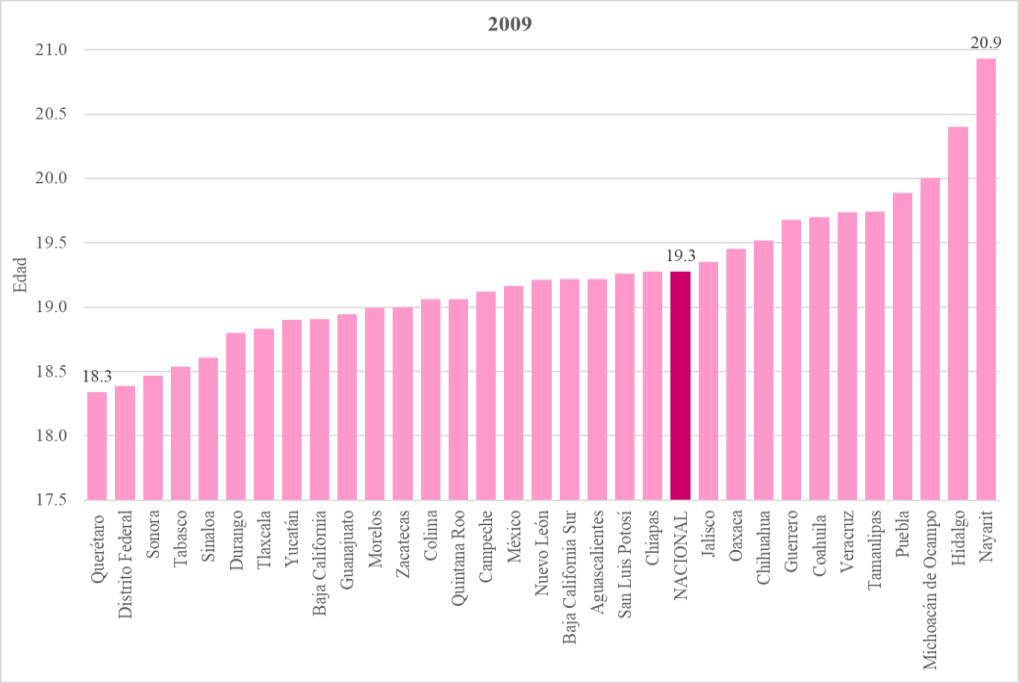
Entre 2012 y 2017 hubo un muy importante progreso en la edad media al empadronamiento, que ya es menor a los 19 años en todas las entidades. Además, se redujo la variación entre estados. Esto indica

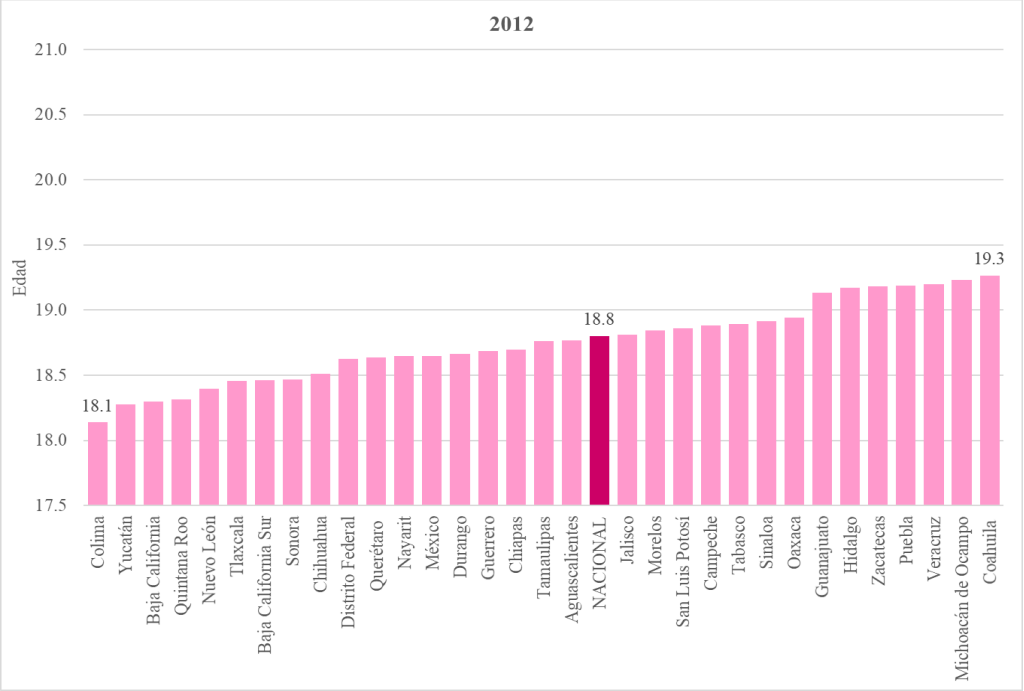
[5] La gráfica 2 muestra un resultado similar para el conjunto del país.

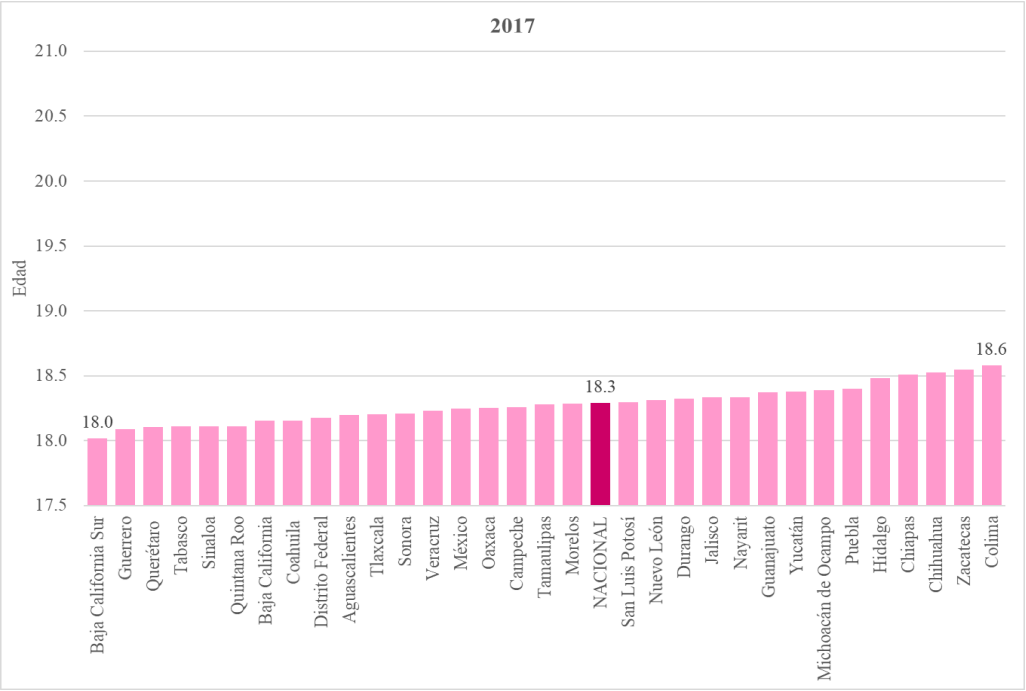
que actualmente las oportunidades de mejora se concentran en pocos lugares y el progreso esperado es poco, pues Colima, Zacatecas, Chihuahua y Chiapas son los estados con la mayor edad media de empadronamiento con EMIPEs alrededor de 6 meses posteriores a los 18 años exactos.

Gráfica 3. Edad promedio a la solicitud de la credencial de elector por primera vez, por estado, 2006 a 2017









Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas VNM-Cobertura, 2006,2009,2012 y 2017.
Nota: No se presenta la información para 2015 porque la encuesta no es representativa a nivel entidad.

4. Conclusiones

Actualmente la inscripción al padrón electoral es muy oportuna en el país en conjunto. En promedio, los ciudadanos solicitan por primera vez su credencial para votar a los 18 años con cuatro meses y a los 25 años la cobertura del padrón electoral es prácticamente universal. En cara a las elecciones federales de 2018, en las que se ha mencionado que los jóvenes serán determinantes (Díaz y Díaz, 2016; Hernández, 2017), este resultado debe de servir para mostrar la ausencia de sesgos en el padrón electoral hacia este grupo y para dar confianza sobre la calidad de este instrumento.

Lo que, es más, el análisis de la edad media a la primera inscripción en el padrón electoral a nivel estatal constata que la situación es adecuada en la gran mayoría del país. Solamente en cuatro entidades (Chiapas, Chihuahua, Zacatecas y Colima), la edad media a la inscripción al padrón electoral supera por seis meses la edad reglamentaria de los 18 años. Aún así, una edad media dentro de los 18 años cumplidos es un muy buen resultado y deja poco espacio para la mejora.

La evolución entre 2006 y 2017 de este indicador apunta a que, a esos niveles, una reducción de 6 meses (para lograr cobertura universal a los 18 años exactos) podría demorar. En 2012, la edad media a la inscripción al padrón fue, a nivel nacional, de 18.8 años. En 2015 -cinco años después, era de 18.7 años, y en 2017 de 18.3.

Para lograr reducir aún más la edad media a la inscripción al padrón electoral es fundamental analizar las razones y condiciones de los individuos que solicitan su credencial para votar tiempo después de los 18 años. Sin embargo, actualmente ninguna fuente de datos permite ese tipo de estudios. Consideramos por ello, primordial impulsar la generación de información que permita conocer a nivel individual el estado de credencialización, las características de los sujetos y las condiciones de su lugar de residencia. También creemos que es fundamental recolectar información cualitativa y cuantitativa que permita conocer las razones expresas para un empadronamiento tardío.

5. Bibliografía

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2017). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. En Diario Oficial de la Federación, 27 de enero de 2017. México, CDMX, México.

Cammaerts, B., Bruter M., Banaji, S., Harrison S., Anstead N. y Byrt W. (2016). *Youth Participation in Democratic Life: Stories of Hope and Disillusion.* New York, USA. Palgrave MacMillan.

Díaz, Daniela y Díaz, Jesús. (9 de octubre de 2016). *Millennials definirán a presidente en 2018.* El Universal. Recuperado de http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/10/9/milenials-definiran-presidente-en-2018

Gómez Tagle, Silvia. (1997). *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. 1964-1994*. Ciudad de México, México. El Colegio de México.

Gómez Tagle, Silvia (ed.). (2017). *La cultura política de los jóvenes en México*. México: El Colegio de México, A.C.

Hernández, Saúl. (7 de noviembre de 2017). *14 millones de jóvenes mexicanos definirán las elecciones 2018.* El Sol de México. Recuperado de https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/14-millones-de-jovenes-mexicanos-definiran-las-elecciones-de-2018-309346.html

Hernández Cid, R., y López Escobar, E. (2015). *Evolución de la credencial para votar del INE como instrumento electoral y de identificación de los ciudadanos mexicanos de dieciocho años y más durante el periodo de 1992 a 2014.* Instituto Nacional Electoral, Comité Técnico del Padrón Electoral (CTEPE), México.

IFE (Instituto Federal Electoral) (2003-2012). *Encuestas de Verificación Nacional Muestral al Padrón Electoral*. En línea en: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Verificacion_Nacional_Muestral_al_Padron_Electoral/

INE (Instituto Nacional Electoral) (2014-2017). *Encuestas de Verificación Nacional Muestral al Padrón Electoral*.

——— (2017a). Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, Coordinación de Operación en Campo y Dirección de Estadística. (2017). *Compendio de los trabajos realizados por los Comités Técnicos de Evaluación del Padrón Electoral 1994-2015*.

——— (2017b). *Verificación Nacional Muestral. Principales resultados.* Dirección Ejecutiva del Registro Federal de electores, Coordinación de Operación en Campo y Dirección de Estadística: 31 de mayo de 2017.

Manning, N. (2014). The Relational Self and the Political Engagements of Young Adults, *Journal of Sociology*, Vol 50, Num. 4, pp. 486-500.

Newell, Colin. (1988). *Methods and Models in Demography*, New York, NY: The Guilford Press, pp. 97-101.

Anexos

Anexo 1. Edad promedio de la solicitud de credencial de elector por primera vez

Entidad Federativa	Año de la Verificación Nacional Muestral al Padrón Electoral (Cobertura)									
	2003	2005	2006	2008	2009	2011	2012	2014	2015	2017
Aguascalientes	18.4	19.1	18.2	18.6	19.2	18.9	18.8	18.7		18.2
Baja California	19.0	18.6	17.8	18.7	18.9	19.1	18.3	18.5		18.2
Baja California Sur	18.8	19.3	19.7	19.9	19.2	19.6	18.5	18.3		18.0
Campeche	19.5	18.9	17.9	18.8	19.1	18.5	18.9	18.4		18.3
Coahuila	19.1	18.8	19.0	18.9	19.7	19.0	19.3	18.6		18.2
Colima	18.5	19.5	18.8	19.8	19.1	18.8	18.1	18.5		18.6
Chiapas	19.1	18.9	19.3	19.9	19.3	19.1	18.7	18.7		18.5
Chihuahua	18.6	18.6	18.7	19.1	19.5	19.2	18.5	18.7		18.5
Distrito Federal	18.7	18.4	18.3	18.5	18.4	18.7	18.6	18.4		18.2
Durango	19.2	19.6	18.0	18.9	18.8	18.3	18.7	18.3		18.3
Guanajuato	18.5	18.6	19.0	19.2	18.9	19.0	19.1	18.6		18.4
Guerrero	19.9	19.3	19.7	19.0	19.7	19.5	18.7	18.8		18.1
Hidalgo	19.7	19.3	18.7	19.4	20.4	18.7	19.2	18.9		18.5
Jalisco	18.4	18.7	18.6	19.0	19.4	18.9	18.8	18.3		18.3
México	19.1	19.4	19.0	18.9	19.2	18.9	18.6	18.8		18.2
Michoacán de Ocampo	19.9	19.5	19.0	19.3	20.0	19.5	19.2	19.4		18.4
Morelos	18.6	18.4	18.4	17.9	19.0	18.7	18.8	18.4		18.3
Nayarit	18.9	19.2	18.7	18.6	20.9	19.1	18.6	18.8		18.3
Nuevo León	19.2	18.6	18.5	18.5	19.2	18.9	18.4	18.9		18.3
Oaxaca	18.4	19.4	18.7	20.3	19.5	19.0	18.9	18.6		18.3
Puebla	19.1	19.2	18.9	19.7	19.9	19.4	19.2	18.7		18.4
Querétaro	18.5	18.5	19.2	19.2	18.3	18.7	18.6	18.3		18.1
Quintana Roo	18.6	19.1	19.2	19.3	19.1	18.8	18.3	18.6		18.1
San Luis Potosí	19.5	19.5	19.0	19.0	19.3	19.3	18.9	18.8		18.3
Sinaloa	19.0	19.1	19.2	19.6	18.6	19.3	18.9	19.2		18.1
Sonora	18.7	18.5	18.8	19.3	18.5	18.7	18.5	18.4		18.2
Tabasco	18.8	18.1	18.3	18.6	18.5	18.6	18.9	18.8		18.1
Tamaulipas	18.9	18.9	18.7	18.9	19.7	19.0	18.8	18.9		18.3
Tlaxcala	18.4	18.1	18.9	19.1	18.8	19.4	18.5	18.8		18.2
Veracruz	19.4	18.8	18.6	19.0	19.7	19.1	19.2	18.8		18.2
Yucatán	18.3	18.8	19.0	18.7	18.9	18.6	18.3	18.7		18.4
Zacatecas	19.7	19.3	19.5	19.4	19.0	18.9	19.2	18.9		18.5
Nacional	19.0	19.0	18.8	19.1	19.3	19.0	18.8	18.7	18.7	18.3

Nota: Para el año 2015 la encuestas de VNM de Cobertura no es representativa a nivel estatal.
Fuente: Elaboración propia con datos de las VNM (INE).