



**EL COLEGIO
DE LA FRONTERA
NORTE**

**MIGRACIÓN-MORTALIDAD-SOBRE REGISTRO EN EL PADRÓN
ELECTORAL: EL CASO DE BAJA CALIFORNIA 1995-2001.**

Tesis presentada por

Graciela Martínez Caballero

Para obtener el grado de

MAESTRA EN DEMOGRAFÍA

TIJUANA, B. C.

2002

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis: _____
Dr. Tonatiuh Guillén López

Aprobada por el Jurado Examinador:

1.- _____
Dr. Tonatiuh Guillén López

2.- _____
Mtro. Rodolfo Corona Vázquez.

3.- _____
Dr. Gabriel Estrella Valenzuela.



EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE
MAESTRÍA EN DEMOGRAFÍA
Promoción 2000 - 2002

Migración- mortalidad- sobre registro en el Padrón Electoral: el caso de Baja California, 1995-2001.

GRACIELA MARTÍNEZ CABALLERO

Comité de Evaluación:

Director:	Dr. Tonatiuh Guillén López
Lector Interno:	Mtro. Rodolfo Corona Vázquez
Lector Externo:	Dr. Gabriel Estrella Valenzuela

31 de Agosto de 2002, Tijuana, B.C., México

DEDICATORIA

A mis padres:

Ma. Juana Caballero V.

Nicolás Martínez L.

A mis hermanas y hermano:

Elizabeth Martínez C.

Erick Martínez C.

Blanca E. Martínez C.

A mi bebé:

Por su cariño y apoyo a pesar de la distancia.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a quienes hicieron posible la culminación de una etapa más en mi crecimiento académico y profesional. Es imprescindible comenzar agradeciendo a El Colegio de la Frontera Norte por haberme aceptado en el programa de la maestría y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, porque sin su apoyo económico no hubiera sido posible el ingreso a la maestría.

Quiero agradecer en la misma medida a mi director de Tesis, Dr. Tonatiuh Guillén por las horas dedicadas al desarrollo y culminación de este trabajo, por su enorme paciencia para enseñarme como se debe trabajar un proyecto de investigación. Al Mtro. Rodolfo Corona, porque con su buen humor facilita hasta el trabajo más duro y por que siempre tenía un momento para mí, aunque tuviera que perseguirlo por todo el colegio. Al Dr. Gabriel Estrella por su disposición a ser mi lector interno y dedicar parte de su tiempo a la revisión precisa de mi trabajo de tesis.

Un agradecimiento especial merecen mis padres y hermanos por cariño y apoyo incondicional a pesar de estar tan lejos; porque con solo una llamada telefónica me hacían llegar su deseo de verme y abrazarme.

Estas líneas se quedan cortas para agradecer a mis amigos por su cariño a lo largo de estos dos años. El orden en que aparecen nada tienen que ver con que prefiera a unos que a otros; gracias a Raúl y Mariana por los momentos de diversión juntos; a Chela Tapia por ocurrencias dentro y fuera del salón de clases; a José Antonio por su ternura. Gracias a Cirina y Toño por su amistad.

Quiero agradecer profundamente a aquellos que se convirtieron en algo más que mis amigos, los cuales formaron mi familia postiza en Tijuana. A Elsa por su apoyo incondicional y su buen humor, entre otras cosas. A Sofía, por enseñarme a verle el lado bueno a las cosas, porque cuando necesite a alguien que criticara mi trabajo siempre estaba al pie del cañón; gracias a Eduardo

porque aparte de su cariño me saco de innumerables apuros con las bases de datos; a Hugo por su apoyo siempre que lo necesitaba. Gracias a Leo por compartir el cariño de Sofía y por ayudarme con la coherencia de mi tesis.

Gracias Carmen por tu apoyo cuando estaba en la depre; gracias a Shital por enseñarme que después de todo no es tan malo haber nacido mujer en este país y porque sin su ayuda en estadística no hubiera permanecido en la maestría. Quiero agradecer especialmente a mi rumiante por haberse convertido en casi una hermana para mi, porque compartimos momentos de tristeza y alegría y por cocinar tan rico cuando yo no tenía ganas de hacerlo.

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN	14
Capítulo I. El proceso administrativo de conformación del registro de ciudadanos en el Registro Estatal de Electores de Baja California.	26
1.1 El contexto de la reforma política y el vínculo con el Registro Estatal de Electores de Baja California.	26
<i>1.1.1 El antecedente nacional.</i>	26
<i>1.1.2 Baja California en el contexto de la reforma política nacional.</i>	31
1.2 La construcción del Padrón Electoral en Baja California.	37
1.3 Actualización y depuración del Padrón Estatal Electoral (PEE): el marco legal.	40
1.4 Instituciones involucradas en la actualización y depuración del PEE.	48
<i>1.4.1 Registro Civil.</i>	49
<i>1.4.2 Sistema de Justicia Estatal.</i>	50
<i>1.4.3 Secretaría de Relaciones Exteriores.</i>	51
1.5 Actividades complementarias encaminadas a la actualización y depuración del Padrón.	52
1.6 Consideraciones generales del capítulo.	54
Capítulo II. El nuevo Padrón Electoral en el contexto de distintas intensidades de las variables demográficas en Baja California.	57
2.1 Mortalidad.	62
2.2 Migración.	70
<i>2.2.1 Migración interna.</i>	75
<i>2.2.2 Migración internacional.</i>	80
2.3 Estimación de los retos demográficos del Padrón Electoral de Baja California, en función de las variables migración y mortalidad.	84
2.5 Consideraciones generales.	90
Capítulo III. Evaluación de los instrumentos de actualización del Padrón Electoral frente a la dinámica demográfica de Baja California.	93
3.1 La adecuación del proceso de actualización del Padrón Estatal Electoral de Baja California.	93
3.2 Análisis de la dinámica del proceso de actualización en el Padrón Electoral a través de sus estadísticas.	95

3.3 Situaciones generadas por la dinámica del proceso de depuración y actualización en el Padrón Electoral.	107
3.4 Un sólo Padrón Electoral, dos panoramas en la Lista Nominal.	109
3.5 Consideraciones generales del capítulo.	10914
Capítulo IV. Balance demográfico de la población en edad de votar en el Padrón Electoral de Baja California 1995-2001.	118
4.1 <i>El perfil demográfico del Padrón Electoral en el ámbito estatal.</i>	120
4.2 El perfil demográfico del Padrón Electoral en los municipios de Baja California.	126
4.3 El perfil demográfico del Padrón Electoral por distrito estatal electoral de Baja California.	136
4.4 Consideraciones generales.	136
Capítulo V. Estimación de la desactualización del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Baja California en el período 1995-2001.	148
5.1 El nivel de cobertura del registro ciudadano en Baja California. Población empadronada versus población censada.	150
5.1.1. <i>Antecedentes del nivel de cobertura del Padrón Electoral en Baja California.</i>	152
5.1.1.1 <i>nivel de cobertura del Padrón Electoral Estatal</i>	154
5.1.1.2 <i>El nivel de Cobertura de la Lista Nominal en Baja California.</i>	158
5.1.2 Nivel de cobertura por municipio.	160
5.1.2.1 <i>Análisis del nivel de cobertura del Padrón Electoral por municipio.</i>	160
5.1.2.2 <i>El nivel de cobertura de la Lista Nominal por municipio.</i>	164
5.2 El efecto de la mortalidad en el Padrón Electoral y la Lista Nominal.	166
5.3 La migración en el registro ciudadano.	170
5.4 La dimensión de las variables demográficas en la tasa de abstencionismo.	178
5.5 Consideraciones generales del capítulo.	178
C o n c l u s i o n e s	188
Bibliografía	197
Anexos	205
Anexo 1	206
Anexo 2	206
Anexo 3	208
Anexo 4	210

Anexo metodológico	215
--------------------	-----

Í N D I C E D E C U A D R O S

Cuadro 1.1 Actividades realizadas por el RFE y por el REE en la actualización y depuración del Padrón Electoral, después del convenio de 1995.	37
Cuadro 1.2 Tiempos en que es reportada la información requerida para la actualización y depuración del Padrón electoral, según el COFIPE y la LIPEEBC	42
Cuadro 2.1 Proporción de muertes masculinas por cada femenina, BC.	68
Cuadro 2.2 Tiempo de permanencia en el lugar de residencia anterior	79
Cuadro 2.3 Tiempo de permanencia en el lugar de residencia anterior	83
Cuadro 3.1 Resultados de las notificaciones realizadas durante mayo de 2002 en Tijuana	100
Cuadro 3.2 Porcentaje de población mayor de 18 años por sexo y año de elección, Baja California	113
Cuadro 4.1 Totales del Padrón y de la Lista Nominal para los años de elecciones locales, Baja California, 1992-2001.	122
Cuadro 4.2 Proporción que representa la Lista Nominal del Padrón Electoral, Baja California 1995-2001	126
Cuadro 4.3 Población total inscrita en el Padrón Electora y la Lista Nominal, y proporción que representa la Lista Nominal del Padrón Electoral por municipio, Baja California 1992-2001.	130
Cuadro 5.1 Indicadores analizados.	152
Cuadro 5.2 Cobertura del Padrón Electoral según Canales y Gutierrez.	153
Cuadro 5.3 Estimación del nivel de cobertura del Padrón Electoral, Baja California.	156
Cuadro 5.4 Estimación del nivel de cobertura de la Lista Nominal, Baja California	159
Cuadros 5.5 Índice de cobertura del Padrón Electoral por municipio, Baja California 1995-2001.	162
Cuadro 5.6 Estimación del nivel de cobertura de la Lista Nominal por municipio, Baja California 1995-2001	165
Cuadro 5.7 Defunciones de la población de 18 años y más registradas en EV y por el RFE, según lugar de residencia habitual, Baja California 1993-2000.	167

Cuadro 5.8 Defunciones estimadas con vigencia en el RFE a partir del porcentaje de cobertura, Baja California 1995-2001. _____	168
Cuadro 5.9 Porcentaje que representan las defunciones estimadas, respecto del Padrón y de la Lista Nominal a partir del porcentaje de cobertura, Baja California 1995-2001. _____	169
Cuadro 5.10 Estimación de emigrantes mexicanos al extranjero, Baja California 1990-2000. ____	172
Cuadro 5.11 estimación de emigrantes mexicanos para el año de elecciones locales a partir del porcentaje de cobertura del Padrón, Baja California 1995-2001. _____	173
Cuadro 5.12 Estimación de emigrantes mexicanos (hombres) para el año de elecciones locales a partir del porcentaje de cobertura del Padrón, Baja California 1995-2001. _____	174
Cuadro 5.13 Estimación de emigrantes (mujeres) para el año de elecciones locales a partir del porcentaje de cobertura del Padrón, Baja California 1995-2001. _____	175
Cuadro 5.14 Porcentaje que representa las emigraciones estimadas, respecto del Padrón y de la Lista Nominal a partir del porcentaje de cobertura, Baja California 1995-2001. _____	175
Cuadro 5.15 Porcentaje que representa las emigraciones masculinas estimadas, respecto del Padrón y de la Lista Nominal a partir del porcentaje de cobertura, Baja California 1995-2001. _____	176
Cuadro 5.16 Porcentaje que representa las emigraciones femeninas estimadas, respecto del Padrón y de la Lista Nominal a partir del porcentaje de cobertura, Baja California 1995-2001. _____	176
Cuadro 5.17 Estimación del índice de sobre registro generado por las variables mortalidad y emigración internacional en el Padrón Electoral y la Lista Nominal, Baja California 1995-2001. _____	177
Cuadro 3.5 Inmigrantes absolutos, que 5 años antes residían en un municipio de Baja California distinto al de residencia actual 1990-1995. _____	206
Cuadro 3.6 Inmigrantes absolutos, que 5 años antes residían en un municipio de Baja California distinto al de residencia actual 1995-2000. _____	207
Cuadro 3.7 Índice de masculinidad para la población residente en Baja California 1995-2001. _____	207
Cuadro 3.8 Índice de masculinidad en el Padrón Electoral, Baja California 1995-2001 _____	207
Cuadro 3.9 Índice de masculinidad en el Padrón Electoral, Baja California 1995-2001 _____	208
Cuadro 4.4 Defunciones corregidas para los municipios de Ensenada y Mexicali 1998. _____	208
Cuadro 4.5 Defunciones corregidas para los municipios de Tecate y Tijuana 1998. _____	209

Cuadro 4.6 Defunciones corregidas para los municipios de Playas de Rosarito 1998. _____	209
Cuadro 5.18 Nivel de cobertura del Padrón Electoral para la población masculina, Baja California 1995-2001. _____	210
Cuadro 5.19 Nivel de cobertura del Padrón Electoral para la población femenina, Baja California 1995-2001. _____	210
Cuadro 5.20 Nivel de cobertura de la Lista Nominal para la población masculina, Baja California 1995-2001. _____	211
Cuadro 5.21 Nivel de cobertura de la Lista Nominal para la población femenina, Baja California 1995-2001. _____	211
Cuadro 1. Desviación respecto al 10%, baja california 1995-2000 (índice de Myers) _____	217
Cuadro 2. Índice general de Myers, Baja California 1995-2000. _____	218
Cuadro 3. Índice de Whipple, Baja California 1995-2000. _____	218
Cuadro 4. Categorías migratorias usadas en el cálculo del SNM. _____	221

Í N D I C E D E G R Á F I C A S

Gráfica 2.1 Tasas específicas de mortalidad, Baja California 1987-1995. _____	66
Gráfica 2.2 Tasas específicas de mortalidad, Baja California 1987-1995. _____	67
Gráfica 2.3 Tasas específicas de migración neta, Baja California 1990-1995 y 1995-200. _____	74
Gráfica 2.4 Pirámide de población, Baja California, 1995. _____	86
Gráfica 2.5 Población proyectada, Baja California 1998. _____	88
Gráfica 2.6 Población proyectada, Baja California 1998. _____	88
Gráfica 2.7 Población proyectada, Baja California 2001. _____	88
Gráfica 2.8 Población proyectada, Baja California 2001. _____	88
Gráfica 2.9 Población proyectada, Baja California 2004. _____	89
Gráfica 2.10 Población proyectada, baja california 2004. _____	89

Gráfica 3.1 Movimientos realizados en el RFE y el REE en Baja California entre noviembre de 2001 y junio de 2001.	96
Gráfica 3.2 Notificaciones realizados por el REE en Tijuana durante 2001 y el primer semestre de 2002.	101
Gráfica 3.3 Estimación de la población inscrita en el Padrón Federal e integrada a la Lista Nominal al año electoral para Baja California.	105
Gráfica 3.4 Tasa de crecimiento de la población estatal y de la población empadronada en BC y sus municipios 1995-2001.	110
Gráfica 3.5 Población empadronada y en Lista Nominal para los años de elección federal y estatal, Baja California.	112
Gráfica 3.6. Índice de masculinidad de la población mayor de edad estimada y de la empadronada, Baja California 1995-2001.	113
Gráfica 4.1 Tasas de crecimiento del Padrón electoral y de la Lista Nominal de Baja California, 1992-2001.	121
Gráfica 4.2 Estructura de población del Padrón Electoral, Baja California 1995-1998.	124
Gráfica 4.3 Estructura de población del Padrón Electoral, Baja California 1995-2001.	125
Gráfica 4.4 Tasa de crecimiento del Padrón Electoral por municipio, Baja California 1992-2001.	129
Gráfica 4.5 Estructuras por edad y sexo de la población del Padrón Electoral de los municipios de Baja California, 1998-2001.	135
Gráfica 4.6 Tasa de crecimiento del Padrón por distritos electorales, Baja California 1995-2001.	139
Gráfica 5.1 Movimientos ciudadanos registrados en el REF, Baja California de noviembre del 2001 a junio de 2002.	170
Gráfica 5.2 Nivel general de abstencionismo en las elecciones locales de Baja California, 1992-2004.	178
Gráfica 5.3 Nivel de abstencionismo según municipio, Baja California 1995-2001.	180
Gráfica 5.4 Nivel de abstencionismo según distrito electoral, Baja California 1995-2001.	181

Gráfica 5.5 Tasa de crecimiento del Padrón Electoral, la Lista Nominal y del nivel de abstencionismo según distrito electoral, Baja California, 1995-2001. _____	183
Pirámides de población del Padrón Electoral por distrito, Baja California 1998-2001. _____	212
Gráfica 5.6 Diagrama de lexis para emigrantes internacionales totales, Baja California 1995-2001. _____	214
Gráfica 5.7 Diagrama de lexis para emigrantes internacionales (hombres), Baja California 1995-2001. _____	214
Gráfica 5.8 Diagrama de lexis para emigrantes internacionales (mujeres), Baja California 1995-2001. _____	214

INTRODUCCIÓN

El tema de investigación que se aborda en este trabajo de investigación busca analizar, evaluar y medir la relación entre migración y mortalidad, variables demográficas, y aspectos electorales, en específico del abstencionismo en Baja California en 1995, 1998 y 2001. Este estudio se realiza desde una perspectiva regional, resaltando la dinámica demográfica de la entidad y su estatus de entidad fronteriza.

Además del interés académico, se plantea un trabajo con fines prácticos que destaque la importancia de la demografía en el campo electoral y cuyos resultados puedan ser utilizados por instituciones electorales, en particular por el Instituto Estatal Electoral (IEE) de Baja California, el Instituto Federal Electoral (IFE) y los partidos políticos.

Bajo esta perspectiva, se pretende abrir un espacio para la búsqueda del impacto de las variables demográficas en la conformación del Padrón electoral y la Lista Nominal, así como su participación en los crecientes niveles de abstencionismo electoral en Baja California.

La inquietud por abordar la evaluación demográfica del Padrón Electoral Estatal y su vínculo con el abstencionismo en Baja California, obedece a dos razones principalmente. La primera es que las evaluaciones realizadas al Padrón federal se han quedado en el plano del proceso administrativo y en señalar las inconsistencias desde la perspectiva demográfica, sin vincular los resultados con otro campo de las estadísticas electorales, motivo por el que este trabajo es particularmente interesante.

Las evaluaciones realizadas al Padrón Electoral han sido promovidas por el IFE y realizadas por demógrafos como Manuel Ordorica, Rodolfo Tuirán, Rodolfo Corona y Alejandro Canales. Otros

como Rosa María Ruvalcava, Sergio Camposortega, Rodolfo Gutiérrez y Juan Manuel Herrero han escrito acerca del tema (ver Hacia la demografía del siglo XXI, V reunión de investigación sociodemográfica en México, SOMEDE. Vol. 3 1998). En Baja California la relación del abstencionismo y la demografía ha sido abordada por Gabriel Estrella y por Tonatiuh Guillén; sin embargo, es un campo que aún tiene mucho por explorar.

La segunda razón para explorar el vínculo de la demografía y las estadísticas electorales en esta entidad, obedece a la particularidad de la dinámica demográfica de Baja California como entidad fronteriza y sobre todo, al doble control administrativo del Padrón. Lo anterior, hace de esta entidad la única que cuenta con un Padrón Electoral de administración compartida y que emite dos credenciales electorales, una federal y una estatal. El reto más grande que enfrenta esta doble administración es lograr la actualización del Padrón, dado que favorece la actualización del Padrón en Baja California, pero dificulta el proceso de depuración del mismo.

Las variables elegidas para evaluar la actualización o desactualización del Padrón Electoral y la Lista Nominal fueron la migración (inmigración y emigración) y la mortalidad. Ambas variables generan una dinámica demográfica muy peculiar en Baja California y en algunos de sus municipios, en particular Tijuana, lo que lleva a analizar la consistencia del registro ciudadano con la compatibilidad de los procesos demográficos de la entidad.

La relevancia de la mortalidad y la migración en la conformación del Padrón Electoral y la Lista Nominal, así como de su impacto en el abstencionismo, no es característica exclusiva de Baja California, ya que muchas otras entidades presentan los mismos retos de adaptabilidad de la dinámica demográfica. Sin embargo, lo que hace a Baja California un caso particular es la existencia de una credencial para votar con fotografía estatal y el comportamiento demográfico de la entidad como entidad fronteriza.

En este marco, donde el reto que enfrentan el RFE y el REE es la actualización o desactualización -traducida en sobre registro o sobre cobertura tanto del Padrón Electoral como de la Lista Nominal-, se plantea el objetivo de este trabajo, que se resume en: Plantear, analizar y evaluar el efecto de los factores demográficos en el Padrón y la Lista Nominal de Baja California en el período 1995-2001, en la medida que contribuyan a explicar las tasas de abstencionismo estatal.

Condición esencial para cumplir el objetivo de investigación, es el análisis del sistema electoral en Baja California que involucra tanto el marco normativo del proceso de construcción del Padrón como los acuerdos entre el IFE y el IEE de Baja California. Por este motivo, parte del trabajo está dedicado a comprender la dinámica de este proceso en función de las etapas de creación, actualización y depuración del registro ciudadano.

En este marco, las hipótesis que se plantean para este trabajo son cinco:

- a) El desfase entre la dinámica demográfica estatal y la del registro electoral impacta al Padrón Electoral y a la Lista Nominal, estatal y federal, de igual forma, pero en este trabajo sólo se analiza el impacto en los instrumentos electorales estatales, ya que el doble control administrativo por parte del RFE y del REE, favorece la actualización de dichos instrumentos.
- b) Existe un desfase entre la dinámica demográfica estatal y la electoral, cuyo impacto se refleja en la desactualización del Padrón. Dicha desactualización consiste en la existencia de registros ciudadanos en el Padrón y en la Lista Nominal que por la dinámica demográfica tienen poca o nula posibilidad de asistir a las urnas el día de la elección.
- c) Los factores demográficos que mayor influencia tienen en la desactualización del Padrón son la mortalidad y la emigración internacional.
- d) El sistema de doble administración del Padrón en Baja California operado entre el RFE y el REE, generando una Lista Nominal estatal más actualizada que la Lista Nominal

federal. Sin embargo, el doble control no es suficiente para eliminar el problema de sobre registro en la Lista estatal.

- e) El sobre registro –definido como el registro de ciudadanos sin posibilidad alguna de participar en la jornada electoral-, generado por la mortalidad y la emigración internacional se refleja en el nivel de abstencionismo electoral, en los procesos locales de 1995, 1998 y 2001 que asciende a 29.12%, 53.61% y 63.45% respectivamente.

Adicionalmente, se analiza la adecuación del sistema administrativo del Registro Estatal de Electores frente a la dinámica de las variables migración y mortalidad, vinculada al análisis del proceso administrativo, así como de las fases de conformación del Padrón Electoral tanto en el Instituto Federal Electoral (IFE) como en el Instituto Estatal Electoral (IEE). En este sentido, se analizan también los procedimientos de actualización del Padrón Electoral de manera que se pueda tener una lectura de la sensibilidad de dicho proceso ante la intensidad de las variables demográficas, migración y mortalidad.

Las fuentes de información utilizadas en este trabajo fueron: los tabulados publicados por INEGI, tanto del Censo de 1995 como del Censo de 2000, las bases de datos de la muestra del Censo de Población y Vivienda 1995 y la muestra del XII Censo general de población y vivienda 2000, de las cuales se obtuvo a los emigrantes internacionales. Otras fuentes consultadas fueron la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 1992 y la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 1997 en sus apartados correspondientes a la emigración internacional, de las cuales se obtuvo a los emigrantes internacionales residentes en Baja California en el momento de su partida.

Parte de la información estadística central para este trabajo, fueron las estadísticas vitales para el estado de Baja California de 1990 al 2000; de éstas, se obtuvieron las defunciones de ciudadanos mayores de 18 años residentes en Baja California.

Las estadísticas electorales usadas en el análisis realizado se dividen en cuatro: a) los cortes de población reportadas en el Padrón y la Lista Nominal publicadas por el REE al día de la elección, de las cuales se obtiene la estructura por grupos de edad y sexo de los ciudadanos registrados en el Padrón; b) estadísticas de control interno del REE, de las cuales se obtuvieron los movimientos realizados en el Padrón por concepto del reporte del RFE desde 1995 a 2001; c) Otra información aportada por el REE fue el reporte del trabajo de campo de las notificaciones realizadas por la delegación municipal de Tijuana, que permitió analizar la tendencia del movimiento de ciudadanos en el Padrón Electoral y; d) del RFE se obtuvo el número de defunciones dadas de baja en el Padrón estatal desde 1994 a 2001.

También se recabó información de las estadísticas que generadas en los módulos de credencialización en el estado, la cual incluía altas, cambios de domicilio, corrección de datos y reposición de credencial. La información enumerada anteriormente permitió establecer un punto de comparación con la dinámica registrada en el REE, revisando los mismos conceptos en la información correspondiente a este instituto.

El nivel de desagregación de la estadística electoral permitió realizar inferencias en la mayoría de los casos sólo para el ámbito estatal y en algunos otros, también para los municipios. En muy pocas ocasiones se pudo realizar un trabajo más detallado por sexo y edad. Es por este nivel de desagregación, que los resultados que se ofrecen en el trabajo cumplen en parte con el objetivo planteado, ya que se puede establecer un panorama general del impacto de las variables demográficas (mortalidad y emigración internacional) en los niveles de abstencionismo estatal.

Sin embargo, un análisis más detallado podría arrojar resultados más finos a este tema de investigación.

Ante la falta de unificación en la fecha de corte en las estadísticas del RFE y del REE, así como en la demarcación electoral a nivel distritos electorales federales y estatales, se construyeron supuestos que facilitaran la comparación de la información.

Uno de los retos de la información electoral, desde la perspectiva demográfica, es la falta de desagregación de la información por edad y sexo; lo anterior obligó a la adaptación de la información demográfica a los rangos establecidos en la información electoral. En este mismo sentido, en el análisis realizado se tuvieron en cuenta las ventajas y desventajas que ofrece el nivel de agregación de la información.

Un aspecto que debe aclararse en este punto, es que para efecto de comparabilidad entre períodos se decidió unir la población de los municipios de Playas de Rosarito y Tijuana, ya que de los tres períodos de elecciones estatales referenciados, en uno de ellos no existía aún Playas de Rosarito como municipio y en los otros dos sí.

La evaluación se establece mediante el uso de instrumentos demográficos que permitan medir el efecto de los factores antes citados en el abstencionismo en Baja California en el período 1995-2001. En este sentido, se usaron indicadores básicos como el índice de masculinidad, el cual facilita la comparación de la distribución de la población por sexo.

El uso de una herramienta como las tasas de crecimiento exponencial, permiten un primer análisis de la dinámica que presenta la población en estudio. Se obtuvo el número de defunciones de los

residentes habituales de Baja California por año de 1991-2000, para después, obtener las defunciones no dadas de baja en el Padrón Electoral.

Como complemento, se realizó un ejercicio de proyección de la población, con el fin de estimar el desfase entre la población mayor de 18 años residente en la entidad y la población empadronada, en ausencia de una adecuada actualización del Padrón. Dicho desfase es el primer síntoma de una falta de adecuación del registro ciudadano, que se traducirá después en una interpretación limitada del abstencionismo electoral de no considerar el aspecto demográfico.

Por el lado de lo electoral, se utilizaron como indicadores porcentajes y promedios tales como el nivel de cobertura del Padrón y de la Lista Nominal, que funcionan como una guía para ubicar los grupos de población donde el Padrón presenta inconsistencias de cobertura, es decir, sub registro o sobre registro ciudadano. Se usan porcentajes, básicamente de información que hace referencia a cambios de domicilio, inscripciones al Padrón y domicilios no localizados. La información anterior es generada en el RFE y el REE, a través de los módulos de credencialización.

Como indicadores para el análisis del impacto del sobre registro ciudadano en el nivel de abstencionismo, se usaron algunas de las estimaciones realizadas con las estadísticas electorales. Entre los indicadores usados, se encuentra el nivel de cobertura, el cual fue aplicado al total de defunciones para obtener las que no han sido dadas de baja en el Padrón Electoral. Un ejercicio similar se realizó para obtener el estimado de emigrantes internacionales que no se encontraban en Baja California el día de la jornada electoral (ver anexo metodológico al final de este trabajo).

La utilización de un método de análisis basado en promedios, porcentajes y absolutos de la información manejada, se debe a que lo que se busca en este trabajo es estimar la dimensión del sobre registro de ciudadanos tanto en el Padrón como en la Lista Nominal, con relación a la

población mayor de dieciocho años residente en Baja California. El ejercicio realizado permitió identificar la dimensión de las variables demográficas en el abstencionismo electoral.

De igual manera, se hizo uso de las tasas de mortalidad, las tasas de migración y los saldos netos migratorios, para ofrecer un panorama del comportamiento de estas variables en Baja California. Dado que no se busca establecer tendencias de la mortalidad y la migración en el Padrón Electoral, en el análisis realizado en el resto del trabajo se omite el uso de estos indicadores.

El desarrollo del trabajo se compone de cinco capítulos. En el primer capítulo, se desarrolla el contexto político administrativo en que nace el Padrón Electoral. Dicho contexto abarca desde la reforma político electoral realizada después de las elecciones federales de 1988, hasta los cambios políticos generados en Baja California con el triunfo del PAN en la gubernatura de esta entidad. Cabe aclarar que el análisis realizado no es de corte político, sólo es el marco contextual en el que surgió el objeto de estudio de este trabajo.

Lo que se rescata del proceso de reforma política, es la construcción del Padrón base cero, que deshaciéndose de la estadística electoral anterior, busca generar una base de registro ciudadano confiable que establezca la identidad entre el Padrón y la población residente en el país. En una segunda parte de este mismo capítulo, se realiza una breve revisión de la construcción del Padrón y del proceso de actualización y depuración del mismo, así como de las instituciones que intervienen en este proceso. El resultado de este capítulo es el marco explicativo en el cual se generó el Padrón Electoral, bajo las estipulaciones normativas por las que es conducida actualmente la administración del Padrón y las implicaciones que ello representa.

El segundo capítulo, comienza con una breve descripción de las variables demográficas (mortalidad y migración), como indicadores de inconsistencias en el Padrón. Dichas variables son

incluidas en el análisis del trabajo, dado que son dos de los factores demográficos que participan en la dinámica de una población, por lo tanto, son dos variables que integran la dinámica demográfica de la población al interior del Padrón Electoral, convirtiéndose en indicadores del sobre registro y desactualización del Padrón. El análisis de las variables mencionadas, se realiza en función de las teorías en las que se han generado y se establece el concepto que de las mismas se manejará en este trabajo de investigación.

En la parte final del capítulo se plantea la conexión de las variables mortalidad y migración con la desactualización del Padrón, en función de su importancia en la dinámica demográfica que se vive en Baja California y su impacto en el proceso de actualización del Padrón Electoral. De este capítulo dos, se desprende la importancia regional de la mortalidad y la migración, no sólo para la entidad, sino para la actualización o desactualización del Padrón.

El tercer capítulo, tiene la finalidad de presentar, en términos estadísticos la complejidad administrativa que existe en el acuerdo entre el REE y el RFE, de contar con un registro único sometido a una doble administración. Aunado a este análisis, se realiza una breve reflexión de la información electoral del Padrón en Tijuana, como ejemplo de la relación tan estrecha que existe entre la dinámica demográfica y la electoral.

El tercer capítulo, permitió una reflexión acerca de los alcances del doble proceso administrativo del Padrón para obtener un mayor nivel de actualización tanto del Padrón Electoral como de la Lista Nominal. En el mismo sentido, permitió evaluar en qué medida dicho proceso administrativo limita la correspondencia entre la dinámica demográfica de Baja California y la dinámica demográfica del Padrón.

En el cuarto capítulo se pone énfasis en la dinámica demográfica tanto del Padrón Electoral como de la Lista Nominal. El análisis realizado en este capítulo se da en tres niveles, estatal, municipal y de distritos electorales. En los tres niveles de análisis se busca explicar demográficamente la dinámica de crecimiento presentada entre 1995 y 2001, así como los factores administrativos que pudieron influir en la conformación de la estructura por edad y sexo en los distintos niveles de análisis. Este capítulo proporciona, en términos estadísticos, el marco explicativo del impacto del sobre registro en los niveles de abstencionismo en Baja California.

Un último capítulo hace referencia al análisis de las variables demográficas y su dinámica en el Padrón de Baja California. Los resultados que se obtienen en este capítulo son reflexionados como elementos que pueden llegar a ser un factor de importancia en el comportamiento del abstencionismo en las elecciones locales de Baja California; reflexión que se deja esbozada al final de este capítulo y que se concluye en las reflexiones finales del trabajo.

En las conclusiones del trabajo, se presenta un resumen de las reflexiones realizadas al final de cada capítulo haciendo énfasis en los resultados estadísticos obtenidos en el último de estos capítulos. Recordando que las cifras referidas son parciales dada la falta de información, las conclusiones esbozadas en este último texto tienen el fin de abrir la brecha para próximas investigaciones acerca del tema.

Al final del trabajo se incluye un anexo metodológico, el cual contiene el proceso de corrección al que fue sometida la información usada para el desarrollo de este trabajo, así como de la construcción de las categorías e indicadores analizados.

Los resultados obtenidos en este trabajo, permiten afirmar que la mortalidad y migración representan un reto para la actualización del Padrón, que si bien no representan fugas a gran

escala de ciudadanos, tampoco es un evento que pueda tomarse a la ligera, sobre todo cuando se persigue la universalidad del Padrón Electoral.

Así mismo se comprobó, estadísticamente, que puede hablarse de un abstencionismo demográfico, debido a defunciones no dadas de baja en el Padrón y a emigrantes internacionales ausentes el día de la jornada electoral. Aunque el porcentaje que este abstencionismo demográfico representa del total de abstencionismo es muy pequeño, hace evidente la falta de un programa que permita la rápida identificación de las inconsistencias generadas por las variables demográficas: migración y mortalidad.

Capítulo I

CAPITULO I. El Proceso administrativo de conformación del registro de ciudadanos en el Registro Estatal de Electores de Baja California.

1.1 El contexto de la reforma política y el vínculo con el Registro Estatal de Electores de Baja California.

1.1.1 El antecedente Nacional.

El ambiente político que se vivía en el país posterior a las elecciones federales de 1988 -donde la sociedad reclamaba la transparencia del juego político después de unos resultados electorales muy cuestionados, y donde resultó ganador el candidato priísta- es de tensión y búsqueda de alternativas políticas para recuperar la confianza de la ciudadanía en el sistema político y los procesos electorales. La revisión de dicha coyuntura política, se hace obligada en este ejercicio de contextualización, ya que tanto el sistema político como las instituciones que lo conformaban se encontraban en esos momentos en una etapa crítica; sobre todo en el norte del país, especialmente en Baja California y Chihuahua.

Dicha situación, obedece básicamente a dos cuestiones: la primera, es que se hace evidente la fuerza política que la oposición ha cobrado frente al partido de gobierno¹ y la necesidad de establecer nuevas reglas, donde se refuerce el sistema de partidos. La segunda, es que en esa polarización de fuerzas políticas se hace necesario crear un organismo con una normatividad que contemple la demanda de la sociedad de control y limpieza en los procesos electorales, así como las vías de garantizarlo con una nueva base de registro ciudadano como eje de la modernización.

¹ En las elecciones presidenciales de 1988, la votación obtenida por los partidos políticos (más competitivos) fue la siguiente: en el ámbito nacional, FDN 30.6%, PRI 50.7%, PAN 16.8%. En Baja California los porcentajes de FDN 37.2%, PRI 36.6%, PAN 24.4%.

En este sentido, la revisión del contexto de la política nacional adquiere importancia para este trabajo de tesis, al analizar dos de los efectos que produjo el proceso político: las reformas que transformaron las estadísticas electorales y; la construcción de un nuevo Padrón Electoral. Dicha construcción conlleva una nueva relación demográfica y supone un reflejo perfecto entre el registro electoral y la población mayor de 18 años existente en el país muy distinta a la observada hasta antes de 1990 en el anterior registro.

En los siguientes párrafos se hará una revisión de las fases de la reforma política comenzada a finales de los ochenta en sus dos escenarios: el nacional y el desarrollado en Baja California. Si bien las reformas realizadas en ambos escenarios se desarrollaban al mismo tiempo, al concretizar las propuestas que les dieron vida, se separan. Esta separación de objetivos, se manifestó en la adopción de instrumentos electorales con distintas características en ambos escenarios.

Como parte de las alternativas para dar respuesta a los acontecimientos antes mencionados, se planteó la modernización de la Comisión Federal Electoral, encargada de la organización de las elecciones desde 1946. El ya electo presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Carlos Salinas de Gortari, propuso un Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática; dicho acuerdo tenía tres objetivos fundamentales: “perfeccionar los procedimientos electorales; actualizar el régimen de partidos y modernizar las prácticas de los actores políticos comenzando por el propio gobierno” (Núñez 1993:27).

En esta lógica, las discusiones de la reforma electoral, se dan principalmente en una línea, si debe o no el Estado participar de forma directa en la organización y conducción de las elecciones. Sin embargo, la reforma político-electoral llevada a cabo entre 1989 y 1990 ratifica en la Constitución que la organización de las elecciones es “una función estatal que se ejerce por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión con la participación de los partidos políticos

nacionales y los ciudadanos” (Castro y Villavicencio 1993:55). La idea de crear un organismo autónomo que se encargue de la organización, planeación y ejecución de las elecciones, se encamina hacia la ciudadanización del mismo, es decir, poner al frente del Instituto Electoral a ciudadanos con reconocimiento público y sin vínculos partidistas directos.

Es así, que en los debates en la Cámara de Diputados, los partidos políticos presentaron sus iniciativas de ley electoral. La propuesta del PRI era crear un instituto como “el organismo encargado de la función estatal de organizar las elecciones, autónomo en sus decisiones, con personalidad jurídica y patrimonios propios, y con órganos centrales, locales y distritales” (Castro y Villavicencio 1993:52), el resultado de ello fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). A pesar de que fue aceptada la iniciativa priísta, las propuestas de todos los partidos coincidían en la creación de un organismo de tal naturaleza, que se encargara de los procesos electorales.

Posteriormente, la discusión se centró en quiénes estarían al frente de este organismo y por lo tanto, de que ningún partido político pudiera tener ventaja numérica al emitir el voto para la toma de decisiones dentro del mismo. Aunque no se abundará en la dirigencia del órgano electoral, cabe señalar que hasta antes de 1996, la máxima autoridad en el instituto era un representante del Poder Ejecutivo, dicha figura era el Secretario de Gobernación. Con la reforma electoral de 1996, se da paso a una estructura conformada por consejeros ciudadanos, en el cual hay un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, representantes del Poder legislativo y de los partidos políticos (COFIPE 1999).

Así mismo, con la modernización del órgano electoral se hace necesaria la conformación de un Padrón Electoral, que corresponda por un lado a las reformas realizadas y por otro, a la creciente presión de la sociedad por participar en la toma de decisiones y la necesidad de tener un proceso electoral transparente y confiable.

La conformación del Padrón Electoral ha pasado por varias etapas como registro ciudadano. En un primer momento, se utilizan los registros de las iglesias para crear una Lista de ciudadanos. Para 1830, se conforma un registro municipal de los ciudadanos con derecho a participar en las elecciones, los cuales recibían una cédula con la que podían votar e identificarse al mismo tiempo (Núñez 1993). Es con la Ley Electoral federal de 1946 que se crea el Consejo del Padrón Electoral “...como organismo de carácter técnico dependiente de la Comisión Federal de Vigilancia que tenía a su cargo la expedición de la credencial de elector... en 1951 se crea el Registro Nacional de Electores, el cual sustituye al Consejo del Padrón” (Núñez 1993:93).

Ya desde entonces, se tenía presente que la dinámica poblacional representaba un problema para el mantenimiento de un Padrón actualizado. La principal preocupación era la migración interna, por lo que en 1977 se crea el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores.

Con la finalidad de crear una nueva base de registro de ciudadanos mexicanos, se acuerda la construcción de un nuevo Padrón Electoral tomando como base los resultados del XI Censo General de Población de 1990. La aún Comisión Federal Electoral inicia, previo trabajo de planeación en 1990, el trabajo de campo para la conformación del Padrón electoral; este trabajo se dividió en tres etapas. “La primera etapa... inició en enero de 1991, cuando el registro se abocó a determinar el número total de electores potenciales en el país, con ayuda de algunas cifras preliminares aportadas por el censo. La segunda etapa, abarcó del 15 de enero al 28 de febrero de 1991, estando dedicada a la formulación del Catálogo General de Electores por medio de visitas a cada uno de los domicilios censados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e informática. De manera casi paralela y hasta el 30 de abril se realizaron los trabajos destinados al empadronamiento a todo lo largo del territorio nacional. La tercera etapa del proceso dio comienzo el 2 de mayo con la entrega de las credenciales para votar” (Núñez 1993:155-156).

Por otro lado, la creación de un instrumento que integre a la población en edad de votar, también presenta dificultades para mantenerlo actualizado, por lo que se hace necesario la propuesta de posibles soluciones. En la discusión en la Cámara de Diputados sobre la reforma político-electoral, el Diputado Rogelio Montemayor (PRI), argumenta que la propuesta presentada por el PRI, en lo que respecta a las entradas, plantea dos opciones “...una es que año con año se haga un proceso que dure dos meses para captar estas entradas; y la otra es la promoción general y la orientación,... a la ciudadanía para que se cumpla con esa obligación”; respecto al problema de las salidas, agrega que se plantea “...establecer acuerdos con el registro civil, que es el que lleva el registro de las defunciones...Establecer también acuerdos con la Secretaría de Relaciones exteriores, que es para el caso de los extranjeros que se naturalicen o desnaturalicen, los mexicanos que opten o renuncien a la ciudadanía mexicana; y con los jueces, con todo el poder judicial, para también captar las sentencias y todos los casos donde se inhabilita o se habilita” (Rojas 1992:187).

En otro orden de ideas, con la discusión y aprobación de las iniciativas presentadas en el pleno de la Cámara de Diputados, en 1991 queda conformado el nuevo Padrón Electoral, que será usado en las elecciones federales de ese mismo año. Cabe aclarar que la credencial para votar que se entregó a los ciudadanos no contenía la fotografía del titular, ya que la premura del tiempo no hizo posible su inclusión; por lo que fue hasta 1994 que dicho formato se aplicó a la credencial de elector federal.

Un aspecto a desatacar al final de este apartado, es que la creación de un nuevo registro ciudadano implicó un trabajo administrativo y de campo de tal envergadura que efectivamente permitió contar con un Padrón Electoral que plasmara la dinámica demográfica de esa sociedad. Lamentablemente, es un esfuerzo que no se ha vuelto a realizar y que ha dado pauta a un desfase entre la población que existe registrada en el Padrón Electoral y la que habita realmente en el

territorio nacional y cada una de sus entidades federativas; dando paso así a una serie de inconsistencias al interior del primero.

Finalmente, cabe aclarar que aunado al objetivo de las reformas electorales de 1991, se planteó firmemente la modernización de la credencial para votar y la Lista Nominal. Dicha modernización, no sólo implicaba una reforma electoral, sino también una reforma tecnológica que permitiera crear los instrumentos electorales antes mencionados y coadyuvar con la transparencia electoral. Fue así, como las características que deberían contener los instrumentos electorales, se convirtieron en el debate central entre las autoridades de Baja California y el IFE, dando al final un giro a las reformas electorales en el marco nacional.

1.1.2 Baja California en el contexto de la Reforma política nacional.

En medio de la actividad política nacional con las reformas en plena discusión, se crea el clima perfecto para revisar la vida política de una entidad como Baja California. Entidad en la que los cambios en la esfera política ya habían comenzado con el avance de la oposición y el triunfo del PAN en las elecciones locales de 1989 en la gubernatura, triunfo que es reconocido por el Ejecutivo Federal. Baja California ingresa así en este panorama de modernización política y por lo tanto a la necesidad de contar con una reforma política al interior de la entidad. De esta forma, el candidato ganador, asume como suya la responsabilidad de hacer transparente el proceso electoral, por lo que se inicia también una reforma electoral en Baja California.

La particularidad de este proceso de reforma en la entidad está marcada por el alto nivel de movilización ciudadana que se vivió en la elección de 1988 y la de 1989. En ambos procesos electorales los bajacalifornianos, sin mostrar una tendencia continua a favor de alguno de los partidos, dan muestra de su creciente ánimo para participar en los procesos electorales y avanzar

hacia una verdadera democracia y, según afirman los especialistas en la materia (Anaya, 2002 – entrevista-; Guillén, 2001), se encamina a consolidar el sistema de partidos en México.

El gobernador electo Ernesto Rufo expresó, en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 1990-1995, la necesidad de un cambio político con el fin de lograr una modificación de las normas jurídicas del proceso electoral. De acuerdo al compromiso adquirido, en el PED se plantearon cinco objetivos que garanticen el propósito democratizador: “ 1) dar mayor vigencia y claridad al sufragio efectivo y respeto irrestricto al voto ciudadano; 2) garantizar elecciones competitivas, confiables y transparentes; 3) procurar que la organización del proceso estuviera en manos de ciudadanos y los partidos; 4) contar con un Padrón veraz y actualizado y, 5) reconocer el pluralismo político de la sociedad bajacaliforniana puesto de manifiesto desde las elecciones federales de 1988 y con mayor evidencia en las de 1989” (IEE 1995:15).

En este contexto, la visión modernizadora del gobernador de Baja California y su equipo de trabajo, se tradujo en grandes diferencias entre las autoridades nacionales y estatales. En el plano estatal se decía que sí era posible crear una credencial para votar y una Lista Nominal que incluyera tanto la imagen del ciudadano como su huella digital, mientras en el plano nacional se decía que era un proceso difícil de realizar (REE, 1992; Anaya, 2002 -entrevista-).

El gobernador electo, argumentando que dichas reformas eran una promesa de campaña y que la Ley Electoral de 1976 facultaba al estado para tener su propio Registro Estatal. Dicha ley, le permitía crear su propia credencial es por ello, que se decidió que tales instrumentos se generarían para ser utilizados en el proceso electoral de 1992. El objetivo central atrás de estas reformas era romper con el monopolio electoral del Estado (Anaya 2002 –entrevista-).

Se inicia así, a la par que las iniciativas de reforma político electoral en el ámbito federal, el proceso de reformas que llevaría a Baja California a convertirse en el único estado de la República en contar con su propia credencial de elector y un órgano administrativo encargado de la administración de los procesos locales y de la expedición de dicha credencial. Dicha instrumento electoral permite una mejor identificación del ciudadano, pero al mismo tiempo complejiza la administración del Padrón Electoral, en tanto se tienen dos credenciales electorales y una sola base de registro en la cual se deben realizar los movimientos necesarios para mantenerla actualizada.

En 1992, se emite un decreto de reforma en el cual se pone énfasis en la credencial para votar con fotografía, ésta es considerada como un “... documento de dos finalidades: identificación social de los ciudadanos debidamente integrados en el Registro Estatal de Electores y como requisito legal para participar en las jornadas electorales” (IEE 1995:24).

Con el proceso electoral local de 1992 en marcha y la obtención de la base de datos del Catálogo General de Electores federal, en Baja California se crea la credencial estatal de elector con fotografía, así como las Listas Nominal con el mismo rasgo distintivo; convirtiendo a la entidad en la pionera en el uso de tales instrumentos electorales. Cabe destacar que la creación y utilización de la Lista Nominal con fotografía se da por primera vez en Baja California en las elecciones locales de 1992.

La implementación de este instrumento fue una presión para el sistema federal, que se vio en la necesidad de adoptarlo, dando paso de este modo a la doble administración del Padrón Electoral, donde cada instituto tiene su propia Lista Nominal y su credencial de elector.

Sin embargo, las reformas no pararon allí. Impulsadas por las modificaciones al COFIPE en 1994, se abre nuevamente la discusión acerca de las instituciones electorales que tendrían a su cargo la planeación y ejecución de las elecciones locales.

Hasta 1994, el organismo encargado de las elecciones locales era la Comisión Estatal Electoral, dependiente de la normatividad federal en materia electoral (COFIPE 1999). En el transcurso de ese mismo año, se formó la Mesa de Consensos² encargada de la discusión de las iniciativas de reforma electoral, cuyos acuerdos quedan sintetizados en dos puntos, en función del interés de este trabajo de investigación:

“1.- La creación de un organismo autónomo e independiente que se denominará Instituto Estatal Electoral, encargado de realizar las elecciones estatales y que estará conformado por órganos normativos, de dirección ejecutiva, técnicos y de vigilancia, a cuya integración concurren los poderes Legislativos y Ejecutivo.

2.- Este organismo estará conformado por ciudadanos, con la participación de los partidos políticos” (IEE 1995:45).

Con la creación del IEE y la promulgación de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del estado de Baja California en 1994, se dio paso a una nueva fase democrática en esta entidad. Con ambos antecedentes, el registro Estatal de Electores dio inicio a sus labores el 15 de enero de 1995, justo antes del proceso electoral estatal de ese año en el que elegirían presidentes municipales, diputados locales y gobernador del estado.

Una vez conformado el Instituto Estatal Electoral y consolidados los instrumentos electorales, el Padrón Estatal Electoral queda sometido a una doble administración. Por un lado, y mediante la

² Esta mesa estaba formada por representantes del Ejecutivo estatal y de los partidos políticos entre los cuales se encontraban: por parte del Ejecutivo, Cuauhtémoc Cardona B. y Gabriel Gil Morales; por parte del PAN, Raúl López Moreno y Eleazar Verástegui; por parte del PRI, Guadalupe Acuña, José de las Fuentes Lara, Moisés Cervantes Pérez, Francisco Javier Pereda Ayala y Javier Pérez Salcido; y por parte del PRD, Luis Irineo Romero y Héctor Huerta Suárez. IEE 1995.

firma de convenios -el primero de ellos firmado en 1991 y refrendado en años subsecuentes- el IFE se comprometió a: “1)... proporcionar la información del Catálogo General de Electores, el Padrón Electoral y las Lista Nominal; 2) brindar a la autoridad electoral estatal el acceso a los documentos fuente del PFE, para su consulta y verificación en el apartado que corresponde a la entidad y; 3) actualizar permanentemente el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral en los términos previstos por el COFIPE” (IFE 1995:1). Por otro lado, el IEE se encarga de la emisión de la credencial de elector estatal, así como de incorporar los movimientos al Padrón generados en el RFE.

De esta forma, se acuerda la colaboración de ambos organismos para el manejo de una base común que genera dos credenciales de elector, una estatal y otra federal. Es importante señalar que los acuerdos firmados entre ambas instituciones han adquirido mayor relevancia en períodos previos a la celebración de las elecciones locales.

Cabe destacar que la base ciudadana utilizada por ambos institutos es el Catálogo General de Electores³, cuya finalidad es incluir a todos los mexicanos residentes en el país que sean mayores de 18 años. La información del catálogo fue recabada mediante la técnica censal total; sin embargo, la pretensión de incluir a todos los mexicanos residentes en la entidad en un sistema de registro pierde relevancia puesto que los registros que finalmente son utilizados son: el Padrón Electoral y la Lista Nominal.

Estos dos últimos definidos en los siguientes términos: Lista Nominal, es el registro electoral en el que se encuentran todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al Padrón y cuentan

³ ARTÍCULO 187. - En el Catálogo General de Electores se consigna la información básica de los mexicanos mayores de dieciocho años residentes en el Estado, recabada a través de la técnica censal total o de los datos o información obtenidos mediante los procedimientos contenidos en los convenios de colaboración y apoyo que celebren el Instituto Estatal Electoral, el Gobierno del Estado de Baja California y el Instituto Federal Electoral. (*Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California*)

ya con su credencial para votar con fotografía vigente. En tanto en el Padrón se encuentran todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo, con la finalidad de obtener su credencial para votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto⁴.

De igual manera, en el plano conceptual como en el práctico, estos tres niveles de registro de ciudadanos son diferentes; sin embargo, uno sucede al otro y en el que finalmente recae la Lista oficial de ciudadanos el día de la elección es la Lista Nominal. Aunque se pretende que estos registros sean universales no es posible, debido en parte al grado de cobertura, ya que éste está condicionado por la voluntad de los ciudadanos a inscribirse en el registro y por la adecuada actualización y depuración del Padrón Electoral.

El Catálogo General de Ciudadanos podría considerarse universal si se considera sólo su objetivo inicial, integrar a todos los mexicanos que ingresan en la edad para ser ciudadanos (18 años) y lo logra al levantar la base de datos con la técnica censal utilizada para conformarla. Sin embargo, como ya se mencionó en líneas anteriores, el haber realizado este levantamiento una sola vez echa por tierra la concepción de universalidad, ya que sólo es válida para el tiempo en que se construyó dicho instrumento electoral.

Esta base final, es la que está sometida a un proceso de actualización y depuración constante. El convenio firmado en 1995 establece los términos administrativos, bajo los cuales se actualizará el Padrón electoral (ver cuadro 1.1). Cabe aclarar que este convenio es sólo la extensión del firmado en 1991, pero que modifica la forma de administrar un Padrón que les es común a ambas instituciones.

⁴ <http://www.ife.org.mx/RFE2/>

Cuadro 1.1 Actividades realizadas por el RFE y por el REE en la actualización y depuración del Padrón Electoral, después del convenio de 1995.

<p align="center">Registro Federal de Electores IFE</p>	<p align="center">Registro Estatal de Electores IEE</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Expedición de la credencial federal con fotografía. - Baja de las defunciones reportadas por el registro civil estatal. - Bajas de los ciudadanos con derechos suspendidos y reactivación de los mismos. - Baja de los registros por concepto de pérdida de vigencia. - Alta de aquellos que adquirieron la nacionalidad mexicana y baja de aquellos que perdieron dicha nacionalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Expedición de la credencial estatal con fotografía. - Recepción de la información sobre bajas por defunción, suspensión de derechos y pérdidas de la nacionalidad mexicana. - Recepción de las bajas que por los conceptos anteriores realiza el IFE y su comparación con la información que se recibió de las instituciones correspondientes. - Bajas por pérdida de vigencia.

Fuente: Actividades en el estado de Baja California, IFE 1995.

1.2 La construcción del Padrón Electoral en Baja California.

En líneas anteriores, se describió de forma muy breve el origen del Padrón Electoral en 1991, con la formación del Catálogo General de Electores, base del Padrón. Sin embargo, como ya también se dijo, en el Padrón sólo se encuentran los ciudadanos que hayan solicitado su ingreso a éste. Dicha solicitud debe ser individual y en ella debe constar la firma, huella digital y fotografía del ciudadano, según el artículo 148 del COFIPE (Art. 148 COFIPE, 1999).

En el entendido de que hay un sólo Padrón Electoral y que en Baja California se emiten dos credenciales de elector, una federal y otra estatal, se hace obligatoria la revisión del proceso que conlleva la emisión y entrega de la credencial para votar con fotografía estatal. Proceso que es fundamental para la emisión de la Lista Nominal al día de la elección.

Las inscripciones al Padrón Electoral, están constituidas por los ingresos al registro ciudadano, éstas se remiten básicamente a las inscripciones para la obtención de la credencial de elector o la recuperación de derechos políticos.

La solicitud de ingreso al Padrón debe incluir los datos personales del ciudadano como son: apellido paterno, materno y nombre (s), lugar y fecha de nacimiento; edad, sexo y estado civil; domicilio actual y tiempo de residencia efectiva en la entidad, no menor de seis meses; ocupación y escolaridad; número telefónico y código postal; en su caso, el número y fecha del certificado de naturalización; firma y huella digital (Art. 148 COFIPE 1999 y Art. 194 LIPE BC, 2001).

Los datos personales del ciudadano, van acompañados de los datos de su residencia actual, que incluyen el municipio y la localidad, los cuales son ubicados según la cartografía electoral - distrito, sección electoral y manzana correspondiente al domicilio-, y la fecha de solicitud (Art. 148 inciso 2 COFIPE y Art. 195 LIPE BC, 2001)

Como se mencionó al principio de este apartado, los registros de ingresos al Padrón son realizados por el RFE y asumidos por el REE en sus estadísticas, esto debido a la doble credencial expedida para los residentes mayores de 18 años de Baja California. Sin embargo, cabe mencionar que es el RFE quien remite las solicitudes de inscripción al Padrón para que el REE genere las credenciales estatales correspondientes.

El Ing. Carranza, delegado del REE en Tijuana, afirma que el REE no realiza trámites de inscripciones al Padrón como lo hace el RFE. La dinámica e inscripciones, se resume en lo siguiente: el RFE recibe las solicitudes de inscripción al Padrón, de los ciudadanos residentes en Baja California, las valida ante las oficinas centrales del IFE y tramita sus credenciales de elector

federal. Posteriormente, manda los registros al REE para que ellos procedan a la expedición de la credencial estatal. Una vez que el REE recibe la información, se procede a realizar la notificación a los ciudadanos para que pasen a concluir el trámite de la credencial estatal.

De esta forma, el Padrón Electoral queda conformado con las solicitudes de ingreso al Padrón en el RFE, dando como resultado un sólo Padrón Electoral. Sin embargo, el trabajo de campo realizado por el REE con la notificación a los ciudadanos, genera información que lleva a considerar la existencia de una diferencia entre la Lista Nominal que emitiría el RFE y la emitida por el REE al corte de la elección local, por distintas situaciones que se abordan en el capítulo tres de este trabajo.

Parte integral de la construcción del Padrón, es la actualización y depuración del Padrón, la cual se abordará en el inciso 1.3 de este capítulo; de forma que aquí sólo se describe brevemente en que consiste cada una de estas actividades. La actualización del Padrón, se da en dos fases, una intensiva y otra continua, pero ambas tienen el mismo fin, invitar a la población mayor de dieciocho años a realizar el trámite de su credencial de elector, así como la actualización de sus datos, lo que incluye el cambio de domicilio o la corrección de datos personales; así como la baja de registros en el Padrón, por distintos conceptos.

La fase intensiva, básicamente es la campaña de credencialización. En el caso del registro estatal, la campaña se lleva a cabo del 16 de octubre al 29 de enero, en tanto en el federal este mismo proceso tiene lugar del 1o. de octubre al 15 de enero.

La única diferencia entre ambas campañas es que la realizada por el REE, únicamente sirve para concientizar al ciudadano de sus obligaciones y fortalecer la campaña del RFE, ya que como se mencionó con anterioridad, es el RFE quien realiza los movimientos en el Padrón. Existe una

segunda fase, la cual le permite al ciudadano realizar sus trámites cualquier día hábil del año y que también incluye la depuración del Padrón (bajas), y que sólo se interrumpe algunos meses o días del año cuando hay proceso electoral.

1.3 Actualización y depuración del Padrón Estatal Electoral (PEE).

El proceso de actualización del Padrón Electoral de Baja California, tiene la peculiaridad de contar con un doble control, debido a la doble administración a la que está sujeto. Dicho control obedece a que la misma base de datos está sujeta a observaciones por parte del IFE y del IEE, ya que la expedición de una credencial federal y una estatal así lo requiere.

Durante los periodos de actualización, el RFE capta los ingresos de los ciudadanos que cumplieron 18 años o que ingresan por primera vez al registro ciudadano, de manera que no puedan existir inconsistencias por cambio de domicilio de los ciudadanos.

Parte de las actividades de actualización del Padrón, realizadas por el REE, consisten en la realización de revisiones de campo para verificar que los cambios de domicilio sean reportados debidamente. Este proceso inicia con una revisión de campo para verificar que los electores continúen residiendo en el domicilio registrado, de lo contrario se deja un aviso en el domicilio y se publica el nombre de los ciudadanos en el periódico oficial del estado y en un diario de circulación estatal por dos ocasiones. De no obtener respuesta, se procederá a dar de baja el registro de ese ciudadano en el Padrón Estatal Electoral (artículo 204, *LIPE BC 2001*), medida de actualización que coadyuva a mantener actualizado el Padrón Electoral, pero que no es integrada en dicho proceso, dado que solo el RFE procede a la baja del registro ciudadano.

Otro de los aspectos fundamentales en el mantenimiento del Padrón Electoral, es el proceso de depuración. Dicho proceso es llevado a través de un sistema de bajas, en el cual se plantea que son motivos para dar de baja a los ciudadanos que hubieren fallecido o por resolución judicial haya sido declarada su ausencia o presunción de muerte; tengan suspendido el ejercicio de sus derechos político electorales o haya perdido la nacionalidad o la ciudadanía mexicana (artículo 162 del COFIPE, 1999).

La depuración del Padrón es continua y sólo se suspende días antes de la jornada electoral. Esta etapa se caracteriza por dar de baja del Padrón los registros de los ciudadanos que no cumplen con los requisitos establecidos por la ley electoral para ejercer sus derechos políticos, o bien porque el ciudadano ya no existe. Así pues, las bajas en el Padrón se clasifican como:

- a) **Bajas por Duplicados.** Se eliminan los registros duplicados de la base de datos del Padrón Electoral.
- b) **Bajas por Situación Ciudadana.** Defunción, suspensión de derechos y pérdida de nacionalidad.
- c) **Bajas por Pérdida de Vigencia.** Se cancelan las solicitudes de inscripción al Padrón Electoral de los ciudadanos que no acudieron a recoger su Credencial para Votar con fotografía.

Es importante dejar claro que las bajas por pérdida de vigencia se da en ambas instituciones, ya que como se verá más adelante, la expedición de dos credenciales genera la necesidad tener este concepto doblemente controlado. Dicho proceso se convierte en una fuente de diferencia en el número de ciudadanos que pueden ejercer sus derechos, favoreciendo claramente las estadísticas del REE.

La depuración del Padrón Electoral, también incluye la detección y eliminación de homonimias, es decir, de nombres iguales. Este paso es muy importante ya que permite identificar y sacar del Padrón los registros duplicados, previa constatación.

Desde el punto de vista formal, tanto el IFE como el IEE establecen vínculos con las instituciones de la administración pública federal, estatal y municipal para mantener actualizado el Padrón Electoral. Según funcionarios que han estado al frente del REE (Jorge Aranda y José P. Angulo - actual titular-), antes de 1991 la Comisión Federal de Electores se hacía cargo de cada uno de los movimientos realizados en el Padrón, Entre 1991 y 1994 el RFE realizaba las bajas pero, el REE también verificaba la información que recibía y se la hacía llegar al RFE, para que éste a su vez procediera a su identificación y baja.

Cuadro 1.2 Tiempos en que es reportada la información requerida para la actualización y depuración del Padrón Electoral, según el COFIPE* y la LIPE BC*

Institución electoral Institución responsable	IFE (RFE)	IEE (REE)
Registro Civil	Dentro de los diez días siguientes de haber ocurrido el evento.	Dentro de los quince días posteriores de haber ocurrido el evento.
Jueces del sistema de justicia	Dentro de los diez días siguientes de haberse dado la resolución.	Dentro de los quince días posteriores a la firma de la resolución.
Secretaría de Relaciones Exteriores	Dentro de los diez siguientes de haber expedido o cancelado actas de naturalización.	Se solicita la entrega de la información generada por bimestre.
Instituto Federal Electoral		La información es entregada cada mes

Fuente:* Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1999 y Ley de Instituciones y Procesos Electorales del estado de Baja California 2001.

Posterior a 1994, es sólo el IFE el encargado de realizar la actualización y depuración del Padrón (bajas por defunción, suspensión de derechos y los cambios de domicilio fuera del estado), en

tanto el IEE sólo recibe esta información y la usa para cotejarla con la base usada y generar así la Lista el día de la jornada electoral.

La información recabada por el REE al realizar la notificación de credenciales, es reportada al RFE, especialmente aquella que refiere cambios de domicilio, ciudadanos no referenciados, domicilios no localizados o ciudadanos fallecidos. Sin embargo, tal información no puede ser canalizada al programa de bajas dado que es el ciudadano quien debe reportar tales movimientos ante el RFE, para que éste proceda a su baja, excepción hecha de las defunciones reportadas, de las cuales su procede a la búsqueda del acta correspondiente.

Las bajas por defunción, son uno de los aspectos más complicados en el proceso de depuración del Padrón. En el informe IFE-REE⁵ presentado en 1992, ambos institutos reconocen las limitantes que enfrentan para realizar esta importante tarea. Se afirma que existe una “carencia de datos completos, la posibilidad de que el ciudadano se encuentre inscrito en el Padrón de otra entidad, o que definitivamente nunca haya llenado una solicitud” (Informe IFE-REE 1992), lo cual impide que se realice la baja automática del Padrón de aquellos que lleguen a contar con un registro en este instrumento electoral.

En este contexto, el proceso de bajas por defunción puede ser muy corto en el mejor de los casos, o muy largo dependiendo de la diferencia entre la información que se recibe y la que se tiene registrada. Así pues, el proceso comienza con el informe de las defunciones por el registro civil al RFE en los diez días siguientes a su ocurrencia. Al llegar la información al centro de computo, el personal capacitado procede a la búsqueda y verificación del registro en la base del Padrón, es decir, “entra en un proceso de identificación de candidatos. Cuando se han recopilado los datos

⁵ Ver “Cronología del R.E.E.”, Registro Estatal de Electores de Baja California 1992.

completos de todos los candidatos en el país a ser dados de baja, se realiza la segunda fase, la que consiste en identificar el registro del fallecido” (Informe IFE-REE 1992).

Es claro, que la verificación de registros se realiza a escala nacional; sin embargo, debe iniciarse en el registro estatal. Según Calderón, la búsqueda del registro se inicia en la base del Padrón en Baja California. Si el registro es confirmado se procede a darlo de baja y se manda la documentación correspondiente al centro regional localizado en Hermosillo, Sonora para ser archivado. En el caso contrario, es decir, que no se realice la plena identificación del registro, el reporte será enviado a la oficina regional, para que el centro de cómputo regional realice el mismo procedimiento de búsqueda en las entidades que conforman la circunscripción electoral. Si se logra identificar la defunción con un registro en otra entidad, se procederá a su baja y se generará un informe dando aviso de la localización del registro del ciudadano y de la decisión tomada.

En el caso de no haber identificado el registro del ciudadano con los posibles candidatos, la información será remitida a las oficinas centrales del RFE ubicadas en Cd. de México para su verificación en el resto de las entidades.

Es evidente que el simple cotejo de registros no es suficiente, por lo que se hace necesaria la verificación en campo. En este sentido, los registros en los que la información no coincida en su totalidad son sometidos a verificación en campo; esto obedece a que puede haber dos ciudadanos con el mismo nombre y por errores puede darse de baja al otro. El mismo proceso se aplica a los casos en los que los datos de registro no coinciden con los del registro, por cualquier detalle, ya que tampoco pueden ser eliminados.

Dicha verificación hace más complejo el proceso, ya que si al proceso dentro del centro de computo, se le agrega el tiempo que pueda tardarse en realizar la verificación vía visita domiciliaría de los posibles candidatos, el proceso se hace más largo.

El proceso anterior tiene sentido ya que en ocasiones, se tiene a un ciudadano con información similar registrado en otra entidad federativa, de manera que el registro no será dado de baja hasta haber cotejado físicamente y a través de la credencial con fotografía si se trata del ciudadano referido.

Una vez cotejada la información, ésta es remitida nuevamente al RFE para confirmar la baja o no del registro referido, información que será compartida con el REE. Como puede observarse, este es un proceso que puede llevar tiempos no muy cortos de verificación, sobre todo, de la verificación en campo; sin embargo, es necesario contar con la certeza de que se da de baja el registro indicado.

El siguiente grupo de bajas en el Padrón, corresponde a la suspensión de derechos políticos electorales. Este grupo hace uso de la información reportada por el Poder Judicial, de aquellos ciudadanos que han cometido agravio contra la ley y tienen suspendida su libertad. Según el RFE y el REE, las bajas por este concepto se facilitan al poder tener acceso a la información directa del ciudadano; sin embargo, se olvidan de que puede haber errores en el registro del ciudadano que dificultan el proceso. Al igual que en el caso de las defunciones, debe haber verificación en campo de la información por los mismos aspectos referidos a la dificultad de eliminar los registros.

La diferencia entre la baja por suspensión de derechos y cualquier otro grupo de bajas, es que el ciudadano puede volver a adquirir su registro, previo reporte de recuperación de sus derechos político-electorales.

Las bajas por duplicado, conllevan un proceso más detallado, ya que primero se localizan en el Padrón todas las homonimias, para verificar posteriormente la información personal de cada registro. Obtenida la información anterior, se realiza una verificación óptica, es decir, se confrontan las fotografías de los ciudadanos en el sistema de imágenes del registro de esta forma, se puede estar seguro si los registros identificados pertenecen al mismo ciudadano con errores de información, o bien, son de distintos ciudadanos. En el caso de resultar que efectivamente ese registro está duplicado, se dará de baja.

El siguiente grupo de bajas, es el que corresponde a la pérdida de la nacionalidad mexicana, éstas están en función de la información que reporta la SRE, de aquellos mexicanos por nacimiento o naturalización que hayan solicitado ante esta secretaría la pérdida de la nacionalidad mexicana. El proceso de verificación de información es similar al de los otros grupos, es decir, se realiza una verificación de los datos contenidos en el registro y el reportado por la institución correspondiente.

Finalmente, están las bajas por pérdida de vigencia, que se refiere a la cancelación de registros. Ambos institutos cuentan con períodos para dicha cancelación -en el caso de no haber recogido la credencial para votar con fotografía- además, es la única actividad que se realiza en cada registro por separado; lo anterior obedece a que el ciudadano debe tramitar dos credenciales y en ambos casos cuenta con un período de tiempo para la obtención de su credencial para votar con fotografía. El RFE tiene como límite el 30 de septiembre del año siguiente en que fue solicitada;

en tanto el REE establece como fecha límite el 15 de octubre de año del año siguiente a la solicitud.

Si el ciudadano concluye el trámite de ambas credenciales, no debe haber problema alguno para lograr una plena identificación de ciudadanos acreditados para estar en el Padrón. Sin embargo, en el caso de que el ciudadano no obtenga su credencial de elector estatal, al término del plazo estipulado, cabe la posibilidad de que exista una diferencia entre los padrones; o bien, que este ciudadano permanezca en el Padrón porque el RFE no puede darlo de baja, pero no en la Lista Nominal generada por el REE; favoreciendo la actualización de la Lista estatal al día de la elección.

Las bajas correspondientes a los cambios de domicilio son un caso especial, ya que están vinculadas estrechamente con el apartado de actualización. Las bajas por este concepto pueden darse en dos terrenos, el movimiento que se da entre municipios de la misma entidad y aquellos que se generan por cambio de residencia a otro estado. En ambos casos el REE controla las inscripciones y bajas por este concepto, proporcionando al REE la información necesaria para que éste proceda a su identificación y correspondiente eliminación. Sin embargo, a este grupo se escapan los cambios de residencia, ya sea temporal o definitiva, de los ciudadanos fuera del país y que no les interesa perder la nacionalidad mexicana, por lo tanto no hay forma de identificarla.

El REE, mediante la operación de un programa de visita domiciliaria, coadyuva a la disminución de inconsistencias en el Padrón, ya que verifica la información ciudadana contenida en el Padrón. La aplicación una actividad como la anterior, constituye un elemento que permite eliminar registros de aquellos ciudadanos que migraron al extranjero, pero la interrogante aquí es, ¿Cuántas de esas situaciones pueden ser identificadas mediante este procedimiento?, ¿Cada cuándo se tiene la capacidad económica y de personal capacitado para llevar a cabo tal actividad?

Entre muchas otras preguntas, éstas son las que sugieren reflexionar acerca de qué tan próximo está el Padrón Electoral de conseguir la universalidad que se propone. En este sentido, en todos los casos que ameritan la baja del Padrón Electoral, hay varios supuesto y limitantes a considerar cuando se busca realizar un análisis de esta información. Los supuestos son que la información recabada es de alta calidad y segundo, que los ciudadanos son plenamente conscientes de sus obligaciones y reportan cualquier modificación de su situación ciudadana.

En las líneas que siguen, se explicará brevemente el papel y la importancia que tienen algunas instituciones públicas como el registro civil, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Sistema de Justicia, en el proceso de actualización y depuración del Padrón Electoral.

1.4 Instituciones involucradas en la actualización y depuración del PEE.

Para llevar a cabo la actualización y depuración del Padrón Electoral, tanto el IFE como el IEE, han realizado convenios con instituciones gubernamentales, tales como el Registro Civil, la Corte de Justicia del estado, la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Dichos convenios, no tienen otra finalidad que proveer al REE con la información necesaria para cumplir con la actualización y depuración del Padrón Electoral. Dicha información, corresponde a estadísticas correspondientes a un período determinado acerca de ciertos eventos ocurridos entre la población en edad de votar y que alteran el número de registros en el Padrón.

1.4.1 Registro Civil.

La primera de las instituciones a la que se hará referencia es el Registro Civil estatal, dicha institución está obligada a reportar las defunciones que ocurran en la entidad en un plazo de diez días posteriores a la ocurrencia del evento.

El papel que cumple el Registro Civil es fundamental, ya que dicha instancia, es la encargada de registrar a los ciudadanos fallecidos en el territorio nacional. Sin embargo, es inevitable que los problemas de calidad de la información que éste genera se reflejen en las estadísticas del Padrón. Uno de los problemas es el referente al sub registro de las defunciones, ya sea por extemporaneidad o porque se omite el evento; tal es el caso de las defunciones de los menores de un año o el caso inverso, de aquellas personas de edad muy avanzada que no cuentan con un registro de nacimiento.

Otro de los problemas es la declaración de la información personal de los ciudadanos fallecidos. Aquí el error surge con la fuente que declara dicha información, ya que en muchos casos el informante no es un familiar directo y aún siéndolo, los datos personales del ciudadano fallecido son incorrectos (Fernández Cantón 1990; García y Gama 1988; Camposortega 1992).

Una muestra de lo anterior, puede constatarse en un reporte del IFE, en el cual se dice que del total de defunciones que fueron reportadas por el registro civil, sólo el 16.14% de éstas fueron plenamente identificadas en el registro y dadas de baja, lo que significa que cerca del 84% de los casos continuaron en el registro.

Lo anterior tiene graves consecuencias para el PEE, éstas pueden ser divididas en dos momentos: un primero, implica las dificultades para proceder a dar de baja del registro ciudadano a los individuos reportados como fallecidos, ya que al tratar de comparar los datos obtenidos por el

Registro Civil y los correspondientes en la base censal presenta incongruencias entre la información que registran ambas fuentes por lo que no se puede proceder a la baja del ciudadano del Padrón. Un segundo momento, se refleja en el sobre registro de ciudadanos en algunos grupos de edad del Padrón electoral y muy probablemente en la conformación de la Listas Nominal. Lo anterior, obedece al hecho de que las incongruencias detectadas son sometidas a un trámite legal que es mucho más lento y sin el que no puede procederse a la baja del registro, generándose con ello una disminución de la calidad de esta fuente de registro ciudadano.

1.4.2 Sistema de Justicia Estatal.

Otra de las instituciones involucradas en el mantenimiento del Padrón Electoral es la Corte de Justicia; la cual también está obligada a entregar el reporte en los quince días posteriores a la resolución de los casos. La información proporcionada por esta institución hace referencia a aquellos ciudadanos que se les suspendieron sus derechos político electorales o bien les hayan sido restituidos; también es la encargada de reportar las defunciones de aquellos ciudadanos que hayan perecido por muertes violentas y que no son captadas con el resto de las defunciones.

Al igual que el registro civil, los procedimientos del sistema de justicia pueden ser una limitante para el desarrollo de las actividades de actualización del Padrón. Esto podría deberse al hecho de que a veces la resolución de los casos suele ser tardada, sobre todo la referente a las muertes violentas, lo que retrasa la entrega de la información, a lo que podría agregarse también el problema de la información personal del ciudadano.

1.4.3 Secretaría de Relaciones Exteriores.

La tercera de las instituciones es la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual debe informar sobre los movimientos que registre con relación a: la expedición o cancelación de cartas de naturalización; expedición de certificados de nacionalidad y renuncias a la nacionalidad.

Aquí el problema se encuentra en el tiempo que transcurre entre la salida del país del ciudadano y el momento en que decide renunciar a su nacionalidad. Otro aspecto que no capta dicha secretaría y que, sin embargo, le compete, es la generación de estadísticas de emigrantes mexicanos, sobre todo en Estados Unidos (principal destino de emigrantes indocumentados mexicanos) y de los cuales no se conoce un registro generado por los consulados mexicanos.

En síntesis, con la información analizada hasta el momento se puede afirmar que la falta de alternativas de verificación de la información que el ciudadano declara llevan a tener un Padrón cuyo reflejo perfecto de una sociedad como la de Baja California todavía está lejos de conseguirse. Pero por otro lado, las actividades realizadas por el IEE favorecen la obtención de una Lista Nominal más actualizadas en las elecciones locales que en las federales.

Por lo que se refiere a la edición final de la Lista Nominal en el REE, se realiza a más tardar 13 de junio del año de la elección. Desde esta perspectiva, existen quince días en los que los eventos ocurridos no son captados por el RFE e integrados por el REE, este aspecto resulta de particular interés, puesto que considerando que Baja California es un estado fronterizo y que la dinámica demográfica en él, presenta un comportamiento muy peculiar, podría decirse que al momento de la elección puede haber eventos de corte demográfico que se escapan de las medidas de actualización del Padrón y la conformación de la Lista Nominal por lo que cuentan con registros de más en el día de la elección.

1.5 Actividades complementarias encaminadas a la actualización y depuración del Padrón.

Parte de las actividades para contribuir a la mejora de la calidad del Padrón, son las auditorías externas que se practican al PFE. Aunado a las actividades de verificación que puedan realizar cada una de las direcciones, el Comité Técnico Estatal también debe programar la realización de auditorías⁶ externas a la información contenida en el Padrón, que por supuesto, estará bajo la supervisión de la Comisión Estatal de Vigilancia. Dichas auditorías, tienen la finalidad de cotejar el procesamiento de la información contenida en el Padrón a la fecha de corte seleccionada.

El resultado de dichas auditorías, es una evaluación en la que se estima la proporción de inconsistencias⁷ en el Padrón, mediante la verificación de campo de una muestra de la población empadronada. Las inconsistencias están reportadas en cuatro grupos:

1. Domicilios no localizados y ciudadanos no referenciados por terceros o domicilios localizados en los cuales nadie conoce al ciudadano.
2. Ciudadanos marcados en el Padrón “con credencial”, pero el ciudadano reporta no tenerla (sin reportarla como pérdida o robada).
3. Ciudadanos localizados que reportan haber regresado la credencial porque contenía datos incorrectos, siendo que el Padrón muestra que sí fue entregada.
4. La información de la base de datos coincide con la de la ciudadanía, pero no se encontró el recibo en el almacén.

⁶ **ARTÍCULO 241.** - El Consejo Estatal Electoral, con base en el calendario que apruebe, ordenará la práctica de auditorías parciales al Padrón Estatal Electoral y a los Listados Nominal de Electores, tomando en consideración que la última servirá de base para los efectos previstos en el Artículo 227 de esta Ley.

Las auditorías las harán personas físicas o morales especializadas en el ramo, y se adjudicarán mediante el procedimiento de licitación pública que acuerde el Consejo Estatal Electoral. La auditoría, previa al proceso, deberá terminarse a más tardar el día tres de junio. (LIPE)

⁷ Las aquí referenciadas, fueron extraídas de la auditoría realizada al Padrón Federal Electoral en 1994, por las empresas McKinsey & Co; A.C. Nielsen Co; Systemhouse de México, S.A de C.V.

En el caso de Baja California, dichas inconsistencias suman el 6.10% del total de la muestra para esta entidad (el 2.30% de la población empadronada respecto a la nacional). Los porcentajes, obtenidos en la evaluación, son 4.30%, 1.25%, 0.40% y 0.15%, en el orden mencionado con anterioridad.

El porcentaje referente a los domicilios no localizados y ciudadanos no referenciados (4.30%), aparte de ser el más elevado, lleva a pensar en dos situaciones. La primera es, que los cambios de domicilio no están siendo reportados, en el caso de aquellos cuya movilización fue dentro de los límites del territorio nacional, o bien, que los ciudadanos se movilizaron fuera del país. La segunda, pudo haber sido un error de registro al momento de integrar la información personal del ciudadano a la base. Por cualquiera que sea el motivo por el que se generan las inconsistencias en el Padrón, debe entenderse que si no existe una verificación de campo de la información recibida, éste tipo de problemas puede agravarse con el correr de los años.

En este sentido, una verificación que tenga la menor distancia, medida en tiempo, entre la recepción de la información, su procesamiento y la verificación en campo es fundamental para lograr el flujo de la información y favorecer la obtención de un Padrón actualizado, con relación a la dinámica demográfica que se vive en la entidad.

Por el contrario, si el tiempo de verificación es retardada, presentará mayor dificultad para verificar, por un lado, con cierto nivel de confianza la información recibida y por otro, el dar seguimiento a los casos que presentan mayores diferencias entre la información del ciudadano recibida y la registrada en la base del registro.

El análisis que se realiza en la Dirección de Informática, es el filtro para estimar el grado de consistencia e inconsistencia del Padrón, ya que es en esta dirección donde se concentra toda la información y donde se generara tanto la base de datos del Padrón como los Listados Nominal.

Aunado a las auditorias, cada período de elecciones locales, el IFE y el IEE llevan acabo un programa intensivo de actualización de la información del Padrón recabada por ambos institutos. Este intercambio de información está establecido en convenios firmados por ambos organismos; parte de esos convenios es fluir información continuamente acerca de los cambios de domicilio captados por el IFE.

El otro gran problema, ya mencionado, es la existencia de ciudadanos registrados que no deberían estar incluidos en el Padrón o la Lista Nominal al día de la elección, tal es el caso de las defunciones no dadas de baja y de los ciudadanos residentes en Estados Unidos.

En este contexto, se presentó un sistema de registro ciudadano con limitantes tanto en el caso de los ingresos como de las bajas. En el primer caso, la constante movilidad de la población dificulta la confiabilidad de la información que se genera en lapsos de tiempo muy cortos, especialmente con los cambios de domicilio y los ciudadanos no referenciados en el domicilio.

1.6 consideraciones generales del capítulo.

La información esbozada a lo largo de este capítulo, sólo confirma lo complicado de la administración del Padrón Electoral y las ventajas que puede tener el Padrón Electoral y el Listado Nominal en Baja California. Las ventajas pueden resumirse en una mejor actualización de los instrumentos electorales en Baja California, pero que no los hace inmunes a inconsistencias generadas por la información demográfica recibida y la dinámica misma de la entidad.

Lamentablemente, una de las desventajas del registro ciudadano en general, se encuentra en aquellos ciudadanos que forman parte de un flujo migratorio internacional y quedan fuera del alcance de estos instrumentos de actualización, excepción hecha de aquellos que solicitan la pérdida de la nacionalidad mexicana en la SRE.

Uno de los problemas de esta administración compartida se encuentra en los criterios adoptados para proceder a las bajas por pérdida de vigencia, puesto que el RFE y el REE realizan dicho trámite, tal situación da paso a que algunos ciudadanos se encuentren incluidos en un registro y en el otro no.

De no implantarse los programas de captación adecuados, el desfase entre la población registrada en el Padrón y la población residente en Baja California tenderá a crecer. Dicho desfase implicaría tener un Padrón Electoral con una gran cantidad de registros que no deberían estar aún en la base de datos y mucho menos en la Lista Nominal con fotografía, lo cual disminuiría la calidad del Padrón. Sin embargo, tiene un efecto favorable en la Lista Nominal de Baja California

Ejemplo de lo anterior, son las bajas por defunción, que se filtran como una fuente de inconsistencias, ello debido, a la falta de correspondencia entre la información que se tiene en la base del registro y la generada por estadísticas vitales; situación que se complica con las homonímias en el Padrón.

En suma, para contar con un Padrón electoral que refleje la dinámica de la sociedad, es muy importante que tanto la actualización como la depuración del Padrón se lleven a cabo lo más preciso y continuó posible. De la misma forma, se hace necesaria la puesta en marcha de programas o técnicas que faciliten y hagan más eficaces dichos procesos.

Capítulo II

Capítulo II. El Nuevo Padrón Electoral en el contexto de las intensidades de las variables demográficas migración y mortalidad en Baja California.

Al avanzar en el análisis de nuestro objeto de estudio se hace necesario aclarar la naturaleza demográfica del Padrón Electoral. Como población, el Padrón es sujeto de análisis estadísticos al igual que una comunidad; es un universo del cual se pueden obtener datos que permitan conocer la magnitud de la población que lo compone (mayores de 18 años) por edad y sexo, así como por lugar de nacimiento.

El Padrón Electoral es una fuente de información demográfica que puede coadyuvar al análisis de los fenómenos demográficos de la sociedad mexicana, debido a que integra en su universo a una parte de la población reproduciendo así, la dinámica demográfica que ésta vive en su totalidad.

En este sentido, con la integración de toda la población de 18 años y más, aunado al proceso de actualización y depuración al que es sometido, el Padrón Electoral busca consolidarse como un registro universal. La connotación de universal hace referencia al hecho de consolidarse como un registro que asuma las características y la dinámica de la sociedad bajacaliforniana, esto es, ser un reflejo perfecto de la dinámica poblacional que garantice la cobertura total de la población mayor de 18 años.

Tal objetivo implica tener correspondencia con las estadísticas vitales que se generan para la entidad (defunciones) y captación de la población que entre a la mayoría de edad, así como la posibilidad de captar todos los movimientos de población, de tal manera que efectivamente corresponda a la población mayor de dieciocho años que reside en Baja California y que está en posibilidad de ejercer sus derechos políticos.

En síntesis, la línea que une a la población bajacaliforniana y a la población del Padrón Electoral es la dinámica que se genera en la primera y que debe reproducirse en la segunda. En el momento en que esta reproducción se logre puede decirse que estamos frente a un registro ciudadano actualizado con carácter universal.

En este sentido, el registro ciudadano en su calidad de población está sujeto a la dinámica propia de las transformaciones que los eventos demográficos, tales como mortalidad y migración, generan en ella. De esta forma, se plantea que el Padrón Estatal Electoral crece al mismo ritmo que la población nacional y estatal, reflejándose en una estructura por sexo y edad que se traspone una a la otra como ejemplo de similitud perfecta entre ambas poblaciones o bien de estructuras muy semejantes.

La universalidad del Padrón está dada desde la concepción misma de su conformación. La técnica censal total usada para el levantamiento del Catálogo buscó la integración de toda la población de dieciocho años y más. Con base en dicho instrumento, se generó el Padrón Electoral, por lo que se entiende que éste también cumple con la universalidad planteada en el anterior instrumento.

Al plantearse en esos términos, la universalidad debía ser algo que caracterizará al registro ciudadano, de tal forma que la actualización y depuración del Padrón eran necesarias para mantenerla. En respuesta a dicha necesidad, el conocimiento y registro de la población ciudadana que se mueve de un área geográfica a otra, de aquella que cumple la mayoría de edad y solicita ser integrado en la base ciudadana, así como aquellos ciudadano fallecidos o con suspensión de derechos para ejercer su ciudadanía se hacen necesarios.

El comportamiento de esta población obedece a la dinámica generada por fenómenos como la mortalidad y la migración, principalmente y en forma indirecta por la fecundidad. Es precisamente este objetivo de contar con un registro universal y la identificación de una dinámica demográfica implícita en ello, lo que hace al Padrón Electoral sujeto de análisis demográfico y por ello, comparativo estadística y demográficamente con los registros de población como los censos de población o las estadísticas vitales.

El hecho de considerar el Padrón Electoral como una población, demográficamente hablando, con su propia dinámica, obedece a dos razones principalmente: la primera, es su calidad de registro ciudadano de la población de 18 años y más con el objetivo de ser universal y; segundo, al igual que la población tiene su propia dinámica

de entradas y salidas, las cuales implican, como ya se mencionó, a dos de los fenómenos demográficos modificadores de la estructura poblacional: mortalidad y migración.

En la dinámica poblacional de Baja California, son los mayores de dieciocho años quienes están más expuestos a sufrir eventos como la probabilidad de morir o migrar, contribuyendo en mayor medida al perfil de la estructura poblacional del estado. Es por lo anterior, que el comportamiento de las variables mortalidad y migración debe ser reproducido en el Padrón.

Al conformarse el Padrón Electoral como una población con entradas y salidas que, además, implica variables demográficas, permite la utilización de indicadores demográficos como tasas de crecimiento poblacional, saldos migratorios, así como el total de defunciones de mortalidad, entre otros, para realizar evaluaciones de su población. La evaluación estadística del Padrón a partir de la demografía puede coadyuvar a la búsqueda de estrategias que mejoren el registro ciudadano y se traduzca en un verdadero espejo de la población bajacaliforniana.

De esta forma, en tanto el PEE, no logre reproducir la dinámica poblacional estará expuesto a concentrar más población de la que debe estar registrada y por lo tanto a generar estadísticas demográfico-electorales que no reflejan la potencialidad de votantes bajacalifornianos. Podría también generarse un sub registro de la población en edad de votar que en combinación con lo anterior, representa un factor de distorsión de la realidad social y política de Baja California.

Otro aspecto que favorece el análisis demográfico del Padrón Electoral es el vínculo con la información estadística, de corte demográfico, necesaria para mantenerlo actualizado. La captación de los eventos demográficos y más aún, la integración de estos a su base de datos pone de manifiesto el hecho innegable de su categorización como una población en términos demográficos.

En otro orden de ideas, el analizar el Padrón Electoral en la lógica de un sistema, entendido como un complejo de elementos en interacción (Bertalanffy 1980), permite utilizarlo como una herramienta de análisis, ya que se considera puede facilitar tanto la comprensión del funcionamiento del Padrón, como el manejo de la información en términos comparativos.

Con el Padrón electoral visto como un sistema, donde se contempla una estructura organizada con interrelaciones entre sus partes⁸, se busca explicar la compleja dinámica de actualización y depuración del mismo. Esta relación entre las partes no es la única que puede tener efectos dentro de un sistema. Según Buckley, en un sistema considerado como sistema abierto hay "...intercambios con el ambiente pero, además, ese intercambio es un factor esencial subyacente en la viabilidad del sistema, su capacidad reproductiva o continuidad, y su capacidad de transformación" (Buckley 1993:82)

En esta línea de análisis, según la teoría general de sistemas lo trascendente de este modelo explicativo es que los conceptos, definiciones y ecuaciones matemáticas de un sistema pueden asimilarse a distintas estructuras, desde biológicas hasta sociales. Una de las ventajas de analizar las estructuras en la lógica de sistemas es que permite su traslado a distintas esferas del conocimiento humano, convirtiéndose así, en una poderosa herramienta de análisis.

De esta manera, la universalidad del Padrón Electoral en calidad de sistema abierto se encuentra influida, como ya se mencionó anteriormente, por la calidad de la información que le es reportada. En el proceso de actualización y depuración del Padrón el flujo de información es vital es por ello, que los parámetros bajo los cuales se consideran las entradas y salidas del registro deben estar no sólo bien definidas sino, debidamente confirmadas.

Para continuar en la lógica de los sistemas, en el Padrón pueden identificarse tanto entradas como salidas. Las entradas al Padrón son todos aquellos movimientos que indiquen la integración del individuo en la base de datos

⁸ "...si conocemos el total de las partes contenidas en un sistema y la relación que hay entre ellas, el comportamiento del sistema es derivable a partir del comportamiento de las partes" (Bertalanffy 1980:55)

del REE, éstas incluyen tanto la inscripción por primera vez, la reintegración de ciudadanos por concepto de reanudación de derechos político-electorales o bien, la inscripción en el Padrón por cambio de domicilio.

Por otro lado, las salidas indican toda baja o anulación del registro de un individuo en dicha base. Las salidas, se remiten a una baja por defunción, por suspensión de derechos políticos, baja por pérdida de la nacionalidad mexicana y por cambio de domicilio (esto, en conjunto con el alta en el Padrón por el mismo concepto, nos remite a los movimientos poblacionales, la migración)

En este esquema de flujos, las variables demográficas se convierten en parte importante en la definición de entrada o salida. La consideración de la mortalidad y la migración en la conformación del Padrón como ejes fundamentales, relegando a un segundo plano la fecundidad, obedece a las peculiaridades del registro ciudadano.

La primera de estas peculiaridades es la integración de la población mayor de dieciocho años. La segunda, obedece a que el fenómeno migratorio se presenta con mayor frecuencia entre la población joven y adulta joven. La tercera de estas peculiaridades, es el hecho de que la mortalidad en interacción con la fecundidad, determina en última instancia el número de personas, de todos los nacidos, que llegan a cumplir la edad necesaria para ingresar al registro ciudadano y ese mismo evento demográfico determina quién es dado de baja permanentemente del registro.

Sin embargo, la dinámica de las variables demográficas en sí, impone ciertas limitantes a cualquier registro de población. En el caso del Padrón Electoral, esta dinámica presenta implicaciones de gran trascendencia para su actualización, ya que la intensidad tanto de la mortalidad como de la migración le presentan a este registro grandes retos que deberá superar para acceder realmente a la universalidad.

Así pues, la importancia de la migración y la mortalidad no sólo radica en ser variables clave en la dinámica poblacional, sino también, en ser elementos fundamentales en el proceso de mantenimiento de un registro ciudadano universal.

Es por lo anterior, que el desarrollo de los siguientes apartados está dedicado a la revisión de cada una de las variables demográficas que impactan al Padrón. Cada apartado tiene por objetivo poner en su contexto teórico dichas variables, así como de revisar brevemente sus tendencias de forma que pueda aclararse la relación entre la dinámica de cada una de ellas y lo electoral, es decir, las implicaciones que tienen en el Padrón Electoral.

En este sentido, la revisión teórica y cuantitativa de la migración y la mortalidad permitirán establecer posibles escenarios del comportamiento de éstas en la dinámica del Padrón Electoral, escenarios que servirán para analizar el Padrón en el cuarto y quinto capítulo de este trabajo.

2.1 Mortalidad.

Demográficamente hablando, la mortalidad⁹ puede ser definida como: el evento demográfico expresado a través de las de defunciones, que influye en el cambio de la estructura de una población y que es expresada, para su análisis, a través de tasas. Desde la perspectiva demográfica, la mortalidad es uno de los tres fenómenos que modifican la estructura por edad y sexo de la población, por ello se considera parte fundamental para analizar el crecimiento natural de ésta, así como sus implicaciones económicas, sociales y políticas.

La mortalidad en el ámbito demográfico ha sido estudiada desde la perspectiva teórica de la transición demográfica, definida ésta como: “ el paso de los niveles de natalidad y fecundidad altos y sin control, a niveles bajos y controlados, a través de un período intermedio dentro del cual el descenso de la mortalidad antecede al

⁹ Convencionalmente, el término mortalidad es definido como el número proporcional de defunciones en población o tiempo determinados. Diccionario enciclopédico Olimpia ediciones. Barcelona 1995.

de la natalidad, generando un crecimiento rápido de población”¹⁰ (Lopes Patarra 1973:86; Zavala de Cosío 1992; Coale 1977).

Desde este enfoque, las investigaciones sobre mortalidad han seguido dos líneas, una que se enfoca al análisis de la mortalidad infantil y los diferenciales por sexo y edad y; otra que aborda el estudio de la mortalidad por causa de muerte. Ésta última, abordada desde la perspectiva de la transición epidemiológica¹¹, generada en parte por los adelantos tecnológicos en medicina y estrechamente unida a la transición demográfica. Bajo esta línea, los cambios en la tendencia de la mortalidad son explicados por los cambios acaecidos en la morbi-mortalidad de la población, que a su vez se vinculan directamente con las modificaciones de la estructura por edad de la población, producto de la transición demográfica.

En cualquiera de las líneas de investigación antes descritas, el indicador más usado para evaluar las tendencias de mortalidad en un país o región es la tasa de mortalidad infantil, ya que ésta permite evaluar el grado de desarrollo social de ese país o región. Debido a ello, ambas líneas consideran en sus análisis los factores de la mortalidad que pueden coadyuvar al descenso o incremento de ésta. Tales factores son: “ los servicios de salud, el nivel de educación, los servicios públicos así como las condiciones de urbanidad o ruralidad” (CONEPO 1995:10); a estos habrá que agregar otros como la ocupación, el estado civil, costumbres, etc. (Elizaga 1969, Cárdenas y Fernández 1998).

Dichos factores tienden a presentar efectos diferentes según la edad¹² y sexo de la población. Este tipo de análisis diferenciado, permite corroborar las diferencias entre los niveles de mortalidad por sexo, que siempre es

¹⁰ Dentro de la transición demográfica, se reconocen tres etapas: 1) Descenso incipiente. Hay un descenso muy rápido en las tasas de natalidad y aunque las tasas de mortalidad sean bajas, las tasas de crecimiento natural disminuyen y alcanzan rápidamente una población estable o en descenso. 2) Crecimiento de transición. Hay indicios de que pueda comenzar a controlarse la natalidad, por lo que las tasas de mortalidad disminuyen más rápidamente que las de natalidad, generando tasas de crecimiento natural ascendente. 3) Crecimiento potencial. Ambas tasas, la de mortalidad y la de natalidad, están todavía sujetas al control voluntario. En general, la natalidad es alta y el crecimiento de la población depende de las oscilaciones de las tasas de mortalidad. Lopes Patarra 1973:87.

¹¹ Proceso dinámico en el cual los patrones de salud y enfermedad de una sociedad se van transformando en respuesta a cambios más amplios de índole demográfica, tecnológica, política, cultural y biológica. (Frenk 1994)

¹² En el esquema general de la mortalidad, ésta tiende a ser mayor en los primeros años de vida y en las edades mayores (60 años y más); sin embargo, en el análisis por regiones las tendencias pueden variar, como es el caso de Baja California y que se analizará más adelante.

favorable para las mujeres en cualquier grupo de edad. En este sentido, la estructura por edad que presente una población determinará el comportamiento de la mortalidad por grupos de edad y en consecuencia, el impacto y los desafíos que ello conlleva.

No obstante, que el objetivo de este estudio no es el de realizar un análisis de los determinantes de la mortalidad, es necesario retomarlos con el fin de contextualizar las transformaciones de esta variable. El papel de tal evento demográfico en este trabajo de investigación es, sólo de cuantificador del impacto en la estructura y dinámica demográfica del Padrón Estatal Electoral.

Con el fin poner en contexto la trascendencia de la mortalidad, se hace necesaria la descripción de algunos rasgos de la transición demográfica en México y Baja California. Con la transición como marco se retoma el análisis de la mortalidad en México. Dicha transición comenzó en el país en la década de los 40's, ésta se identifica por pasar de altos niveles de natalidad y mortalidad, a una baja en los niveles de mortalidad y un descenso más lento en los de la natalidad. Mientras el nivel de la mortalidad presentó “un descenso acelerado, los de la fecundidad permanecieron invariables, lo que se tradujo en una rápida aceleración del crecimiento demográfico” (Ordorica, 1994).

El descenso de la mortalidad comienza en los años treinta. Entre 1940 y 1960 la disminución es mayor, llegando a una esperanza de vida de 57.8 años. De 1960 a 1995, la mortalidad desciende con más lentitud llegando la esperanza de vida a 72.3 años y se estima que para el año 2000 se tendrá una esperanza de vida al nacimiento de 75 años y una tasa de mortalidad infantil de 25 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos (Benítez 2000, Ordorica 2001).

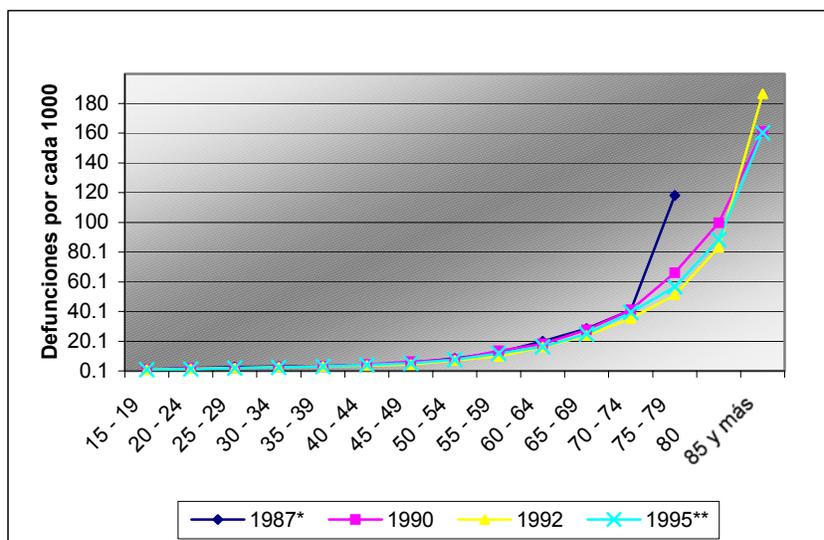
Actualmente el país se encuentra en otra etapa de dicha transición, donde los niveles de fecundidad continúan bajando, de tal manera que la base de nuestra pirámide poblacional tiende a reducirse y hace más visible el envejecimiento de la población. Como consecuencia de ello, el peso de las enfermedades y el tipo de causa de muerte se modifican. Las enfermedades que padece hoy en día la población son más de tipo crónico-

degenerativas y no transmisibles (entre las que se encuentran los accidentes y lesiones); lo que refleja el cambio en la estructura por edad de la población.

En este marco, Baja California no ha sido la excepción, ya que con el inicio de la inmigración de mexicanos (favorecido por la dotación de tierras a mexicanos en 1940 por el Presidente Cárdenas) siguió un comportamiento parecido al nacional, tanto en la fecundidad como en la mortalidad, en el esquema de la transición mexicana. Según Corona, éstas variables presentaban sólo dos diferencias “ una, que la declinación de la fecundidad ocurrió en forma más intensa, llegando a mediados de los 80’s a una tasa bruta de natalidad de 25.8 nacimientos por mil habitantes. Y la otra, que la época de más rápido decremento de la mortalidad tuvo efecto casi una década antes que el promedio del país” (Corona 1991:154). La dinámica poblacional surgida de la transición demográfica vivida en el país y los cambios en el fenómeno migratorio tuvieron grandes repercusiones en la conformación de la estructura por edad, que cada vez se torna más envejecida (Benítez 2000, 2001; Tuirán 2001, Ordorica 2001).

Los cambios generados por la transición demográfica pueden observarse, con mayor claridad, en la proporción que los grandes grupos de edad presentan del total de la población. En 1980, en Baja California los porcentajes se distribuían así: “de 0 a 14 años constituían el 40.7%, de 15 a 64 años el 56.0% y el grupo de 65 y más representaba el 3.2%. En 1990 estos grupos de edad presentaban en el mismo orden, 32.5%, 63.7% y 3.8% respectivamente.... La mayor cantidad de población se desplazó a edades mayores, provocando un leve y paulatino envejecimiento de la población... de tal manera que encontramos una mayor mortalidad en el grupo de 15 a 64 años” (CONEPO 1995:11).

Gráfica 2.1 Tasas específicas de mortalidad, Baja California 1987-1995.



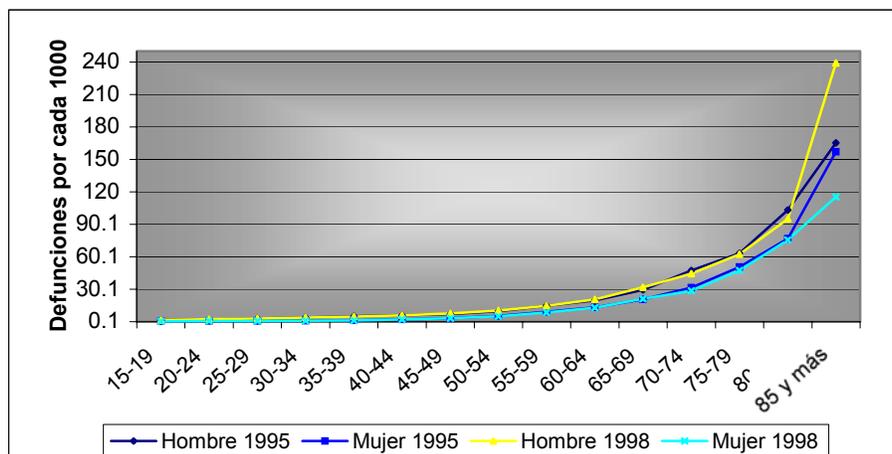
Fuente: Datos de CONEPO, SSA-INEGI "Mortalidad, 1987,1990,1992". * El último dato representa a la población de 75 años y más. **Estimaciones propias con datos de estadísticas vitales INEGI-SSA 1993-1997.

Como puede observarse en la grafica anterior, las tasas de mortalidad de la población en estudio tienden a concentrarse después de los 55 años. Entre 1987 y 1995, el comportamiento de las tasas no tiene un comportamiento uniforme, más bien, presenta variaciones oscilatorias, es decir, disminuye, incrementa y vuelve a disminuir.

Estimaciones realizadas con datos de estadísticas vitales, para los años 1995 y 1998, muestran las diferencias entre ambos sexos. Las tasas más altas siguen concentrándose en los grupos de mayor edad (a partir del grupo 55-59). La diferencia es clara entre hombres y mujeres, presentando los primeros tasas de mortalidad más elevadas. Siguiendo la curva de mortalidad masculina, es interesante el despegue que tiene ésta en 1998 en el último grupo de edad superando la tasa de 1995 (ver gráfica 2.2).

Este incremento en la mortalidad en 1998, hay que tenerlo presente, ya que al realizar el análisis de las estadísticas del Padrón podría ser un excelente punto de referencia del análisis demográfico del instrumento electoral.

Gráfica 2.2 Tasas específicas de mortalidad, Baja California 1987-1995.



Fuente: Estimaciones realizadas con datos de estadísticas vitales de SSA-INEGI 19912000.

La diferencia en las defunciones entre un sexo y otro pueden observarse con más detalle si se revisa el índice de masculinidad, que nos da la proporción de muertes masculinas con relación a las femeninas. En el cuadro 1, puede observarse que tanto en 1995 como en 1998 en los grupos de 20-24, 25-29, 30-34 y 35-39 las proporciones son significativas. Por ejemplo, en el grupo de 30-34 se mueren 4.5 y 4.7 hombres por cada mujer en 1995 y 1998 respectivamente. Son estas diferencias que se pueden observar en la tendencia de mortalidad en Baja California las que se espera encontrar en el Padrón Estatal Electoral.

La tendencia de la mortalidad, de los grupos anteriores al corte de 15- 19 pierden un poco relevancia, dado que la mortalidad en estos grupos (1-4, 5-9 y 10-14 años) es menor a la observada en los grupos presentados en la gráfica, tanto para hombres como para mujeres; de forma que la población que muere antes de los dieciocho años impacta menos el efectivo de ciudadanos que aquellos que se mueren en edades posteriores a los 18 años.

Cuadro 2.1 Proporción de muertes masculinas por cada femenina, BC.

Grupos de Edad	Índice de masculinidad	
	1995	1998
15 - 19	3.4	2.8
20 - 24	4.0	3.9
25 - 29	4.3	4.7
30 - 34	4.6	4.7
35 - 39	3.9	3.8
40 - 44	2.8	2.9
45 - 49	2.1	2.3
50 - 54	1.8	1.9
55 - 59	1.6	1.6
60 - 64	1.4	1.5
65 - 69	1.4	1.4
70 - 74	1.5	1.5
75 - 79	1.2	1.3
80 - 84	1.1	1.1
85 - 89	0.7	1.0
Total	2	2

Fuente: Estimaciones realizadas con datos de estadísticas vitales INEGI-SSA, 1991-2000.

Según las estadísticas anteriores las modificaciones en la estructura poblacional, debido a las defunciones, deben encontrarse en la población entre los 18 y 49 años, acentuándose en la población entre 20 y 39 años. Si se observara la distribución de la población, se tendría un número mayor de población femenina en estos grupos de edad, dado que se mueren menos que los hombres.

De esta forma, no sólo se tendría una población en su mayoría femenina, sino con un rápido descenso de población joven, lo que se traduce en un perfil de población madura y en un acelerado proceso de envejecimiento. En consecuencia, se diría que la población empadronada envejece rápidamente.

Dentro de la mortalidad existen situaciones específicas que pueden llegar a modificar la tendencia de esta variable y que es importante considerar al trabajar con ella. La primera, son las muertes de los emigrantes mexicanos en Estados Unidos. Éste es un caso muy especial puesto que la muerte de los emigrantes, en la mayoría de los casos, no es reportada en el registro civil mexicano; en el mejor de los casos se reporta a un indocumentado mexicano muerto al tratar de cruzar la frontera, pero se desconoce la entidad federativa de procedencia a menos que sea plenamente identificado.

Según la revista People's Tribune y estadísticas reportadas por la SRE, se habla de 560 emigrantes muertos en el área de California desde 1995 al 2000; según la patrulla fronteriza, en promedio hay un emigrante muerto por día a lo largo de la frontera. Son estas defunciones las que quedan fuera del perfil demográfico del Padrón Electoral y que pueden estarse acumulando año con año, a las que, además, se le agregan las defunciones de mexicanos residentes en Estados Unidos, que tampoco son reportadas al gobierno mexicano.

La segunda situación que altera el comportamiento de la mortalidad son las muertes por causas violentas, las cuales pueden ser controladas al ser reportadas por el Poder Judicial. Respecto a la importancia de este tipo de muertes, Hernández afirma que éstas “ afectan a los grupos de población más plenos en potencialidades productivas, reproductivas, intelectuales y físicas... entre la población masculina en México, la gran mayoría de las muertes violentas ocurre en edades activas (entre los 15 y los 49 años) y son alrededor del 70% del total. Pero los porcentajes más altos se observan entre los 15 y los 30 años, distribución consistente a lo largo del tiempo” (Hernández 1990:13-14).

El nexo entre la mortalidad y lo electoral, está dado desde el instante en que el registro ciudadano tiene como universo a la población que está expuesta al riesgo de sufrir el evento mortalidad. Según el nivel y tendencia de esta variable por grupos de edad será el grado de impacto que tenga en el Padrón. Si se analiza la relación mortalidad- Padrón Electoral desde la lupa de la transición demográfica, se hace evidente que la atención de ésta debe centrarse en la dinámica de los grupos más afectados, es decir, el grupo de 25-39 y el de 65 y más.

En el supuesto de que el Padrón Electoral sea un instrumento lo suficientemente flexible para responder y replicar la dinámica demográfica de la sociedad, no debería existir problema alguno. Sin embargo, la práctica no funciona bajo esa lógica, ya que están presentes otros factores como la calidad de la información que le es reportada. Baste como ejemplo el ya presentado en el capítulo anterior, que hace referencia a las defunciones dadas de baja en 1995 según el convenio.

Aún cuando el REE a través de un largo proceso logre dar de baja la mayoría de las defunciones, quedan residuos que se van acumulando a lo largo de los años y que lleva en algunos casos a una sobre cobertura de población empadronada, especialmente en los grupos de mayor edad. Ejemplo de lo anterior y que se detallará en un capítulo posterior, son las estadísticas del Padrón y de la Lista Nominal (con fecha de corte al día de la elección de 2001), en los cuales el rango de sobre cobertura varía ente 0.73% y 5% arriba del 100%.

Como se ha observado a lo largo de este apartado la mortalidad es una variable a la cual el Padrón Electoral es muy sensible, ello se traduce en dos problemas básicos en el proceso de actualización y depuración de éste. El primer problema es que hay muertes que no pueden ser captadas y por lo tanto medidas y; el segundo problema es que el registro de las defunciones en el Padrón es deficiente.

Como consecuencia de las tendencias de la moralidad y de los problemas que implica el no poder controlar la falta de algunos registros, la estructura por edad y sexo de la población empadronada puede resultar muy desfasada con respecto a la población que existe en Baja California haciendo más difícil la consolidación de la universalidad del registro ciudadano.

2.2 Migración.

Otro de los fenómenos demográficos considerados como una variable de gran relevancia en este trabajo es la migración. El concepto base hace referencia a dos tipos de movimientos: la inmigración, que constituye el desplazamiento de personas individualmente o con sus familias, dentro de un mismo territorio. Y la emigración, donde el desplazamiento de los individuos es fuera de su territorio de origen, ésta puede abordarse como parte de la emigración interna (interestatal) o emigración internacional¹³.

¹³ Ver textos de Simons “Explicando la migración: La teoría de la encrucijada”; Raczynski “Movilidad territorial de población en América Latina...”

En la definición del concepto migración, están incluidas las referencias de tiempo, distancia y objetivo del traslado como los criterios que determinan la categoría del evento migratorio. El tiempo está en relación con la duración de la estancia así pues, se hace referencia al cambio de residencia, o a la migración temporal. El período de tiempo usado para determinar un movimiento migratorio va de seis meses a un año siempre y cuando sea continuo (Simmons 1991).

Otra de las unidades es la distancia, esta unidad no hace referencia al número de kilómetros que se recorre sino al cambio de área geográfica. Desde esta perspectiva, no importa si el movimiento de la población recorre una distancia de cuatro o cuarenta kilómetros; lo importante aquí es que se genera un cambio de ubicación geográfica. En este caso, la distancia es útil para diferenciar una emigración intra urbana, intermunicipal o interestatal de una internacional.

Finalmente, está el objetivo de la migración, el cual determina de alguna manera la temporalidad y el área geográfica de destino del movimiento migratorio. En este sentido, la teoría ha referido la búsqueda de oportunidades de empleo como el principal objetivo del fenómeno migratorio.

Los criterios antes referidos son los que ayudan a definir la categoría del objeto de estudio en migración, ya que tanto en términos conceptuales como estadísticos y con fines comparativos, significan cosas distintas. Es por ello que se considera importante distinguirlos. Las categorías migratorias de referencia son: migración interna o internacional; migración itinerante o trasmigración¹⁴; migración temporal o permanente. Dichas categorías hay que tenerlas presentes aunque no sea nuestro objeto de estudio, puesto que el analizar la migración interna en una entidad fronteriza siempre es importante considerarla puesto que en algún momento impactarán a la población a la que se hace referencia.

¹⁴ Estos conceptos son utilizados en los estudios de mercados laborales con relación a la migración. La migración itinerante es un proceso definido por los movimientos periódicos que efectúan residentes de la frontera mexicana sobre territorio estadounidense, con la finalidad de laborar temporalmente. La trasmigración define a las personas que trabajando en ciudades fronterizas norteamericanas viven en localidades vecinas de la parte mexicana: *commuter* es la denominación migratoria que el gobierno norteamericano le ha dado a este tipo de trabajo. Alegria 1992:20.

Al estudiar las características sociodemográficas de los inmigrantes es necesario tener bien definida la categoría migratoria a la que se hace referencia, puesto que los motivos de la migración pueden variar de una a otra categoría, así como las características del flujo migratorio al que se hace referencia. Ejemplo de ello es la diferencia existente entre los emigrantes que se movilizan en una emigración temporal interna o internacional y aquellos cuyo desplazamiento territorial tiene carácter de migración definitiva; puesto que los primeros tenderán en su mayoría a desplazarse sin sus familias mientras que los segundos, lo harán con aquellos de los que es responsable.

La falta de definiciones y terminología en la migración ha generado una crisis teórica. Dicha crisis obedece a dos razones principalmente: una es la complejidad misma del fenómeno y la otra es la explicación dada desde varias disciplinas. Es por lo anterior, que en la teoría sobre migración se hable de enfoques o modelos teóricos que responden a un tipo específico de migración y a un momento histórico determinado.

Simmons asegura que a pesar de la diversidad de los enfoques puede hablarse de tendencias generales en los esfuerzos realizados para explicar la migración. Dichas tendencias son: 1) las investigaciones más recientes han prestado mayor atención a la migración en ambientes que experimentan transformaciones tecnológicas y cambios sociales, aún cuando el desarrollo económico sea lento o se encuentre estancado... han otorgado especial atención a la circulación de la mano de obra del Tercer Mundo y a los movimientos clandestinos de emigrantes de esa región a las naciones industrializadas; 2) el cambio en el enfoque ha estado asociado con un cambio global en la terminología y en las imágenes de la naturaleza de la migración; 3) con ciertas condiciones, las formas de los movimientos internos e internacionales parecen apoyar y aún reforzar ciertos tipos de desigualdades de clase y de divisiones internacionales entre países pobres y ricos; 5) los diferentes modelos recurrentes propuestos se generan a partir de preocupaciones muy diversas e involucran interpretaciones extremadamente diferentes que enfocan, con frecuencia, tipos de movimientos de población muy distintos” (Simmons 1997:27-28)

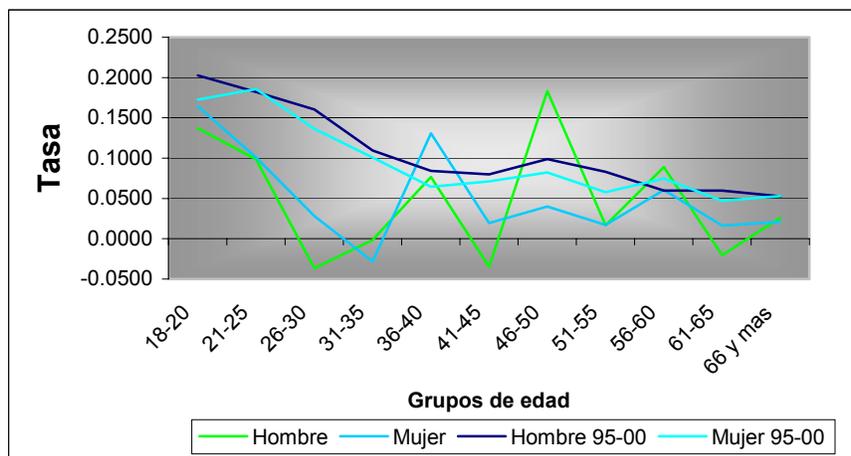
Ante el problema de definición de los términos migratorios y el uso de un sólo enfoque teórico para la migración interna e internacional, se hace necesaria una breve revisión de ambos eventos por separado, aunque no es objeto de este trabajo iniciar una discusión teórica sobre la migración, debe tenerse en cuenta cual es el enfoque que predomina en este trabajo de investigación.

Al igual que en la mortalidad, el presente trabajo no pretende realizar un estudio de los factores que determinan la migración, sino de cuantificar el impacto de ésta en el PEE. Es pertinente aclarar en este sentido, que de la migración interestatal e intraestatal, lo que interesa es el área geográfica (distancia) en el que se genera y culmina el movimiento de la población mayor de dieciocho años, puesto que ello repercute en la actualización del Padrón. En cuanto a la emigración internacional lo que a este trabajo interesa, de la población mayor de 18 años residente en baja California, es el año en que emigró y su residencia actual (si es fuera del país), dado que estos emigrantes se encuentran en el supuesto de contar con registro en el Padrón Electoral sin participar en el proceso electoral, es decir, son parte del sobre registro del Padrón.

Como puede observarse en al gráfica 3, las tasas de migración neta varían significativamente de un período a otro. Para 1990-1995, llegan a tenerse tasas negativas debido a la fuga de población tanto masculina como femenina, sobretodo en edades jóvenes; en el período 1995-2000 las tasas son positivas con una curva de descenso conforme avanza la edad, tendencia que puede ser calificada como típica del proceso migratorio, es decir, que a medida que aumenta la edad la gente tiende a participar menos en los flujos migratorios.

Aunque la migración se da con distinta intensidad entre hombres y mujeres, parece que en el período 1995-2000 las tasas tienden a ser más homogéneas. Lo anterior, puede obedecer a dos razones. La primera, que los hombres hayan emigrado en menor proporción o bien, que las mujeres hayan inmigrado en mayor proporción generando así un acercamiento entre las tasas netas de migración.

Gráfica 2.3 Tasas específicas de migración neta, Baja California 1990-1995 y 1995-2000.



Fuente: Estimaciones realizadas con información de la base de datos del Censo de Vivienda de 1995 y el Censo de población 2000I, INEGI.

Los supuestos que se consideran en este trabajo de investigación respecto de este fenómeno se remiten a: a) en el caso de la migración interna, a mayor emigración en Baja California, el PEE es susceptible de inconsistencias que no pueden ser reportadas al REE por RFE al no generarse el cambio de domicilio; b) en el caso de la emigración internacional se maneja el supuesto de entre más alejado, geográficamente, se encuentre el emigrante menor es la probabilidad de estar presente en un proceso de elecciones locales. Una situación similar se genera si el tiempo de residencia fuera del estado se cruza con el año de elecciones estatales, asumiendo que es un residente con credencial de elector estatal y que no ha realizado movimiento alguno, que origine la baja de Padrón.

Al observar el comportamiento del saldo neto migratorio para Baja California, parecería entonces que la estructura de población debería estar conformada en su mayoría por hombres; sin embargo, hay que recordar que este género es el que tiene las tasas más altas de mortalidad, por lo que la migración compensa esta pérdida de población en algunos casos. Dibujada la estructura poblacional con la migración y la mortalidad, tanto la población femenina como masculina deben presentar distribuciones muy similares en cada grupo de edad con una carga muy fuerte de población en los grupos jóvenes maduros y de edad madura.

En los apartados siguientes se abordará ambas caras de la migración, la interna y la internacional, se hará una pequeña semblanza de la perspectiva teórica bajo la cual es estudiada, así como, de su evolución en Baja California.

2.2.1 Migración interna.

Dentro de las perspectivas teóricas en que se aborda la migración interna en América Latina, Dagmar Raczinsky (1984) enfatiza cuatro de ellas; la demográfica, la sociológica de la teoría de la modernización, la económica y la histórico estructural¹⁵.

Lo esencial de la perspectiva demográfica es la duración del evento. La mayor ventaja de este enfoque es que ha logrado elaborar y perfeccionar indicadores para la medición de la migración, indicadores que adquieren mayor presencia cuando son analizados por los científicos sociales.

La perspectiva sociológica de la teoría de la modernización, conceptualiza la migración interna como “derivada de un esquema analítico que enfoca el proceso de modernización como paso de una sociedad “tradicional” a una sociedad “moderna”, destacando los aspectos psicosociales del fenómeno; las motivaciones para migrar de la población, las características de la población que se traslada y la absorción o asimilación de los inmigrantes en la estructura económica, social y cultural de la ciudad” (Raczinsky 1984:868)

Este enfoque enfatiza aspectos más sociales del fenómeno migratorio y privilegia el movimiento migratorio de tipo rural-urbano. Sin embargo, la migración interna ha diversificado sus flujos dejando de ser predominantemente rural-urbano a ser una migración intra urbana, urbano-suburbano, urbano-rural, rural-suburbano (CONAPO 2000). Lo anterior muestra la importancia de las ciudades intermedias en el desarrollo de nuevas corrientes migratorias.

¹⁵ La demográfica, es dominada por la Demografía; la teoría de la modernización, por la Sociología; la economía neo-clásica, por la Economía, y la histórico-estructuralita, por la Sociología, la Economía y la Ciencia Política. Dagmar 1984.

Desde la perspectiva económica, “la migración es vista como un fenómeno deseable que posibilita la transferencia de los excedentes de mano de obra de la agricultura a la creciente demanda de la industria. La migración por lo tanto, se concibe como un mecanismo de equilibrio por medio del cual se produciría un ajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra entre las áreas, contribuyendo así a una elevación de los niveles de productividad de la economía y a una disminución de los diferenciales regionales de ingreso y empleo” (Raczinsky 1984:869-870). Detrás de esta perspectiva, se encuentra la marcada racionalidad de los sujetos para actuar en función de sus necesidades económicas y las expectativas que ofrecen los territorios más desarrollados económicamente.

Finalmente, la perspectiva histórico-estructural “enfatisa la reconstrucción del cuadro histórico en que ocurren los procesos migratorios y la necesidad de comprender estos procesos en sus aspectos estructurales esto es, conectarlos con otros tales como la estructura productiva, la articulación entre distintos modos de producción, la penetración del capitalismo, la conformación de las clases sociales, las estructuras de dominación, las formas de intervención del Estado, etc.” (Raczinsky 1984:871).

Desde esta última perspectiva se realiza el análisis de la migración en el presente trabajo, donde entre otras cosas se hace presente el desarrollo del mercado laboral de las ciudades fronterizas, el cual es un gran atractivo para los emigrantes del resto del país.

Baja California tiene la particularidad de ser el lugar de paso de la gran mayoría de mexicanos que buscan cruzar a Estados Unidos, lo que la convierte en una zona de grandes flujos, pero únicamente contempla en esa zona a los municipios de Tijuana y Mexicali. Por otro lado, es una entidad que no es tradicionalmente expulsora de emigrantes indocumentados, pero sí una de las que en los últimos años ha recibido gran parte de esos flujos migratorios.

Son estos hechos, los que provocan la gran movilidad demográfica de Baja California, puesto que los desplazamientos migratorios que se piensan pueden ser sólo de períodos cortos de estancia en el estado pueden

llegar a convertirse en definitivos. Lo anterior, obedece a las ventajas que representa el vivir en una zona fronteriza como son el fácil acceso a los mercados laborales del vecino país o bien, incrustarse en las actividades productivas de la ciudad fronteriza.

El mercado laboral de las ciudades fronterizas se hace atractivo en la medida que las economías de las ciudades de ambos lados de la frontera se compaginan y generan una diversidad de empleos, una parte importante de ellos, debido a la gran actividad del comercio, los servicios y el sector turístico (Cruz 1992), sin olvidar la inversión de capital generada en la industria maquiladora.

El desarrollo económico tiende a acompañarse de un proceso de urbanización que hace aún más atractiva la migración a estas zonas en desarrollo. En el caso de Baja California se ha planteado que la migración se da de las ciudades intermedias como Tecate a las más grandes como Tijuana y Mexicali¹⁶ en parte debido al desarrollo económico y de servicios que han tenido ambos municipios.

Según Rodolfo Corona (1986), el estado de Baja California recibió los mayores flujos de inmigrantes internos entre 1940 y 1960 a los que se les atribuye la proporción mayor del incremento poblacional en el período 1940-1980 (el 43.7% del crecimiento natural fue causado de manera directa por los inmigrantes que sobrevivieron durante el período hasta 1980 y; el 44.4% fue consecuencia de la descendencia de los inmigrantes).

Después de 1960, los flujos migratorios a esta entidad descendieron tomando un nuevo auge en 1980; “ la disminución en 1970 y 1980, reflejo de la pérdida de atracción de Baja California sobre los habitantes del resto del país, fue resultado de la emigración conjunta de antiguos inmigrantes absolutos y de nativos de la entidad” (Partida 1995:8).

¹⁶ Ver Tito Alegría “Desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos” 1992.

Según estimaciones realizadas por CONAPO (1997), entre 1985 y 1990 Baja California se convirtió en el destino principal de las corrientes originadas en cuatro estados, entre los que destacan Sinaloa, Jalisco, Distrito Federal y Sonora. Estas cuatro entidades aportan en 52.5% del total de inmigrantes a Baja California en 1990.

Los resultados del censo del 2000, presentan modificaciones en la distribución de los flujos de inmigrantes a Baja California. Sinaloa sigue siendo el estado que contribuye con un porcentaje mayor de inmigrantes, en tanto Sonora paso a ocupar el segundo lugar con un 10.5% desplazando a Jalisco al tercer lugar. En este nuevo panorama, donde los lugares de origen de los inmigrantes o entidades expulsoras se diversifican, Veracruz una de las más recientes zonas de expulsión tiene un porcentaje mayor de inmigrantes a Baja California ocupando el lugar del Distrito Federal dentro de las entidades con mayor proporción de población en esta entidad.



Fuente: Mapa generado en Arcview con datos del XII Censo de Población 2000, INEGI.

La disminución del porcentaje de inmigrantes por entidad federativa, no significa que su flujo haya disminuido, sino que del total de inmigrantes representa proporciones menores a las enviadas por otras entidades.

Baja California junto con el Distrito Federal, es una de las entidades cuyo crecimiento ha obedecido al alto nivel de inmigración interestatal. Si bien las tasas de migración a Baja California han descendido, es innegable que ésta ha jugado un papel trascendental en su crecimiento poblacional. Entre 1990 y 2000 la tasa de migración neta para la entidad, reportadas por INEGI, han sido las siguientes: para el período 1990-1995 1.44, 1992-1997

1.38 y 1995-2000 1.82, por cada 100 habitantes, lo que denota la inestabilidad de los flujos migratorios a esta entidad.

Las tendencias anteriores hacen referencia únicamente al saldo neto migratorio; sin embargo, hay otras categorías migratorias que permiten reflexionar acerca de la importancia de esta variable en la actualización del Padrón electoral, tal es el caso de la migración de retorno. El cuadro 2.2, muestra la distribución porcentual, según grupo de edad, de los emigrantes de retorno interestatal. La atención se centra en los emigrantes que vivieron entre uno y tres años fuera de su lugar de residencia puesto que eran ciudadanos con potencial derecho a votar en las elecciones locales de 1992. Como puede observarse, la mayor proporción de los emigrantes entre 26-30 y 31-35 años (70.57% y 71.40% respectivamente) se encuentran en esta situación.

Cuadro 2.2 Porcentaje de emigrantes según tiempo de permanencia en el lugar de residencia anterior*

Edad	Años		
	1-3	4-9	10 y más
18-20		34.30	65.70
21-25			100
26-30	70.57		
31-35	71.40		
36-40		100.00	
41-45	17.31	82.69	
51-55			100

Fuente: Base de datos de la muestra del Censo de Población 1995, INEGI.

*El cuadro hace referencia a los emigrantes de retorno nacionales, es decir, los nacidos en Baja California que en 1990 vivían en otra entidad de la República.

Aproximadamente 1306 ciudadanos en edad de votar se encontraban fuera del estado en la elección de 1992. Tal cifra adquiere relevancia puesto estos emigrantes se encontraban aún residiendo en la entidad en 1991, fecha en la que se creó el Padrón Electoral, migrando después. Es por lo anterior que tanto los absolutos como los porcentajes del resto del cuadro pierden interés, ya que es población que pudo haber sido registrado en el Padrón Electoral de algún otro estado. En todo caso la revisión de estos registros es competencia de otra entidad federativa.

La migración interestatal es un reto para cualquier registro. En el caso del Padrón Electoral es un reto que hay que sortear todo el tiempo. Si la migración es intermunicipal (sólo en Baja California) no habrá problema si el ciudadano reporta su cambio de domicilio al registro, lo mismo sucede con la emigración interestatal. Si estos cambios son adecuadamente captados el Padrón contará con los elementos necesarios para ser el reflejo de la población bajacaliforniana, que como ya se dijo anteriormente tienen un perfil adulto joven.

2.2.2 Migración internacional.

El problema de la definición de los movimientos migratorios y su respectiva interpretación teórica impacta de igual forma a la migración internacional. Es sabido que en el inicio del estudio de la migración se tendió a explicar dicho fenómeno a partir de la perspectiva económica. Massey et. al. (2000); realizan una breve revisión de los modelos teóricos desde los cuales se ha tratado de explicar la migración internacional, entre estos destacan: la economía neoclásica, la nueva economía sobre la migración, la teoría de los mercados duales y la teoría del sistema mundial.

La teoría de la economía neoclásica “se enfoca en los diferenciales en salarios y condiciones de empleo entre países y los costos de la migración; concibe el movimiento como una decisión personal para maximizar el ingreso. La nueva economía sobre migración, considera las condiciones de una variedad de mercados... Ve la migración como una decisión familiar tomada para minimizar los riesgos al ingreso familiar o para superar restricciones de capital en las actividades productivas familiares. La teoría de los mercados duales de trabajo¹⁷ y la teoría del sistema mundial ... se enfocan sobre las fuerzas que operan a niveles mucho más altos de agregación. La primera vincula la inmigración a los requerimientos estructurales de las modernas economías

¹⁷ Piore ha sido el más fuerte exponente de este enfoque..., argumentando que la migración internacional es causada por una permanente demanda de trabajo emigrante inherente a la estructura económica de las naciones desarrolladas ... Esta demanda de trabajo inmigrante proviene de cuatro características fundamentales de las sociedades avanzadas y sus economías: a) los salarios reflejan las condiciones de oferta y demanda y confieren estatus y prestigio; b) problemas motivacionales, la gente trabaja por un ingreso y por la acumulación y mantenimiento de su estatus social; c) los mercados duales de trabajo caracterizan a las sociedades industriales avanzadas debido a la dualidad inherente al trabajo y al capital; y d) se crea una demanda permanente de trabajadores dispuestos a trabajar bajo condiciones poco placenteras, con bajos salarios, gran inestabilidad y con pocas oportunidades de promoción. Massey et al. 2000: 17-20.

industriales, mientras que la segunda ve la inmigración como una consecuencia natural de la globalización económica y de la penetración del mercado a través de las fronteras nacionales” (Massey et. al. 2000:7)¹⁸.

Es desde la perspectiva de los mercados duales que se han realizado la mayoría de los estudios de migración en México. La migración internacional ha representado uno de los mayores problemas de la investigación en nuestro país debido en primer lugar al hecho de ser un fenómeno que implica la circularidad¹⁹ de los sujetos y; en segundo lugar, que debido precisamente a la categorización de los movimientos no siempre se capta el evento en sí, sino el fenómeno, cuestión que dificulta su medición. En este sentido, se han dado mayores avances en la conceptualización de las causas que originan la migración.

México ha sido desde hace mucho tiempo un país expulsor de emigrantes, principalmente a Estados Unidos. En el territorio nacional se han conformado zonas tradicionales de emigrantes (centro-occidente del país) y actualmente se han incorporado otras entidades a dichos flujos migratorios. Sin embargo, Baja California en su calidad de entidad fronteriza contribuye muy poco a la migración indocumentada a Estados Unidos, pero su contribución al fenómeno se refleja en otro tipo de migración como la transmigración.

La emigración internacional, tomó auge entre 1942 y 1960 con el programa bracero, aunado a los grandes flujos de emigrantes ilegales que cruzaban la frontera con Estados Unidos en busca de oportunidades de empleo que nuestro país no puede satisfacer. Las implicaciones de esta emigración han sido poco consideradas desde la perspectiva del impacto que tiene en el abandono del campo mexicano y el desarrollo social de las comunidades de origen de los emigrantes, así como el peso de la carga social que implica el retorno de estos emigrantes carentes de un sistema de seguridad social.

Según Alba, la información del censo de 2000 señala que durante el último quinquenio del siglo XX el éxodo neto de mexicanos fue del orden de 250 mil por año y que la población de origen mexicano en Estados Unidos -

¹⁸ Traducción al español del texto original publicado en 1993 bajo el título “Theories of international migration: a review and appraisal” en *Population and Development review*, 19, 431-466.

¹⁹ Este concepto es trabajado por el Dr. Bustamante, al respecto, esperar la publicación de su libro sobre la emigración de mexicanos a Estados Unidos.

tanto los nacidos en ese país, los mexicano-americanos, como los nacidos en México- podría superar los veinte millones en el año 2000 (Alba 2000:10-11)

Según datos de Cañón Zapata²⁰, revisado por el Bustamante, entre 1987 y 1998, el 1.4% en Tijuana y el 2.6% en Mexicali de los emigrantes indocumentados que cruzaban a Estados Unidos residían en la ciudad de cruce respectiva. En tanto el 1.0% y el 1.6%, respectivamente, residían en Baja California (Bustamante 2000:28) Datos de la misma encuesta generados hasta el 2001, muestran que el total de emigrantes indocumentados residentes en Baja California asciende a 964, representando el 0.6% del total de la población entrevistada durante 1987-2001.

Como puede observarse, la participación de los bajacalifornianos en los flujos de emigrantes indocumentados es muy baja. Se dijo con anterioridad, que en Baja California también existe la migración documentada y que ésta es un flujo más representativo de emigrantes al vecino país del norte. Según datos del censo de 2000 de la población mayor de 18 años nacida en Baja California, 7131 personas residían en Estados Unidos en 1995 y que ahora residen nuevamente en su entidad de origen.

Las cantidades y porcentajes antes expresados sirven para dar cuenta de aproximadamente cuantos movimientos internacionales de población se escapan de la dinámica del Padrón, que ante la falta de un instrumento que pueda captarlos e integrarlos merma la calidad y la universalidad con que fue creado.

Al igual que la mortalidad, la migración tiene importantes vínculos con el Padrón Electoral. Empezando porque el movimiento de población de un área geográfica a otra implica, en muchos de los casos, un cambio de residencia, movimientos que el Padrón esta obligado a captar. Sin embargo, en el caso de la migración el Padrón tiene una de sus mayores limitantes, ya que cuenta con fuentes y técnicas que le permiten captar la migración interna, pero no captan la migración internacional.

²⁰ Proyecto Cañón Zapata, es una encuesta aplicada a emigrantes indocumentados desde 1987, sin embargo, estadísticamente no es representativa; por ello las cifras y porcentajes presentados aquí sólo pueden servir como parámetro de estimación de la dimensión del evento.

En el mismo sentido que la migración interestatal, se realizó una rápida revisión de los emigrantes de retorno internacional, de forma que se pueda estimar el impacto de la emigración internacional temporal en la universalidad del PE. Al contrario de lo que sucede con la migración interestatal, los tiempos de estancia de los emigrantes en el extranjero tienden a prolongarse (ver cuadro 2.3).

Cuadro 2.3 Porcentaje de emigrantes según tiempo de permanencia en el lugar de residencia anterior*

Edad	Años		
	1-3	4-9	10 y más
18-20	100.0		
21-25	8.0	57.6	34.3
26-30	22.6	15.8	61.7
31-35	49.6	27.5	23.0
41-45			100

Fuente: Base de datos de la muestra del Censo de Población 1995, INEGI.

*El cuadro hace referencia a los migrantes de retorno internacionales, es decir, los nacidos en Baja California que en 1990 vivían en otro país.

El otro grupo de emigrantes que se escapan a la cobertura del Padrón en el momento de las elecciones, son los transmigrantes. Se diría que son trabajadores residentes que van y vienen entre un país y otro todos los días. Sin embargo, puede ser que estos transmigrantes no cuenten con tiempos laborales que se empaten con las elecciones y le permitan a los mexicanos venir y votar.

Dialogue en 1994, reportaba para el área de San Diego-Tijuana el cruce de 800,000 personas por mes para laborar en Estados Unidos. Según estimaciones de INEGI en 1997 el 8.1% de la PEA en Tijuana, trabajaban en Estados Unidos y en julio de 2001 dicho porcentaje era de 7.0%, que abarca la PEA de Tijuana y Mexicali. En números absolutos, esta población era de 30,000 para el primer caso y de 35,000 y 22,000 respectivamente en el segundo (Hofmockel y Lemus 1997; Gerber 2001)

Lamentablemente, no se cuenta con la información necesaria para estimar cuanta de esta población cuenta con un registro ciudadano y cuanta de ella no puede asistir a las urnas el día de las elecciones por cuestiones de

trabajo. Así que todo lo que pueda decirse al respecto serán especulaciones a ser corroboradas con un gran trabajo de investigación que no pretende realizarse en el presente documento.

Como puede observarse, la falta de fuentes en el Padrón Electoral que capten la migración internacional, especialmente para las entidades fronterizas, se hacen necesarias en este tipo de análisis, de forma que pueda tenerse una estimación lo más próxima posible de los ciudadanos ausentes en las jornadas electorales debido al fenómeno migratorio.

La única manera de captar los movimientos de ciudadanos empadronados que migran al extranjero, es que éstos soliciten la pérdida de nacionalidad mexicana, pero si no existe tal trámite no hay manera de identificarlo. En este sentido, se tiene un hueco por el que existe una fuga de población y una entrada de sobre registros en el Padrón. Es precisamente este punto el que más afecta la calidad de universalidad del Padrón y por lo tanto, el reflejo de la dinámica demográfica de Baja California. Hay que recordar que la doble nacionalidad es aceptada en algunos países como Estados Unidos, aunque la mayoría de los emigrantes van a este país, no puede descartarse la posibilidad de aquellos que emigran a otro país diferente al anterior con fines de establecerse sin perder su nacionalidad mexicana.

2.3 Los retos demográficos del Padrón Electoral de Baja California, en función de las variables migración y mortalidad.

Con la información esbozada en los párrafos anteriores se tiene que el perfil del Padrón electoral debe corresponder al de la población en Baja California no obstante, se consideró también la gran posibilidad de errores en el proceso de actualización y depuración del Padrón que merman su universalidad. Es por ello, que en este apartado se hará una breve introducción del impacto que tendrían las variables demográficas en el Padrón según la información consultada, así como los retos que ello implica para éste.

Se ha argumentado que la variación en la dimensión de las variables demográficas en Baja California repercute directamente en la calidad del Padrón Electoral, en parte debido los problemas de registro inherentes a las propias instituciones públicas que generan dicha información y de las cuales ya se habló. Por otro lado, la falta de captación de algunas de esas variables tanto en alguna institución pública como por el IFE o el IEE, son aspectos que también generan problemas en la actualización del registro ciudadano.

El impacto que tengan las variables demográficas en el Padrón electoral, no sólo depende de la intensidad con que se den, sino de las técnicas empleadas para su registro. En el caso de la mortalidad, más que el mayor o menor número de defunciones el problema más serio se identificaría en la calidad de los registros. Obviamente a mayor número de muertes y menor calidad de registro se traduce en un problema significativo para la depuración del Padrón Electoral, en tanto que si la situación se da a la inversa el problema sería menor.

En una revisión de las estadísticas vitales para el estado de Baja California se observa una distribución uniforme de las defunciones a lo largo del año (ver cuadros en anexo 1). En los datos recabados de 1990 a 2000, se deja ver que es en el primer y último mes del año es donde se registra un porcentaje mayor de defunciones de la población mayor de 18 años, mostrándose una distribución más uniforme en el resto de los meses. Con respecto al mes en que se dan las defunciones y el mes en que registran no presentan mayor variación, lo que aunado al hecho de que el registro extemporáneo entre los años observados es muy bajo, se puede decir que el registro de las estadísticas vitales en el estado de Baja California es de buena calidad.

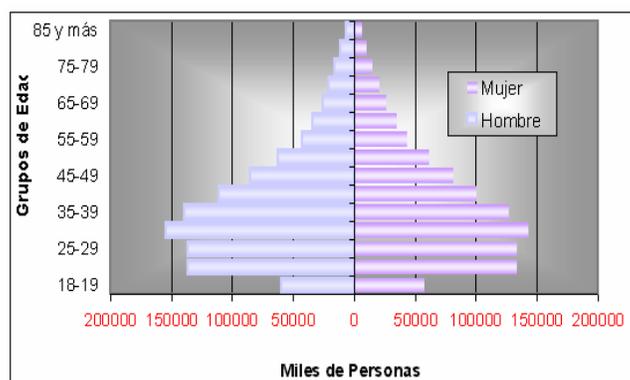
En otro orden de ideas, en año electoral las defunciones representan un mayor riesgo para el Padrón Electoral, esto se debe a que según la ley a más tardar el 29 de enero, del año de elecciones, se suspenderá toda actividad de actualización y depuración en el Padrón. Lo anterior, significa que si las elecciones están programadas para realizarse a mitad de año (julio o agosto) el porcentaje de defunciones que dejan de ser registradas por el REE varía entre 46.41% y 55.62%; para la elección de 1995 esto significó, en números absolutos, entre 3914 y 4626 defunciones. De estas defunciones, no se puede estar seguro de cuantas podrán ser integradas al corte de la jornada electoral, ya que como se dijo el proceso es largo y complejo.

Respecto a la migración, la intensidad que puede presentar la emigración interna puede verse desde dos ángulos: la que se genera al interior del estado y que en el supuesto de que los ciudadanos sean responsables cívicamente y notificarán su cambio de domicilio no representarán mayor problema para el REE. En cambio la emigración interestatal estaría sujeta a los procesos y tiempos estipulados por el RFE, que es el encargado de captar dichos movimientos y reportarlos al REE. Ambas variables al igual que la mortalidad, representan el punto más crítico del Padrón en el año electoral.

Sin embargo, si en la emigración internacional se presentará un incremento en la intensidad disminuiría considerablemente la calidad del Padrón y la universalidad del mismo, esto debido a que es una variable que no es captada por este registro ciudadano. En este sentido, se genera una falta de compatibilidad con la población que tiene un documento que lo acredita como ciudadano en Baja California y la que realmente puede hacer acto de presencia como tal el día de la jornada electoral.

Actualmente, la dinámica demográfica de Baja California se caracteriza por contar con una tasa bruta de mortalidad baja, en correspondencia con la transición demográfica vivida por el país. Por lo que respecta a la migración interna, Baja California ha disminuido su importancia como centro de atracción de inmigrantes en la frontera norte de México; sin embargo, la migración sigue teniendo un lugar importante en la conformación de la dinámica de esta entidad.

Gráfica 2.4 Estructura por edad y sexo de Baja California, 1995.



Fuente: Censo de Población y Vivienda 1995, Baja California, INEGI (Corregida)

La pirámide de población de 1995 refleja la estructura por edad y sexo de Baja California, que en el supuesto de que el Padrón refleja dicha dinámica, su pirámide debe ser igual a la resultante de los datos del conteo. Con base a la estructura de la población en 1995, se proyectó la población para los años posteriores en que se celebraron elecciones locales, así como para dos periodos más. La proyección se realizó por el método de los componentes, suponiendo que la mortalidad y la migración se mantienen constantes.

Una representación hipotética de escenarios demográficos en Baja California ayudarían a visualizar los posibles problemas a los que se enfrentaría el Padrón Electoral. En principio, hay dos escenarios que representan los extremos de la dinámica poblacional. El primero, muestra una tendencia elevada tanto de la mortalidad como de la migración interna e internacional, que representarían grandes problemas para el Padrón.

Dichos problemas se deben, como ya se mencionó, a los problemas de declaración de información de los ciudadanos fallecidos y la consecuente compatibilidad con el registro electoral. En cuanto a la migración, los problemas obedecen a la falta de una fuente de información confiable que permita captar el evento, su duración y el correspondiente registro en el Padrón. Este escenario generaría un mayor número de registros acumulados en el Padrón por lo tanto, representa serios problemas para mantenerlo actualizado tendería a baja calidad.

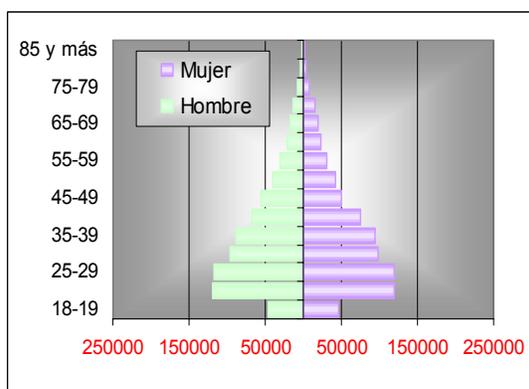
El otro escenario, se diría que representa la dinámica perfecta, ya que el bajo nivel de las tendencias de las variables. La poca movilidad de la migración y la mortalidad facilitarían al Registro Estatal de Electores crear técnicas de rápida identificación de los registros que están mermando la calidad del mismo.

En este sentido, podría decirse que es un escenario con una dinámica demográfica del Padrón parcialmente modificable. Es ideal para aquellos estados donde la migración interna e internacional no representa grandes flujos, sin llegar a ser un reflejo perfecto de ésta. Sin embargo, sí representaría un Padrón lo suficientemente elástico para captar la dinámica demográfica estatal e incorporarla a la dinámica del registro ciudadano, sin que ello implique tener sobre registro en algunos grupos de edad.

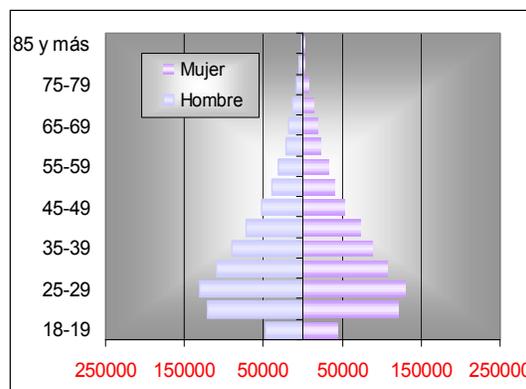
En un esfuerzo por introducir la magnitud del impacto demográfico de las variables anteriores se realizó otra proyección de población, donde se incrementó el 1.5% a la migración y el 3% a la mortalidad. Dichos incrementos no se toman como un escenario de incremento demográfico en la población, sino como la acumulación de estas variables en el Padrón Electoral. De esta forma, se contraponen ambas pirámides para dibujar el impacto de la migración y la mortalidad en el Padrón.

Al comparar las pirámides de población, se puede observar como en el caso de las gráficas 2.6, 2.8 y 2.10 (que representan la falta de registro adecuado en el Padrón de la migración y mortalidad), tienden a presentar una estructura más homogénea y menos diferenciada entre los grupos de edad, esta forma indica el impacto que están teniendo las variables demográficas en la población. En tanto, la pirámide de población con las variables de incremento constante a partir de 1995, permite ver la diferencia entre un grupo de edad y otro.

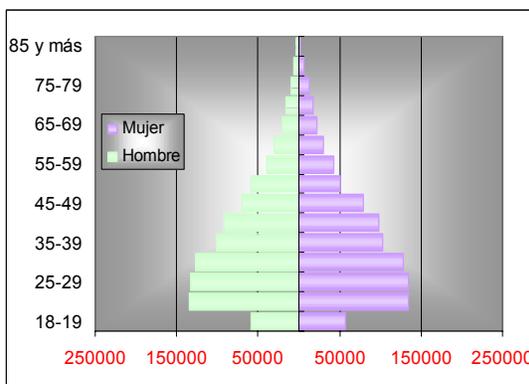
Gráfica 2.5 Población Proyectada, Baja California 1998.



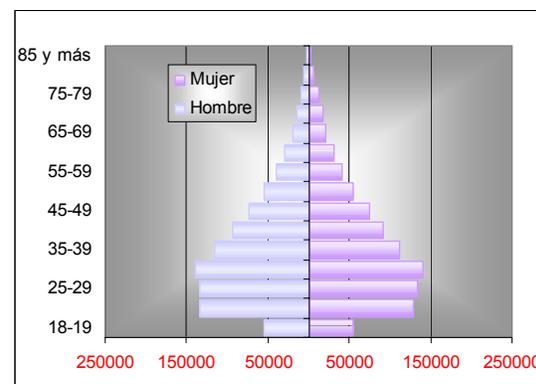
Gráfica 2.6 Población Proyectada, Baja California 1998.



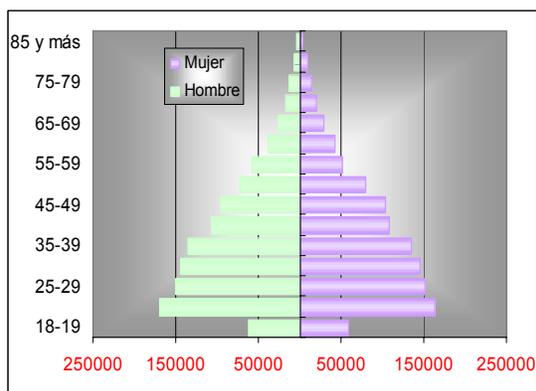
Gráfica 2.7 Población Proyectada, Baja California 2001.



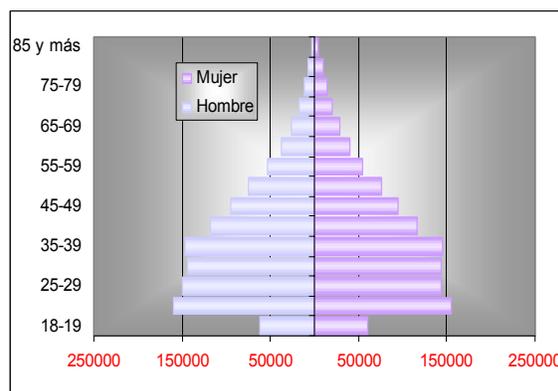
Gráfica 2.8 Población Proyectada, Baja California 2001.



Gráfica 2.9 Población Proyectada, Baja California 2004



Gráfica 2.10 Población Proyectada, Baja California 2004



Fuente: Estimaciones realizadas con información del Censo de Población y Vivienda 1995, Censo de Población 1990 y 2000; estadísticas Vitales para Baja California, INEGI-SSA 1991-2000 (información corregida).

Si bien la estructura de las poblaciones proyectadas²¹ con los supuestos de mortalidad y migración constante, (gráficas 2.5, 2.7 y 2.9) muestran un claro envejecimiento de la estructura por edad, conservando su distribución por grupo de edad, en el caso opuesto (gráficas 2.6, 2.8 y 2.10) dicho comportamiento se acentúa aún más; resultando casi igual el crecimiento para hombres y mujeres, sobretodo entre los 20 y 39 años. En ambos casos, al 2004 la población se encuentra en pleno proceso de envejecimiento, cuestión que preocupa dado que es precisamente en las edades de mayor cercanía a los 60 años donde se concentra el mayor número de defunciones. La estructura resultante del comportamiento de la mortalidad y la migración son fuente de inconsistencias en el Padrón.

Según los escenarios proyectados, la estructura poblacional es muy similar; sin embargo, los desfases provocados por los supuestos sobre mortalidad y migración en el segundo caso (incrementan), ponen en evidencia los problemas del Padrón, puesto que la estructura resultante es mayor a la esperada con la tendencia seguida por la población en el primer escenario. Aunque esto sea sólo un ejercicio hipotético, se cree que la realidad del Padrón no se encuentra muy alejada de lo aquí expuesto.

²¹ La población que cada tres años se incorpora a la mayoría de edad, fue obtenida de la población desagregada por edad individual de la proyección correspondiente.

De esta forma, tras la revisión de la dinámica de las variables y la relación de las instituciones públicas que mantienen convenios con el IFE y el IEE para mantener actualizado el Padrón, queda claro que la variación en el nivel de las variables no tiene repercusión en el funcionamiento de las instituciones, pero sí en la calidad del Padrón. Un aspecto aún más evidente es que dentro de esta red de relaciones institucionales queda un hueco que no ha sido cubierto: la emigración internacional.

Dentro de esta compleja red de flujos de información y tiempos, se mezcla el conocimiento de los derechos civiles por parte de los ciudadanos; sin embargo, este es un tema que no se abordará en este trabajo de investigación, pero que se tiene presente por lo que ello significa dentro de la estadística electoral. Tal pareciera que el Padrón Electoral presenta un mayor número de elementos que dan muestra del desfase entre la dinámica demográfica del Padrón y la dinámica de la población.

A lo largo del texto se ha venido remarcando los eventos que merman la universalidad del Padrón, la emigración interna e internacional y la calidad de la información sobre defunciones. Si la población mayor de 18 años tiende a incrementar los flujos de emigración internacional por largos períodos de tiempo, el desfase se incrementaría también.

2.5 Consideraciones generales.

Al finalizar la revisión del marco estructural de conformación de los instrumentos electorales en el Estado de Baja California, se hace evidente que desde su concepción ya se preveían los problemas que enfrentaría el registro ciudadano en función de la dinámica demográfica; sin embargo, los planteamientos de solución se quedaron con una visión limitada de las implicaciones que ello conlleva.

Tal parece que al plantear las actividades de actualización y depuración del Padrón no se otorgó un poco de duda acerca de la confiabilidad de la información que se recababa para llevar a cabo dicha tarea.

Una última reflexión, se enfoca en el desfase del Padrón generada por la salida de población. Es precisamente, en el proceso de dar de baja registros ciudadanos que se refleja la dinámica poblacional y donde se encuentra el mayor reto del Padrón especialmente, en lo que compete a la emigración internacional, aspecto que se analizará en el cuarto quinto de este trabajo.

Del comportamiento de las variables demográficas revisadas a lo largo de este capítulo, se desprende que uno de los retos para el Padrón está en la captación de la emigración internacional; que el registro de las defunciones en el Padrón es aún insuficiente y; que ante la falta de previsión de tales problemas, así como de instrumentos de captación, la universalidad del Padrón Electoral parece alejarse.

Así pues, al final de este capítulo se hace evidente que en el proceso de actualización y depuración del Padrón electoral aún hacen falta algunas reformas para que el registro ciudadano funcione como una base perfecta de registro para la población mayor de 18 años.

Con el marco demográfico estatal como trasfondo y los supuestos realizados a lo largo del presente capítulo, en el capítulo tres se analizará la complejidad del doble proceso de actualización desde las estadísticas electorales generadas en el RFE y el REE, de forma tal que se complemente el escenario demográfico del padrón con lo expuesto a lo largo de los dos capítulos revisados hasta aquí.

Capítulo III

CAPITULO III. Evaluación de los instrumentos de actualización del Padrón Electoral frente a la dinámica demográfica de Baja California.

A lo largo de este capítulo, se hará énfasis en el análisis de las actividades correspondientes a la actualización y depuración del Padrón. Dicho proceso es el ejercicio administrativo más importante dentro del Registro Estatal de Electores, ya que es la base de la universalidad del registro ciudadano.

Es importante recordar que el Padrón Electoral Estatal está sujeto a una doble administración. Por un lado, el RFE se encarga operar las bajas, cambios de domicilio fuera y dentro del estado, inscripciones²² en el Padrón federal -movimientos que después serán reportados al REE-. Por otro lado, está el REE que opera bajas por pérdida de vigencia y recibe toda esta información y la integra en su registro, generando sus propias estadísticas.

3.1 La adecuación del proceso de actualización del Padrón Estatal Electoral de Baja California.

En el primer capítulo se hizo mención de las direcciones operativas del REE involucradas en el proceso de actualización y depuración del Padrón Electoral. En este apartado se retomarán dichas direcciones y órganos, así como su vínculo con las variables demográficas.

Antes de entrar en materia, cabe aclarar que tanto el RFE como el REE cuentan con su propia legislación, por lo que la actualización del Padrón está sujeta a tiempos y técnicas diferentes. Es por ello, que ambos institutos (IFE y IEE BC) han firmado convenios de colaboración, a fin de mantener actualizado el Padrón Electoral. El primer convenio fue firmado en 1991, con la finalidad

²² Las inscripciones en el Padrón también conllevan un proceso especial, que se detallará en el siguiente apartado.

de aportar la información electoral²³ necesaria para la conformación de la base del registro ciudadano, con el nuevo Padrón o Padrón base cero. Este mismo convenio, ha sido renovado constantemente sobretodo cuando hay período de elecciones locales.

Si bien en el plano formal cada institución plantea tiempos de actualización y depuración del Padrón, en la práctica este proceso se encuentra sujeto sólo a los tiempos del RFE. En este sentido, el tiempo que se tarde en llegar la información de cada situación confirmada en el registro al REE, será el tiempo en que éste se encuentre desfasado con la dinámica poblacional.

De esta forma, el proceso de actualización y depuración del Padrón se vuelve complejo y queda sujeto a los tiempos de proceso de información de ambas instituciones haciéndolo quizá, más lento y menos efectivo.

Así pues, desde la conformación de la base electoral hasta la publicación de las Lista Nominal definitiva al día de la elección, existe una serie de etapas y modificaciones a las que es sometido el registro ciudadano y que están bajo la vigilancia de los órganos especializados del RFE y del REE.

La base de la cual partieron ambos registros, fue la creación del Catálogo General de Electores realizada por el IFE y adoptado por el IEE (Memoria documental del proceso electoral de Baja California 1995, tomo I). El paso siguiente fue la conformación y mantenimiento del Padrón Electoral, siendo lo último el verdadero reto para las estructuras del REE y del RFE.

Las etapas de actualización y depuración del Padrón Electoral tienen tiempos estipulados para la recepción de la información a procesar para tal efecto (ver capítulo I); es, sin embargo, un proceso

²³ La información electoral referida es el Catálogo General de Electores, el Padrón Electoral y las Listas Nominal a través de medios electrónicos. Cláusula primera, inciso A 1 del Convenio de colaboración Electoral firmado en 1991, ver Cronología del REE 1992.

continuo a lo largo del año. Dichas etapas van desde la creación de programas para promover la incorporación de los ciudadanos al Padrón Electoral hasta la puesta en marcha de programas que coadyuven a la eliminación de registros ciudadanos en los casos que así lo ameriten.

La Comisión Nacional de Vigilancia (CNV) y la Comisión Estatal de Vigilancia²⁴ (CEV), son quienes tienen a su cargo la supervisión de la integración, depuración y actualización permanente del Padrón Electoral. Las funciones de la CEV y la CNV, están dirigidas a corroborar que tanto la inscripción de los ciudadanos en el Padrón, como su actualización se lleven a cabo en los términos de la Ley.

A pesar de que el marco normativo en el que se genera el proceso de actualización y depuración del Padrón es importante, lo que interesa a este trabajo de investigación es qué tan funcional o efectivo es en la práctica el reconocimiento y manejo de la información que hace referencia a las distintas situaciones en las que se puede encontrar un ciudadano y cuál es su impacto en la pretendida universalidad del Padrón.

3.2 Análisis de la dinámica del proceso de actualización en el Padrón Electoral a través de sus estadísticas.

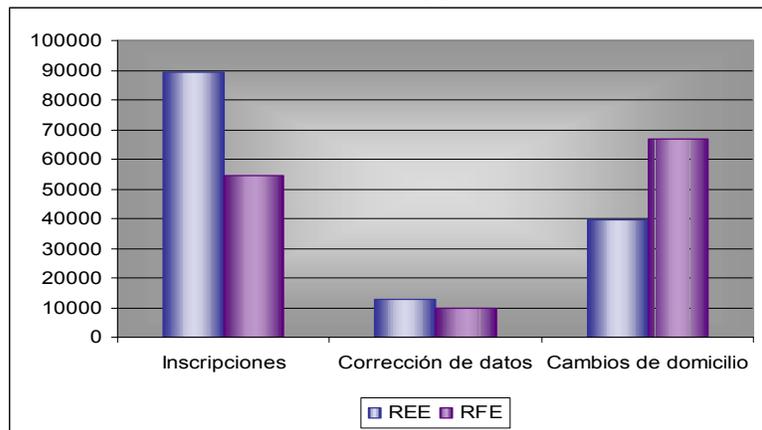
En el capítulo uno se describió la dinámica de actualización del Padrón, de manera que este apartado sólo tiene por finalidad describir la importancia de algunas estadísticas generadas tanto en el RFE como en el REE, respecto de esta dinámica. En este sentido, se busca dar un panorama de cómo la doble administración del Padrón favorece la construcción de una Lista Nominal más actualizada para Baja California, en las elecciones locales.

²⁴ En apoyo a las actividades de la CEV, existen las Comisiones Municipales de Vigilancia

Cabe recordar, que la información que el REE recibe de parte del RFE, es información acumulada de uno o dos meses, a partir del momento en que ésta se generó en el RFE, de allí que algunas de las diferencias entre los números puedan ser explicadas por la falta de compatibilidad de tiempos; sin embargo, la tendencia de tal información no debe variar.

Al observar la gráfica 3.1, tal pareciera que los ciudadanos tienen mayor interés en obtener la credencial estatal que la federal; sin embargo, esta situación no es entendible, si se ha dicho que los trámites de inscripción realizados en el RFE son enviados al REE, para que éste proceda a su integración, y luego entonces, representan los ingresos al Padrón, no el total de credenciales entregadas. La diferencia entre un registro y otro es interesante, dado que según la dinámica del proceso de conformación del Padrón Electoral (que se describió en el capítulo I), las cifras manejadas por el RFE deberían ser superiores a las que maneja el REE, al menos en este período.

Gráfica 3.1 Movimientos realizados en el RFE y el REE en Baja California entre noviembre de 2001 y junio de 2002²⁵.



Fuente: Estadísticas de control interno del REE y del RFE, Baja California 2002

Un aspecto que llama la atención, es la diferencia en el total de cambio de domicilio reportado por RFE, que es mucho más elevado que el observado por REE; cuando deberían ser muy cercanos ya

²⁵ Para el RFE, el período es del 05 de noviembre de 2001 al 9 de junio de 2002; para el REE, el período comprende del 01 de noviembre de 2001 al 28 de mayo de 2002.

que sólo son ocho días de diferencia entre un reporte y otro. Lo importante de esta información, es ver como el desfase en los tiempos de acceso a la información provoca que las cifras en el Padrón se muevan a ritmos distintos en el estatal y el federal; provocando de esta forma la falta de compatibilidad entre las estadísticas de ambas instituciones.

En este proceso de actualización de la información contenida en el Padrón Electoral, resulta de gran trascendencia la notificación que lleva a cabo el REE, ya que esta etapa, previa a la entrega de la credencial estatal, implica el ir físicamente al domicilio reportado por el ciudadano para hacer entrega de tal notificación. Este ejercicio permite al REE verificar directamente en campo si la información reportada por el ciudadano es correcta convirtiéndose ésta, en un mecanismo de actualización del Padrón desde antes de entregar las credenciales.

Pero ¿Por qué actúa como un mecanismo de actualización?. Según el delegado del REE en Tijuana, el tiempo aproximado que tarda en llegar la información de las inscripciones al Padrón, generadas en el RFE, a las delegaciones del REE, en este caso a la de Tijuana, es de aproximadamente dos meses; entre este tiempo y el que se tarda en entregar la notificación, muchos de los registro ya han cambiado de estatus.

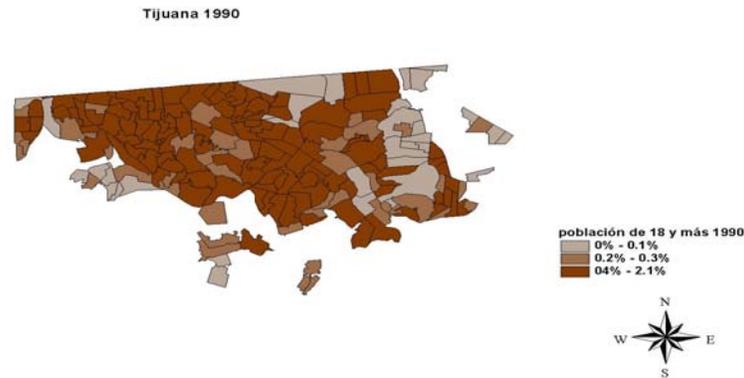
Como ejemplo, se proporcionó al autor de esta tesis, información del mes de mayo de 2002, acerca de los resultados de la notificación en campo, realizada para Tijuana. Datos que nos dan una idea de la movilidad de la población en Baja California en lapsos de tiempo muy reducidos. Sin embargo, hay que recordar que estamos hablando de Tijuana, el municipio bajacaliforniano con la mayor dinámica poblacional de toda la entidad.

Tijuana es un ejemplo claro de cómo la dinámica demográfica de Baja California le presenta problemas serios al Padrón. Este municipio se caracteriza por ser el más densamente poblado de Baja California y el que más población inmigrante concentra.

Entre 1990 y 2000, la concentración de la población de 18 años y más generó cambios interesantes en Tijuana. En 1990 este grupo de población se encontraba concentrado en las áreas centrales del municipio, representando menos del 1% de la población en los límites del municipio con Tecate. En 2000, la faz del mapa cambia sustancialmente, ya que en las áreas donde se encontraba entre el 0.9% al 2,1% de la población tiende a disminuir, encontrándose en el segundo rango que va del 0.2% al 0.3% (ver mapas abajo).

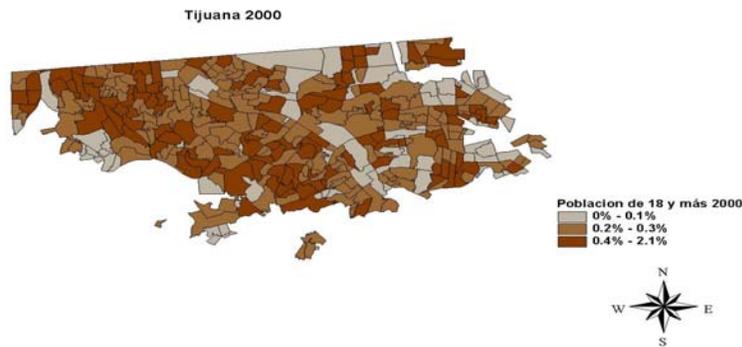
Esta situación puede obedecer a un incremento de la población menor de dieciocho años. Pero si analizamos este mapa bajo la lupa de los cambios de domicilio reportados por el IFE y el IEE, podemos concluir que la movilidad de la población es un rasgo que caracteriza la vida demográfica de este municipio. Una segunda conclusión, es que esta movilidad se genera en los agebs que cubren el distrito IV Federal de Baja California, es decir, la parte limítrofe entre Tijuana y Tecate.

Figura 3.1 Distribución porcentual de la población mayor de 18 años residente en Tijuana, BC 1990.



Fuente: Mapa generado en Arcview con la base de datos proporcionada por el Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente del COLEF.

Figura 3.1 Distribución porcentual de la población mayor de 18 años residente en Tijuana, BC 1990.



Fuente: Mapa generado en Arcview con la base de datos proporcionada por el Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente del COLEF.

Regresando a la información del trabajo de en campo del REE, los resultados obtenidos fueron los siguientes: el 88.4% fueron notificados satisfactoriamente; el 7.1% cambiaron de domicilio; el 3.7% no lo cocían en el domicilio reportado; y el 0.11% había fallecido (ver totales en cuadro 3.1).

Cuadro 3.1 Resultados de las notificaciones realizadas durante mayo de 2002 en Tijuana.

<i>Concepto</i>	<i>Total</i>
Notificados	8,406
Finado	10
cambio de domicilio	672
Se negó a recibir credencial	1
Persona no conocida	352
Domicilio inexistente	36
Ausencia temporal	3
Otro²⁶	30
Total	9,510

Fuente: Control estadístico del operativo en campo, REE Tijuana 2002.

La información anterior es un punto de partida que pone sobre la mesa los síntomas de un desfase entre la información que manejan ambos institutos. Si bien dicha información es revisada por ambas instituciones, no se puede negar que hay diferencias en tanto el ciudadano no realice modificaciones a la información declarada al RFE, ya que por disposiciones legales no puede realizarse modificación alguna sin documentación que lo avale.

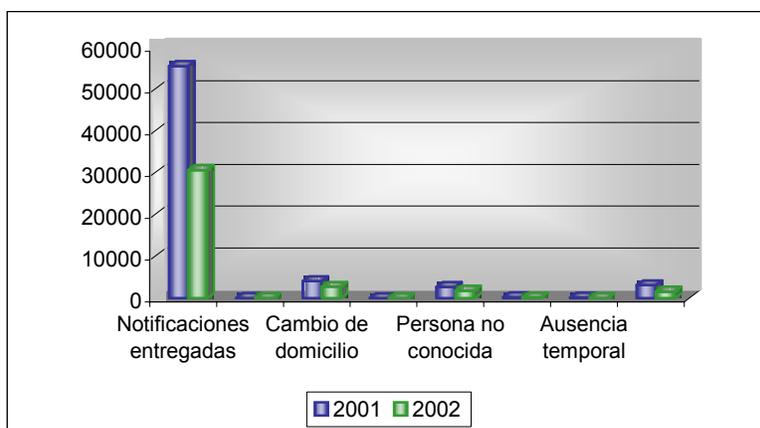
Así pues, se puede decir que un 10.9% de la población captada por el IFE no obtendrá su credencial de elector estatal; sin embargo, sí permanecerá en el Padrón hasta que los registros del RFE sean modificados. El tiempo para que ello suceda no puede estimarse, ya que eso depende de la voluntad ciudadana, pero suponiendo que este corte fuera cuatro meses antes a la fecha de la elección local, estamos hablando que la Lista Nominal que se genere en el IFE existirán 1204 ciudadanos que no tienen credencial estatal.

Las cifras se vuelven más alarmantes cuando hablamos de los cambios de domicilio, ya que la movilidad que se encuentra en el trabajo de campo es impresionante para ser de sólo tres meses -los dos meses que se tarda en fluir la información de una institución a otra y el mes en el que se genera

²⁶ Hace referencia a personas privadas de su libertad, terrenos baldíos con un buzón para correspondencia, persona incapacitada por enfermedad para recibir notificación (está en el Hospital), no se entrega la notificación porque después de tres visitas al domicilio, no se encuentra a nadie.

el reporte-. Si suponemos que el comportamiento es constante y se estima el volumen para un año, a lo largo de tres años, estamos hablando de aproximadamente 24,192 ciudadanos cuya certeza de que puedan encontrarse en la demarcación en condiciones favorables para ejercer su derecho al voto es incierta. Excepto si el ciudadano reportó su cambio de domicilio al RFE y pueda catalogarse como un registro exitoso con la obtención de ambas credenciales lectorales.

Gráfica 3.2 Notificaciones realizados por el REE en Tijuana durante 2001 y el primer semestre de 2002.



Fuente: Reporte estadístico de control interno del REE en Tijuana, IEE 2002.

La gráfica anterior deja entrever cuales son las principales limitantes para lograr la universalidad del Padrón, se habla de los cambios de domicilio y de las personas no referenciadas. Las cuales, tanto en 2001 como 2002 tienen un volumen similar, lo preocupante es que los datos de 2002, son sólo de una parte del año; si este dato se estima para final del año, muy probablemente rebasarían lo reportado en 2001. Por lógica, el problema de desactualización sería más fuerte para el RFE que para el REE.

La gravedad del problema se hace mayor si la movilidad de los ciudadanos cruza los límites estatales, cuestión que no debería preocupar mucho, en tanto este movimiento es captado directamente por el RFE. Sin embargo, nos encontramos frente a la limitante tiempo, que como se

ha podido observar es el principal motivo de desfase en la información que ambas instituciones manejan.

En la lógica de los datos anteriores, es el caso de las personas no referenciadas, cuyo monto es de aproximadamente 12,672 registros que pueden estar activos en la base de registro del RFE, pero que no cuentan con una credencial de elector. El problema aquí, pasa al campo de las bajas en el Padrón Electoral, ya que este registro permanecerá un año en el Padrón Estatal y después se procederá a su baja por pérdida de vigencia, siendo eliminado de toda posibilidad de incluirlo en la Lista Nominal al día de la jornada electoral. Sin embargo, este puede ser un registro activo en el RFE convirtiéndose en un problema de desfase entre el registro federal y el estatal.

A lo anterior, se le agregan aquellos ciudadanos que habiendo recibido la notificación no siempre concluyen el trámite de ambas credenciales, convirtiéndose en una baja en el registro al no concluir el ciclo, es decir, la obtención de la credencial estatal para votar con fotografía por parte del ciudadano.

Situaciones similares pueden llegar a ocurrir en el caso de aquellos ciudadanos que hayan cambiado su domicilio, ya que deben acudir a los módulos de credencialización a reportar su nuevo domicilio y volver a tramitar su credencial de elector para actualizar sus datos personales y contribuir a la actualización del Padrón.

Sin embargo, aquí encontramos dos situaciones. La primera, es que no todos los ciudadanos que cambian de domicilio lo reportan, generando de esta forma un problema de actualización en el Padrón. La segunda situación, es la generada por las mismas razones que en el caso de las inscripciones, es decir, la falta de correspondencia entre el registro ciudadano del RFE y el del REE debido a que el ciudadano no concluye el trámite de ambas credenciales.

Cabe aclarar, que aunque los ciudadanos hayan sido integrados al Padrón mediante la solicitud realizada, éste no será dado de alta hasta haber concluido el trámite de la credencial, de otra manera el ciudadano no estará acreditado para formar parte de la Lista Nominal. De tal forma que su registro permanecerá en el Padrón durante el año que establece la legislación. Si al término de este año el ciudadano no ha concluido el trámite, se le dará de baja, pero no se eliminará el registro, simplemente ya no se le considera como parte del Padrón Electoral.

Lo que puede extraerse de la distribución que se presenta en la actividad realizada por el RFE y por el REE, es que el tiempo de entrega de información de una institución a otra provoca los desfases entre sus estadísticas. Por ejemplo, si miramos el total de formatos entregados reportados por el RFE y las inscripciones declaradas por el REE (87,911 y 89,265 respectivamente) no responden a la lógica de fechas de corte, puesto que se esperaría que el dato fuera mayor en el caso del RFE que en el REE, lo cual no sucede.

Tal situación podría obedecer a que los registros que llegan al REE son acumulados, y cuyo tiempo según los funcionarios entrevistados, varía entre una entrega y otra. Otra de las razones puede ser la corrección de información con la que se encuentra el REE en campo, al realizar la notificación para concluir el trámite de la credencial estatal, de la cual se hablará más adelante.

Un dato que llama la atención en el reporte del RFE, es que el número de cambios de domicilio es casi mayor al número de inscripciones; ello da muestra de la movilidad que se genera en el estado. Situación que no se repite en el caso de las estadísticas del REE, ya que los cambios de domicilio representan menos de la mitad del número de inscripciones reportadas.

Como se dijo anteriormente, la elevada movilidad de la población puede ser atribuible a la migración, no sólo intraestatal, sino también interestatal. Según los enfoques más recientes de la

migración interna, cada vez es más frecuente la migración de las ciudades intermedias a las ciudades más urbanizadas²⁷, tal es el caso de Tijuana. En 1995, el número de inmigrantes residentes en otro municipio del estado 5 años antes era de 4,651; para el año 2000 este número fue de 5,518 (ver anexo 2). Muy someramente, puede verse la influencia que la movilidad intermunicipal tiene en el crecimiento de la población en los municipios bajacalifornianos y que tiende a reflejarse en la dinámica del Padrón.

Dicha movilidad, obliga a ambos registros a intensificar la verificación de la información ciudadana en campo, acción que el REE puede controlar antes que el RFE. Sin embargo, por la limitante de no poder realizar cambio alguno sin que el RFE lo realice o que el ciudadano lo reporte, se está ante una situación de desactualización permanente del Padrón Electoral, que hace más difícil la universalidad del mismo.

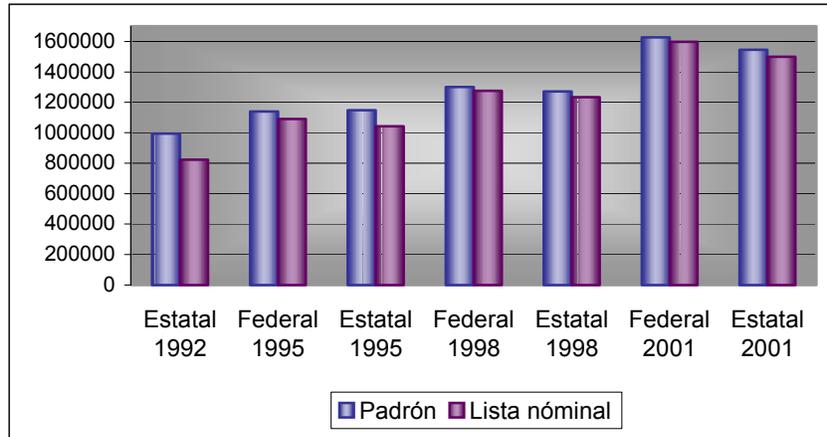
Como puede observarse, la dependencia del REE de la información que le transmite el RFE, puede generar diferencias en el número de ciudadanos que realmente cuentan con un registro electoral que cumpla los requisitos conceptuales de ambos marcos normativos. Aún más, es poco probable que el número de ciudadanos acreditados para participar en una elección local sea el mismo que reporta el REE y RFE, sin olvidar que antes de cada período electoral se intensifica la colaboración de ambas instituciones para lograr un registro perfecto, es decir, universal.

En un esfuerzo por empatar la información federal y estatal, se realizó una estimación de los datos totales del Padrón y la Lista federal, para tratar de analizar el efecto de la doble administración en los instrumentos electorales con corte estatal. Con el ejercicio de la estimación realizado (ver gráfica 3.3) puede sugerirse que el trabajo de campo realizado por el REE es una fuente de

²⁷ Al respecto ver artículo “Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas zonas metropolitanas de México” en La situación demográfica de México 2000 CONAPO.

actualización efectiva que el RFE no tiene, por lo que está propenso a más irregularidades e inexactitudes en su reporte estadístico.

Gráfica 3.3 Estimación de la población inscrita en el Padrón federal e integrada a la Lista Nominal al año electoral para Baja California²⁸, 1992-2001.



Fuente: Estimaciones realizadas con estadísticas del RFE y del REE, datos de las memorias documentales... 1995 y 1998, IEE de BC.

Por lo que respecta al Padrón, la convergencia de ambos registros no es perfecta dado que la información federal es superior a la estatal aún con la aplicación de la tasa de crecimiento del Padrón estatal. Sin embargo, no puede olvidarse aquí que existe una baja por vigencia en ambos registros y que quizá sea ésta la que genera tal diferencia, ya que es mínima en la mayoría de los casos.

Así pues, la falta de un acuerdo entre instituciones para lograr que ambos trámites se completen, se convierte en el primer punto de diferencia entre la Lista federal y la Lista estatal. Lo anterior obedece al hecho de que un ciudadano puede concluir el trámite de alguna de las dos credenciales y dejar inconcluso el otro; aunado a la falta de notificación de cambios de domicilio.

²⁸ La información referida como “federal”, es un ejercicio de estimación de las cifras originales empatadas al año de la elección local.

De esta forma, mientras el RFE o el REE dan de alta a un ciudadano en el Padrón y Lista Nominal, el otro lo excluye, ya que no hay una legislación que obligue al ciudadano a concluir ambos trámites al mismo tiempo; razón por la cual, este sencillo procedimiento presenta problemas al confrontar los registros en ambos padrones y por ende la conformación de la Lista Nominal.

Según el vocal ejecutivo del REE en Tijuana, el año que el ciudadano tiene para concluir el trámite de su credencial de elector estatal corre a partir de la fecha de inicio de trámite de la credencial federal por lo tanto, se puede decir que sólo son alrededor de 15 días los que ambos registros pueden presentar diferencias²⁹. Sin embargo, esto no sucede así ya que es sólo el inicio de un proceso en el que el ciudadano puede o no obtener ambas credenciales y provocar un desfase constante de un registro que en teoría significa una sola base.

En entrevista con Jorge Calderón, Vocal Ejecutivo del RFE, se confirma que todo ciudadano que solicite la expedición de su credencial federal de elector es remitido al REE para que también realice el trámite de la credencial federal, sin que ello garantice la obtención de ambas credenciales.

Uno de los tantos detalles que hacen particularmente especial este proceso de inscripciones en el Padrón es, que el sencillo proceso de integrar a un ciudadano al Padrón Electoral se complica al tener dos legislaciones con estipulaciones diferentes para tal efecto; y sobre todo, que ninguna de ellas garantiza la conclusión del ciclo de la otra.

En el siguiente apartado, se hará un análisis de las situaciones que se generan en el proceso de bajas, y que corresponden al otro punto de desfase entre el registro federal y el estatal, proceso que puede arrastrar las complicaciones del proceso de inscripciones al Padrón.

²⁹ Al respecto, ver capítulo I, apartado 1.4 de este documento.

3.3 Situaciones generadas por la dinámica del proceso de depuración y actualización en el Padrón Electoral.

Antes de dar inicio al desarrollo de este apartado, cabe hacer explícito que la información manejada a lo largo del texto no es suficiente para realizar un análisis exhaustivo de las situaciones que pueden generarse al interior del Padrón Electoral, pero que sí puede darse por aludida la existencia de problemas de actualización y depuración en el Padrón que necesitan ser atendidos. El presente apartado es preámbulo de lo que será el capítulo cuarto de este trabajo, donde se explotará en la mayor medida posible los datos estadísticos que se obtuvieron tanto del RFE como del REE.

Sin más que agregar, se pretende realizar en este apartado el análisis de los problemas referentes a la depuración del Padrón en lo que al proceso de bajas se refiere. La relación entre actualización de datos del ciudadano y el proceso de bajas en el Padrón, da lugar a distintas situaciones que favorecen o no la universalidad del Padrón.

La primera de ellas, refiere a un ciudadano que realizó su cambio de domicilio y obtuvo su credencial de elector federal y estatal; sin embargo, al morir sus datos personales no son declarados correctamente por lo que no puede darse de baja en el Padrón, en ese momento se inicia la verificación de posibles candidatos para realizar la verificación de información. En este caso, la verificación domiciliaria solucionaría el problema y entonces se dará de baja en el registro.

Situación dos, el ciudadano inicia el trámite de ambas credenciales pero sólo concluye el de la credencial federal. Si el ciudadano es originario de Baja California, y en el supuesto de que nunca haya migrado, la defunción procederá a ser identificada en el Padrón Electoral Federal y reportada al REE, donde cabe la posibilidad de que éste no la localice en su base de datos por haber aplicado la baja por pérdida de vigencia.

Situación tres, el mismo caso anterior, sólo que en esta ocasión el individuo migra a otro estado de la República y no reporta su cambio de domicilio. En este caso, la defunción será reportada en la entidad de residencia del ciudadano y la baja del Padrón será hasta haber culminado el ciclo de verificación descrito líneas arriba.

Situación cuatro, el ciudadano concluye el trámite de ambas credenciales, pero emigra al extranjero y no solicita la pérdida de nacionalidad, sobre todo si emigró a Estados Unidos. En este caso, tanto el Padrón como la Lista Nominal permanecerán con el registro de ciudadanos que físicamente no se encuentran ni en su entidad ni en el país para participar en elecciones.

Pero si el ciudadano no regresará y muriera en el extranjero, entonces tendríamos dos situaciones. La primera, es que su muerte sea reportada al gobierno mexicano con los datos correctos del ciudadano, caso en el que no debe haber problema alguno para dar de baja el registro del ciudadano.

La segunda situación, es que la defunción del mexicano no sea reportada, entonces el ciudadano permanecerá en el registro puesto que no hay movimiento que registrar.

En esta situación, puede haber sus excepciones, ya que el REE realiza verificaciones de campo, en las cuales aquellos ciudadanos que no son localizados en el domicilio de referencia, son avisados mediante publicaciones en el periódico de mayor circulación o una circular en el domicilio, para regular su situación. En caso de no responder a dicho llamado, el registro será eliminado del Padrón.

Situación cinco, las ya conocidas homonimias en combinación con información personal de dudosa coherencia y aunado al hecho de una falta de actualización dificulta la baja del registro; por lo que puede darse el caso de un ciudadano fallecido que no reportó su cambio de domicilio y no hay quien de referencia de él al realizarse la verificación en campo, en consecuencia es un registro que no puede darse de baja porque no se tiene la certeza de que sea el registro correcto.

Como estas situaciones, pueden generarse otras que por la naturaleza misma de la doble credencial y de la doble administración pueden suscitarse y a las que deben estar alerta ambas instituciones.

Un aspecto más -mencionado brevemente en líneas anteriores- que dificulta la depuración del Padrón respecto a las defunciones, son las muertes de los emigrantes mexicanos, que como se mencionó en el capítulo anterior, no son en números elevados, pero si lleva a pensar en que año con año se van sumando; sobre todo, de aquellos que residen en el extranjero y cuya defunción no es remitida al gobierno mexicano.

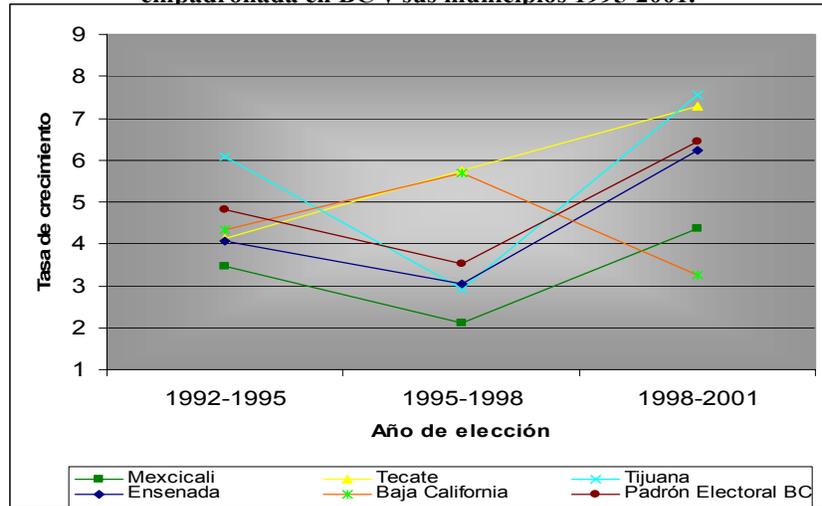
3.4 Un sólo Padrón Electoral, dos panoramas en la Lista Nominal.

Como se ha venido argumentando a lo largo de los capítulos anteriores, existe un sólo Padrón Electoral sometido a una doble administración, que supondría un mejor reflejo de la dinámica poblacional en Baja California. A lo largo de este apartado se tratará de contextualizar la dinámica demográfica del Padrón dentro de la dinámica estatal. Así mismo, este apartado servirá como antecedente al cuarto capítulo, en el que se busca la comprobación de las hipótesis planteadas en este trabajo de investigación.

Lo primero sujeto a revisión, es la tasa de crecimiento tanto de la población como del Padrón y la Lista Nominal. En una correspondencia perfecta, las tasas de crecimiento presentarían la misma curva ejemplo claro de que la dinámica demográfica es reproducida por el registro ciudadano; sin embargo, esto dista mucho de ser así. Mientras la curva que sigue la población es de crecimiento entre 1995 y 1998, para descender en el período 1998-2000, la curva que presenta el Padrón es de descenso para el primer período y de crecimiento en el siguiente. Tijuana, Ensenada y Mexicali, siguen la misma tendencia que el total del estado, mientras que Tecate presenta el mismo

comportamiento que la tasa de crecimiento de la población estatal; sin embargo, después de 1998 sigue creciendo (ver gráfica 3.4 y análisis en el capítulo cuatro de este trabajo).

Gráfica 3.4 Tasa de crecimiento de la población estatal y de la población empadronada en BC v sus municipios 1995-2001.



Fuente: Estimaciones realizadas con información censal de INEGI y datos de las memorias documentales del REE 1995-1998, así como estadísticas del proceso local 2001, REE.

Lo anterior, es sólo otra muestra del desfase entre la dinámica demográfica estatal y la recreada en el Padrón. En la gráfica 3.5, se puede apreciar la evolución del Padrón y la Lista Nominal para los años de elección, local y federal. Lo primero que llama la atención, es la diferencia que existe entre 1991 y 1992 tanto en la Lista Nominal como el Padrón; esto se debe a que 1991 es el año de creación del registro ciudadano como lo conocemos ahora y que fue la base para la credencialización de ciudadanos en ambos institutos.

Se entiende que la diferencia de fecha de corte puede generar diferencias; sin embargo, para ser sólo de un año el crecimiento de ambos instrumentos electorales es digno de considerarse puesto que es

casi el mismo que se da con el siguiente año de corte y que son dos años de distancia, tendencia que se repite para el siguiente año (1997).

A partir de este último año las distancias comienzan a acortarse. El otro extremo se da en los dos últimos cortes, que a diferencia de los primeros, presentan absolutos muy cercanos; de hecho la diferencia entre un año y otro y un registro y otro es de 12,522 registros, una cantidad muy pequeña si se compara con los 124,785 registros que marcan la diferencia entre 1991 y 1992. Lo anterior, habla bien de la labor de ambos institutos para lograr mejorar la calidad del Padrón. Sin embargo, esto no sucede con la Lista Nominal, ya que ésta es mayor en las elecciones federales de 2000 que en las locales de 2001.

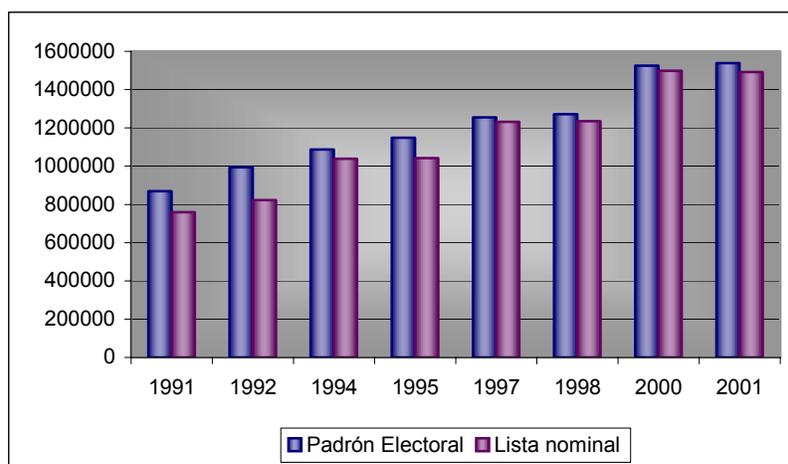
La explicación precisa de tal evento, no puede darse en este trabajo, ya que se carece de la información para hacerlo, pero si se pueden generar hipótesis de lo que pudo haber sucedido. La primera de ellas, es que efectivamente pudo haber una elevada cantidad de ciudadanos que solicitaron su inscripción al Padrón o cualquier otro movimiento que implique la reexpedición de la credencial, pero de ese total de ciudadanos que realizaron el trámite muy pocos lo concluyeron a tiempo para participar en las elecciones locales de 2001, lo que explica la disminución de los ciudadanos incluidos en la Lista Nominal.

Otra hipótesis, es que el proceso de actualización y depuración del Padrón se haya intensificado, lo que implica, la eliminación de una gran cantidad de registros que no deberían estar en el Padrón. Esto, lleva a pensar que estos registros bien pudieron ser parte del abstencionismo en las elecciones federales.

Una última hipótesis podría hacer referencia a la dinámica demográfica, en su sentido más puro, es decir, que la disminución de la población en Lista Nominal obedezca a la emigración de ciudadanos

hacia otras entidades de la República, al incremento de las defunciones en Baja California en estos años, acompañados de una mejor identificación en el RFE. Ésta última hipótesis podría ser parcialmente respondida en el siguiente capítulo cuando se revisen los indicadores demográficos y electorales.

Gráfica 3.5 Población empadronada y en Lista Nominal para los años de elección federal y estatal, Baja California, 1991-2001.



Fuente: La población en las elecciones Baja California 1995, CONEPO; Memoria documental del IEE 1995 y 1998; Cronología del REE 1992; sección de datos estatales de la página de internet del IFE.

Para continuar argumentando la falta de actualización del Padrón y su continuo alejamiento de la universalidad, así como su consecuente efecto en el nivel de abstencionismo, se revisará el índice de masculinidad.

Al revisar la proporción de hombres y mujeres en el Padrón, respecto a la estimada para la población mayor de 18 años en Baja California, se encuentran variaciones, aunque mínimas, pero significativas en la distribución de la población por sexo; distribución que se invierte en 1998 y 2001 en el Padrón, ya que mientras en la distribución de la población el porcentaje mayor corresponde a las mujeres, en el caso del Padrón y de la Lista el porcentaje mayor corresponde a los hombres. Un indicador que sugiere poner atención en el registro de la población masculina.

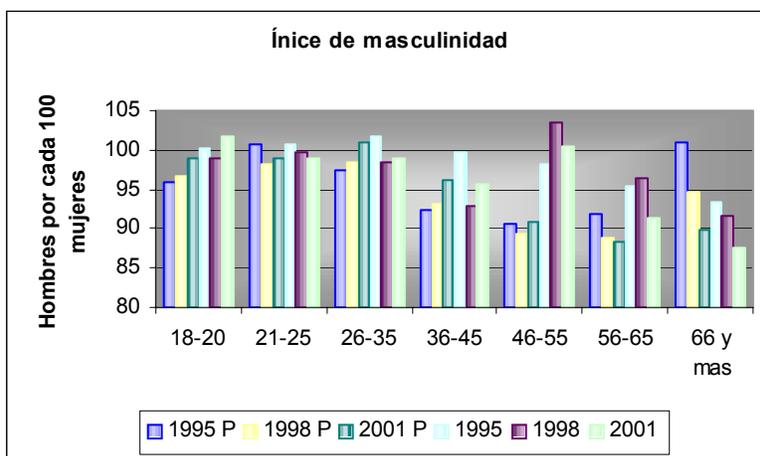
Cuadro 3.2 Porcentaje de población mayor de 18 años por sexo y año de elección, Baja California 1992-2001.

Año	Padrón electoral		Población estimada		Lista Nominal	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1992			49.86	50.14		
1995	48.93	51.07	49.94	50.06	48.38	51.62
1998	51.27	48.73	49.39	50.61	51.40	48.60
2001	50.87	49.13	49.35	50.65	50.67	49.33

Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE; población estimada para Baja California.

La revisión de los índices de masculinidad, sugiere problemas de registro en el grupo de 66 años y más, donde el índice es superior en el Padrón Electoral que en la población de Baja California tanto para 1995 como para 1998 y 2000. Síntoma que se agrega al detectado en la distribución por sexo, recuérdese que el mayor número de defunciones en este grupo de edad corresponde a los hombres.

Gráfica 3.6. Índice de masculinidad de la población mayor de edad estimada y empadronada, Baja California 1995-2001.



Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE; y población proyectada para Baja California.

Al respecto Tuirán y Ordorica, revelan que en el ámbito nacional, “... en las primeras edades (18,19 y 29 años) el índice de masculinidad, en el Padrón, se encuentra por arriba de 100, lo que indica la

falta de mujeres en estas edades... A su vez en las edades avanzadas el índice de masculinidad del Padrón Electoral se encuentra de nueva cuenta por encima del estimado con el Censo de 1990 y del Conteo de 1995. esto confirma que en las edades avanzadas hay un faltante de mujeres en el Padrón” (Tuirán y Ordorica 1997:13)

En una revisión de la información por municipio, se observa la misma tendencia que en el ámbito estatal. Lo bajo del índice en el grupo de 18-20 años parece ser resultado de la baja cobertura de éste en el Padrón; sin embargo, la diferencia en los grupos de edad más elevados, sobre todo del grupo de 66 y más años, en algunos casos sugiere que hay una sobre representación masculina en el Padrón (ver anexo 2).

3.5 consideraciones generales del capítulo.

Al final de este capítulo se concluyen dos cosas. La primera, es que cabe la posibilidad de encontrar un desfase temporal entre el registro federal y el estatal, siendo más evidente en la Lista Nominal. La segunda conclusión de este apartado es que existe un desfase entre la población empadronada y la población mayor de dieciocho años residente en Baja California.

El desfase en el primer caso tiene su origen en la operatividad del concepto de bajas por pérdida de vigencia, aclarando que esta diferencia puede ser sólo temporal. Sin embargo, el desfase más evidente puede leerse en la conformación de la Lista Nominal, ya que la dinámica de credencialización estatal permite la captación de situaciones ciudadanas que se le escapan al RFE.

En este sentido, el trabajo de campo realizado por el REE permite excluir de la Lista Nominal a aquellos ciudadanos cuya referencia de ubicación geográfica cambió respecto a la referida por el RFE por lo tanto, se prevé una mayor actualización de la Lista Nominal estatal que de la federal.

Un resultado interesante de este capítulo es que uno de los elementos que mayor presencia tienen en la dinámica demográfica del Padrón Electoral son los cambios de domicilio. Dichos movimientos tienden a presentar un volumen superior a la solicitud de inscripción al registro ciudadano.

Por lo que respecta a la segunda conclusión de este trabajo, el análisis exploratorio muestra que la tasa de crecimiento de la población empadronada y la contabilizada en la entidad no presentan la misma tendencia, ya que mientras la primera desciende, la segunda incrementa en el mismo año (1998), presentando el comportamiento inverso para el siguiente corte (2001).

En esta misma línea, se encontró que la proporción de hombres empadronados en 1998 y 2001 es superior a la población estimada para dichos años. La información anterior se vio confirmada al analizar el índice de masculinidad, el cual, mostró que las diferencias se encontraban en el grupo de 66 y más, donde el índice de masculinidad registrado en el padrón para los tres años (1995, 1998 y 2001) es superior al registrado para la población residente en Baja California en ese grupo de edad.

Así pues, la información desplegada hasta este capítulo es el preámbulo de un análisis más profundo a realizarse en el siguiente capítulo, en tanto, se deja al lector con un diagnóstico de lo que puede estar sucediendo al interior de Padrón Electoral y la Lista Nominal.

Capítulo IV

Capítulo IV. Balance demográfico de la población en edad de votar en el Padrón Electoral de Baja California 1995-2001.

En el presente capítulo se analizan y describen los elementos demográficos que sustentan la hipótesis de la existencia de un sobre registro en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Baja California. El concepto de sobre registro, consiste en la existencia de registros excedentes en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal, que obedecen a defunciones no dadas de baja en el Padrón, a ciudadanos residentes de Baja California que emigran a Estados Unidos u otro país³⁰, así como los emigrantes interestatales, intermunicipales e interdistritales que no reportan su cambio de domicilio para la actualización de sus datos.

El objetivo central de este capítulo es ofrecer un panorama de la evolución demográfica del Padrón Electoral y la Lista Nominal. Dicho ejercicio tiene por finalidad explorar las estructuras en las cuales el Padrón Electoral es susceptible de presentar inconsistencias de registro. El análisis de este apartado se realiza en tres niveles; en cada uno de los niveles los elementos revisados son: las tasas de crecimiento del Padrón, la diferencia entre el Padrón y la Lista Nominal y la estructura por edad y el sexo del Padrón. El primer nivel se refiere al ámbito estatal, donde se pretende ver la tendencia global de los cambios en el registro ciudadano y en el cual se trabajarán las estimaciones del sobre registro generadas por la migración y la mortalidad en Baja California.

El segundo nivel corresponde al ámbito municipal, el cual permite ver la diferencia entre las unidades geográficas con mayor dinámica y las de menor variación. Este nivel de análisis resalta la heterogeneidad de la dinámica demográfica al interior del estado y permite ver cuál es la tendencia que domina el perfil estatal.

³⁰ Los emigrantes internacionales son definidos como aquellos residentes de Baja California que según el INEGI, emigraron al extranjero y al momento de la entrevista no habían retornado al país.

El tercer nivel corresponde al ámbito de los distritos electorales. En este nivel, además de apreciar la diversidad de los perfiles demográficos al interior del municipio, se facilita la identificación de los distritos expuestos a un riesgo mayor de sufrir inconsistencias demográficas, según su estructura de población. Tales inconsistencias están referidas únicamente a la influencia de la dinámica de la mortalidad y la migración en Baja California.

El análisis de este capítulo está dado en dos fases: la primera, donde los cambios se analizan desde el contraste entre las mismas estadísticas electorales y una segunda, donde se ofrece un contraste con las fuentes demográficas como son el censo de 2000 y el conteo de población de 1995, así mismo, se trabajó con poblaciones estimadas a partir de las fuentes anteriores.

Al finalizar el análisis de las tendencias y la estructura del Padrón y la Lista, se obtiene una lectura puntual de cuáles son los puntos más susceptibles de inconsistencias en el Padrón y de los cuales se podría realizar un análisis más puntual, así como ser el centro de las políticas de actualización del RFE y del REE.

La estructura de la población hace referencia a la conformación de la población por grupos de edad y sexo. El análisis derivado de la combinación de estas dos variables puede presentar perfiles diversos, pero en este trabajo se hace referencia a tres: a) un perfil joven, b) un perfil envejecido y c) un perfil que combina una estructura joven y un crecimiento de la población madura, para ambos sexos.

El perfil joven, se caracteriza por tener concentraciones de población en los grupos de edad de 18-20, 21-25 y 26-35 años. El perfil de una estructura envejecida, muestra una carga de población en los últimos grupos de edad, 56-65 y 66 y más años, con una clara tendencia de carga de población de los grupos de edad que los preceden (36-45 y 46-55). Finalmente, el perfil de una estructura

combinada, sugiere una fuerte presencia de jóvenes, especialmente en el grupo 21-25 y 26-35 años, con una estructura que comienza a concentrar población a partir del grupo de 36-45 años. Cada una de las características de los perfiles corresponden a hombres y mujeres.

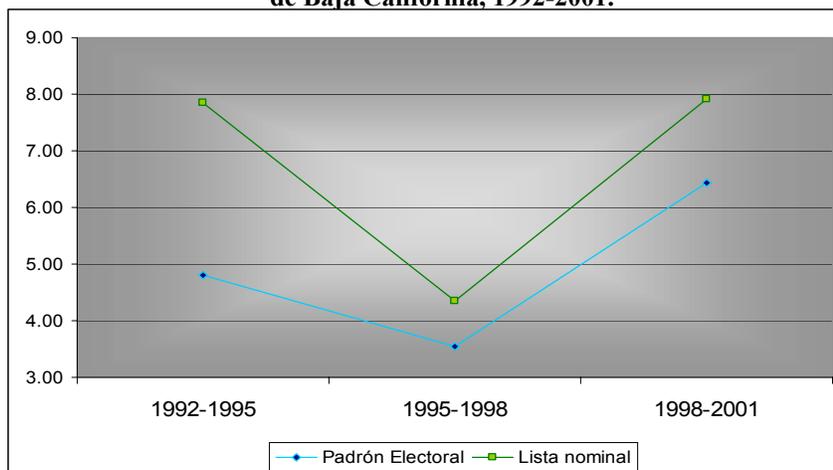
Tanto el rango como los perfiles descritos, fueron derivados de los datos que se tenían para este análisis y la forma que adquiriría su estructura de población. La utilidad de esta herramienta de análisis radica en que permite identificar la desactualización del Padrón en ciertas poblaciones y avanzar en la respuesta de las hipótesis planteadas para este trabajo de investigación, mismas que serán concluidas en el capítulo V de este mismo trabajo.

4.1 El perfil demográfico del Padrón Electoral en el ámbito estatal.

Los períodos analizados en este apartado fueron establecidos en función de los cortes del año de elecciones locales para Baja California. El comportamiento demográfico de la población incluida en el Padrón Electoral³¹ desde la construcción de éste en 1991, no presenta una tendencia definida de crecimiento. Entre 1992 y 1995 presentó una tasa de crecimiento de 4.8%, la cual disminuyó en el período 1995-1998 a una tasa de 3.5%, misma que volvió a incrementarse para el período 1998-2001 al 6.45%; comportamiento que se reproduce en la Lista Nominal, sólo que ésta presenta tasas de crecimiento mayores a las mostradas por el Padrón (ver gráfica 4.1).

³¹ La población empadronada se compone de todo ciudadano que haya solicitado su inscripción al Padrón Electoral o que esté incluido en el Catálogo General de Electores.

Gráfica 4.1 Tasa de crecimiento del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Baja California, 1992-2001.



Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el Repara 2001.

En la diferencia entre el crecimiento del Padrón y la Lista Nominal, se puede observar el efecto de la doble administración. Mientras el crecimiento de la Lista Nominal sólo está influido por las bajas por defunción, por duplicado o por pérdida de derechos o de la nacionalidad mexicana; el crecimiento del Padrón Electoral está influido por el comportamiento de las dos poblaciones que lo componen. Dichas poblaciones se integran por aquellos que tienen credencial y aquellos que sólo la tramitaron, pero no la recogieron, esto lo hace susceptible de mayores modificaciones porque se incluye la baja por vigencia, por lo tanto el volumen de población en el registro puede ser siempre muy cercano, elemento que tiende a reflejarse en el bajo nivel de su tasa de crecimiento.

En el cuadro 4.1, se puede ver un corte entre el porcentaje que representa la Lista Nominal, respecto del Padrón. Dicho corte se puede dividir en dos períodos, uno que corresponde a 1992 y 1995 cuyo porcentaje era bajo (82.75 y 90.71 respectivamente) y otro que corresponde a los años de 1998 y 2001, donde el nivel de correspondencia es muy alto (97.10 y 96.78 respectivamente). La revisión de ambos cortes permite señalar en qué períodos la doble administración impactó más en la

conformación de la Lista Nominal y en cuáles la desactualización del Padrón ha avanzado a pesar de este doble control.

Cuadro 4.1 Totales del Padrón y de la Lista Nominal para los años de elecciones locales, Baja California 1992-2001.

	Baja California			
	1992	1995	1998	2001
Padrón Electoral	993567	1148310	1272000	1537960
Lista Nominal	822151	1041587	1235148	1488496
Porcentaje que representa la Lista Nominal del Padrón	82.75	90.71	97.10	96.78

Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001, estimaciones realizadas con los datos referidos.

El comportamiento del mayor o menor crecimiento del Padrón y la Lista Nominal, puede obedecer a distintos factores. En el caso del elevado crecimiento entre 1992 y 1995 puede explicarse por la gran campaña de credencialización³² realizada por el REE para la obtención de la credencial de elector a ser usada en las elecciones locales de ese año (1992), reforzada por la campaña de foto credencialización realizada por el IFE en 1994. La combinación de la actividad realizada por ambas instituciones bien pudo tener como resultado un incentivo para que el ciudadano tramitara su inscripción al Padrón Electoral –teniendo ya la credencial para votar con fotografía estatal, era necesario obtener también la federal-, generando así el crecimiento del Padrón Electoral y de la Lista Nominal.

Otro factor que contribuye a la explicación de la tasa de crecimiento en el período 1992-1994, es la inmigración interestatal a esta entidad, suponiendo que tales inmigrantes realizaron su trámite de inscripción al Padrón, impulsando así el incremento de la población empadronada.

³² Tanto la campaña de credencialización del RFE y del REE, son una actividad obligatoria establecida en la legislación electoral de ambos institutos (COFIPE y LIPE BC, respectivamente). La referencia del trabajo de campañas de credencialización, se obtuvo del compendio histórico de las elecciones en Baja California de 1995, así como de la entrevista realizada al Lic. Carlos Anaya director del departamento de investigación del INAMI.

La tasa de crecimiento del período 1995-1998, parece indicar tres situaciones: la primera, que sugiere un bajo nivel de inscripciones al Padrón, después de las campañas intensivas de credencialización. La segunda puede estar indicando una pérdida de población por emigración interestatal, es decir, se dan bajas por cambio de domicilio fuera del estado disminuyendo el total de ciudadanos inscritos y por ende, la tasas de crecimiento del Padrón. Una tercera situación, refiere la posibilidad de un descenso en el número de población empadronada, al haber sometido al Padrón a un proceso de depuración en 1994³³, con la evaluación externa realizada por el RFE.

En dicha evaluación, se dio cuenta de las inconsistencias que presentaba el registro ciudadano respecto de la información que se resguardaba en el RFE y de la verificación realizada en campo. Lo cierto es que si se observa la población entre 1995 y 1998 se nota una disminución de población en el grupo de 21-25 años en ambos sexos y una disminución apenas perceptible en el grupo de 18-20 años de la población femenina (Ver gráfica 4.2). Lo anterior, pudo haber derivado de una depuración del Padrón cuyos resultados pudieron haberse reflejado en la disminución de la población de los grupos de 18-20 y 21-25 años.

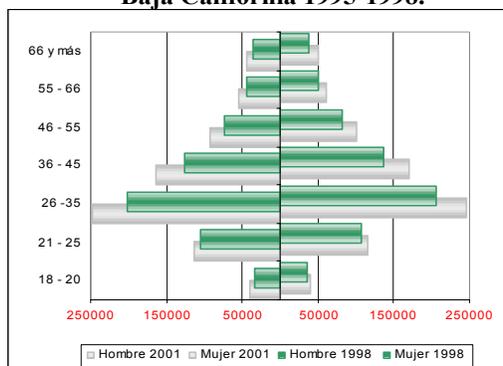
El incremento en la tasa de crecimiento en el período 1998-2001 parece responder al aumento de la inmigración interestatal entre 1995 y 2001, sobre todo entre la población en edades de 18 a 35 años. El incremento de la tasa de crecimiento también se pudo dar por una acumulación de población fallecida que no ha sido dada de baja en el Padrón y ha tendido a acumularse, incrementado el número de ciudadanos con registro en este instrumento electoral.

Los cambios más notables en este período se presentan en los grupos de edad de 26-35 y 36-45 años, en los cuales el incremento es evidente, sobre todo para el primer grupo. El crecimiento que

³³ Ver: Registro Federal de Electores, *Informe del Comité Técnico del Padrón Electoral*, IFE 1994.

muestran algunos grupos de edad parece indicar que gran parte de la población, en el período de referencia anterior, estaba por cumplir la edad para ser considerados en el rango de edad del siguiente grupo de edad.

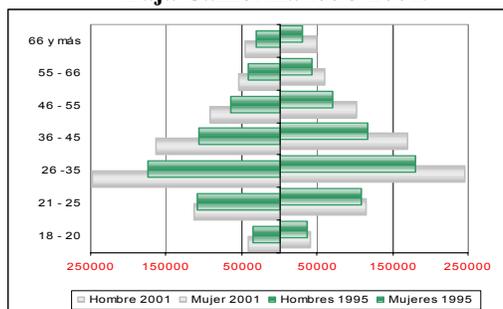
**Gráfica 4.2 Estructura de población del Padrón Electoral,
Baja California 1995-1998.**



Fuente: Construida con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001.

La gráfica 4.3 muestra los cambios más evidentes en la estructura de población del Padrón Electoral Estatal entre 1995 y 2001, en ella se ve claramente el incremento de los grupos de edad intermedios (26-35, 36-45 y 46-55) y la participación mínima, en el crecimiento de la población, de los dos primeros grupos de edad. El perfil que resulta del comportamiento de las tasas de crecimiento de la población, es una estructura combinada, es decir, un predominio del grupo de jóvenes en combinación con una estructura en proceso de envejecimiento. Dicho perfil sugiere que los retos de actualización y depuración del Padrón podrían localizarse en los grupos de edad madura.

**Gráfica 4.3 Estructura de población del Padrón Electoral,
Baja California 1995-2001.**



Fuente: Construida con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001.

Por otro lado, la estructura que presenta el Padrón en 2001, parece ser el resultado de la combinación de la inmigración interestatal entre 1990-1995 y 1995-2000, ya que en el primer período los grupos que se destacaron por la ganancia de población fueron los de 36-40 y 46-50 años, compensados en el segundo período con una disminución en la inmigración de estos mismos grupos, concentrándose la inmigración en los primeros grupos de edad (ver gráfica 2.3).

En este punto puede decirse que la presencia de la mortalidad en los distintos grupos de edad, es un factor que contribuye a determinar el perfil de la estructura por edad y sexo de la población. Dicho planteamiento es resultado del patrón de muertes masculinas, según datos del INEGI, los cuales indican una mayor presencia de muertes a partir del grupo de 36-45 años. Este patrón puede implicar también un problema de registro en estos grupos de edad que favorece su crecimiento por acumulación de defunciones.

Respecto a la proporción que representa la Lista del Padrón electoral, se destaca una relación porcentual baja para todos los grupos de edad en 1995. Así mismo, en 1998 y 2001, destacan el grupo de 18-20 por su baja relación porcentual y los grupos de 46-55, 56-65 y 66 y más años que en 2001 presentan una relación muy alta, ya que el 99% de la población empadronada se encuentra en la Lista Nominal.

Cuadro 4.2 Proporción que representa la Lista Nominal del Padrón Electoral, Baja California 1995-2001.

Grupo de edad	Baja California		
	1995	1998	2001
18 a 20	84.82	88.43	84.33
21 a 25	87.76	95.24	95.71
26 a 35	90.30	97.46	98.16
36 a 45	92.79	98.34	95.60
46 a 55	93.67	98.62	99.00
56 a 66	93.70	98.68	99.22
66 y más	92.40	98.85	99.62

Fuente: Estimaciones realizadas con estadísticas del Padrón y la Lista Nominal de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001.

Finalmente, con relación a la diferencia entre la tasa de crecimiento de la Lista Nominal y del Padrón, puede argumentarse que la baja por pérdida de vigencia favorece la disminución de la tasa de crecimiento del Padrón. El panorama que deja la estructura por edad y sexo de la población del Padrón Electoral en Baja California, da lugar a la formulación de líneas explicativas, mismas que necesitan de un análisis más detallado. En la búsqueda de argumentos que coadyuven al entendimiento y análisis del comportamiento del Padrón estatal, se dará paso a la revisión del comportamiento del Padrón en el ámbito municipal.

Llegado a este punto de análisis no hay elementos suficientes para argumentar una desactualización del Padrón Electoral. Es por ello, que se hace necesario la revisión y análisis a un mayor nivel de desagregación, aclarando que entrar a un análisis de este tipo es complejo pero necesario para entender la dinámica demográfica estatal.

4.2 El perfil demográfico del Padrón Electoral en los municipios de Baja California.

El análisis de la estructura por edad y sexo de la población del Padrón por municipio, permite ver la heterogeneidad al interior del estado. El análisis en este nivel puede contribuir a focalizar los

municipios más propensos a inconsistencias demográficas y por lo tanto, en los que se debería enfocar la atención de los programas de actualización y depuración del RFE y del REE.

Un primer acercamiento a la dinámica demográfica electoral de los municipios de Baja California lo muestran las tasas de crecimiento del Padrón. Éste ejercicio muestra que de los cuatro municipios (para el ejercicio de las tasas de crecimiento, se considera a Tijuana y Rosarito como un sólo conglomerado) tres de ellos siguen la misma tendencia de la tasa de crecimiento mostrada para el estado en general. De estos municipios, dos de ellos tienen características demográficas similares, Mexicali y Tijuana, pero con sus respectivas diferencias –en distintos momentos y magnitudes- (ver gráfica 4.4).

Las características que identifican a estos municipios son cuatro: a) son municipios densamente poblados, juntos concentran más del 70% de la población residente en la entidad; b) son municipios con un mayor nivel de urbanización; c) son dos de las principales puertas de entrada a Estados Unidos y, d) se han caracterizado por ser centros de atracción de los inmigrantes nacionales. En cuanto a Ensenada, el otro municipio con la misma tendencia de la tasa de crecimiento que la estatal, se le distingue por su extensión territorial y por las migraciones temporales de jornaleros mixtecos al valle de San Quintín. Según Anguiano (1993) esta inmigración temporal puede adquirir carácter de permanente y afirma que entre 1988 y 1989 se emplearon entre 15,000 y 25,000 jornaleros mixtecos (Anguiano 1993:17).

Las tasas de crecimiento de estos tres municipios a pesar de presentar una misma tendencia, no son iguales. Los municipios cuyas tasas se encuentran más próximas en su crecimiento son Ensenada y Mexicali, en tanto Tijuana se aleja del patrón, quizá porque de los tres municipios es el que concentra mayor número de población y es el más sometido a la presión o variación del comportamiento de la mortalidad, la inmigración y la emigración.

El municipio de Tecate sale del patrón de comportamiento marcado por la tendencia de crecimiento estatal; comportamiento que podría ser catalogado como atípico, según la tendencia de referencia. El caso de Tecate es particularmente especial, ya que su tasa de crecimiento es de incremento constante. Este municipio llama la atención porque es un municipio que es de baja atracción migratoria y porque hasta antes de la creación de Playas de Rosarito como municipio, era el área con menor número de población.

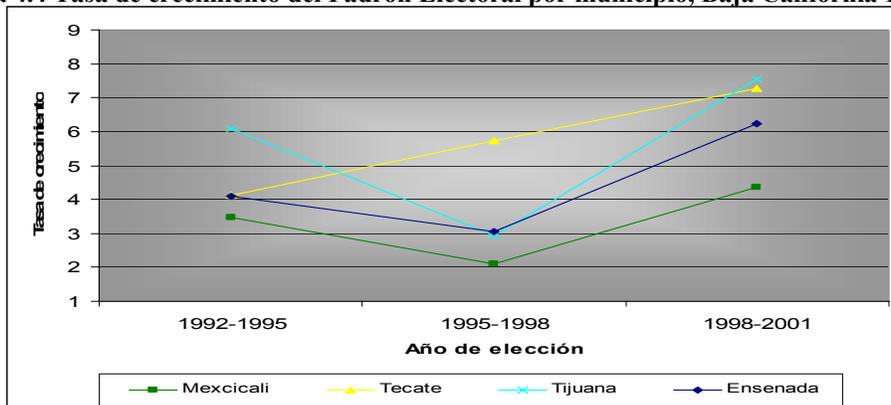
Según datos de INEGI, en 1990 y 2001 en Tecate tanto el porcentaje de población nacida en otra entidad como la que residía en otra entidad es alto (en 1990 era de 48.59% y 18.89% respectivamente, en tanto en 2000 era de 43.49% y 14.16%)³⁴, cabe aclarar que estos datos hacen referencia a toda la migración acumulada (total de inmigrantes menos emigrantes, considerados así a partir del lugar de nacimiento) razón por la cual es muy elevado.

La información anterior es sólo una referencia para tratar de entender el comportamiento demográfico de este municipio; sin embargo, tal referencia no es suficiente. Estimaciones realizadas para este trabajo con datos del conteo de 95 y del censo de 2000, muestran que en la última década la inmigración a este municipio ha sido en menor volumen (ver anexo 3 de este trabajo). Es por ello que se hace necesario un análisis más profundo de este municipio en especial.

Tales características sugieren un alto nivel de cobertura de la población en edad ciudadana, razón por la cual la tasa de crecimiento no desciende entre 1995-1998, dado que no está sujeto a los cambios de los flujos inmigratorios como en el caso de Tijuana y Mexicali.

³⁴ Ver página de internet: <http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/poblacion/definitivos/bc/sintesis/indsociodem.pdf>

Gráfica 4.4 Tasa de crecimiento del Padrón Electoral por municipio, Baja California 1992-2001.



Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001.

La tendencia de crecimiento del Padrón en los municipios en general, para el período 1998-2001, se puede atribuir también a la acumulación de sobre registros ciudadanos en los dos últimos períodos de elecciones locales (1998 y 2001), ligado a la falta de un trabajo de depuración integral del Padrón electoral para limpiarlo de las inconsistencias generadas por factores externos propios de la dinámica demográfica como es el caso de la mortalidad y la migración (inmigración y emigración).

Las elevadas tasas de crecimiento del último período, indican una gran cantidad de población que se inscribe al Padrón. El volumen de esta población bien puede ser por el crecimiento natural de la población, es decir, de aquella que entró a la mayoría de edad o generado por inmigrantes que realizaron su inscripción o cambio de domicilio. Cualquiera de estos casos o bien, la combinación de ambos, representaron un incremento de población muy elevado.

En el cuadro 4.3 se muestra el número de ciudadanos que se encontraban inscritos tanto en Padrón como en la Lista al día de las elecciones locales. Entre 1998 y 2001 los incrementos mayores los tuvieron Tijuana y Mexicali, cuyo volumen de ciudadanos asciende, aproximadamente, a 148,650 y 58,008 respectivamente. Cabe destacar que el incremento de población en Mexicali equivale a un

poco más de la población empadronada en Tecate en el año 2001, mientras que el incremento en Tijuana equivale aproximadamente a 2.8 veces la población empadronada en Tecate.

Cuadro 4.3 Población total inscrita en el Padrón Electora y la Lista Nominal, y proporción que representa la Lista Nominal del Padrón Electoral por municipio, Baja California 1992-2001.

Padrón Electoral	Ensenada	Mexicali	Tecate	Tijuana	Playas de Rosarito
1992	148,688	358,343	31,556	454,980	
1995	168,135	397,828	35,727	546,620	
1998	183,591	422,727	42,172	595,049	28,461
2001	220,608	480,735	52,290	743,699	40,628
Lista Nominal					
1992	123,961	300,863	26,681	370,646	
1995	153,625	370,110	33,231	484,621	
1998	178,859	414,043	41,384	573,589	27,273
2001	206,260	472,231	51,600	718,628	39,777
Porcentaje que representa La Lista Nominal del Padrón					
1992	83.37	83.96	84.55	81.46	
1995	91.37	93.03	93.01	88.66	
1998	97.42	97.95	98.13	96.39	95.83
2001	93.50	98.23	98.68	96.63	97.91

Fuente: Estimaciones realizadas con estadísticas del Padrón y la Lista Nominal de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001.

Al analizar el porcentaje que representa la población en Lista Nominal respecto de la empadronada, se puede ver cómo en 1998 este porcentaje se incrementa considerablemente, destacando el caso de Tijuana cuya diferencia es de 7.7%. Sin embargo, el caso que más llama la atención es el de Tecate que tanto para 1998 como para 2001, la representatividad del Padrón en la Lista es casi de 99%, muy parecido al dato nacional para 2000 que se estimó en 98.65% (estimación realizada con información del IFE)³⁵, en ambos casos se indica un reflejo casi perfecto entre estos instrumentos electorales.

En este sentido, el período 1998-2001 es un interesante marco de análisis de la estructura de población tanto de los municipios como del comportamiento por distrito electoral, por el

³⁵ Ver “El régimen Electoral Mexicano y las elecciones federales 2000”, IFE, 2000:11.

crecimiento mostrado y por ser un período donde el nivel de abstencionismo en Baja California alcanzó los niveles más altos, con relación a los de 1992.

Dentro del análisis de las estructuras por edad y sexo del Padrón en los municipios, se decidió clasificar a dichos municipios en dos grupos: el grupo A, que muestran una mayor presencia de población en las edades adultas como Mexicali y Ensenada y que tienden a una estructura envejecida (destacando el caso de Mexicali por la concentración de población en edad madura) y el grupo B, que lo conforman los municipios con una estructura más joven, tal es el caso de Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito.

La separación de los municipios en estos dos grupos, obedece a la conformación de su población por edad y sexo. Los factores a través de los cuales se trata de explicar el comportamiento de las estructuras por edad y sexo son la mortalidad, la emigración y la inmigración. Las fuentes de las que se obtuvo la información son las estadísticas vitales de la SSA e INEGI, conteo de 1995 y censo del 2000.

La estructura que presenta el Padrón Electoral en Ensenada en 2001 es una estructura en claro proceso de envejecimiento. Los grupos de edad que presentaron mayor crecimiento fueron los de 26-35, 36-45 y 46-55 años en ambos sexos. La población mostrada en los dos primeros grupos de edad, a diferencia del resto de los municipios, presenta un claro incremento. La conformación de la estructura por edad y sexo en este municipio, pudiera explicarse por un proceso de envejecimiento biológico de la población -según la estructura de población resultado de los datos del censo de 2000- generado a su vez por inmigración de población en edad adulta en años anteriores.

En Ensenada, dentro los grupos que sobresalen por la relación entre Lista Nominal y Padrón en 2001, está el grupo de 36-45 con el nivel de correspondencia más bajo 77.05%³⁶, en tanto los últimos tres grupos (46-55, 56-65 y 66 y más) alcanzan un porcentaje de 99%, destacándose el último grupo, ya que la relación es más que cercana con un 99.9 por ciento. Tal relación de perfección debe ser objeto de una revisión profunda dado el proceso de envejecimiento que está presentando la estructura del Padrón Electoral.

Mexicali, al igual que Tijuana, es un caso particularmente especial, ya que la presencia de la inmigración modifica su estructura de población. Mexicali es un municipio con una estructura marcadamente envejecida, perfil que se mantiene desde 1995. Dos aspectos captan la atención en la estructura del Padrón en este municipio: el primero es que el volumen de mujeres empadronadas es mayor al masculino y, segundo, tal parece que los inmigrantes a este municipio, en edades por encima de los 25 años tienden a tiempos de residencia más prolongados que los inmigrantes entre 18 y 25, cuyo volumen en el flujo migratorio es mayor. Este tiempo de residencia pudiera estar impulsando un mayor empadronamiento de población en edades más adultas, que genera la estructura de envejecimiento.

Así pues, la estructura del Padrón en Mexicali parece responder en gran medida a una acumulación de defunciones en los últimos grupos de edad, dado que la mortalidad en este municipio entre 1998 y 2001 tiende a concentrarse en la población mayor de 60 años tanto para hombres como para mujeres.

En la relación Padrón-Lista en Mexicali, hay cuatro grupos que sobresalen, el de 18-20 que tiene un porcentaje de 86.68% en 2001, que es el más bajo de ese año. Los otros tres grupos, son peculiares

³⁶ Para ver las estimaciones del nivel de correspondencia entre el Padrón electoral y la Lista Nominal, ver anexo 4.

porque la relación de correspondencia entre Padrón y Lista es de 99% desde 1995, tales grupos son 46-55, 56-65 y 66 y más años.

El caso inverso sucede en Tijuana, es decir, en este municipio parece ser que la estructura del Padrón esta influida por la inmigración de la población joven. La estructura poblacional del Padrón en este municipio da muestra de una concentración en los grupos de edad de 26-35 y 36-45 años en ambos sexos, además de ser los que presentaron un mayor crecimiento entre 1998 y 2001, a diferencia del resto de los grupos de edad cuyo crecimiento fue mínimo.

En la explicación del comportamiento de los grupos de 26-35 y 36-45 años se podría pensar en dos factores explicativos. El primer factor es que los inmigrantes entre estas edades se empadronan más que los inmigrantes menores de 25 años, aunado al hecho de que los ciudadanos registrados en estos grupos de edad se conviertan en emigrantes internacionales, originando una acumulación de registros ciudadanos vigentes. El segundo factor es que la población en los grupos de edad de 56-65 y 66 y más años, hayan respondido en menor medida a las campañas de credencialización del RFE y del REE cuando se creó el Padrón base cero, generando una sub cobertura que se traslada hasta 2001.

Los cambios en la estructura por edad y sexo de la población, bien pueden responder a la acumulación de registros no dados de baja por defunción en el Padrón. Dicha acumulación pudo combinarse con un mayor empadronamiento de inmigrantes y una menor respuesta a las campañas de credencialización. En este sentido, tal combinación pudo generar un mayor número de defunciones acumuladas en los grupos jóvenes que en los últimos grupos de edad, dado que el comportamiento de la mortalidad (ver datos de mortalidad corregidos para 1998, según datos de las bases de datos del INEGI y SSA en el anexo 3), en todos los grupos de edad se encuentra en el mismo nivel en ambos sexos.

La gran movilidad de población que se presenta en Tijuana hace suponer que la relación entre Padrón y Lista debiera ser más alejada en la medida que los grupos de edad más expuestos al riesgo de emigrar presenten relaciones abajo del 93%, que podría considerarse un punto de equilibrio entre una mala representación y una relación extremadamente buena; sobre todo si se tiene en consideración la dinámica de la emigración y la inmigración en la entidad. Sin embargo, este parámetro sólo se muestra en 1995 para todos los grupos de edad; en los otros dos años, el único que entra en este parámetro es el primer grupo de edad y el único grupo que se acerca a la relación del 100% es el grupo de 66 y más.

En esta misma línea de análisis, Tecate muestra una distribución de población similar a la de Tijuana, donde se observa una concentración de la población entre los 26 y 45 años y que, además, sobresalen por su crecimiento. El caso de este municipio resulta particularmente complejo, ya que como se mencionó, no es un municipio de atracción migratoria, tampoco es un municipio que se destaque por un elevado nivel de mortalidad entre la población mayor de 18 años; así que su estructura pudiera responder a dos elementos, un elevado nivel de cobertura del Padrón y un gran volumen de emigrantes que no han registrado su cambio de domicilio. Este es un caso que debe analizarse más profundamente anexando información más detallada tanto demográfica como de estadísticas del RFE y del REE que refieran el nivel de cobertura y movimientos de población en el Padrón.

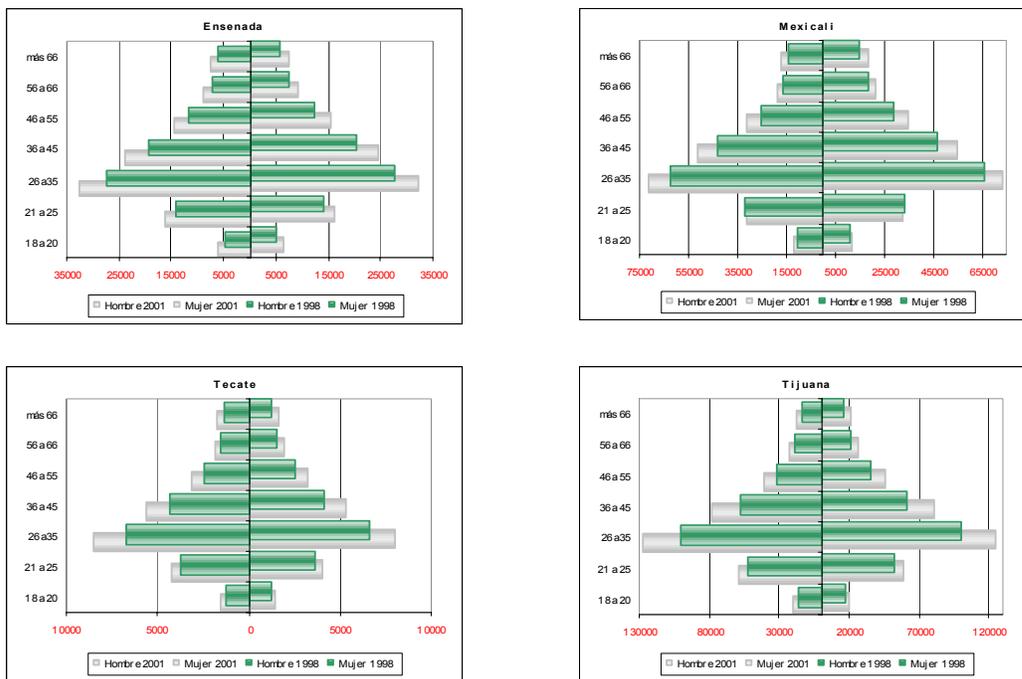
La relación Padrón-Lista en Tecate, deja en el campo de las revisiones a dos grupos de edad, el primero (18-20) que presenta el segundo nivel de relación más alto de todos los municipios en 2001 con un 92.79% y el último grupo que presenta una relación de 100.06%.

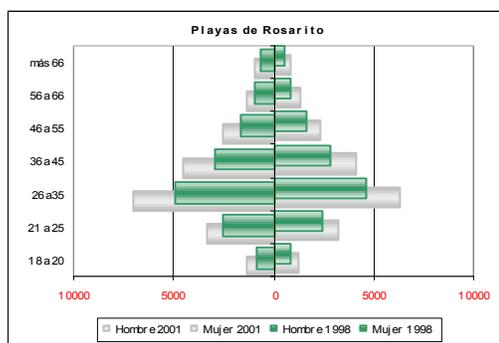
Finalmente Playas de Rosarito muestra una estructura joven, donde sobresalen los grupos de 26-35 y 36-45 años por su mayor crecimiento. La estructura del Padrón podría explicarse por ser un

universo que correspondía a la población suburbana de Tijuana y que está respondiendo a las condiciones más recientes de credencialización y a una dinámica demográfica propia con niveles de mortalidad bajos, combinada con un crecimiento de población favorecido por un mayor volumen de inmigrantes en edades jóvenes.

En un balance final, la relación Padrón-Lista en Playas de Rosarito tiene casos que sobresalen del resto, el primero corresponde al grupo de edad 18-20 que es de nivel más alto de 2001 de los cinco municipios, con un 93.34%. Dos grupos sobresalen por cobertura cercana al 100%, el grupo 46-44 y el grupo 66 y más con un porcentaje ligeramente superior al 99%.

Gráfica 4.5 Estructuras por edad y sexo de la población del Padrón Electoral de los municipios de Baja California, 1998-2001.





Fuente: Estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001, estimaciones realizadas con los datos referidos.

Un balance general de los municipios, deja ver que el grupo que invariablemente muestra niveles de correspondencia cercanos al 100% es el de 66 y más años. En cuanto al crecimiento, el que destaca por su incremento en todos los municipios es el grupo de 26-35 años, que, además, se caracteriza por la gran influencia de la emigración y la inmigración.

4.3 El perfil demográfico del Padrón Electoral por distrito estatal.

El perfil del Padrón Electoral se vuelve más heterogéneo en la medida que se avanza a un análisis más desagregado de la población. Así como el análisis de la información en el ámbito municipal pudo constatar la diversidad existente entre la población del estado, la revisión de la información del Padrón a nivel distrito permitirá un análisis del comportamiento de la población por municipio a través de sus distritos electorales. De esta forma, puede precisarse en la mayor medida posible aquellos comportamientos que sugieran la existencia de atipicidades en el perfil de la población empadronada y que puedan implicar retos de actualización del registro ciudadano.

En este sentido, la variación en las estructuras del Padrón por sexo y grupos de edad desde la unidad del distrito electoral, tiene el objetivo de contribuir en la medida de lo posible a dibujar el panorama de los retos que le implica al Padrón el contar con poblaciones tan heterogéneas.

Debe recordarse que detrás del perfil que caracteriza a la estructura del Padrón se encuentra el supuesto de la existencia de un sobre registro de ciudadanos, motivo por el cual el crecimiento de la estructura de población debe ser leído con cautela, sobre todo porque los rangos de edad son muy amplios y no permiten observar los cambios con más detalle. La descripción del comportamiento de las estructuras por distrito, será realizada según el municipio al que se encuentre adscrito. La exposición se iniciará por los municipios de Ensenada y Mexicali, concluyendo con Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito.

Las tasas de crecimiento de la población empadronada por distrito son el escenario con el que se comienza este análisis de estructuras de los ciudadanos empadronados. En la gráfica 4.9 se puede observar el crecimiento de la población de 1995 a 2001. La línea que refiere las tasas de crecimiento para el período 1995-1998, da muestra de los cambios que sufrieron algunos distritos, llegando a tener tasas de crecimiento negativo muy elevadas, tal es el caso del distrito XIII de Tijuana, el cual muestra la tasa de crecimiento más baja para el período 1998-2001 (-25.5%). Tomando como referencia la dinámica demográfica del municipio al que pertenece, puede acreditarse tal descenso y posterior incremento a la influencia tanto de la inmigración como de la emigración y la mortalidad concentradas en tal unidad geográfica.

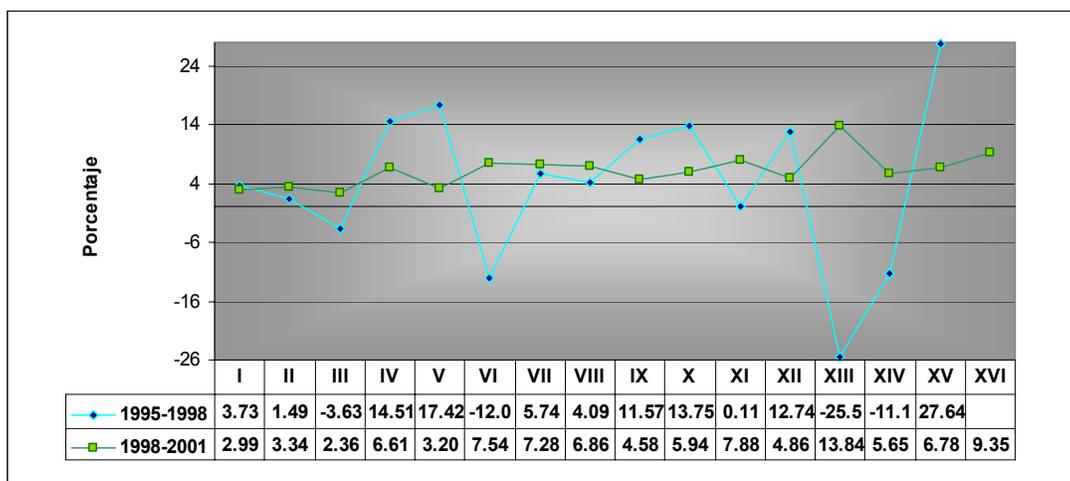
Dos distritos más presentan tasas de crecimiento negativas, aunque no en la misma proporción que el distrito anterior: el III y el VI, ambos pertenecientes a Mexicali. El resto de los distritos presentan tasas de crecimiento positivas destacándose la tasa del distrito V en Mexicali (17.42%). Para el período 1998-2001, la tasa de crecimiento disminuye en algunos distritos y se incrementa en otros, pero ninguno presenta decremento, es decir, pérdida de población. Detrás de este comportamiento, puede haber diferentes explicaciones, desde aquella de un excelente trabajo de depuración y actualización del Padrón, hasta deficiencias en este proceso de mantenimiento del registro

ciudadano o la influencia muy marcada de la dinámica demográfica del municipio reflejada en distritos claves como los de mayor cambio entre un período y otro.

Debe recalarse que el crecimiento de los distritos es heterogéneo, no sólo en sus tasas de crecimiento, sino también en el volumen que representan. De los tres municipios que tuvieron tasas negativas entre 1995 y 1998, el XIII es el que tiene el mayor volumen con 100,279 registros perdidos, que se explica en parte por la creación del distrito XVI. De los otros dos, el XIV de Ensenada presenta la mayor pérdida de población con 35,032 ciudadanos. Los ciudadanos que perdió este distrito, podría suponerse que migraron al distrito XV –ubicado en el sur de Ensenada, el cual es el área rural del municipio- ya que, además, este distrito mostró un elevado crecimiento en este período con una ganancia de 50,488 ciudadanos (ver cuadro en el anexo 3).

En el período 1998-20001, el distrito XIII vuelve a sobresalir, ya que fue el de mayor crecimiento con una ganancia de ciudadanos de 46,262, casi la mitad de los que perdió en el período anterior. Este volumen de ciudadanos, parece tener correspondencia con los movimientos reportados en el distrito cuatro federal, por concepto de cambios de domicilio, ya que según la distribución geográfica de este distrito corresponde tanto a la demarcación federal y como la estatal.

Gráfica 4.6 Tasa de crecimiento del Padrón por distrito electoral, Baja California 1995-2001.



Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001.

Para tratar de explicar la dinámica que se vive al interior de los distritos, se han retomado las tendencias seguidas por la mortalidad y la inmigración en cada uno de los municipios; así mismo, se está suponiendo un intercambio de ciudadanos entre distritos, jugando con hipótesis de emigración e inmigración. Otros factores en los cuales se sustenta la dinámica demográfica de los distritos, son de orden administrativo, como el mayor o menor número de inscripciones al Padrón, así como una mejor actualización o depuración del mismo.

El análisis se inicia con los distritos que conforman el municipio de Ensenada, en los cuales la tendencia al envejecimiento del Padrón es clara. En el distrito XIV, entre 1998 y 2001 se destaca el crecimiento de la población masculina en los grupos de 26-35, 36-45 y 56-65 años. En lo que se refiere a la población femenina, el incremento fue mínimo en los dos primeros y los dos últimos grupos de edad (18-19, 21-25, 56-65 y 66 y más).

En el distrito XV, el incremento más marcado está en el grupo 26-35 y 36-45 años en ambos sexos y en el grupo 66 y más años de la población femenina, mientras que este mismo grupo para la

población masculina no creció. En resumen, una estructura como la de los distritos en Ensenada concentra sus problemas de sobre registro en los últimos grupos de edad.

Por lo que respecta a Mexicali, de los seis distritos que lo conforman, sólo uno da muestra de una estructura joven, el resto presenta estructuras envejecidas, en particular el distrito III. En el distrito I, la población masculina presentó un crecimiento mayor al de la población femenina. Los grupos de 36-45 y 46-55 años de esta última población, presentaron un crecimiento mínimo, en tanto el grupo de 21-25 en ambos sexos presentó un ligero decremento.

El crecimiento de la población masculina ofrece dos alternativas de explicación, la primera que hace referencia a una mayor respuesta al proceso de empadronamiento en 1992 de la población masculina con relación a la femenina. La segunda, supone un incremento hipotético de la mortalidad femenina y su adecuado proceso de baja en el Padrón, de manera que alcanzará a explicar la disminución del volumen de población en los dos últimos grupos de edad.

En el distrito II, la población masculina en general presentó un mayor crecimiento que la femenina, destacándose el grupo de 26-35 años. En la población femenina, se destacó el grupo de 21-25 años porque disminuyó en lugar de incrementar, comportamiento que se repite en el mismo grupo para la población masculina. Las tendencias de crecimiento de la estructura de población en este distrito son muy similares a las del distrito I, por lo que su crecimiento podría estar ligado a las mismas razones dadas para el distrito I.

El distrito III, que es el de estructura más envejecida, presentó un mayor crecimiento en los grupos 56-65 y 66 y más años de la población masculina. En la población femenina, los grupos que disminuyeron su monto de población fueron los de 21-25, 46-55 y 56-65 años respecto, de los masculinos. El grupo 21-25 presenta un descenso más pronunciado de población que el grupo

masculino. Es de destacar que aunque la población masculina presentó los mayores incrementos de población mantiene la misma estructura que la población femenina.

El distrito IV, que a diferencia del anterior presenta una estructura joven pero madura, dicho distrito mostró el mayor crecimiento en la población femenina de los grupos 26-35 y 36-45 años. Dentro de la población masculina, los únicos grupos que incrementaron su número de ciudadanos fueron los de 26-35, 36-45 y 46-55 años. La estructura que presenta este distrito con un mayor volumen de población entre los 26 y 45 años, se explicaría por una fuerte influencia de la inmigración, sobre todo de la población masculina.

El distrito V muestra una estructura envejecida. Los grupos de 35-45 y 46-55 años de la población masculina presentaron los incrementos más notables, el resto de los grupos de esta población y la población femenina en general no muestran crecimiento o bien, éste es mínimo. Finalmente, el distrito VI de este municipio presenta un proceso de envejecimiento; el crecimiento mayor se observó en los grupos 26-35, 36-45 y 46-55 años en ambos sexos, destacándose el crecimiento del grupo de 26-35 años de la población femenina.

De la lectura anterior, se desprenden dos conclusiones: la primera, que a pesar de la heterogeneidad de estructura por edad y sexo de los distritos electorales en Mexicali, todos tienden a una estructura en la cual la población en edades adultas predomina en el Padrón Electoral. Esta estructura, por lo tanto, concentrará las inconsistencias del Padrón en los grupos de edad de 36-45 años en adelante, generando así una alta concentración de sobre registros que contribuyan a un rápido envejecimiento del Padrón.

Tecate cuenta con un sólo distrito (VII), el cual presenta una estructura joven. Entre 1998 y 2001, este distrito no presentó muchas variaciones, se caracterizó por un crecimiento homogéneo en

ambos sexos y sin mucho incremento, pero con una mayor presencia de población masculina; es una población que no se destacó por una gran dinámica de población, a excepción de los grupos de 26-45 y 36-45 que siguen la tendencia general de un incremento más marcado. De existir desactualización en este distrito, pudieran encontrarse en los grupos que crecen con mayor rapidez, descartando la posibilidad de acumulación en los últimos grupos de edad.

Finalmente, los distritos electorales de Tijuana muestran un mosaico interesante en cuanto a su estructura por edad y sexo. Tanto el distrito VIII y IX como el X, dan muestra de una estructura combinada, es decir, de una carga poblacional muy fuerte en el grupo de 26-35 años y un claro envejecimiento de su estructura, minimizando la presencia de los dos primeros grupos de edad. En los tres distritos el volumen de población masculina es superior a la femenina. Evidentemente, la atención del RFE y del REE debe centrarse en los hombres entre 26 a 35 años, ya que es un grupo muy influido por la inmigración, la emigración internacional y la mortalidad, combinación que en condiciones no óptimas de actualización puede generar serios problemas de sobre registro.

El distrito VIII muestra un mayor crecimiento de la población femenina, destacándose el grupo de 26-35 años con crecimiento aún mayor que el de la población masculina; mientras los grupos de 46-55, 56-65 y de 66 y más mostraron un crecimiento superior a los masculinos en este mismo rango.

En el distrito IX, el mayor crecimiento se observó en los grupos 26-35, 36-45 y 66 y más para ambos sexos, mientras que en la población femenina el grupo de 66 y más presentó un gran incremento, casi el doble que el de la población masculina. El incremento de mujeres en este último grupo de edad, sólo tiene tres vías de explicación; uno que la emigración de otros distritos se haya concentrado en éste; dos que la mayor parte de las defunciones no dadas de baja en el Padrón correspondan a este distrito, y tres, que el grupo de 56-65 años en 1998 concentrara gran volumen

de mujeres entre los 63 y 65 años, trasladándolos al siguiente grupo de edad en 2001; pero muy posiblemente pudo darse una combinación de estos tres factores.

En el distrito X, fuera del grupo de 26-35 años que mostró un marcado crecimiento tanto en la población masculina como en la femenina, sólo se destacaron los grupos de 36-45 y 46-55 años en la población femenina por su crecimiento.

Continuando con el mismo tema, en el distrito XI aún se observa una estructura joven, dando muestra de una pronta transición a una estructura en proceso de envejecimiento con un fuerte dominio del grupo de 26-35 años. En este distrito el mayor crecimiento lo presentaron los grupos de edad de 26-35 años en ambos sexos, pero sobre todo en el caso de los hombres. El grupo de 36-45 años en la población masculina y los grupos de 21-25 y 36-45 para la femenina fueron otros que se destacaron por su incremento. La estructura que se generó con el crecimiento de estos grupos es la entrada a un proceso de envejecimiento de la estructura del Padrón.

El distrito XII presenta una estructura envejecida; los mayores incrementos se observaron en los grupos de 26-35 años de la población femenina, en el grupo de 36-45 años de la población masculina, que creció más que el grupo femenino y los grupos de 56-65 y 66 y más años de la población femenina.

El distrito XIII para 2001, conserva una estructura joven con una gran carga de población en los grupos de 21-25 y 26-35 años, así como el del grupo 36-45; fuera de estos grupos, el mayor crecimiento lo presentaron los grupos de 46-55 y 56-65 años de la población femenina. La dinámica presentada por este distrito merece un análisis más detallado, ya que los incrementos de población son muy marcados en los grupos jóvenes y muy probablemente en este grupo se generen las

mayores inconsistencias debidas a la mortalidad y la inmigración-emigración³⁷. Este distrito requiere de una revisión detallada de las bajas por defunción registradas por el RFE, así como de las altas y bajas por cambio de domicilio ya que su estructura cambió de forma muy drástica entre un corte electoral y otro. Por otro lado, de los siete distritos de Tijuana, éste es el único cuya población femenina es mayor a la masculina y el que mostró un crecimiento desmesurado del grupo de 26-35 años.

El distrito XVI, en la parte correspondiente sólo a Tijuana -este distrito se compone por una parte de Tijuana y otra correspondiente al municipio de Playas de Rosarito-, presenta una estructura joven mejor distribuidas entre los grupos de edad de mayor peso en la estructura, es decir, entre los 21 y 55 años. El mayor crecimiento se observó en los grupos de 26-35 y 36-45 años en ambos sexos. Es uno de los distritos de Tijuana que no presenta muchas variaciones.

Finalmente, la parte del distrito XVI, que corresponde a Playas de Rosarito, mostró una tendencia similar a la del distrito XIII, ya que las poblaciones que más incrementaron están en los grupos de 21-25, 26-35 y 36-46 años. A diferencia de otros distritos, el crecimiento del primer grupo de edad es muy evidente; de esta forma, el distrito se caracteriza por una estructura en su mayoría joven.

Como se dijo al principio de este capítulo, la dinámica demográfica de cada municipio se ve reflejada en el comportamiento demográfico de los distritos electorales que le corresponden; así pues, puede comprobarse cómo algunos distritos están más expuestos que otros a la intensidad de la inmigración, la emigración y la mortalidad. El ejemplo más claro de ello, son los cambios en las estructuras por edad y sexo en los distritos electorales de Tijuana.

³⁷ La inmigración-emigración, se refiere a los movimientos de ciudadanos que en un primer momento inmigra a esta entidad y en un segundo momento es considerado un emigrante internacional. Este concepto tiene relevancia en el Padrón en tanto se cuente con un registro en el Padrón Electoral de Baja California.

4.4 Consideraciones generales.

Al concluir el análisis de la estructura del Padrón en sus distintos ámbitos, se confirma la complejidad del sistema administrativo del Padrón. En la medida que se desciende en el nivel de análisis el comportamiento de la población empadronada se vuelve cada vez más heterogéneo, suponiendo una serie de factores que intervienen en su dinámica haciéndola aún más compleja.

En este sentido, de los resultados extraídos para el municipio se desprende que aquellos municipios, con un volumen de población más elevado, presentan el mayor nivel de heterogeneidad entre los distritos que los conforman. En los municipios como Tijuana y Mexicali, donde se sabe que la inmigración juega un papel fundamental en su dinámica demográfica, es posible suponer que los cambios en la estructura por edad y sexo del Padrón se relacionen estrechamente con estas variables.

Sin embargo, en municipios como Ensenada, Tecate y Playas de Rosarito, es más difícil establecer hipótesis como la anterior que expliquen su estructura de población. Es por lo anterior, que sólo puede sugerirse un análisis más detallado con información más precisa de los movimientos que se registran tanto en los municipios como en sus respectivos distritos y que permitan mejorar la calidad del registro electoral.

En lo que respecta a los distritos, se puede hablar de cuatro que sobresalen de todos los demás. El primero es el distrito III de Mexicali que presenta en el primer período de corte una tasa negativa y que sobresale por tener una estructura marcadamente envejecida. El distrito VI, también de Mexicali, que se destacó por su elevada tasa de decremento.

Otro distrito que se destacó por su dinámica fue el distrito XIII de Tijuana, el cual, es el más peculiar y atípico de todos, ya que la disminución de su tasa de crecimiento fue la más marcada. Tal

indicador parece haber respondido en gran parte a la conformación de un nuevo distrito; sin embargo, entre 1998 y 2001 presentó la tasa más alta de crecimiento. El incremento de este distrito se observó principalmente en los grupos de 21-25, 26-35 y 36-45 años. Finalmente, el distrito XV de Ensenada se destacó por su elevada tasa de crecimiento.

En cuanto a la relación entre la Lista Nominal y el Padrón Electoral, se puede decir que de 1995 a 2001 la relación de correspondencia entre un instrumento y otro ha tendido a incrementarse, dando muestra de una disminución del efecto de actualización que pudiese tener la contribución del REE en la actualización del Padrón. Sin embargo, sería apresurado declarar abiertamente que el trabajo del REE ha dejado de funcionar, dado que bien pudiera ser que lo que no está funcionando es la retroalimentación entre el RFE y el REE, en cuanto a la fluidez de la información que deriva en una acumulación de registros mayor a medida que se avanza en el tiempo.

En síntesis, se encontró que la heterogeneidad, tanto de crecimiento como de estructura, que presentan los distritos electorales estatales de Baja California reflejan lo complejo que se torna la actualización en el Padrón Electoral. En este sentido, cuanto más se descienda en el nivel de análisis, la complejidad del sistema de actualización y depuración del Padrón se incrementa.

En este sentido, se cree que la mayor desactualización del Padrón se encuentra en los distritos cuya estructura presenta mayor proporción de población en edad madura o de población envejecida, así como aquellos distritos de mayor crecimiento especialmente de su población entre 26 y 35 años.

En el siguiente capítulo se abundará en cuanto a la dinámica de población que se genera en los distintos ámbitos electorales. Dicha revisión se realiza a través de otro mecanismo de análisis, como es el contraste de la información electoral con la extraída de los registros demográficos: encuestas, censos y estadísticas vitales.

Capítulo V

Capítulo V. Estimación de la desactualización del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Baja California en el período 1995-2001.

El objetivo de este capítulo es realizar una estimación de la desactualización que se genera en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal. Dicha estimación se realiza a través de dos vías. La primera, consiste en contrastar las cifras del Padrón con la población mayor de 18 años residente en Baja California reportada por los registros demográficos. El resultado de este contraste de información permite obtener una estimación de sobre cobertura o de sub cobertura de la población en ambas herramientas electorales. La segunda vía es una estimación de las inconsistencias generadas por influencia de las variables mortalidad y emigración internacional. El producto generado de este segundo análisis, ofrece una estimación del sobre registro de ciudadanos al día de la jornada electoral.

El ejercicio realizado en este capítulo, por las vías antes señaladas, pretende sustentar los argumentos dados en el capítulo anterior acerca de la relación entre la desactualización del Padrón y la Lista, y las variables demográficas ya mencionadas. Cabe aclarar que dichas estimaciones sólo se realizan para la información en el ámbito estatal³⁸.

El concepto de mortalidad, definido en el capítulo dos de este trabajo, tiene inferencia en este trabajo únicamente como el volumen de defunciones reportadas para los residentes de Baja California entre 1991 y 2001. Cuando se haga referencia a los emigrantes internacionales, se estará haciendo referencia a los residentes de Baja California que emigraron al extranjero y no han retornado al país.

³⁸ Es importante señalar que el análisis realizado en este trabajo únicamente permite realizar estimaciones estadísticas de la sobre cobertura para el ámbito estatal, dada la poca disponibilidad de la información sobre bajas por defunción y cambios de domicilio para todos los ámbitos de cobertura electoral. Por la misma razón, no se pudo realizar la estimación del impacto generado por inmigración y la emigración interna (cambios de domicilio).

Para la estimación de las defunciones no dadas de baja en el Padrón, se hará uso de la estadística electoral que refiere las bajas por defunción generadas en el Padrón y de las estadísticas vitales para los residentes en Baja California correspondientes a mortalidad. Las fuentes de información consultadas para este ejercicio, fueron las estadísticas electorales de bajas por defunción en el Padrón del RFE para los años 1994-2000 e información generada con las bases de datos del INEGI y la SSA para los mismo años (el método usado para la estimación de las muertes acumuladas en el Padrón, se encuentra detallado en anexo metodológico de este trabajo).

En el caso de la estimación de los emigrantes internacionales que se encuentran en el Padrón Electoral y la Lista Nominal, sin estar físicamente en Baja California, se usó el mismo método que para la estimación de las defunciones. Aunado a las estimaciones del nivel de cobertura, se usó información de la muestra del Censo de Población 1995, del XII Censo de Población 2000, de la ENADID 1992 y de la ENADID 1997. De todas ellas se usó solamente el apartado correspondiente a emigración internacional, del cual se extrajo el volumen de emigrantes residentes en el extranjero (al respecto, ver anexo metodológico).

Cabe señalar que las fuentes de datos consultadas están expuesta a errores de cobertura, tal es el caso de la sub cobertura de población; sin embargo, se considera que las desviaciones que ello pudiera generar no alteran substancialmente la tendencia de los resultados obtenidos en este capítulo.

El ejercicio realizado en este apartado acerca de los índices de sobre cobertura del Padrón Electoral, no presenta la finura de las estimaciones realizadas por Tuirán y Ordorica; sin embargo, la ventaja de este análisis es la perspectiva regional bajo la cual se trabaja. En este sentido, la diferencia entre los resultados obtenidos en este trabajo y los obtenidos por Tuirán y Ordorica se resume en tres puntos básicamente: a) los resultados ofrecidos aquí fueron obtenidos con información del Padrón

Estatal Electoral de Baja California, con la referencia geográfica electoral estatal; b) los datos son para años diferentes, ya que las evaluaciones realizadas al Padrón federal son para los años 1994 y 1997, en tanto las referidas en este trabajo son para 1995, 1998 y 2001 y, por último, c) en este trabajo se aplicó el ejercicio a la información de la Lista Nominal, lo cual permite, hipotéticamente estimar la desactualización que se transfiere del Padrón a la Lista oficial el día de las elecciones locales de Baja California.

Considerando las diferencias antes referidas, sólo resta decir que con el nivel de desagregación de la información trabajada por Tuirán y Ordorica, con el cual pudieron establecer una clasificación de secciones según su comportamiento poblacional, es un ejercicio que se podría realizar con la información electoral de Baja California, con lo que se lograría una identificación más precisa de las inconsistencias del Padrón.

En cuanto a la estimación de los emigrantes internacionales, Corona (2002) ha realizado estimaciones del volumen de éstos para el caso del Padrón Federal aplicando un porcentaje de credencialización de residentes en Estados Unidos. En este trabajo, la diferencia de la estimación radica en el porcentaje aplicado, ya que a la información de emigración internacional se le aplicó el porcentaje del nivel de cobertura promediado, que será definido más adelante. Tal estimación permite tener un aproximado de aquellos emigrantes de Baja California que se encontraban inscritos en el Padrón electoral.

5.1 El nivel de cobertura del registro ciudadano en Baja California. Población empadronada versus población censada.

El presente apartado tiene por objetivo analizar el nivel de cobertura tanto del Padrón Electoral como de la Lista Nominal, según la población registrada en el conteo de población de 1995, el

censo de población 2000 y las estimaciones de población para los años 1998 y 2001, realizadas para este trabajo.

El nivel de cobertura es definido como la proporción que representa la población empadronada de la población residente mayor de 18 años en Baja California. Desde este enfoque, se puede hablar de sobre cobertura, definida como el sobre registro de ciudadanos respecto del registro demográfico, que supera el 100% del nivel de cobertura. También se puede hablar de sub cobertura, definida como la deficiente captación de la población mayor de edad en el registro ciudadano respecto de la población residente, cuya proporción sea inferior al 70%.

Tanto el análisis de cobertura del Padrón como de la Lista Nominal se da en dos fases. La primera se enfoca en el Padrón en el ámbito estatal, y la segunda es el análisis del nivel de cobertura por municipio. Al análisis realizado para el nivel de cobertura estatal, se agrega una reflexión acerca del nivel de cobertura por sexo y rango de edad. Este análisis permite contar con un panorama general que permite ubicar las inconsistencias y los retos del proceso de actualización y depuración del Padrón, información que complementa el análisis de la estructura por edad del apartado anterior.

El cuadro 5.1 muestra en general, la forma a través de la cual se estimó el nivel de cobertura tanto para el Padrón Electoral como para la Lista Nominal. Cabe aclarar que el indicador “nivel de cobertura”, está muy influenciado por dos aspectos centrales: el primero es que el Padrón cuenta con una mejor declaración de la edad exacta del ciudadano, lo cual no se garantiza en las fuentes demográficas ya referidas; este aspecto puede alterar por lo tanto, el nivel de cobertura de los grupos de edad. Segundo, ambos registros presentan sub cobertura de población, sobre todo de aquella que tiene mayor participación en el flujo migratorio, es decir, población entre los 18 y 35 años y especialmente del sexo masculino. Con tales antecedentes, se procederá al análisis de la cobertura del registro ciudadano.

Cuadro 5.1 Indicadores analizados.

Indicador de referencia	Estimación	Fuente
<p>Nivel de cobertura para el Padrón y la Lista Nominal.</p> <p>1 = Cobertura por grupo de edad.</p> <p>2 = Nivel de cobertura promedio.</p> <p>PE = Padrón Electoral</p> <p>Ei = Edad</p> <p>Eji = Nivel de cobertura por grupo de edad</p> <p>j = número de grupos de edad (1,2... 7)</p> <p>Mismo ejercicio realizado para el nivel de cobertura de la Lista Nominal.</p>	$1 = \frac{\sum_{i=a}^b Ei^{PE}}{\sum_{i=a}^b Ei^{Censo}} * 100$ $2 = \frac{\sum_{j=1}^7 Eji^{PE}}{7} * 100$	<p>Estadísticas del REE del total de ciudadanos empadronados y en Lista Nominal 1995-2001.</p> <p>Tabulados del Censo de Población y Vivienda 1995.</p> <p>Tabulados del XII censo de población 2000.</p> <p>Población estimada con fórmula de crecimiento exponencial.</p>
<p>Población estimada para 1998 y 2001.</p>	$P_T = P_0 * e^{rt}$	<p>Tabulados del Censo de Población y Vivienda 1995.</p> <p>Tabulados del XII censo de población 2000.</p>

* Ver anexo metodológico para detalles de la estimación de los indicadores usados en el análisis estadístico de este capítulo.

5.1.1. Antecedentes del nivel de cobertura del Padrón electoral en Baja California.

Como registro ciudadano, se espera que el Padrón Electoral presente una cobertura del 100% y que, además, exprese directamente los movimientos de la población. Como un sistema, sujeto a la interacción del exterior –en este caso, la dinámica demográfica- es entendible que tal registro no sea perfecto. Los factores que alteran la universalidad del Padrón pueden ser varios: desde la simple voluntad ciudadana de registrarse y actualizar sus datos, hasta las variables analizadas en este trabajo -mortalidad y migración-, pasando por el proceso administrativo de construcción del Padrón. En la evaluación realizada al Padrón federal en 1994 (ver cuadro 5.2), Baja California es reportada como una entidad con baja cobertura de la población total con un 87.1%; la cobertura de las mujeres también es considerada baja; en el caso de la población masculina, la cobertura fue de 85.5 por ciento. De las entidades que se encuentran en los extremos, el Distrito Federal fue el único que

presentó sobre cobertura, cuyo valor de cobertura total de la población fue de 103.3%, 104.0% para la población masculina y 102.7% para la población femenina. En una evaluación posterior, realizada por Tuirán y Ordorica (1997), el nivel de cobertura del Padrón nacional fue estimado en 96.3%, en tanto el de Baja California era de 93%.

Cuadro 5.2 Cobertura del Padrón Electoral, según Canales y Gutiérrez.

En el estudio realizado por Canales y Gutiérrez, en el ámbito nacional se muestra que entre los 18 y 19 años existe sub cobertura tanto masculina como femenina; "... entre los 20 y 24 años, la sub cobertura se presenta en los hombres, mientras que en la población de 65 años y más son las mujeres las que presentan sub cobertura" (Canales y Gutiérrez 1999:272)

Según estos autores, Baja California tiene un comportamiento anómalo, debido a que "... en los primeros tres grupos de edad (18-19, 20-24 y 25-29) el Padrón tiene sub cobertura para ambos sexos" (Canales y Gutiérrez 1999:272); lo anterior, argumentan puede ser explicado por la condición migratoria de la entidad, ya que la movilidad de la población puede dificultar una cobertura aceptable.

En un ejercicio acerca del nivel de cobertura realizado especialmente para Baja California, Estrella (2001), encontró que tanto el Padrón como la Lista Nominal presentaban más población registrada de la que había sido estimada para la entidad al año 2001. Hay dos aspectos a resaltar en este ejercicio: uno, que la cobertura fue estimada con los datos correspondientes a la información del RFE, para ambos instrumentos electorales; el otro dato, que permite afirmar que el trabajo realizado por el REE es un instrumento de depuración para la Lista Nominal es que la sobre cobertura más elevada fue de 114.9% para el grupo de 25-29 años en 2001, comparado con la estimada en este trabajo.

Las conclusiones a las que han llegado quienes han abordado el tema de la cobertura del Padrón, como los autores mencionados en este texto, es de catalogar a Baja California como una entidad de baja cobertura pese al gran esfuerzo del RFE y del REE para empadronar a la población mayor de edad, así como de mantener actualizado el Padrón.

5.1.1.1 Nivel de cobertura del Padrón Electoral estatal

En el presente apartado, se procederá al análisis de las estimaciones del nivel de cobertura, realizadas por grupo de edad y sexo.

Los resultados encontrados en este trabajo difieren de los referidos Canales y Gutiérrez, así como los de Tuirán y Ordorica, incluso de los estimados por el REF; la diferencia se atribuye a dos razones. La primera es que son cortes de tiempo diferentes, por lo que la población empadronada y la residente en la entidad no es la misma; en el caso de esta última población, la variación dependerá del método de estimación de población que se haya aplicado. La segunda razón por la que los resultados pueden variar, es por el nivel de desagregación con la cual están referidas las estimaciones, ya que la información trabajada por los estudios antes citados, está generada directamente de la base de datos del RFE.

Los resultados que se obtuvieron en este trabajo, según el criterio de clasificación de Canales y Gutiérrez³⁹, pero utilizando el método de estimación empleado por Tuirán y Ordorica, son los siguientes. El nivel de cobertura del Padrón Electoral para los tres años referidos es bajo; en 1995 es de 89.65%, en 1998 de 88.86% y en 2001 de 94.64% (ver cuadro 5.3). El grupo de edad de 18-20

³⁹ Sub cobertura = menos del 86%, baja cobertura = entre 86% y 90%, alta cobertura = entre 95% y 100%, sobre cobertura = más del 100%, el rango entre 91% y 94% no lo define, por lo que en este espacio será interpretado como una buena cobertura, tal categoría se deriva de la información analizada en este capítulo.

años presenta sub cobertura en los tres años, de los cuales se destaca 1998 con un 45.19 por ciento. Esta disminución del nivel de cobertura no sorprende mucho, ya que según las tasas de crecimiento estimadas entre 1995 y 1998 el crecimiento del Padrón descendió, lo que implica que algunos grupos de edad pudieron haber incrementado su población y otros por el contrario sufrieron pérdidas.

Las causas que pueden explicar este comportamiento ya fueron tratadas ampliamente en los apartados anteriores, de manera que sólo se mencionarán muy brevemente en esta parte del análisis. La sub cobertura de este primer grupo de edad no es exclusiva de Baja California; sin embargo, tiende a acrecentarse por la movilidad de la población en la entidad que ingresa a la mayoría de edad.

El grupo de 21-25 años también presenta una tendencia de descenso en la cobertura. De tener un buen nivel de cobertura en 1995 de 92.66%, pasa al rango de baja cobertura con un 79.46% en 1998, en tanto en 2001 se recupera, pero no logra salir de este grupo ya que sólo alcanza el 84.96 por ciento. A partir del grupo 26-35, la estructura del Padrón sugiere un alto nivel de cobertura, superando en algunos casos el 100% desde 1998 prolongándose hasta 2001. El rango de variación de la sobre cobertura fluctúa entre 0.57% y 7 por ciento. El mayor nivel de sobre cobertura corresponde al grupo de 46-55 años; tanto en este caso como en el resto de los grupos podría explicarse por una sub cobertura de la población censada o bien por una deficiente depuración de las bajas por mortalidad, que genera la acumulación de ciudadanos que no deberían continuar en el Padrón electoral.

En 1998, aparecen cuatro grupos de edad con cobertura sobre el 100% (26-35, 36-45, 46-55 y 56-65); y en el corte de 2001, el sobre registro incrementa un grupo más en comparación con 1998 (26-35, 36-45, 46-55, 56-65 y 66 y más); recuérdese que son estos grupos los que se encuentran, no sólo, más expuestos al riesgo de morir, sino también al riesgo de emigrar.

**Cuadro 5.3 Estimación del nivel de cobertura del Padrón Electoral,
Baja California 1995-2001.**

Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	54.20	45.19	52.54
21-25	92.66	79.46	84.96
26-35	96.81	98.88	102.49
36-45	96.14	100.61	104.19
46-55	98.02	100.57	107.00
56-65	100.96	100.71	106.55
66 y más	88.76	96.63	104.73
Total	91.31	89.99	95.97
Total promediado	89.65	88.86	94.64

Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001 y; poblaciones medias estimadas con datos del conteo de 1995 y censo del 2000.

Es indispensable distinguir entre la cobertura que se tiene de acuerdo a la población total y por sexo, y la cobertura que se logra por grupos de edad, ya que es precisamente este análisis más detallado el que permite un acercamiento a los problemas del registro de ciudadanos y, además, su consecuente vinculación con el proceso administrativo de actualización del Padrón Electoral.

Por lo que respecta al nivel de cobertura por sexo, éste es mayor para las mujeres que para los hombres. En 1995 tal cobertura es de 88.06% para hombres y de 91.27% para mujeres; en 1998 es de 86.57% y 91.15% respectivamente; y en 2001 es de 92.89% para la población masculina y de 96.35% para la población femenina (ver detalle en el anexo 4). Es evidente que existe sub cobertura de la población masculina, la cual no sólo se da en el Padrón, sino también en el censo, aspecto que obedece a la mayor participación de los hombres en los flujos migratorios.

Analizando los datos del nivel de cobertura masculino con el antecedente de la sub cobertura para este sexo, entre 1995 y 1998 parece mejorar su nivel de cobertura; sin embargo, en 2001 presenta sobre cobertura. El comportamiento de la cobertura por grupo de edad, no varía mucho de la

tendencia presentada para la población total. Los dos primeros grupos de edad tienden a disminuir su cobertura en 1998 y a recuperarse en 2001. El primer grupo presenta sub cobertura alcanzando un nivel mínimo de 44.23% en 1998. En 2001 la sobre cobertura la presentan cinco de los siete grupos de edad y varía entre un 1.39% y 4.29% arriba del 100%.

En el caso del nivel de cobertura para el sexo femenino, el comportamiento de la cobertura por grupo de edad, presenta importantes variaciones respecto de la población total. La tendencia de los dos primeros grupos de edad no cambia, disminuye su cobertura en 1998 y se recupera en 2001. La sub cobertura en el primer grupo de edad alcanza un nivel mínimo de 46.15% en 1998. Tres de los siete grupos difieren de la tendencia general, ya que el nivel de sobre cobertura está presente desde 1995 aumentando de un corte electoral a otro.

El grupo de 36-45 años presenta niveles de cobertura de 100.06%, 104.30% y 107.04% para 1995, 1998 y 2001 respectivamente. En el grupo 46-55 años los niveles de cobertura son 102.12% en 1995, 105.45% en 1998 y 110.57% en 2001. El último grupo que presenta este mismo comportamiento es el de 56-65 años con niveles de cobertura de 103.10%, 104.40% y 109.82 por ciento.

La sobre cobertura femenina puede obedecer a dos situaciones: una es que la declaración de edad en la información censal concentra la población en los 10 años terminados en 5 y 0 –este problema se trató de suavizar aplicando el índice de Beers a la población censal, (ver anexo metodológico)-, alterando la cobertura real de la población; la segunda es que al haber logrado una cobertura mayor de la población femenina, es en ésta donde se pudieran estar acumulando las inconsistencias del Padrón.

Sin embargo, recuérdese que la mortalidad es menor para las mujeres y que éstas no presentan una participación tan marcada en el flujo de emigrantes como el alcanzado por los hombres; por otro

lado, bien podrían estar participando en emigraciones interestatales, sin reportar su cambio de domicilio.

En general, la tendencia de cobertura de por grupo de edad para ambos sexos, tiende a presentar sobre cobertura para el corte de 2001 en cinco de los siete grupos de edad, lo que no presentan sobre cobertura son los dos primeros, en tanto el de 18-20 aparece con sub cobertura y el de 21-25 presenta baja cobertura.

5.1.1.2 El nivel de cobertura de la Lista Nominal en Baja California.

Se recuerda que la Lista Nominal la integran todos los ciudadanos que cuentan con su credencial para votar con fotografía, convirtiéndose en un filtro del Padrón electoral que incluye a todos aquellos que solicitaron su inscripción al registro ciudadano, hayan o no obtenido su credencial de elector.

El resultado de la estimación de cobertura de la Lista Nominal, muestra que la sobre cobertura sólo se presenta en el corte de 2001 (ver gráfica 5.1), el grupo con menor nivel de sobre cobertura es el de 26-35 años con un 100.60%, en tanto los grupos de 46-55, 56-65 y 66 y más presentan niveles de 105.94%, 105.72% y 104.33% respectivamente. La tendencia del primer y segundo grupo no cambia, siguen presentado sub cobertura y bajo nivel de cobertura. En el corte de 1998, llama la atención el elevado nivel de cobertura para los grupos desde 26-35 a 66 y más años, que en realidad es la disminución del sobre registro que se presenta en el Padrón, lo cual, no elimina de estos grupos las inconsistencias por desactualización que se generan en el Padrón.

**Cuadro 5.4 Estimación del nivel de cobertura de la Lista Nominal,
Baja California 1995-2001.**

Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	45.97	39.96	44.30
21-25	81.32	75.67	81.31
26-35	87.42	96.37	100.60
36-45	89.20	98.94	99.60
46-55	91.81	99.18	105.94
56-65	94.60	99.39	105.72
66 y más	82.02	95.51	104.33
Total	82.82	87.38	92.88
Total promediado	81.76	86.43	91.69

Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001 y poblaciones medias estimadas.

Por lo que respecta al nivel de cobertura por sexo, en la Lista Nominal, al igual que en el Padrón, la cobertura es mayor para las mujeres que para los hombres. En 1995 tal cobertura era de 79.66% para hombres y de 83.90% para mujeres; en 1998 es de 84.08% y 88.78% respectivamente; y en 2001 es de 90.28% para la población masculina y de 93.06% para la población femenina (ver detalle en el anexo 4). Es evidente que existe la misma sub cobertura de la población masculina que en el Padrón.

Los datos del nivel de cobertura masculino al corte de 2001 presenta tres grupos con niveles superiores al 100%; estos grupos son los de 46-55, 56-65 y 66 y más, con coberturas de 102.19%, 102.35% y 104.04% respectivamente. De nuevo entran a jugar un papel importante la mortalidad y la emigración internacional para tratar de explicar la sobre cobertura masculina como factores que la están influyendo, sin olvidar que no son los únicos que podrían explicarla, habría que pensar también en la duplicación de registros ciudadanos, por poner un ejemplo.

En el caso del nivel de cobertura para el sexo femenino, los grupos con cobertura arriba del 100% en 1998 son los de 36-45, 46-55 y 56-65 años con niveles de 102.82%, 104.07% y 102.7%

respectivamente. En el corte de 2001, el grupo de 26-35 años tiene un nivel de cobertura de 101.5%, en tanto los grupos de 36-45, 46-55, 56-65 y 66 y más presentan coberturas de 109.59%, 108.89% y 104.60% respectivamente.

El mayor número de grupos con niveles de sobre cobertura en la población femenina tiene lógica, si se recuerda que en el Padrón las mujeres presentan coberturas superiores a las masculinas, razón por la cual la Lista Nominal sigue la misma tendencia, ya que sólo filtra la información. Lo cierto en ambos casos, es que la sobre cobertura tiende a ser mayor en los últimos grupos de la estructura de población, lo que estaría indicando que existe un mayor número de personas no contabilizadas en los registros demográficos entre estos grupos de edad o bien, que la depuración de Padrón tiene mayores problemas para proceder a las bajas de la población en estas edades, generando su acumulación en el Padrón y la Lista Nominal.

5.1.2 Nivel de Cobertura por Municipio.

5.1.2.1 Análisis del nivel de cobertura del Padrón Electoral por municipio.

Si entre hombres y mujeres el comportamiento del nivel de cobertura varía, entre grupos de edad el comportamiento por municipio es aún más variado; sin embargo, una tendencia general indica la existencia de niveles de sobre cobertura para el corte de 2001, la sub cobertura del primer grupo de edad y su disminución en 1998.

En Ensenada el nivel de cobertura general pasa de un 89.62% en 1995, a 88.07% en 1998 y a 93.44% en 2001. Los grupos de edad cuyo comportamiento llama la atención debido a su elevado nivel son dos básicamente, el grupo de 46-55 años que de un nivel de cobertura de 98.33% para 1995, pasa a niveles de 100.37% y 105.7% en 1998 y 2001 respectivamente. El otro grupo es el de

56-65 años cuya cobertura desde 1995 está por arriba del 100% presentando niveles de 100.25%, 101.11% y 103.41%, en tanto los grupos de 21-25 y 26-35 años presentan una alta cobertura.

La sobre cobertura en este municipio puede ser explicada por una sub cobertura de la población censada, debido a la extensión geográfica de su territorio, así como por la acumulación de defunciones no dadas de baja. Recuérdese que el envejecimiento de la estructura del Padrón está influenciada por envejecimiento biológico de la población de este municipio, por lo tanto es donde se concentra la mayor ocurrencia de las defunciones.

En Mexicali el nivel de cobertura presenta niveles generales de 91.93% en 1995, 91.90% en 1998 y 96.01% en 2001. En este municipio los niveles de sobre cobertura se presentan a partir del corte del Padrón en 1998 para cinco de los siete grupos. En 1998 los niveles de sobre cobertura varían entre 1.35% y 4.53%, en tanto en 2001 el rango de variación va de 5.14% y 8.2 por ciento. El grupo de edad de 56-65 años es el único cuya cobertura está por arriba del 100% desde 1995, presentando niveles de 102.42%, 101.35% y 107.3 por ciento. En general, la cobertura del resto de los grupos es buena, excepto los dos primeros grupos que presentan sub cobertura en el primero y una baja cobertura para el segundo.

A diferencia de Ensenada, la sobre cobertura en este municipio puede atribuirse más a factores demográficos, tal es el caso de la emigración tanto internacional como interna, que deriva en cambios de domicilio no reportados, ya que la concentración de inconsistencias se da en los grupos de edad mayor, donde quizá el interés por actualizar sus datos en el Padrón no es primordial.

El análisis realizado para Tijuana señala que el nivel de cobertura general pasa de 87.63% en 1995, 86.78% en 1998 y a 94.06% en 2001. El comportamiento de la cobertura en los dos primeros grupos, no difiere de la tendencia estatal ni del resto de los municipios. La cobertura de los grupos

de edad, exceptuando los dos primeros, presenta niveles que se catalogan como buena y alta cobertura. En Tijuana los niveles de sobre cobertura se presentan en el corte del Padrón a 2001 en cinco de los siete grupos. El rango de variación de sobre cobertura está entre el 0.45% y 7.66%, el nivel más alto se localiza en el grupo de 56-65 años.

Al igual que en Tecate, la sobre cobertura en Tijuana se atribuye a la desactualización del Padrón generada por acumulación de defunciones no dadas de baja y por la influencia de la emigración internacional.

Cuadros 5.5 Índice de cobertura del Padrón Electoral por municipio, Baja California 1995-2001.

Ensenada				Mexicali			
Grupos de edad	1995	1998	2001	Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	50.59	43.40	53.24	18-20	56.66	45.57	53.98
21-25	92.74	78.97	89.13	21-25	97.03	81.84	83.42
26-35	98.81	97.02	101.72	26-35	99.80	102.36	105.14
36-45	97.18	99.62	99.96	36-45	97.86	103.44	105.49
46-55	98.33	100.37	105.77	46-55	99.17	104.53	108.72
56-65	100.25	101.11	103.41	56-65	102.42	104.22	107.43
66 y más	89.44	95.97	100.85	66 y más	90.54	101.35	107.93
Total	91.64	89.13	95.11	Total	94.04	93.44	97.91
Total promediado	89.62	88.07	93.44	Total promediado	91.93	91.90	96.01

Tecate				Tijuana			
Grupos de edad	1995	1998	2001	Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	61.88	51.51	62.45	18-20	53.25	45.09	51.08
21-25	103.85	96.48	101.66	21-25	89.46	77.22	83.87
26-35	105.70	109.94	120.34	26-35	94.01	96.66	100.45
36-45	101.92	110.69	120.91	36-45	94.18	98.77	104.34
46-55	104.34	107.10	118.72	46-55	96.60	97.91	106.48
56-65	106.54	107.04	117.25	56-65	99.55	98.26	107.66
66 y más	93.38	100.99	114.03	66 y más	86.39	93.58	104.57
Total	98.88	99.96	110.51	Total	88.92	87.61	94.63
Total promediado	96.80	97.68	107.91	Total promediado	87.63	86.78	94.06

Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001 y poblaciones medias estimadas.

Tecate es un caso particular, ya que los niveles reportados arriba del 100%, presentan un rango de variación de 1.92% y 6.54% para 1995, de 0.99% y 10.69% en 1998, y de 1.66% y 20.91% en 2001.

El reporte de cobertura general es de 96.80% en 1995, de 97.68% en 1998 de 107.91% en 2001. A diferencia de los otros municipios, el primer grupo de edad presenta una cobertura más elevada, pero sigue estando en el grupo de la sub cobertura.

La tendencia a superar el 100% de cobertura se da en todos los grupos desde 1995, excepto el grupo de 66 y más que en 1995 estaba por debajo del 100%. No se cuenta con los elementos suficientes para explicar los niveles obtenidos en este municipio, sin embargo, podría explicarse en función de la sub cobertura censal de la población de este municipio o, en la emigración intraestatal e intermunicipal, vista desde la perspectiva de cambios de domicilio no reportados.

Por lo que respecta a los niveles de cobertura por sexo, cabe decir que la tendencia que se presenta es la misma para los grupos de edad del municipio al que corresponden, y que al igual que en el caso de la cobertura estatal presentan un mayor nivel de cobertura las mujeres que los hombres.

En un balance general del nivel de cobertura por municipio, no sería válido ofrecer una explicación general para las tendencias que sugieren los resultados; sin embargo, en el caso de Ensenada, Mexicali y Tijuana, el sobre registro puede obedecer a una sub enumeración de población censal y una acumulación de registros no dados de baja. El caso Tecate estaría probablemente más explicado por la sub enumeración del conteo y del censo, aunado al hecho de que es un municipio pequeño, lo que tiende a magnificar los cambios que se generan en su interior. Cada uno de los casos merece un análisis más detallado, lo que implica el uso de información complementaria a la que se tiene en este trabajo de investigación.

5.1.2.2 El nivel de cobertura de la Lista Nominal por municipio.

En lo que respecta a la cobertura por municipio de la Lista Nominal, la tendencia tampoco dista mucho de la presentada en el Padrón, sobre todo si se tiene en consideración la definición de la Lista Nominal.

Entrando en materia, en Ensenada el nivel de cobertura general pasa de 82.17% en 1995, a 85.94% en 1998 y a 88.1% en 2001. En 1998 sólo hay un grupo con nivel de cobertura arriba del 100%, es el de 56-65 años con una cobertura de 100.09%; en 2001 hay cuatro grupos con sobre cobertura estos grupos son 26-35, 46-55, 56-65 y 66 y más, los niveles son 100.49%, 105.27%, 103.05% y 100.74% respectivamente.

En Mexicali se conserva la estructura de sobre registro del Padrón en la Lista Nominal, en los dos últimos períodos electorales. El nivel de cobertura general va de 85.66% en 1995, 90.01% en 1998 y 94.10% en 2001. En 1998 los niveles de sobre cobertura están presentes en los últimos cinco grupos de edad, cuyo porcentaje de cobertura es de 100.63%, 102.37%, 103.59%, 103.34% y 100.56%; en tanto en 2001 estos porcentajes son de 103.99%, 104.70%, 108.03%, 106.99% y 107.63%. Los grupos en los cuales se observa este comportamiento son 26-35, 36-45, 46-55, 56-65 y 66 y más.

En Tijuana el nivel de cobertura general reportado para la Lista Nominal es de 78.38% en 1995, 83.8% en 1998 y 90.94% en 2001. Las estructuras de nivel de cobertura por grupo pasan de sub cobertura a una alta cobertura. En la Lista Nominal, los grupos con sobre cobertura se reducen a cuatro en el corte de 2001, el grupo 36-45, 46-55, 56-65 y 66 y más, de estos grupos el de 56-65 años tiene el nivel más alto con un 106.30%.

En Tecate al igual que en los otros municipios la sobre cobertura de algunos grupos se ubicaron en un nivel por debajo del 100%, que es el caso del corte de 1995, en tanto en 1998 y 2001 la sobre cobertura disminuyó ligeramente (ver cuadro 5.6 información correspondiente a Tecate).

Cuadro 5.6 Estimación del nivel de cobertura de la Lista Nominal por municipio, Baja California 1995-2201.

Ensenada				Mexicali			
Grupos de edad	1995	1998	2001	Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	43.05	39.10	47.98	18-20	49.89	40.63	46.79
21-25	81.63	75.36	86.43	21-25	88.24	78.97	80.54
26-35	90.16	94.70	100.49	26-35	92.61	100.63	103.99
36-45	90.57	98.12	77.02	36-45	92.54	102.37	104.70
46-55	92.58	99.20	105.27	46-55	94.46	103.59	108.03
56-65	94.21	100.09	103.05	56-65	97.38	103.34	106.99
66 y más	82.97	95.01	100.74	66 y más	84.49	100.56	107.63
Total	83.73	86.83	88.92	Total	87.49	91.52	96.18
Total promediado	82.17	85.94	88.71	Total promediado	85.66	90.01	94.10

Tecate				Tijuana			
Grupos de edad	1995	1998	2001	Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	55.64	48.47	57.95	18-20	43.75	39.29	41.18
21-25	94.43	94.18	99.35	21-25	76.39	72.80	79.52
26-35	97.85	108.19	119.26	26-35	82.96	93.61	97.97
36-45	96.43	108.99	120.11	36-45	85.86	96.64	102.71
46-55	99.42	105.72	117.76	46-55	88.99	96.11	104.96
56-65	101.14	105.85	116.88	56-65	91.88	96.46	106.30
66 y más	87.69	99.95	114.10	66 y más	78.82	92.11	103.93
Total	91.97	98.09	109.05	Total	78.83	84.43	91.50
Total promediado	90.37	95.91	106.49	Total promediado	78.38	83.86	90.94

Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California de 1995 y 1998 y estadísticas proporcionadas por el REE 2001 y poblaciones medias estimadas.

El balance general de este apartado, deja ver que en el Padrón existe un problema muy marcado de sobre cobertura y de sub cobertura, que en el caso del primero se corrige en la Lista Nominal, sin que ello signifique que se elimina. En el caso del sub registro, lejos de desaparecer, se amplía la diferencia siendo más evidente el reto que enfrenta el Padrón.

5.2 El efecto de la mortalidad en el Padrón Electoral y la Lista Nominal.

El objetivo central de este apartado, es estimar las defunciones que no han sido dadas de baja en el Padrón Electoral y las Lista Nominal por falta de compatibilidad de la información (ver al respecto el capítulo I sección de depuración del Padrón). La realización de este ejercicio, en la medida de lo posible, refuerza el análisis de la sobre cobertura en el Padrón.

La revisión del impacto de la mortalidad en la actualización o desactualización del Padrón electoral es vital, ya que como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, no se cuenta con información de excelente calidad sobre esta variable; es por ello que, al analizar la cobertura del Padrón, deben tenerse presentes los elementos que la alteran y en qué grado pueden llegar a hacerlo; uno de esos elementos explicativos es la mortalidad de la población mayor de 18 años residente en Baja California.

Después de revisar brevemente los indicadores que sugieren una desactualización en el registro ciudadano, se centrará la atención en el informe de las defunciones registradas en el Padrón. Tanto las defunciones de estadísticas vitales como las registradas por el RFE, hacen referencia a las defunciones de los residentes en Baja California registradas en el año que se indica. El registro extemporáneo no tiene un efecto directo en la conformación del Padrón dado que el RFE da de baja las defunciones registradas en ese año o período y no por año de ocurrencia, así que el registro extemporáneo de defunciones tiene poca validez como argumento en este trabajo.

El siguiente cuadro muestra el total de defunciones registradas por Estadísticas Vitales (EV) y por el RFE. Sobra decir que las defunciones que refiere el RFE no son, en la mayoría de los casos, ni la mitad de las referidas por EV para la población de 18 años y más residentes en Baja California, cuya distribución está claramente marcada en la población femenina y para los grupos jóvenes.

Cuadro 5.7 Defunciones de la población de 18 años y más registradas en EV y por el RFE, según lugar de residencia habitual, Baja California 1993-2000.

Año	Defunciones	
	EV	RFE
1993	7421	4276
1994	7740	1863
1995	8331	2517
1996	8547	4962
1997	8940	3843
1998	9497	6175
1999	9782	5922
2000	9831	5275
Total	70088	34833

Fuente: Estadísticas Vitales 1991-2000 de SSA e INEGI y estadísticas de control interno del RFE de BC 1993-2000.

Utilizando las defunciones acumuladas al año de la elección, el nivel de cobertura del Padrón y las defunciones registradas por el RFE, se estimó el número de defunciones que no han sido dadas de baja en el Padrón Electoral. Para 1995, se estimaron 12,404 defunciones sin ser dadas de baja; para 1998, la cifra asciende a 89,99 defunciones (ver cuadro 5.8) y para el 2001, se tiene 140 defunciones con registro activo en el Padrón. En resumen, se estima un total de 22,883 ciudadanos

fallecidos que siguen apareciendo en la Lista Nominal, en el supuesto de que tales casos se hayan ido acumulado al transcurrir de los años. A éstas, hay que agregar aquellas defunciones de mexicanos ocurridas en el extranjero⁴⁰ y que no son reportadas al registro civil mexicano.

Cuadro 5.8 Defunciones estimadas con vigencia en el RFE a partir del porcentaje de cobertura, Baja California 1995-2001.

<i>Año</i>	<i>% de cobertura</i>	<i>Defunciones Registradas en Estadísticas Vitales.</i>	<i>Defunciones Registradas en el Padrón Electoral</i>	<i>Defunciones Estimadas</i>	<i>Defunciones sin baja</i>
1995	0.8965	23,491	8,656	21,060	12,404
1998	0.8886	26,984	14,980	23,979	8,999
2001*	0.9464	19,623	17,091	18,571	1,480

Fuente: estimaciones realizada con estadísticas Vitales 1991-2000 de SSA e INEGI y estadísticas de control interno del RFE de BC. Estadísticas Vitales y registros del RFE 1993-2001.

*Defunciones estimadas para el proceso electoral 2001, sin incluir las defunciones que a este año registro RFE, dado que no se tiene el dato de las registradas para Baja California para ese año.

Las defunciones acumuladas en el Padrón, repercuten en el nivel de cobertura de algunos grupos de edad como el de 26-35, 56-65 y 66 y más, cuyo volumen de defunciones en promedio se encuentra en un rango de 350 a 470 defunciones por año. El efecto provocado por las defunciones también se prolonga a la conformación de la Lista Nominal. Si analizamos el porcentaje que representa tanto del Padrón como de la Lista Nominal, parecerá mínimo, pero se convierte en un factor de inconsistencias que impacta en la desactualización y en los retos que debe enfrentar el Padrón y que, además, forma parte del abstencionismo.

⁴⁰ Las muertes que quedan fuera de estimación, son las de mexicanos que residen en Estados Unidos y que contaban con un registro electoral en Baja California. Las muertes de los emigrantes ocurridas en la frontera no se incluyen dado que en su mayoría no corresponden a residentes de BC, y en caso de que sí lo sean, este dato podría ser marginal.

No obstante, que existe un patrón de concentración en los grupos de edad adulta arriba mencionados, podría suponerse, para el caso de Mexicali, impacta en el grupo de 66 y más años sobre todo en el distrito III, que es el que tiene una tendencia muy marcada de envejecimiento.

Cuadro 5.9 Porcentaje que representan las defunciones estimadas, respecto del Padrón y de la Lista Nominal a partir del porcentaje de cobertura, Baja California 1995-2001.

<i>Año</i>	<i>% del Padrón</i>	<i>% acumulado</i>		<i>% acumulado</i>		
		<i>del Padrón</i>	<i>% de la Lista 1</i>	<i>de la Lista 1</i>	<i>% de la Lista 2</i>	<i>de la Lista 2</i>
1995	1.08	1.08	1.19	1.19	1.01	1.01
1998	0.71	1.79	0.73	1.92	0.67	1.69
2000	0.10	1.88	0.10	2.02	0.06	1.75

Fuente: estimaciones realizada con estadísticas Vitales 1991-2000 de SSA e INEGI y estadísticas de control interno del RFE de BC.

Estadísticas Vitales y registros del RFE.

1 = porcentaje de las defunciones estimadas con el nivel de cobertura del Padrón.

2 = porcentaje de defunciones estimadas con el nivel de cobertura de la Lista Nominal.

Como puede observarse en el cuadro 5.9, la depuración del Padrón ha mejorado de un proceso electoral a otro; sin embargo, en el supuesto de que las defunciones no dadas de baja se acumulen, podemos estimar casi un 2% de difuntos en el Padrón Electoral. Suponiendo que estas mismas defunciones se trasladan a la Lista Nominal, tenemos para el 2001 un 2.02% de ciudadanos que no ejercieron su derecho al voto el día de la jornada electoral, por razones más que obvias. En el supuesto de que las defunciones estuvieran en relación directa con el nivel de cobertura de la Lista, este porcentaje disminuye a un 1.75%.

Las cifras anteriores tal vez hagan pensar que son cifras poco relevantes para el nivel de abstencionismo que se reporta en la entidad; sin embargo, es un porcentaje que no puede omitirse, sobre todo si el nivel de abstencionismo es alarmante, cuestión en la que profundizará más adelante.

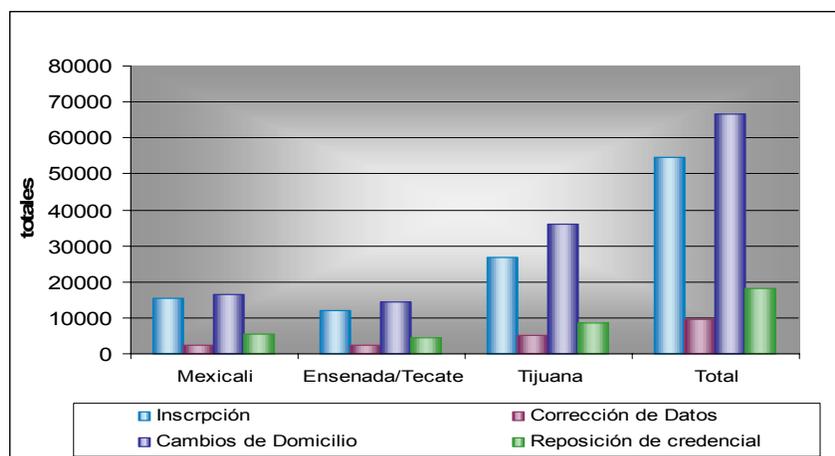
5.3 La migración en el registro ciudadano.

En este trabajo, la atención la merecen dos aspectos: uno, las estadísticas sobre cambios de domicilio registrados para Baja California por el RFE, ya que la emigración interna representa una de las fuentes de inconsistencias en el Padrón; y dos, la emigración a Estados Unidos, que aunque sea mínima es un factor que el RFE aún no ha podido controlar en el sistema de bajas en el Padrón.

En el informe de la auditoría externa al Padrón realizado en 1994, se encontró que el 4.3% de las inconsistencias encontradas en el Padrón de este estado, se deben a domicilios no localizados y ciudadanos no referenciados por terceros o, domicilios localizados en los cuales nadie conoce al ciudadano. Lo anterior indica un foco de alerta al registro de ciudadanos respecto a la movilidad territorial de éstos, lo que implica el diseño de técnicas muy específicas para subsanar estos detalles del registro electoral.

El reto que representa el comportamiento tan variado en la emigración, es grande, sobre todo si esta información se cruza con los cambios de domicilio que reporta el REE en sus verificaciones y los movimientos que por el mismo concepto realiza el RFE, como se observa en la gráfica siguiente. El papel de la emigración interna se vuelve fundamental para la actualización del Padrón en la medida que se toma como referencia el tiempo que el ciudadano tarda en reportar su cambio de domicilio, ya que será el tiempo que se mantenga la desactualización del registro ciudadano.

Gráfica 5.1 Movimientos ciudadanos registrados en el REF de noviembre de 2001 a junio de 2002, Baja California.



Fuente: Estadísticas de control interno del Padrón, RFE 2001–2002.

En la gráfica anterior, se puede apreciar que el total de cambios de domicilio supera el número de las inscripciones, lo que indica que la presión del Padrón para mantenerse actualizado lo marcan la movilidad territorial de la población; aunado a ello, se hace evidente la sub cobertura de la población entre los 18 y 20 años.

Según los datos correspondientes a la gráfica 5.1, el total de inscripciones para el período contemplado (noviembre del 2001 a junio de 2002) fue de 54,473, en tanto el censo de 2000 reporta 98,817 personas entre 16 y 17 años, los cuales representaban posibles inscripciones al Padrón. Si dichas inscripciones correspondieran únicamente a la población que entra a la mayoría de edad, un poco menos de la mitad no realiza su inscripción al Padrón; sin embargo, no todas las inscripciones corresponden a la población que cumple la mayoría de edad, lo que disminuye aún más el volumen de inscripciones de la población joven.

La otra parte del problema, debido a los flujos migratorios, es la que corresponde a los emigrantes internacionales que no son captados por el Padrón. En el intento de reflexionar acerca de las implicaciones que éstos tienen para la universalidad del Padrón y la construcción de la Lista Nominal el día de la elección, se realizó una estimación de los emigrantes que residían en Baja

California según el año que partieron al extranjero y que al momento de la encuesta aún residían fuera del país⁴¹.

Para obtener el número de emigrantes internacionales, se promediaron los datos de las cuatro fuentes demográficas referidas al inicio de este capítulo. La operación consistió en sumar los casos que las fuentes reportaban para un mismo año y luego se dividió entre el número de fuentes que lo reportaban, obteniendo así un promedio de emigrantes (ver estimación en el anexo metodológico).

Del total de emigrantes promediados, contados a partir de 1991 hasta 2001, 34,480 son posibles candidatos a ser sobre registros en el Padrón, esto tomando en cuenta que en 1991 se crea el Padrón Electoral como actualmente lo conocemos. Este número se verá reducido al aplicar el nivel de cobertura del Padrón. Tal ejercicio permitirá, al igual que en el caso de la mortalidad, obtener un aproximado de aquellos ciudadanos que cuentan con una credencial de elector y que no ejercen su derecho al voto por estar fuera de su demarcación electoral.

Cuadro 5.10 Estimación de emigrantes mexicanos al extranjero, Baja California 1990-2000.

Año	Total	Promedio⁴²
1990	4,312	2,156
1991	4,735	2,368
1992	11,778	3,926
1993	3,859	1,929
1994	6,528	3,264
1995	13,188	4,396
1996	4,848	2,424
1997	6,545	3,272
1998	3,041	3,041
1999	5,343	5,343
2000	1,081	1,081
2000*	4,051	4,051

⁴¹ El manejo de la información, así como de la construcción de las estimaciones se encuentran detallados en el anexo metodológico al final de este trabajo.

⁴² El total de emigrantes hace referencia a la sumatoria de los volúmenes por emigración internacional reportados por las distintas fuentes consultadas para cada año de referencia; en tanto el promedio de emigrantes se refiere a la homologación del volumen reportado, ya que los datos variaban en su dimensión entre una fuente y otra, por lo que se decidió tomar el promedio como base de las estimaciones por considerarse un dato que corrige la desviación de información, respecto a cercanía o lejanía entre el año en que ocurrió el evento y la fecha en que fue levantada la información.

2001* 1,714 1,714

Fuente: Estimaciones realizadas a partir de los datos de ENADID 92, ENADID 97, Censo de Población 1995 y Muestra del Censo 2000. * Emigrantes estimados suponiendo el mismo comportamiento de 1999, debido a que no se cuenta con el dato completo para esos años.

Cabe aclarar que las tablas de estimación de emigrantes ofrecen dos resultados, aquellos que corresponden al renglón de 2001* son los emigrantes internacionales que contienen los estimados para los meses de marzo a diciembre de 2000 y de enero a junio de 2001 (corte de información electoral), con los cuales no se cuenta en las bases de datos.

En el cuadro 5.11, se observa el número estimado de emigrantes en el Padrón al corte del año de elección local; para 1995, se estimó un total de 8,597 emigrantes que no ejercieron su derecho ciudadano (ver diagrama de Lexis en el anexo 4). Este número corresponde a los emigrantes acumulados de 1993 a 1995. En el caso de las elecciones de 1998, se acumularon los emigrantes de 1995 a 1998 que al momento de la encuesta radicaban fuera del país, dando un estimado de 7,765 ciudadanos con registro en el Padrón. En tanto, para 2001 sólo se pudo obtener el acumulado de 1999 y 2000, dando como resultado un total de 6,079 emigrantes. Con la estimación para el corte electoral de 2001* se obtienen 10,512 emigrantes.

Cuadro 5.11 Estimación de emigrantes internacionales para el año de elecciones locales a partir del porcentaje de cobertura de Padrón, Baja California 1995-2001.

<i>Año</i>	<i>% de cobertura</i>	<i>Emigrantes promediados con cuatro Fuentes*</i>	<i>Emigrantes estimados en el Padrón Electoral</i>
1995	0.8965	9,589	8,597
1998	0.8886	8,738	7,765
2001	0.9464	6,423	6,079
2001*	0.9464	11,108	10,512

Fuente: Estimaciones realizadas con datos de *ENADID 92, ENADID 97, Censo de Población 1995 y Muestra del Censo 2000. * Emigrantes estimados suponiendo el mismo comportamiento de 1999, debido a que no se cuenta con el dato completo para esos años.

En el cuadro 5.12, se observan los resultados para los emigrantes masculinos, a los cuales se les aplicó el nivel de cobertura correspondiente a su sexo. Para 1995, se estimaron 4,483 emigrantes que se encontraban fuera del país el día de la jornada electoral. En 1998, se estimaron 2,836 ciudadanos probablemente registrados en el Padrón. En tanto para 2001, el estimado da un total de 3,744 emigrantes, y para 2001* un total de 6,052 emigrantes.

Cuadro 5.12 Estimación de emigrantes internacionales (hombres) para el año de elecciones Locales a partir del porcentaje de cobertura de Padrón, Baja California 1995-2001.

<i>Año</i>	<i>% de cobertura</i>	<i>Emigrantes promediados con cuatro Fuentes*</i>	<i>Emigrantes estimados en el Padrón Electoral</i>
1995	0.8806	5,317	4,683
1998	0.8657	3,276	2,836
2001	0.9289	4,031	3,744
2001*	0.9289	6,516	6,052

Fuente: Estimaciones realizadas con datos de *ENADID 92, ENADID 97, Censo de Población 1995 y Muestra del Censo 2000.

El caso de la emigración femenina es de especial atención en este trabajo, debido a dos aspectos centrales. El primero es que el volumen de los flujos femeninos en la migración internacional es considerable para este estado de la República; la segunda es que el nivel de cobertura reportado por el Padrón y la Lista Nominal, para cada uno de los años de corte, es invariablemente superior al presentado por el masculino (ver anexo 4); lo anterior se refleja en un número mayor de emigrantes femeninas con probabilidad de contar con un registro en el Padrón; esto hablando únicamente de la diferencia que existe entre el número de emigraciones promediadas y las estimadas.

Con las aclaraciones pertinentes para la lectura del cuadro 5.13, se puede observar que el total de mujeres emigrantes estimadas para 1995, fue de 3,888. Para 1998, esta estimación fue de 5,029 ciudadanas emigrantes. En tanto para 2001, el acumulado dio un total de 2,299 emigrantes y para 2001* de 4,427 mujeres emigrantes.

Cuadro 5.13 Estimación de emigrantes internacionales (mujeres) para el año de elecciones Locales a partir del Porcentaje de cobertura de Padrón, Baja California 1995-2001.

<i>Año</i>	<i>% de cobertura</i>	<i>Emigrantes promediados con cuatro Fuentes*</i>	<i>Emigrantes estimados en el Padrón Electoral</i>
1995	0.9127	4,260	3,888
1998	0.9115	5,517	5,029
2001	0.9635	2,386	2,299
2001*	0.9635	4,595	4,427

Fuente: Estimaciones realizadas con datos de *ENADID 92, ENADID 97, Censo de Población 1995 y Muestra del Censo 2000.

En lo que respecta al porcentaje que estos emigrantes representan en el Padrón y en la Lista Nominal, encontramos que es menor que el reportado por las defunciones – excepto en el último año, donde faltan datos de defunciones para el 2001-. En el cuadro 5.14, se observa que la disminución del número de emigrantes estimados libera al Padrón de inconsistencias por este concepto, obviamente el porcentaje que estos representan tanto del Padrón como de la Lista es menor.

Retomando el supuesto usado en el caso de las defunciones de acumulación de un período electoral a otro, podemos estimar un 2.04% de emigrantes con registro en el Padrón Electoral. Suponiendo que estos emigrantes se trasladan a la Lista Nominal, tenemos para el 2001 un 1.86% de ciudadanos y para el caso de los estimados para 2001* se obtiene un 2.1% que no ejercieron su derecho al voto el día de la jornada electoral. En el caso de que el porcentaje de emigrantes estuviera en relación directa con el nivel de cobertura de la Lista, este porcentaje disminuye, a un 1.76% y 2.0% respectivamente.

Cuadro 5.14 Porcentaje que representa las emigraciones estimadas, respecto del Padrón y de la Lista Nominal a partir del porcentaje de cobertura, Baja California 1995-2001.

<i>Año</i>	<i>% del Padrón</i>	<i>% acumulado del Padrón</i>	<i>% de la Lista 1</i>	<i>% acumulado de la Lista 1</i>	<i>% de la Lista 2</i>	<i>% acumulado de la Lista 2</i>
1995	0.75	0.75	0.83	0.83	0.75	0.75
1998	0.61	1.36	0.63	1.45	0.61	1.36
2001	0.40	1.75	0.41	1.86	0.40	1.76

2001*	0.68	2.04	0.71	2.16	0.68	2.05
--------------	------	------	------	------	------	------

Fuente: Estimaciones realizadas con datos de ENADID 92, ENADID 97, Censo de Población 1995 y Muestra del Censo 2000.

1 = porcentaje de las defunciones estimadas con el nivel de cobertura del Padrón.

2 = porcentaje de defunciones estimadas con el nivel de cobertura de la Lista Nominal.

Del sobre registro generado por la emigración internacional en el Padrón Electoral, la población masculina se adjudica un 2.09% y las emigrantes femeninas el 2.0%, según los datos por sexo del Padrón (ver cuadros 5.15 y 5.16). Para el caso de los emigrantes acumulados en la Lista -caso 1-, el porcentaje acumulado es de 1.91% para los hombres y de 1.82% para las mujeres en 2001, en el caso de 2001*, estos porcentajes son de 2.23% y 2.10% respectivamente. En el caso contrario, es decir, que estuvieran en relación directa con el nivel de cobertura de la Lista, este porcentaje disminuye representando el 1.79% para los hombres y el 1.69% para las mujeres; en tanto en 2001* el porcentaje es de 2.10% y 1.96% respectivamente.

Cuadro 5.15 Porcentaje que representan las emigraciones internacionales masculinas estimadas, respecto del Padrón y de la Lista Nominal a partir del porcentaje de cobertura, Baja California 1995-2001.

<i>Año</i>	<i>% del Padrón</i>	<i>% acumulado del Padrón</i>	<i>% de la Lista 1</i>	<i>% acumulado de la Lista 1</i>	<i>% de la Lista 2</i>	<i>% acumulado de la Lista 2</i>
1995	0.83	0.83	0.93	0.93	0.84	0.84
1998	0.46	1.29	0.47	1.40	0.46	1.30
2001	0.50	1.79	0.51	1.91	0.50	1.79
2001*	0.80	2.09	0.82	2.23	0.80	2.10

Fuente: Estimaciones realizadas con datos de ENADID 92, ENADID 97, Censo de Población 1995 y Muestra del Censo 2000.

1 = porcentaje de las defunciones estimadas con el nivel de cobertura del Padrón.

2 = porcentaje de defunciones estimadas con el nivel de cobertura de la Lista Nominal.

Cuadro 5.16 Porcentaje que representan las emigraciones internacionales femeninas estimadas, respecto del Padrón y de la Lista Nominal a partir del porcentaje de cobertura, Baja California 1995-2001.

<i>Año</i>	<i>% del Padrón</i>	<i>% acumulado del Padrón</i>	<i>% de la Lista 1</i>	<i>% acumulado de la Lista 1</i>	<i>% de la Lista 2</i>	<i>% acumulado de la Lista 2</i>
1995	0.66	0.66	0.72	0.72	0.66	0.66
1998	0.77	1.43	0.79	1.52	0.73	1.40
2000	0.29	1.73	0.30	1.82	0.29	1.69
2001*	0.57	2.00	0.59	2.10	0.57	1.96

Fuente: Estimaciones realizadas con datos de ENADID 92, ENADID 97, Censo de Población 1995 y Muestra del Censo 2000.

1 = porcentaje de las defunciones estimadas con el nivel de cobertura del Padrón.

2 = porcentaje de defunciones estimadas con el nivel de cobertura de la Lista Nominal

Como se pudo observar a lo largo de este apartado, los porcentajes de defunciones no dadas de baja en el Padrón y el de emigrantes internacionales con residencia en Baja California al momento de su partida, no es en magnitudes que puedan generar un grave problema en el Padrón Electoral. Sin embargo, forman parte de las inconsistencias que cuestionan la actualización del Padrón y que pueden generar más de una línea de explicación para las estadísticas electorales generadas el día de la jornada electoral en la conformación de las Listas Nominal.

El cuadro 5.17, es un resumen del sobre registro estimado por efecto de la dinámica de la mortalidad y la emigración internacional, en conjunción con el proceso administrativo de depuración y actualización del Padrón. Para la Lista Nominal este índice representa un 2.02% para 1995, el 3.37% en 1998 y el 4.18% en 2001*, esto para el acumulado en el caso 1. Por lo que respecta al acumulado para el caso 2, los porcentajes son los siguientes: en 1995 es el 1.77%, para 1998 es el 3.05% y para 2001* es de 3.80 por ciento. Después del análisis de la dinámica demográfica que se vive al interior del registro ciudadano, los datos sugieren que en el proceso electoral inevitablemente pueden leerse los factores demográficos y administrativos, evaluados en este trabajo, como parte de la tasa de abstención.

Cuadro 5.17 Estimación del índice de sobre registro generado por las variables mortalidad y emigración internacional en el Padrón Electoral y la Lista Nominal, Baja California 1995-2001.

<i>Año</i>	<i>% del Padrón</i>	<i>% acumulado del Padrón</i>	<i>% de la Lista 1</i>	<i>% acumulado de Lista 1</i>	<i>% de la Lista 2</i>	<i>% acumulado de Lista 2</i>
1995	1.83	1.83	2.02	2.02	1.77	1.77
1998	1.32	3.15	1.36	3.37	1.29	3.05
2001	0.49	3.64	0.51	3.88	0.46	3.51
2001*	0.78	3.93	0.81	4.18	0.74	3.80

Fuente: Estimaciones realizadas con datos de Estadísticas Vitales, ENADID 92, ENADID 97, Censo de Población 1995 y Muestra del Censo 2000.

1 = porcentaje de las defunciones estimadas con el nivel de cobertura del Padrón.

2 = porcentaje de defunciones estimadas con el nivel de cobertura de la Lista Nominal.

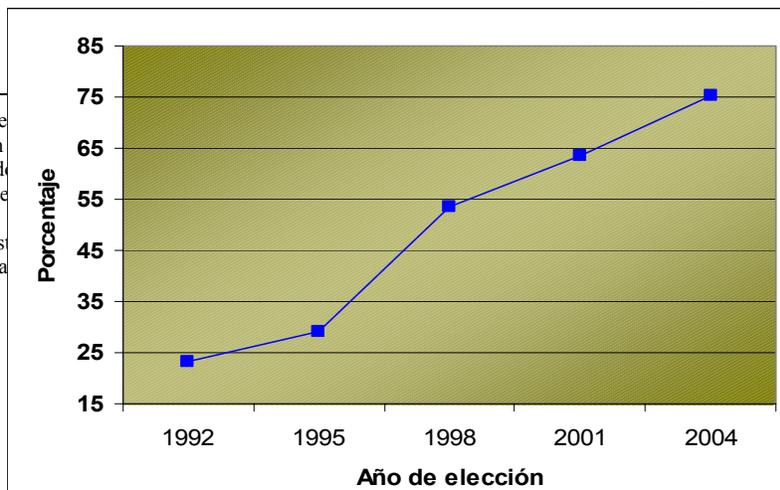
5.4 La dimensión de las variables demográficas en la tasa de abstencionismo.

Sin el afán de entrar en una discusión teórica de qué es y qué origen tiene el abstencionismo, se busca argumentar que una de las tantas fuentes que le da origen, es la dinámica demográfica de la población. En líneas anteriores, se revisaron tanto las estadísticas del RFE y del REE, así como de la migración y la mortalidad, llegado a la conclusión de que efectivamente existe un sobre registro de ciudadanos en el Padrón, el cual está influyendo en las estadísticas electorales.

Está claro que este fenómeno es multicausal y que una explicación demográfica no agota su análisis, pero sí contribuye a su explicación, aunque sea en forma mínima. A diferencia de los enfoques sociodemográficos que vinculan el nivel de participación con algunas características sociodemográficas de la población – como edad, sexo, educación, etc.- con el enfoque de la demografía electoral busca darse una explicación a tal fenómeno desde la sobreestimación que generan algunas variables como la mortalidad y la migración.

En Baja California, los índices de abstencionismo⁴³ se han incrementado de un período a otro; sin embargo, lo que preocupa es el nivel al que lo ha hecho y que de seguir así puede llegar a niveles aún más críticos de los que presenta actualmente. En la gráfica 5.2, se puede ver el incremento de la curva de abstencionismo en el estado. Al aplicar una función logística⁴⁴, se estimó un 75% de abstencionismo para las elecciones locales de 2004 cifra que es más que alarmante.

Gráfica 5.2 Nivel general de abstencionismo en las elecciones locales de Baja California, 1992-2004



⁴³ Los índices o niveles de abstencionismo se reportan por cada cargo de elección en el año electoral y divididos por el número de ciudadanos en Lista Nominal y se obtiene el promedio.

⁴⁴ El ejercicio consistió en aplicar una función logística para estimar el nivel de abstencionismo.

El nivel de abstencionismo reportado según el año de la elección celebrado en ese año y el número de ciudadanos en Lista Nominal.

Los datos de los años en los cuales se integraron en el padrón para estimar el nivel de abstencionismo.

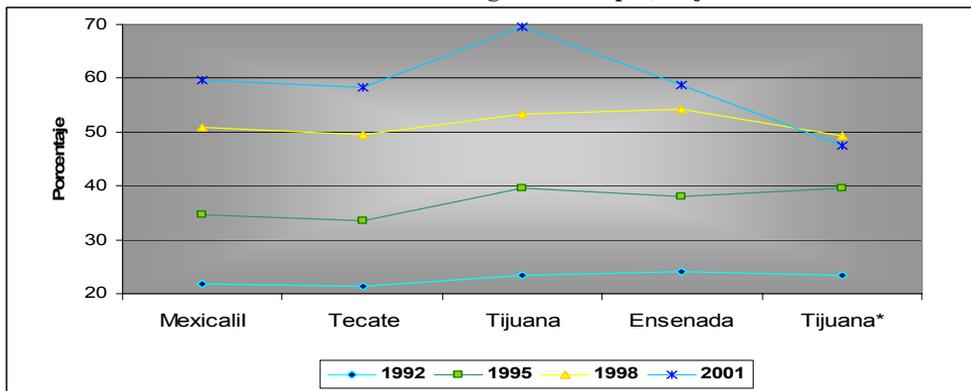
Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California 1995, 1998 y resultados de las elecciones locales de 2001 del REE.

En el ámbito municipal y distrital, los niveles de abstencionismo se corresponden con aquellos que presentan una dinámica demográfica compleja e inestable, como es el caso de Tijuana. Este municipio, además de ser el de mayor carga poblacional en el estado, es un claro ejemplo de los retos que el Padrón debe enfrentar en lapsos muy cortos de tiempo para mantenerse actualizado de acuerdo a la dinámica de población que se vive como consecuencia de ser un estado fronterizo.

Llama la atención el incremento en el nivel de abstencionismo en las elecciones locales de 2001, ya que el reporte del nivel de cobertura de este municipio para este mismo año presenta cuatro grupos con cobertura arriba del 100%, que podría suponerse están relacionados con los niveles de abstencionismo.

Un caso peculiar es el presentado por Tecate, que ha visto incrementar el nivel de abstencionismo, sin llegar al presentado por Tijuana, pero que presenta los rangos más altos de sobre cobertura. Dicho nivel de sobre cobertura se presenta en la mayoría de los grupos de edad; en 1998 cinco de estos siete grupos se encuentran con un nivel de cobertura arriba del 100%, en tanto en 2001 son seis de los siete grupos que presentan sobre registro. Ambos casos deben ser analizados con mayor detenimiento y con información más detallada y completa.

Gráfica 5.3 Nivel de abstencionismo según municipio, Baja California 1995-2001.



Fuente: Estimaciones realizadas con estadísticas de las memorias de los procesos electorales de Baja California 1995, 1998 y resultados de las elecciones locales de 2001 y datos tomados del texto de Espinoza V. Alternancia política. 1998 .

*1998 y 2001 incluyen el promedio del abstencionismo de Tijuana y Playas de Rosarito.

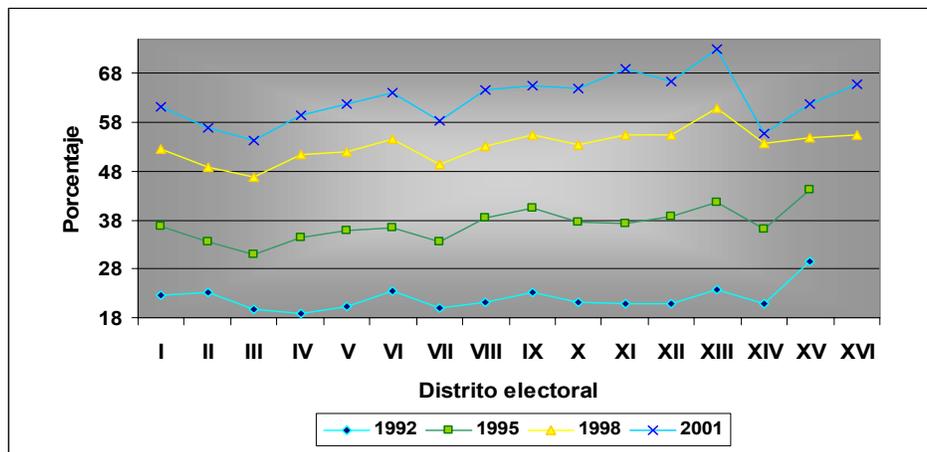
Las tendencias observadas en el nivel de abstencionismo, tanto estatal como municipal, llevan a pensar, que están influidas por la sobre cobertura que presentaron algunos grupos de edad y más precisamente, por el sobre registro de las defunciones no dadas de baja y los emigrantes internacionales ausentes el día de la jornada electoral.

Al mismo tiempo, el análisis de la relación Padrón-Lista lleva a pensar que en la medida que esta relación se acerca al 100%, es susceptible de un mayor número de inconsistencias que pueden verse reflejadas en los niveles abstencionismo, sobre todo cuando se observa desde la lupa de la sobre cobertura.

En lo que respecta al abstencionismo por distrito electoral, la tendencia de la curva que forman los distritos se reproduce en los tres cortes de elecciones locales; es evidente el incremento del abstencionismo entre 1995 y 1998, en general los distritos que más incrementaron su nivel de abstencionismo entre 1995 y 1998, según la tasa de crecimiento (Ver Gráfica 5.4) fueron el distrito III con un 14.2%, el distrito VI con un 13.9%, seguido por el distrito IV con un 13.8%, en tanto el distrito con menor incremento fue el distrito XV con un 7.46%. Entre 1998 y 2001, los distritos de

mayor crecimiento el VII, X, XI y XIII con un incremento de 6.67%, 6.66%, 7.40% y 6.13% respectivamente.

Gráfica 5.4 Nivel de abstencionismo según distrito electoral, Baja California 1995-2001.



Fuente: Estimaciones realizadas con datos de las Memorias de los procesos electorales 1995 y 1998 IEE-REE, Estadísticas de la página de internet del IEE de Baja California 1995-2001.

De los distritos mencionados, hay que llamar la atención en los distritos XI y XIII. Si se recuerda, fueron de los distritos en los que la población de 26 a 35 años presentó un mayor crecimiento; y en el caso específico del distrito XIII, el crecimiento marcado los presentaron los grupos de 21-25, 26-35 y 36-45 años; un aspecto más que identifica a ambos distritos, es que se ubican en el municipio de Tijuana, el cual se caracteriza por su dinámica demográfica, sobre todo por su atracción de inmigrantes.

En la gráfica 5.5 se muestran las tasas de crecimiento para el Padrón, la Lista y el nivel de abstencionismo, con el fin de analizar la correspondencia entre la dinámica de cambio en los instrumentos electorales y la tasa de crecimiento del abstencionismo. En general, se observa que la tasa de crecimiento del abstencionismo es superior a la tasa de crecimiento del Padrón y la Lista. De la información anterior se buscaron los casos atípicos para citarlos como ejemplo. El primer distrito que llama la atención, es el distrito I de Mexicali; este distrito se caracteriza por un descenso de las tasas de crecimiento del Padrón, la Lista y el nivel de abstencionismo entre un período y otro de los

tres considerados en este trabajo (1992-1995, 1995-1998 y 1998-2002), mostrando una correspondencia entre la dinámica demográfica de los instrumentos electorales y la dinámica electoral (del abstencionismo).

El segundo distrito que sobresale es el II, también de Mexicali. La peculiaridad de este distrito se resume en un incremento de las tasas de crecimiento del Padrón y la Lista entre el período de 1995-1998 y el 1998-2001, en tanto la tasa de crecimiento del abstencionismo para este mismo corte disminuye. Tal comportamiento podría traducirse en un incremento en el nivel de participación electoral, cuestión que no es materia de este trabajo.

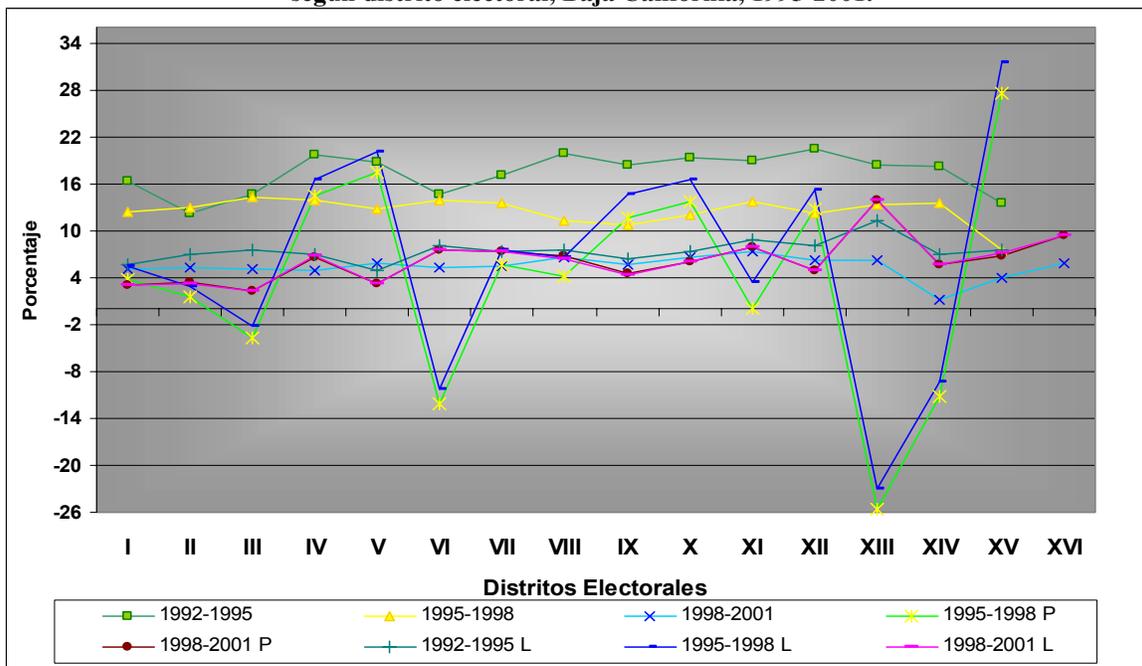
El tercer caso atípico, corresponde al distrito VII de Tecate. Este distrito se caracteriza por una tasa de crecimiento constante del Padrón Electoral, con tasas de crecimiento para la Lista Nominal casi en el mismo nivel (la variación es sólo por décimas entre las tasas de un período y otro) y tasas de abstencionismo que decrecen. Lo que pudiera estar pasando en este distrito no es fácil tratar de explicarlo, ya que se cuenta con el antecedente de la estimación de sobre cobertura en Tecate, tanto para el Padrón como para la Lista, cuestión que complejiza aún más su análisis.

Una última tendencia atípica, la recrea el distrito VIII de Tijuana, el cual presenta tasas de decrecimiento tanto para la Lista Nominal como para el nivel de abstencionismo, mientras la tasa de crecimiento del Padrón se incrementa en el último período. En este caso, se ve una correspondencia entre la dinámica demográfica de quienes están en la Lista y el ejercicio al derecho del voto; es decir, podría afirmarse que el abstencionismo electoral responde a la dinámica demográfica del registro ciudadano.

Por lo que respecta al resto de los distritos, la tendencia de la tasa de abstencionismo es de disminución entre un período y otro; la diferencia radica en la tendencia de la tasa de crecimiento de

la Lista Nominal y el Padrón electoral. Dichas tasas se pueden diferenciar en dos tendencias, una en la que la tasa de crecimiento del Padrón entre los dos últimos períodos de referencia se incrementa, al igual que la tasa de crecimiento de la Lista y una segunda tendencia en la que tanto la tasa de crecimiento de ambos instrumentos electorales disminuye. Podría decirse que de las dos tendencias la primera es la que correspondería a una relación perfecta en términos meramente electorales, ya que la población registrada aumenta, pero las tasas abstencionismo tienden a la baja.

Gráfica 5.5 Tasa de crecimiento del Padrón Electoral, la Lista Nominal y del nivel de abstencionismo según distrito electoral, Baja California, 1995-2001.



Fuente: Estimaciones realizadas con datos de las Memorias de los procesos electorales 1995 y 1998 IEE-REE, Estadísticas de la página de internet del IEE de Baja California 1995-2001.

5.5 consideraciones generales del capítulo.

El análisis realizado de la información electoral disponible hacen evidente que el Padrón Electoral, a pesar del doble control administrativo al que está sujeto, es susceptible de inconsistencias que lo llevan a una desactualización permanente. Sin embargo, la otra cara de este doble proceso de control ofrece la ventaja de contar con una Lista Nominal mejor actualizada.

Así mismo, se hace evidente que en mayor o menor magnitud las deficiencias en la actualización del Padrón se reflejan en números irreales de una Lista que es usada en la jornada electoral y que al final de ella, se queda con vacíos de aquellos que no asistieron a votar, pero ¿quién puede aseverar que el 100% de aquellos que no votaron fue porque en realidad no deseaban hacerlo? Por lo anterior, es que los resultados encontrados en torno al complejo sistema de actualización del Padrón deben ser tomadas en cuenta, ya que son una vía de alerta acerca de los problemas que tiene el registro ciudadano.

Al concluir el análisis del nivel de desactualización del Padrón y la Lista Nominal es evidente que en mayor o menor magnitud ambos instrumentos electorales tienen problemas los cuales, se incrementan conforme avanza el tiempo y no se corrigen los problemas sufridos con anterioridad. En este sentido, se hace necesaria una revisión exhaustiva de las variables que intervienen en la dinámica demográfica del Padrón y la implementación de programas que enfoquen cada una de las problemáticas generadas principalmente por la migración y la mortalidad.

En síntesis, tanto la migración como la mortalidad le imponen retos de actualización al Padrón Electoral, mismos que escapan a la legislación electoral generando primero un problema de desactualización en el Padrón Electoral y después un desfase entre la dinámica demográfica de Baja California y la dinámica demográfica del padrón.

La información analizada a lo largo de los dos últimos capítulos permite argumentar, sin declarar que es un resultado absoluto, que el problema del Padrón es la falta de flexibilidad y capacidad para captar la dinámica de los grupos jóvenes de población que, además, tienden a ser los de mayor volumen tanto en el Padrón como en la Lista Nominal.

Conclusiones

C o n c l u s i o n e s

Las reflexiones que se ofrecen en este apartado de conclusiones son un resumen de las expuestas al final de cada capítulo. Con el afán de llevar una secuencia lógica de todo lo expuesto con anterioridad, comenzando con las reflexiones de la complejidad del tema.

La primera, más que reflexión es un antecedente obligado, dado que se tiene una base de ciudadanos que se originó como una demanda de transparencia electoral y que con el paso del tiempo se transformó en una importante fuente de registro de población. El Padrón Electoral surgió como un instrumento cuyo control estuvo y sigue estando en manos del Registro Federal Electoral. Sin embargo, en Baja California la existencia de una credencial de elector estatal hizo necesaria la colaboración del IFE y del IEE para mantener actualizado tal instrumento electoral.

Así se inicia una etapa de doble control administrativo del Padrón Electoral Estatal, donde el RFE es el único facultado para realizar movimientos en la base del Padrón, movimientos que a su vez son remitidos al REE para que éste los integre en su registro.

Hay que reconocer que los acuerdos firmados entre ambas instituciones para llegar con un Padrón mejor actualizado el día de las elecciones locales, es un gran acierto. Sin embargo, hay que tener en consideración que los registros ciudadanos sujetos a revisión son los que en el Padrón no han cambiado de estatus. Es esta ambigüedad en el proceso de actualización donde la información recabada por el REE –que de alguna forma escapa a la administración del RFE- favorece la calidad de la Lista Nominal. Lo anterior se debe a notificaciones no entregadas por cambio de domicilio, ciudadano no referenciado o domicilios no localizados, entre otros conceptos que impiden que dichos ciudadanos aparezcan en una Lista que debe ser lo más cercano posible al universo acreditado para ejercer sus derechos político electorales.

Al reconocer la gran labor de actualización que se realiza en ambos institutos, también debe reconocerse que el proceso de depuración no es tan preciso como pudiera esperarse; tal falta de precisión se debe a varios factores. El primero de ellos es la calidad de la información que las instituciones públicas reportan al RFE, tales instituciones son el Registro Civil, Sistema de Justicia y Secretaría de Relaciones Exteriores, las cuales además de aportar la información requerida, también transmiten parte de sus limitaciones respecto a la calidad de la información, generando problemas adicionales en el ya complejo proceso de mantenimiento y actualización del Padrón.

El segundo factor, es la fuga de ciudadanos por emigración internacional, que pueden estar ausentes el día de la jornada electoral. El tercero, es la falta de actualización de datos por parte del ciudadano. Y cuarto, que en realidad hace referencia a todos los anteriores, es la falta de procedimientos más precisos para subsanar las fugas por los conceptos antes anunciados, que acorte períodos de verificación de información, así como un programa que permita identificar a los emigrantes internacionales en la base del Padrón, para proceder de esta forma en los términos de la ley a la baja o suspensión temporal del registro correspondiente.

Por un lado, las limitaciones de las instituciones antes citadas se convierten en la fuga de casos que conllevan a la desactualización del Padrón y a su consecuente desfase con la dinámica demográfica de la entidad. Y por el otro, la compleja relación entre el RFE y el REE profundiza tal desfase, generando otro entre ellos mismos temporalmente debido a la falta de fluidez entre la información que se genera y la confrontación de información realizada por el REE al momento de notificar a los ciudadanos que su credencial de elector está en trámite. Las estadísticas proporcionadas por ambos registros permitieron constatar que no sólo es iniciar un proceso de registro o de baja en el Padrón para que éste automáticamente aparezca o desaparezca en la base del registro de ambos institutos.

Así mismo, el tiempo transcurrido entre el ingreso de la información, su validación y llegada al REE involucra cambios en el estatus ciudadano de la población. Así, quienes iniciaron su registro en el RFE, al momento de ser localizados por el REE, pasaron de ser residentes con un domicilio registrado en el instituto federal y acreedores a una credencial de elector federal, a ser ciudadanos que cambiaron de domicilio o no conocidos en el domicilio declarado en las estadísticas estatales. Tal cambio de estatus lleva a encontrar ciudadanos con un registro federal que los acredita plenamente a participar en las elecciones federales, pero imposibilitados legalmente a hacerlo en las elecciones locales al carecer de un registro y una credencial que así lo autorice.

Este proceso administrativo por el que pasa la información proporcionada por el ciudadano, es el que favorece un mayor nivel de actualización de la Lista Nominal Estatal de Baja California.

La evaluación realizada al Padrón Electoral de Baja California, mostró un Padrón cuyo sobre registro y sobre cobertura avanzan entre un período electoral y otro, expuesto a inconsistencias generadas por variables demográficas; los resultados a los que se llegó en este trabajo se resumen a continuación:

- a) Al igual que el de otros estados, el Padrón en Baja California tiene una sola base, por lo tanto no existe diferencia entre éste y el del resto de las entidades mexicanas, dado que están propensas a las mismas fallas de información recibida. La diferencia y particularidad de las estadísticas electorales, que distinguen a Baja California de otros estados, es la conformación de la Lista Nominal que en este caso se ve favorecida por el control de dos instituciones que colaboran para lograrlo.
- b) El nivel de cobertura de la población empadronada, respecto de la población censada y estimada, es menor para los hombres que para las mujeres. A pesar de que el nivel de

cobertura reportado para la población masculina en el Padrón es más bajo que el femenino, ésta tiene una presencia mayor que la población femenina. Los resultados muestran una sub cobertura de la población masculina en el registro electoral, aunado la que puedan presentar las fuentes demográficas, debido a la gran movilidad territorial de esta población, principalmente entre los 18 y 25 años.

- c) Así mismo, entre los municipios Tecate muestra los niveles más elevados de sobre registro por grupos de edad, llegando al 20 por ciento. Se asume que los altos niveles de sobre cobertura en este municipio obedecen a sub cobertura de su población censada, aunado a que la dimensión demográfica de su población que hace más evidentes los cambios que se puedan generar en ella.
- d) La estructura por edad y sexo del Padrón a nivel distrito es heterogénea, ya que mientras en algunos de ellos es claro el envejecimiento del Padrón en otros la estructura es joven o bien tiende a combinarse con una marcada presencia de la población entre los 26-35 años, con una población en proceso de envejecimiento; tal variedad muestra una estructura de población del Padrón estatal similar a esta última. Dicha estructura, por lo tanto, está sujeta a concentrar las inconsistencias en los grupos de edad intermedios (36-45, 46-55 y 56-65).
- e) La dinámica observada por la mortalidad y la migración en Baja California condujeron este análisis a resultados, que si bien ya se esperaban, no dejan de ser reveladores. El análisis de la mortalidad en el Padrón llevó a estimar un total de 22,883 defunciones que no habían sido dadas de baja en el Padrón de 1994 a 2000. En este sentido, se plantea que dichas defunciones se acreditan a los hombres en edades entre los 20 y 49 años, aduciendo a la distribución obtenida de los registros vitales. Si tal afirmación es verídica, entonces, esos muertos de más en el Padrón pueden representar abstenciones en estos grupos de edad.

Si bien es cierto que son pocas comparadas con el poco más de millón de ciudadanos inscritos y acreditados para aparecer en la Lista Nominal, no dejan de ser casos que se suman a las abstenciones generadas por motivos diferentes a los expuestos en este trabajo.

- f) Los resultados que se obtuvieron, únicamente hacen referencia al porcentaje de emigrantes internacionales estimados para 1995, 1998 y 2001, dado que los datos proporcionados por el RFE y el REE son insuficientes para estimar el porcentaje de emigrantes internos que puede estar alterando la actualización del Padrón; sin embargo, no se descarta la posibilidad de que los cambios de domicilio no reportados influya en la conformación del Padrón Electoral.

Un ejemplo de la influencia de la emigración interna en la desactualización del Padrón son los resultados del proceso de verificación de registros ciudadanos en Tijuana. El panorama que deja el trabajo del REE en campo, es para pensar en medidas de verificación y depuración efectivas, ya que en promedio en un lapso de tres meses, se puede hablar de un 7.1% de ciudadanos que ya cambiaron de domicilio y un 3.7% a los cuales no conocen en el domicilio referido.

En este contexto, se estimó un 0.75% de emigrantes internacionales con residencia en Baja California para 1995 al momento de su partida; para 1998 el porcentaje fue de 1.36% y de 2.04% para 2001, cifras que corresponden al corte del Padrón Electoral. En este mismo sentido, los porcentajes estimados para la Lista Nominal fueron de 0.83%, 1.45% y 2.16% para 1995, 1998 y 2001 respectivamente.

- g) Los porcentajes acumulados estimados por sexo dieron como resultado lo siguiente: del total de emigrantes en el Padrón Electoral, un 51.3% corresponde a emigrantes masculinos

y el 48.7% a emigrantes femeninos. Para el caso de los emigrantes acumulados en la Lista para 2001 el sobre registro reportado es de 2.23% y 2.10% respectivamente.

- h) En lo que respecta a la mortalidad, se observó una mejora en la depuración del Padrón de un proceso electoral a otro; sin embargo, las defunciones no dadas de baja representaron casi un 1.88% de difuntos en el Padrón y un 2.02% de ciudadanos que no ejercieron su derecho al voto el día de la jornada electoral en 2001, es decir, que se encontraban incluidos en Lista Nominal sin estar físicamente presentes.
- i) En síntesis, se estimó que para 1995 la reducción del abstencionismo por variables demográficas pudo haber sido de un 2.02%, para 1998 de 3.37% y en 2001 de 4.18%.

Los resultados que se ofrecen al final de este trabajo quizá, sólo sirvan para atraer la mirada a un problema que no es nuevo, pero al que no se ha dado la atención suficiente. Es sabido que demógrafos como Tuirán, Ordorica y Canales entre otros, han realizado evaluaciones del Padrón, sin embargo, la información no ha sido debidamente aprovechada, por ello a continuación, se propondrán algunas medidas que pudieran coadyuvar en la mejora de la depuración del Padrón.

La primera sugerencia hace referencia a la verificación de la información, la cual podría ser inmediata en campo cuando ésta no coincida con la información recabada por el RFE, o bien, formar un paquete de verificación para llevarlo a campo cada tres meses, ello implicaría acelerar los tiempos de verificación interna del RFE en la base nacional. Esta medida podría ser un elemento importante para cubrir las inconsistencias generadas por la mala calidad de la información que recibe el RFE.

En lo que respecta a las fugas de población por movilidad ciudadana, es necesario contar con un diagnóstico preciso de las áreas geográfico-electoral para poder instaurar programas de verificación en aquéllas que así lo requieran o bien, efectuar una verificación intensiva uno o dos meses antes de la conformación final de la Lista Nominal de forma que pueda captarse a los emigrantes tanto internos (que no hayan alcanzado a registrar su cambio de domicilio) como internacionales.

Aunado a ello pudiera plantearse una reforma a la ley electoral donde se proponga la integración de un artículo que le permita al IFE y en este caso al RFE operar una baja temporal para aquellos ciudadanos que se haya comprobado su ausencia por tiempo indefinido. Tal medida tiene la finalidad de disminuir el sobre registro en la Lista Nominal el día de la jornada electoral y lograr así una Lista con información ciudadana más real.

La medida propuesta con anterioridad, requiere de un análisis estadístico preciso de la información demográfica básica del Padrón como edad, sexo y lugar de origen, lo más desagregado posible. Aunado a lo anterior, se hace necesaria información sobre cambios de domicilio dentro y fuera de la entidad, así como las bajas operadas en el Padrón en el mismo nivel de desagregación; de forma que a través de una relación entre variables facilite la identificación de las secciones o distritos con mayor movilidad y propensos a un mayor número de inconsistencias en su base ciudadana que, además, permita precisar las poblaciones más susceptibles de inconsistencias por edad y sexo.

En esta lógica, tal manejo de información podría ayudar al mismo tiempo a enfocar las campañas de actualización y promoción del voto en aquellos grupos en los que se localicen los puntos débiles del Padrón; dicho sea de paso, sería una excelente herramienta demográfica que facilitaría contar con información continua y reciente del comportamiento de la población y que pudiera aprovecharse al mismo tiempo para la implementación de políticas de población por parte del gobierno estatal.

La información generada a través de este proceso, sería una fuente más que fidedigna para sustentar programas que permitan mejorar la calidad del registro ciudadano, ya que a pesar del enorme costo económico que implica este doble control administrativo, las inconsistencias siguen presentes, aunque hay que reconocer que tienden a ser mínimas.

La doble administración del Padrón no es 100% eficiente, pero genera buenos resultados en la actualización del registro ciudadano en Baja California. Sin embargo, esta doble administración tiene costos tanto administrativos como económicos. El costo administrativo se resume en una sola frase, la dependencia del REE a los procedimientos del RFE. Dependencia que implica retrasos en la obtención de la información y permanencia de registros que quizá ya no tengan derecho a un registro estatal vigente.

El costo administrativo puede desaparecer en tanto se le permita al REE realizar el manejo de un Padrón independiente, lo cual garantizaría la fluidez de la información, así como su verificación inmediata, siempre y cuando se mantenga el trabajo de campo del REE. Sin embargo, el costo económico se incrementaría, dado que se tendría el manejo de dos registros ciudadanos, los cuales deben contar con sus propios medios de actualización, lo que implica a su vez el mantenimiento de dos padrones.

Otra vía de reducir el costo administrativo y al mismo tiempo el económico, sería quedarse con una sola credencial al igual que el resto de las entidades de la República; sin embargo, para que ello garantice la calidad de la información que se integra al Padrón y a la Lista Nominal es preciso retomar el trabajo realizado por el REE de forma periódica. Es claro que ello significaría el uso de recursos financieros, pero el costo sería menor comparado con el de tener dos credenciales para votar.

Tal es el desfase que se observa entre las dinámicas poblacionales de uno y otro registro -el electoral y el demográfico-, que su efecto se advierte en dos aspectos básicamente: primero, que el Padrón está lejos de lograr la tan perseguida universalidad como registro de la población mayor de dieciocho años y; segundo, que las inconsistencias encontradas en la información revisada generan sobre estimación del crecimiento de los niveles de abstencionismo electoral en esta entidad; situación que podría repetirse en otras entidades de la República, pero que no lo explican en su totalidad.

Como se pudo observar a lo largo del trabajo, no importa lo precisa que pueda ser la normatividad establecida para actualizar y depurar el Padrón Electoral. La dinámica poblacional y la propia dinámica de la operatividad del proceso de inscripciones y bajas de registros en el Padrón Electoral lo hacen un proceso complejo con tiempos de trabajo que dificultan la unificación del número de ciudadanos acreditados para aparecer en las estadísticas electorales del RFE y del REE.

Así mismo, se pudo observar que en mayor o menor magnitud, las deficiencias en la actualización del Padrón se reflejan en los números irreales de una Lista que es usada en la jornada electoral y que al final se queda con vacíos de quienes no asistieron a votar.

En suma, para contar con un Padrón Electoral que refleje la dinámica de la sociedad, es muy importante que, tanto la actualización como la depuración del Padrón se lleven a cabo lo más preciso y continuo posible. De la misma forma, se hace necesaria la puesta en marcha de programas o técnicas que faciliten y hagan más eficaces dichos procesos.

Al final de este trabajo, más que respuestas, se abren nuevas interrogantes de las planteadas en un inicio y que invitan a la reflexión y análisis sobre este tema, que queda abierto a la discusión de quienes se interesen por él.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Adrián G., Boris Graizbord y Álvaro Sánchez. *Introducción y Capítulo 1. Aspectos Demográfico*, en *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto de Geografía-UNAM-CEDDU-El Colegio de México, México 1996, pp. 13-48.

ANGUIANO, María Eugenia. *Movilidad poblacional y preservación de identidades*, en *Demos Carta Demográfica de México* IISUNAM, México 1993, pp. 16-17.

ALEGRÍA, O. Tito. *Desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 1992.

ARIZPE, Lourdes. *Migración, etnicismo y cambio económico*, El Colegio de México. México 1978.

BARRÓN, Martín. *Guía Histórica de Baja California*, El sol de Baja S de RL de CV, México 1992.

BENÍTEZ, Zenteno Raúl. *Los desafíos futuros de la política de población en México: una reiteración ampliada*, en CONAPO, *La población de México, situación actual y desafíos futuros*, México 2001, pp.421-431.

_____, *Los cambios de la población y la situación, perspectivas y consecuencias del envejecimiento en México*, en *Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad*. Seminario técnico, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía División de Población, Naciones Unidas, Santiago de Chile 2000, pp. 333-369.

BUCKLEY, Walter. *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*, Amorrourtu editores Buenos Aires 1993.

CAMPOSORTEGA, Cruz Sergio. *Análisis demográfico de la mortalidad en México 1940-1980*, El Colegio de México. Págs. 57-79 1992.

CANALES, Cerón Alejandro, Rodolfo Gutiérrez Montes. *Consistencias e inconsistencias demográficas del Padrón electoral*, en: Hacia la demografía del siglo XXI. V reunión de investigación sociodemográfica en México. Vol. 3 Págs. 267-284.

CÁRDENAS, Rosario y Fernández Ham Patricia. *Características de la mortalidad en México: tendencias recientes y perspectivas futuras*, en la Población en México al final del siglo XX. CRIM, UNAM, SOMEDE 1998 Págs. 45-66.

CASTRO, Inés y Villavicencio Lorena. *Reforma Electoral de 1993. contribución al debate*, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional. Fundación Friedrich Ebert Stiftung México 1993.

COALE, A. J. *La transición demográfica*, Santiago de Chile, CELADE 1970.

CONSEJO ESTATAL DE POBLACIÓN. *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico 1953-1995*, CONEPO Baja California.

_____ *La población en las elecciones Baja California 1995. Cuadernos de estudios de población Núm. 4*, Secretaría General de Gobierno, CONEPO Baja California.

_____ *La mortalidad en Baja California. Cuadernos Estudios de Población No. 3*, Secretaría General de Gobierno CONAPO 1995.

_____ *Programa estatal de población en Baja California 1985-1989*, CONEPO Baja California.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. *La situación demográfica en México*, CONAPO México 1997.

_____ *Estudio sociodemográfico del estado de Baja California*, CONAPO, México 1984.

_____ *La situación demográfica en México*, CONAPO México 1998.

_____ *La situación demográfica en México*, CONAPO México 1999.

_____ *La situación demográfica en México*, CONAPO México 2000

_____ *Síntesis del estudio Binacional México-Estados Unidos sobre migración*, Boletín informativo de migración. Año 1 Núm. 4 noviembre-diciembre 1997 CONAPO México 1997.

_____ *Migrantes indocumentados devueltos por la patrulla fronteriza: residentes en la frontera y el resto del país*, Boletín informativo de migración. Año 1 Núm. 3 septiembre-octubre 1997 CONAPO México 1997.

CORONA, Rodolfo. *Estimación de la emigración definitiva de mexicanos a Estados Unidos en la década 1960-1970*, En: Revista de Estadística y Geografía. Vol.2, Núm.7. Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1982.

_____ *Medición indirecta de la inmigración temporal en Baja California*. Aportes de investigación /2, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM México, 1986.

_____ *Principales características demográficas de la zona fronteriza del norte de México*", Frontera Norte Vol. 3 Núm. 5, enero- junio 1991 Págs. 141-156.

_____ Minujin z. Alberto y Vera Gabriel. *Manual de técnicas de Evaluación y ajuste de información estadística*, Fondo de Cultura Económica 1982 (a).

Diccionario Enciclopédico, Olimpia ediciones Barcelona 1995.

ELIZAGA, Juan C. *Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina*, Santiago de Chile, CELADE 1970.

ESPINOSA, Valle Victor A. *Alternancia política y gestión pública. El Partido acción Nacional en el gobierno de Baja California*, El Colegio de la Frontera Norte 1998.

ESTRELLA, Gabriel, *Dimensión demográfica*, En: El abstencionismo en Baja California. Resultados de un encuentro ciudadano, Grupo Tijuana Trabaja. Baja California 2001.

FERNÁNDEZ Cantón Sonia B. *Contexto y problemática de la generación de las estadísticas vitales*, en Análisis de la información nacional de investigación demográfica en México Tomo II, INEGI abril 1990 Págs. 608-613.

FRENK J. *La salud de la población: Hacia una nueva salud Pública*, FCE 1994 Pág. 1-9.

GARCÍA Y GARMA, Irma. *Fuentes de datos y tratamiento de la información en el análisis de la información*, en Bronfman y Gómez de León, *La mortalidad en México. Niveles, tendencias y determinantes*. El Colegio de México 1988 Págs. 71-89.

GERBER, Jim. *The Cross-Border Economy After September 11*, en *Cross-Border Economic Bulletin* - October-2001.

GUILLÉN, López Tonatiuh, *El abstencionismo a revisión. La experiencia de Baja California (1991-2000)*, Mimeo 2000.

GUTIÉRREZ, Montes Rodolfo, Gabriela Vázquez Benítez. *Conformación del proceso migratorio al norte de México 1930-1990*, en: *Estudios Demográficos y Urbanos* 30. Vol.10 Núm. 3 septiembre-diciembre México 1995.

HERNÁNDEZ, Bringas Hector. *Muertes Violentas*, Demos Carta demográfica sobre México 1992 Págs. 13-14.

HERRERO, Álvarez Juan Manuel, Atilia Ramírez Suárez. *El Padrón electoral: creación y mantenimiento de un sistema registra*, en: *Hacia la demografía del siglo XXI. V reunión de investigación sociodemográfica en México*, SOMEDE. Vol. 3 Págs. 284-310, editada en 1998 y realizada en 1996.

HOFMOCKEL John & Ana María Lemus. *Empleo 1997*, Institute for Regional Studies of the Californias.

INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL. *Ley de instituciones y procesos electorales del estado de Baja California*, IEE 2001.

_____ *Reglamento interior de la Dirección General del Registro Estatal de Electores del Instituto Estatal Electoral*, IEE 2001.

_____ *Reporte estadístico del Padrón y Lista Nominal cifras preliminares al 1 de mayo del 2001*, IEE

_____ *Memoria documental del proceso electoral Baja California 1995*, Tomo I, IEE

_____ *Memoria documental del proceso electoral Baja California 1995*, Tomo II, IEE

_____ *Memoria documental del proceso electoral Baja California 1998*, Tomo I, IEE

_____ *Memoria documental del proceso electoral Baja California 1998*, Tomo II, IEE

_____ *Estadísticas de control interno del sistema de actualización y depuración del Padrón*, IEE 1994-2001.

_____ *Cronología del R. E. E.* IEE 1992.

_____ Junta Distrital Ejecutiva Tijuana. *Estadísticas de control interno de la notificación en campo realizada en Tijuana enero de 2001 a mayo de 2002 sistema de actualización y depuración del Padrón*, Tijuana 2002.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Registro Federal de Electores. *Informe del Comité Técnico del Padrón Electoral*, IFE 1994.

_____ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE 1999.

_____ Registro Federal de Electores. *Sistemas de consulta al programa Depuración integral del Padrón Electoral y credencial para votar con fotografía*, IFE 1997.

_____ *Actividades en el estado de Baja California*. IFE 1995.

_____ *Estadísticas de control interno del programa de credencialización noviembre de 2001 a junio de 2002*, Tijuana 2002.

_____ *Estadísticas de control interno del programa de bajas al Padrón*, IEE Mexicali 2002.

LOPES, Patarra Neide. *Transición demográfica. ¿Resumen o teoría de población?*, en Demografía y Economía Vol. VII, Núm.1 México 1973.

MARTÍNEZ, C. Graciela, Molina N. María del Carmen y Palacio M. Lina Sofía. *Ensayo final del seminario de proyecciones de población (corregido)*, Mimeo El COLEF 2001.

MARTÍNEZ, Pablo. *Historia de Baja California*, Consejo Editorial del estado de Baja California, México 1956.

MUÑOZ, Virgilio, *Dimensión Institucional Electoral*, En: El abstencionismo en Baja California. Resultados de un encuentro ciudadano. Grupo Tijuana Trabaja. Baja California 2001.

NOLASCO, Margarita compiladora. *Aspectos sociales de la Migración en México*, SEP-INAH, México 1979.

NÚÑEZ, Jiménez Arturo. *La reforma electoral de 1989-1990: una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica 1993.

NÚÑEZ, Jiménez Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*, Fondo de Cultura Económica 1991.

ORDORICA Mellado Manuel, García Montaña Jorge, González Morales Arturo, León Marbán Pável, Arelli Rosas Genoveva. *Evaluación demográfica del Padrón Electoral*, en: VI Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México SOMEDE.

_____ *Pensión universal: su costo, un reto para el siglo XXI*, en CONAPO, La población de México, situación actual y desafíos futuros, México 2001, pp.433-445.

_____ y Tuirán Rodolfo. *Informe que presenta la Comisión del Registro Federal de Electores y el Comité Técnico del Padrón Electoral ante el Consejo General. II evaluación demográfica*, IFE 1997.

People's Tribune (Online Edition). *Los Migrantes Muertos: Otro Día de Muertos, otros 140 migrantes muertos en la frontera de California*, Vol. 26 No. 11 / November, 2000; <http://www.lrna.org/>.

RACZINSKY, Dagmar. *La movilidad territorial de la población en América Latina: perspectivas de análisis y lineamientos de investigación*, en: Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo, UNAM- El Colegio de México- PISPAL, Vol. II, México, Págs. 863-892.

ROJAS, Bernal Enrique. *La contrarreforma electoral de 1989-1990. actas y versiones de la LIV Legislatura Vol. III*, Centro de Estudios Legislativos A. C. y Editorial Factor, S. A de C. V 1992

SIMONS, Alan. *Explicando la migración: la teoría en la encrucijada*, Estudios Demográficos y Urbanos Núm. 16. México 1991, Págs. 5-31.

SPIEGELMAN, Mortimer. *Capítulo 3 Errores en las estadísticas censales y vitales y su corrección*, Fondo de Cultura Económica México 1972, Págs. 53-85.

TIJUANA HOY, *Elecciones*, Núm. 5. Martín de la Rosa Medellín, Coordinador general. Baja California 2001.

TUIRÁN, Rodolfo. *Retos y oportunidades demográficas de México en el siglo XXI*, en CONAPO, La población de México, situación actual y desafíos futuros, México 2001, pp.447-477.

VELÁZQUEZ Gutiérrez, Luis y Jesús Arroyo Alejandro. *La transición de los patrones migratorios y las ciudades medias*, en: Estudios Demográficos y Urbanos 20-21, Vol.7, núms. 2 y 3, CEDDU- El Colegio de México 1992. México, mayo-diciembre, Págs. 555-574.

VON, Bertalanffy Ludwin. *Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura Económica 1980.

Who Crosses the Border: A view of the San Diego/Tijuana Metropolitan Region, A Report of San Diego Dialogue April 1994

ZAVALA DE COSIO, María Eugenia. *La Transición Demográfica en América Latina y en Europa*, en: Notas de Población, Santiago de Chile CELADE 1992.

ZENTENO, Quintero René M. *Migración hacia la frontera norte de México: Tijuana, Baja California*, El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de estudios de población, Baja California 1993.

Entrevistas

Lic. Carlos Anaya, Coordinador de planeación e Investigación del Instituto Nacional de Migración.

Lic. José Pablo Angúlo. Director General del Registro Estatal de Electores.

Ing. Carlos Aranda. Ex Director General del Registro Estatal de Electores.

Lic. Jorge Calderón. Vocal Ejecutivo del Registro Federal Electoral en Baja California.

Ing. José Daniel Carranza Durazo. Delegado del Registro Estatal Electoral en Tijuana.

Lic. Jorge Luis Ruelas. Vocal Ejecutivo del Registro Federal Electoral; distrito V de la ciudad de Tijuana.

Bases de Datos.

INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1995*, Baja California, Aguascalientes, INEGI.

_____, 1997, *Muestra del Censo de Población y Vivienda 1995, Baja California*, Aguascalientes, INEGI.

_____, 2001 *Muestra del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Baja California*, Aguascalientes, INEGI.

_____, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1992, (Migración internacional) Baja California*, Aguascalientes, INEGI-Gobierno de Baja California.

_____, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1997, (Migración internacional) Baja California*, Aguascalientes, INEGI-Gobierno de Baja California.

_____, *CD Mortalidad, estadísticas Sociodemográficas*, Vol. III, Aguascalientes, INEGI. SSA, 1999.

_____, *CD Información de las Principales Bases Estadísticas de SSA*, del año 1989 a 2000.

Anexos

A N E X O 1

2.4 Distribución porcentual de defunciones según mes de ocurrencia y año de registro.

Mes \ Año	Año										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enero	11.75	10.28	10.79	10.19	10.38	9.26	10.09	10.57	10.45	10.08	10.74
Febrero	8.48	8.10	8.09	7.92	8.15	7.78	8.55	7.89	7.23	8.17	8.00
Marzo	7.83	8.37	7.36	8.60	8.20	8.10	8.34	8.92	8.65	9.34	8.03
Abril	7.70	7.35	7.30	7.43	8.30	7.63	7.76	7.27	7.61	8.02	7.67
Mayo	7.92	7.57	7.46	7.51	7.93	7.26	7.63	7.72	7.96	7.80	7.44
Junio	7.92	6.81	7.44	7.50	7.72	7.72	8.28	7.41	6.56	7.12	7.51
Julio	7.79	7.04	7.95	8.46	7.88	8.54	7.80	7.21	8.43	7.31	8.15
Agosto	7.45	7.77	9.21	8.16	7.41	8.48	7.28	8.25	8.44	7.72	8.20
Septiembre	7.70	7.53	7.95	7.20	7.67	8.28	7.47	7.43	7.92	7.82	7.77
Octubre	8.04	7.77	7.93	8.16	7.99	8.37	8.22	8.00	7.79	7.57	8.14
Noviembre	8.42	8.68	8.59	8.50	8.48	8.66	8.21	8.40	8.78	7.77	8.26
Diciembre	9.00	12.73	9.92	10.37	9.90	9.92	10.38	10.94	10.16	11.26	10.11
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Distribución porcentual de defunciones según mes y año de registro.

Mes \ Año	Año										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enero	10.91	9.60	10.27	9.90	10.14	9.13	10.51	10.65	11.11	9.68	11.36
Febrero	8.39	7.83	7.84	7.84	8.35	7.86	8.68	7.66	7.43	8.30	8.02
Marzo	7.85	8.19	7.49	8.89	8.05	8.19	8.10	8.98	8.59	9.50	8.34
Abril	7.70	7.80	7.38	7.42	8.28	7.61	8.03	7.60	7.89	8.08	7.60
Mayo	8.16	6.04	7.24	7.54	8.09	7.20	7.77	7.59	7.75	7.75	7.68
Junio	7.47	8.29	7.51	7.46	7.65	7.88	7.84	7.43	6.66	7.12	7.41
Julio	7.89	7.24	8.03	8.27	7.86	8.15	8.09	7.21	7.96	7.42	7.61
Agosto	7.82	7.45	8.89	8.40	7.82	8.53	7.06	8.04	8.27	7.68	8.50
Septiembre	7.76	7.74	8.08	7.23	7.40	8.35	7.61	7.34	8.34	7.83	7.79
Octubre	8.13	7.81	8.04	7.89	7.82	8.30	8.17	8.28	8.22	7.56	8.03
Noviembre	8.33	8.23	8.19	8.48	8.63	8.82	8.30	7.89	8.10	7.78	8.30
Diciembre	9.58	13.78	11.02	10.66	9.93	9.99	9.85	11.32	9.68	11.31	9.36
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Estimaciones realizadas con estadísticas vitales, bases de datos de la SSA e INEGI 1990-2000.

ANEXO2

Cuadro 3.5 Inmigrantes absolutos, que 5 años antes residían en un municipio de Baja California distinto al de residencia actual 1990-1995.

Edad	Municipio de inmigración intermunicipal.				
	Ensenada*	Mexicali*	Tecate*	Tijuana*	Total
18-20		775		1751	2526
21-25	768	458	63	1144	2433
26-30		86	63	201	350
31-35	354	393	251	332	1330
36-40		16641	55	386	17082
41-45		587	216	306	1109
46-50				244	244
51-55		200			200
56-60		264			264
61-65			45		45
66 y más	97		196	287	580
Total	1219	19404	889	4651	26163

Fuente: Base de datos del Censo de Población 1995 INEGI. *Municipio de residencia actual.

Cuadro 3.6 Inmigrantes absolutos, que 5 años antes residían en un municipio de Baja California distinto al de residencia actual 1995-2000.

Edad	Municipio de inmigración intermunicipal.				Total
	Ensenada	Mexicali	Tecate	Tijuana	
18-20	291	362	30	562	1245
21-25	433	686	140	1410	2669
26-30	583	286	195	971	2034
31-35	259	189	130	742	1319
36-40	253	205	278	649	1385
41-45	223	201	5	277	705
46-50	88	130	37	197	452
51-55	137	77	25	318	557
56-60	67	48	0	190	305
61-65	65	47	27	60	200
66 y más	51	88	44	142	325
Total	2450	2319	911	5518	11197

Fuente: Base de datos de la muestra del Censo de Población 2000 INEGI. *Municipio de residencia actual.

Cuadro 3.7 Índice de masculinidad para la población residente en Baja California 1995-2001.

Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	100	100	103
21-25	101	101	98
26-35	102	102	104
36-45	100	101	102
46-55	98	99	98
56-65	95	100	101
66 y más	93	97	101
Total	100	99	101

Fuente: Estimación realizada con Datos del Censo de 1995 INEGI y población estimada para Baja California.

Cuadro 3.8 Índice de masculinidad en el Padrón Electoral, Baja California 1995-2001.

Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	96	97	99
21-25	101	98	99
26-35	97	98	101
36-45	92	93	96
46-55	91	89	91
56-65	92	89	88
66 y más	101	95	90
Total	96	95	97

Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias documentales de los procesos electorales de Baja California 1995 y 1998, resultados del proceso electoral local de 2001 proporcionados por el REE y población estimada para Baja California

**Cuadro 3.9 Índice de masculinidad en el Padrón Electoral,
Baja California 1995-2001.**

Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	96	97	99
21-25	101	98	99
26-35	97	98	101
36-45	92	93	96
46-55	91	89	91
56-65	92	89	88
66 y más	101	95	90
Total	96	95	97

Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias documentales de los procesos electorales de Baja California 1995 y 1998, resultados del proceso electoral local de 2001 proporcionados por el REE y población estimada para Baja California

A N E X O 3

**Cuadro 4.4 Defunciones corregidas según edad y sexo para los municipios
de Ensenada y Mexicali 1998.**

Ensenada				Mexicali			
Edad	Hombres	Mujeres	Total	Edad	Hombres	Mujeres	Total
Menor de 15 años	243	198	441	Menor de 15 años	403	272	676
15 - 19	27	15	42	15 - 19	65	22	87
20 - 24	41	14	55	20 - 24	87	22	110
25 - 29	54	15	69	25 - 29	95	25	120
30 - 34	42	13	55	30 - 34	130	30	160
35 - 39	49	17	66	35 - 39	127	36	163
40 - 44	53	17	70	40 - 44	118	47	165
45 - 49	50	23	73	45 - 49	126	52	178
50 - 54	58	27	84	50 - 54	130	65	195
55 - 59	55	36	92	55 - 59	137	85	222
60 - 64	70	42	112	60 - 64	168	118	287
65 - 69	85	50	134	65 - 69	201	149	349
70 - 74	86	49	136	70 - 74	222	139	361
75 - 79	87	56	143	75 - 79	195	155	350
80 - 84	57	50	107	80 - 84	156	143	299
85 y más	87	89	176	85 y más	187	187	375
Total	1142	712	1855	Total	2548	1550	4097

Fuente: Estimaciones realizadas con estadísticas vitales, bases de datos de la SSA e INEGI 1990-2000.

Cuadro 4.5 Defunciones corregidas según edad y sexo para los municipios de Tecate y Tijuana 1998.

Tecate				Tijuana			
Edad	Hombres	Mujeres	Total	Edad	Hombres	Mujeres	Total
Menor de 15 años	38	34	73	Menor de 15 años	718	550	1269
15 - 19	9	2	12	15 - 19	91	43	134
20 - 24	9	3	11	20 - 24	170	46	216
25 - 29	12	3	15	25 - 29	210	41	251
30 - 34	9	1	10	30 - 34	224	42	266
35 - 39	10	4	14	35 - 39	229	51	280
40 - 44	11	3	13	40 - 44	198	61	259
45 - 49	11	4	14	45 - 49	173	76	249
50 - 54	13	7	20	50 - 54	174	95	269
55 - 59	9	9	17	55 - 59	186	107	293
60 - 64	12	9	21	60 - 64	194	127	321
65 - 69	12	9	21	65 - 69	201	154	355
70 - 74	16	7	23	70 - 74	188	143	331
75 - 79	13	11	25	75 - 79	181	153	334
80 - 84	11	8	19	80 - 84	128	129	257
85 y más	15	15	30	85 y más	146	146	293
Total	209	130	339	Total	3411	1966	5377

Fuente: Estimaciones realizadas con estadísticas vitales, bases de datos de la SSA e INEGI 1990-2000.

Cuadro 4.6 Defunciones corregidas según edad y sexo para el municipio Playas de Rosarito 1998.

Playas de Rosarito			
Edad	Hombres	Mujeres	Total
Menor de 15 años	23	19	42
15 - 19	3	1	5
20 - 24	5	3	8
25 - 29	7	1	8
30 - 34	4	1	5
35 - 39	8	2	9
40 - 44	6	3	9
45 - 49	8	5	13
50 - 54	8	3	10
55 - 59	7	5	13
60 - 64	10	5	15
65 - 69	13	5	18
70 - 74	9	7	16
75 - 79	8	6	14
80 - 84	7	5	12
85 y más	8	12	20
Total	134	85	219

Fuente: Estimaciones realizadas con estadísticas vitales, bases de datos de la SSA e INEGI 1990-2000.

A N E X O 4

Cuadro 5.18 Nivel de cobertura del Padrón Electoral para la población masculina, Baja California 1995-2001.

Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	52.84	44.23	51.87
21-25	92.19	78.05	84.69
26-35	94.19	96.78	101.52
36-45	92.23	96.92	101.39
46-55	93.86	95.61	103.34
56-65	98.73	96.87	103.08
66 y más	92.41	97.50	104.29
Total	89.17	87.55	94.29
Total promediado	88.06	86.57	92.89

Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias documentales de los procesos electorales de Baja California 1995 y 1998, resultados del proceso electoral local de 2001 proporcionados por el REE y población estimada para Baja California.

Cuadro 5.19 Nivel de cobertura del Padrón Electoral para la población femenina, Baja California 1995-2001.

Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	55.57	46.15	53.22
21-25	93.15	80.89	85.22
26-35	99.50	101.03	103.49
36-45	100.06	104.30	107.04
46-55	102.12	105.45	110.57
56-65	103.10	104.40	109.82
66 y más	85.35	95.81	105.13
Total	93.45	92.43	97.64
Total promediado	91.27	91.15	96.35

Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias documentales de los procesos electorales de Baja California 1995 y 1998, resultados del proceso electoral local de 2001 proporcionados por el REE y población estimada para Baja California.

Cuadro 5.20 Nivel de cobertura de la Lista Nominal para la población masculina, Baja California 1995-2001.

Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	44.35	39.04	43.43
21-25	79.88	74.04	80.70
26-35	83.80	93.99	99.30
36-45	84.45	95.07	99.91
46-55	87.16	94.21	102.19
56-65	92.10	95.67	102.35
66 y más	85.88	96.51	104.04
Total	79.95	84.79	91.64
Total promediado	79.66	84.08	90.28

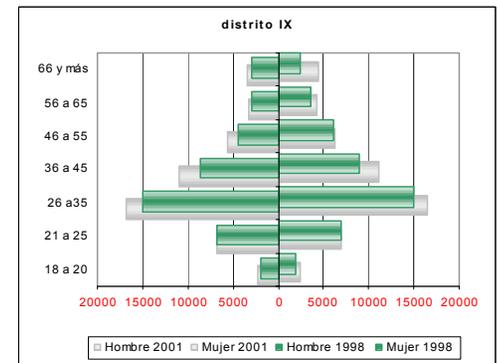
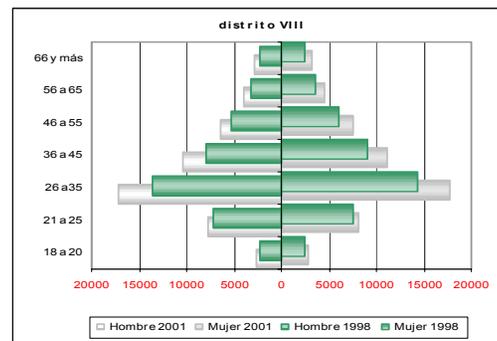
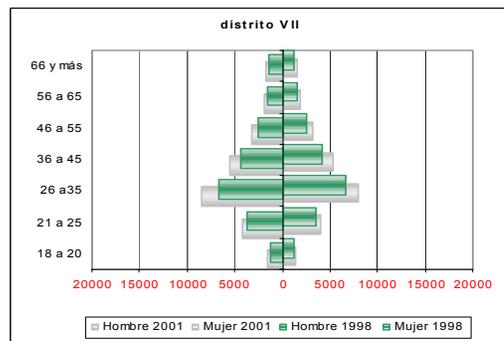
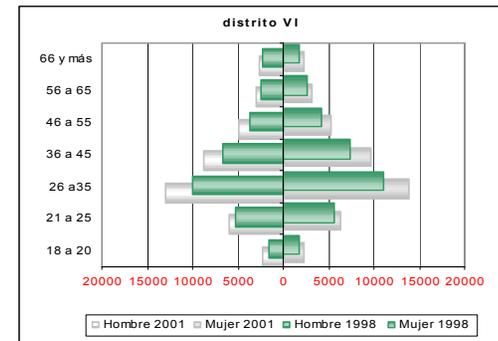
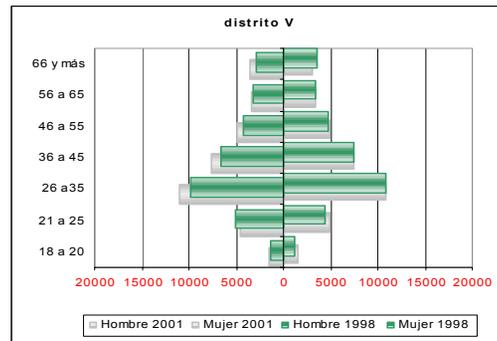
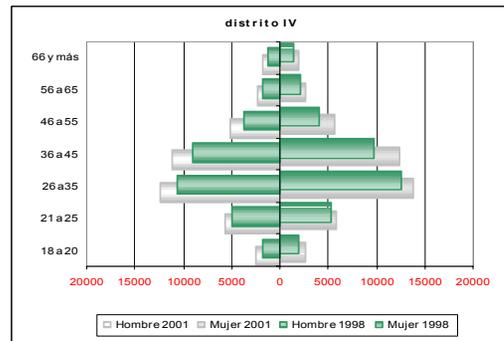
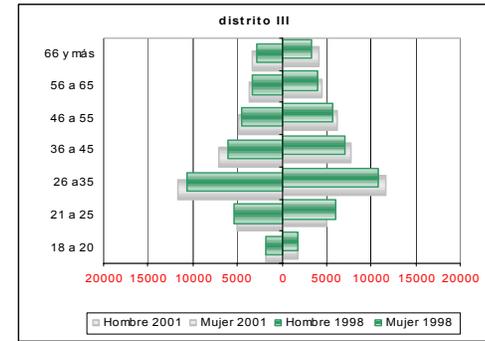
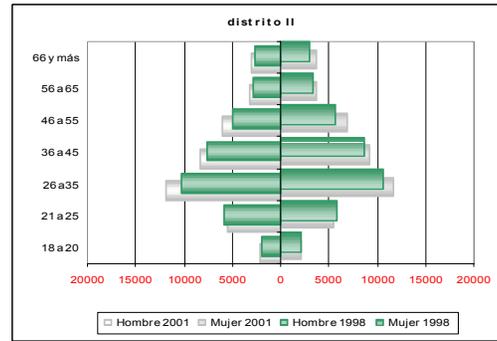
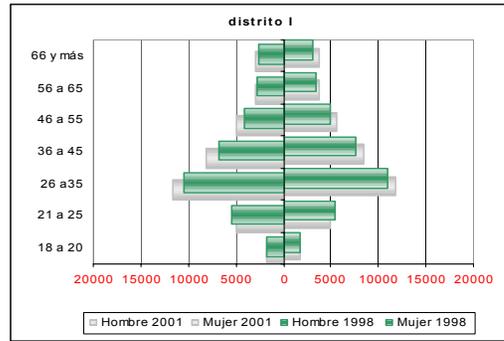
Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias documentales de los procesos electorales de Baja California 1995 y 1998, resultados del proceso electoral local de 2001 proporcionados por el REE y población estimada para Baja California.

Cuadro 5.21 Nivel de cobertura de la Lista Nominal para la población femenina, Baja California 1995-2001.

Grupos de edad	1995	1998	2001
18-20	47.61	40.89	45.19
21-25	82.79	77.34	81.92
26-35	91.14	98.81	101.95
36-45	93.97	102.82	99.29
46-55	96.40	104.07	109.59
56-65	97.00	102.95	108.89
66 y más	78.41	94.59	104.60
Total	85.71	89.98	94.12
Total promediado	83.90	88.78	93.06

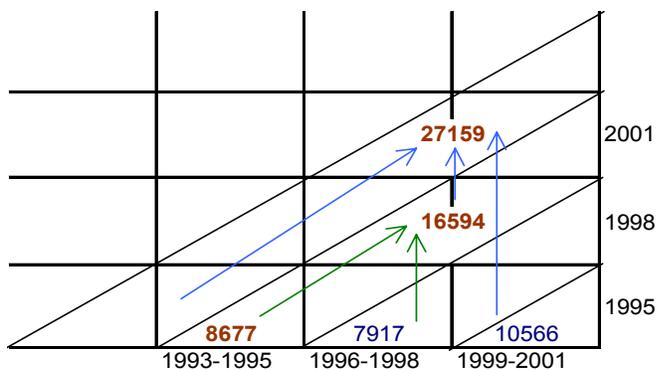
Fuente: Estimación realizada con estadísticas de las memorias documentales de los procesos electorales de Baja California 1995 y 1998, resultados del proceso electoral local de 2001 proporcionados por el REE y población estimada para Baja California.

Pirámides de Población del Padrón Electoral por distrito, Baja California 1998-2001.



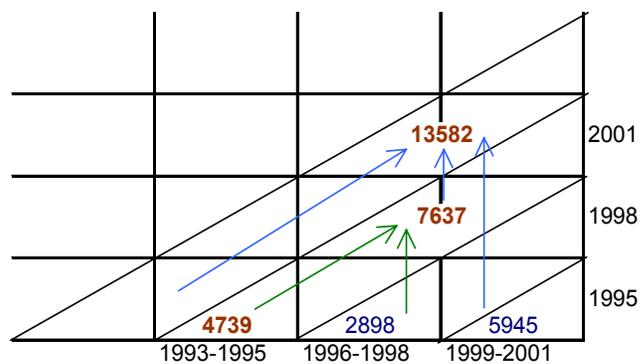
A N E X O 4

Gráfica 5.6 Diagrama de Lexis para emigrantes internacionales totales, Baja California 1995-2001.



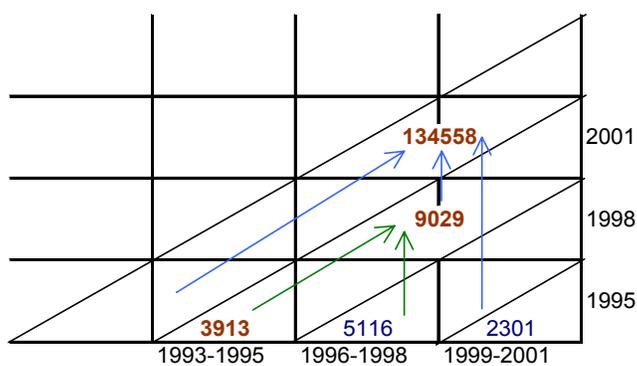
Fuente: ENADID92, ENADID97, Censo de 1995 y Muestra censal 2000.

Gráfica 5.7 Diagrama de Lexis para emigrantes internacionales (hombres), Baja California 1995-2001



Fuente: ENADID92, ENADID97, Censo de 1995 y Muestra censal 2000.

Gráfica 5.8 Diagrama de Lexis para emigrantes internacionales (mujeres), Baja California 1995-2001



Fuente: ENADID92, ENADID97, Censo de 1995 y Muestra censal 2000.

Anexo Metodológico

El presente apartado, tiene por objetivo describir la metodología usada para el desarrollo de este trabajo de investigación. El texto se divide en dos partes; la primera corresponde a la evaluación de la información por edad y sexo de la población, que será usada para estimar los indicadores de análisis del Padrón Electoral y la Lista Nominal. La segunda parte corresponde al tratamiento dado a la información estadística del Padrón.

Tanto la información del conteo y censo, como las de estadísticas vitales deben ser sometidas a análisis antes de ser usadas en cualquier estimación. Lo anterior obedece a dos razones; la primera es debido a la declaración de edad que realiza el entrevistado, ya que ésta suele estar cargada generalmente a las terminaciones 0 y 5, lo que en demografía se conoce como preferencia de dígitos. La segunda razón, es que suele haber sub enumeración de personas por lo que se hace necesario conocer la calidad de la información con la que se trabaja.

Los parámetros demográficos usados para determinar que tan buena era la calidad de la información de las muestras de población, fueron: índice de Myers, índice de Whipple e índice de Naciones Unidas.

Tanto el índice de Myers como el Whipple, permiten evaluar la preferencia de dígitos. El índice de Myers mide la preferencia por los dígitos, es decir, mide la atracción o el rechazo de los dígitos 0 a 9. El índice de Myers, supone que aproximadamente el 10% del total de la población se encuentra en cada dígito.

Al trabajar con esta herramienta de evaluación, se está suponiendo que la población declara una edad que no es la real, por lo que se estiman los valores reales con una serie de coeficientes; obteniéndose al final una curva suavizada, es decir, una curva que muestra la distribución que debe tener la declaración de edad.

Los valores de este índice para Baja California, se presentan en el cuadro 1. El resultado obtenido del ejercicio fue el siguiente: en los hombres, el dígito de más rechazo fue el uno, tanto en la muestra del conteo de 1995 como en la muestra censal de 2000; en tanto el dígito de mayor atracción fue el cero en ambas muestras. Las mujeres presentaron mayor rechazo para los dígitos 1 y 8; mientras que los dígitos de mayor atracción resultaron ser el 0 y el 5, en lo referente a la información del conteo de 1995.

En el caso de la información de la muestra del censo de 2000, el 0 se presentó como el de mayor atracción; en tanto el dígito de menor atracción fue el 1. En una evaluación general, se observa que la declaración de edad mejoró entre un año y otro, lo cual demuestra que ha medida que avanza el tiempo la información acerca de la edad tiende a ser mejor declarada.

Índice de Myers
Cuadro 1. Desviación respecto al 10%, Baja California 1995-2000

Dígitos	Hombres		Mujeres		Total	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000
0	2.00	1.29	2.91	1.32	2.46	1.31
1	-2.28	-1.44	-1.50	-1.44	-1.89	-1.44
2	0.70	0.43	0.39	0.52	0.54	0.47
3	0.51	-0.21	-0.73	-0.31	-0.11	-0.26
4	-0.42	-0.59	-0.67	-0.26	-0.54	-0.43
5	-0.35	0.30	1.77	0.64	0.71	0.47
6	-0.83	-0.19	-0.11	-0.33	-0.47	-0.26
7	0.59	-0.07	-0.84	-0.44	-0.13	-0.26
8	0.61	0.54	-1.28	0.33	-0.33	0.44
9	-0.54	-0.06	0.05	-0.03	-0.24	-0.04

Fuente: Estimaciones realizadas con información de la muestra del Censo de 1995 y la muestra del XII Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI.

El índice general de Myers (cuadro dos), muestra que tanto para el total de la población, como para ambos sexos por separado, se tiende a la concentración media de dígitos; resultado que es el mismo para 1995 como para el año 2000.

Cuadro 2. Índice general de Myers, Baja California 1995-2000.

	Año	
	1995	2000
Total	6.76	5.38
Hombres	5.94	5.13
Mujeres	7.59	5.64

Fuente: Ídem. Cuadro 1.

El índice de Whipple, “mide exclusivamente el grado de atracción que tiene los dígitos 0 y 5, dentro del intervalo de edades 23 a 62 años... la utilidad de este indicador se orienta a la evaluación de la declaración indebida de la edad provocada por la tendencia, altamente frecuente a redondear la edad hacia estos dos dígitos 0 y 5” (Corona 1982:69). La hipótesis en que se sustenta este índice, es que entre una edad y otra se dan decrementos constantes.

Cuadro 3. Índice de Whipple, Baja California 1995-2000.

	Año	
	1995	2000
H_{IW}	112.634	110.424
M_{IW}	118.873	111.058
T_{IW}	115.73	110.74

Fuente: Ídem. Cuadro 1.

La revisión de la información censal por el índice de Whipple, indica que la calidad de la información tanto para 1995 como para 2000 es regular, es decir, que si se puede trabajar con ella pero con ciertos ajustes que la corrijan. Se encuentra, además, una ligera mejora en la calidad de la información, pero no permite brincar al rango de información precisa. Es evidente que la

información que mayores errores presenta es la que hace referencia a la población femenina en ambos años; sin embargo, en el censo del 2000 la diferencia se reduce, lo cual indica una mejora en la captación o en la declaración de la edad en la población femenina.

Así después de haber analizado brevemente el estado de la población, se procedió a corregirla con el índice de Beers.

En el caso de las estadísticas vitales, las razones para revisar y corregir la información obedece básicamente a la existencia de registros extemporáneos, tanto de los nacimientos como de las defunciones. Cabe aclarar que el tratamiento aplicado a la información -y que aquí se describe-, es previo a su utilización en la proyección de la población.

En el caso de las defunciones, la corrección de la información es similar al de la fecundidad, con la variante de usar, dos años antes y dos años después del año de referencia. Tanto en la fecundidad como en la mortalidad, la información es según el lugar de residencia habitual.

Construcción de indicadores.

Los indicadores usados en este trabajo fueron los siguientes:

- Tasas específicas de mortalidad;
- Saldos netos migratorios y tasas específicas de migración;
- Tasas de crecimiento exponencial;
- Nivel de cobertura (en el caso de la estadística electoral).

Para la estimación de las tasas específicas de mortalidad, se usó la población media⁴⁵ corregida con el índice de Beers; así como las defunciones por año de registro de 1990 a 2000; los registros de defunciones, no sólo fueron utilizados para la estimación de las tasas, sino también para determinar la estimación de defunciones en el Padrón electoral (ver detalles más adelante).

Las tasas específicas de mortalidad, se calcularon con dos rangos de edad distintos, los primeros fueron calculados separando a la población en aquella que al momento del levantamiento era menor de edad y aquella que era mayor, donde el primer grupo lo conformaban los de 18 a 20 años, en lo subsecuente los grupos eran quinquenales, cerrando en 66 y más años. Las segundas estimaciones fueron realizadas con la agrupación quinquenal tradicional para ser usadas en el ejercicio de proyección.

La estimación de la migración, llevó un proceso un poco más detallado, dada la especificidad que se requiere por la gama de categorías existentes en este fenómeno. La población usada para la estimación de las tasas fue la población promedio 1990-1995 y 1995-2000, es decir, el resultado de promediar las poblaciones medias corregidas de cada uno de los años del período que se deseaba estimar.

Previo a la estimación de las tasas, se estimaron los saldos netos migratorios por grupo de edad y sexo. La información para la estimación de los saldos netos migratorios, para los períodos 1990-1995 y 1995-2000, fue el resultado de la combinación de tres variables del cuestionario de levantamiento:

- Lugar de nacimiento;
- Lugar de residencia actual y;
- Lugar de residencia hace 5 años (1990 o 1995).

⁴⁵ Definida como la población a mitad de año (30 de junio).

De la combinación anterior, se obtuvieron dieciocho categorías de las cuales sólo fueron usadas nueve para la estimación referida; las categorías empleadas (ver cuadro A) se definieron como: a) inmigrantes a Baja California de origen nacional en el período 1990-1995 o 1995-2000 –en adelante referidos como 90-95 o 95-00; b) mexicanos nacidos fuera de Baja California que en 90 o 95 vivían en el extranjero y regresaron a vivir a Baja California; c) inmigrantes extranjeros que en 90 o 95 vivían en el resto del país y que actualmente al momento del levantamiento residen en Baja California; d) inmigrantes extranjeros que en 90 o 95 vivían fuera del país y que al momento del levantamiento residían en Baja California; e) emigrantes bajacalifornianos que en 90 o 95 residían en Baja California y que al momento del levantamiento vivían en otra entidad federativa; f) residentes de origen nacional en Baja California que en 90 o 95 residían en esta entidad y que al momento del levantamiento vivían en otro estado de la República; g) residentes de origen extranjero, que en 90 o 95 vivían en Baja California y que al momento del levantamiento residían en otra entidad y; h) los migrantes de retorno, tanto nacional como internacional, que representan la emigración para ese período.

Cuadro 4. Categorías migratorias usadas en el cálculo del SNM.

Categorías	Códigos de recodificación		
	LN	LR 90/95	LR 95/00
Migrantes de retorno nacionales (BC)	BC	Otro edo.	BC
Migrantes de retorno internacionales (BC)	BC	Extranjero	BC
Inmigrantes nacionales 90-95	Otro edo.	Otro edo.	BC
Emigrantes nacionales con retorno a BC	Otro edo.	Extranjero	BC
Inmigrantes internacionales 90-95 a BC	Extranjero	Otro edo.	BC
Inmigrantes internacionales_2 (90-95)	Extranjero	Extranjero	BC
Emigrantes BC 90-95	BC	BC	Otro edo.
Emigrantes nativos de BC con retorno a otra entidad	BC	Extranjero	Otro edo.
Migrantes de retorno nacionales a México.	Otro edo.	BC	Otro edo.
Emigrantes internacionales 90-95 que residían en BC	Extranjero	BC	Otro edo.

Las categorías resultantes, permiten estimar la migración originada sólo para ese período, incluyendo a nativos y residentes; sin embargo, la referencia de migración internacional reciente

queda fuera, pues sólo se tiene a los migrantes de retorno tanto nacional como internacional que pueden identificarse como la emigración de ese período.

Adicionalmente, se uso información de la ENADID 1992, ENADID 1997, Censo de 1995 y muestra censal de 2000- en sus apartados de emigración internacional- para estimar el volumen de emigrantes internacionales correspondientes a Baja California, para los años de corte electoral.

Las preguntas usadas para obtener a los emigrantes internacionales, además de las de edad y sexo, fueron:

- ¿ En qué estado vivía cuando se fue a vivir a otro país?
- ¿ En qué año se fue a vivir a otro país la última vez?
- ¿En que País vive actualmente?

Cabe aclarar, que la primera de estas preguntas a diferencia de la entidad de residencia, permite obtener a los emigrantes que residían en Baja California y, por lo tanto, se encontraban expuestos a la probabilidad de estar integrados en el Padrón Electoral.

Las otras dos preguntas permiten separar a los emigrantes por año de partida y lugar de residencia actual. De los emigrantes internacionales enumerados, sólo se trabajó con aquellos que al momento de la entrevista aún vivían en algún país en el extranjero.

Para estimar el volumen de emigrantes por año, sobre todo en el caso de aquellos que tenían doble o triple referencia, debido al uso de más de una fuente, se promediaron los totales obtenidos entre el número de fuentes que los referían, obteniendo de esta forma un promedio de emigrantes para cada año, homologando así la información de los flujos migratorios.

En el caso de los años 2000 y 2001, donde no se cuenta con la información o bien, ésta es incompleta, se decidió usar la población referida por mes para el año 1999; con esta información, se obtuvo a los emigrantes de marzo a diciembre de 2001 y de enero a junio de 2001, que es el mes de corte para la información electoral.

Para las tasas de crecimiento de población se usó la fórmula exponencial y, fueron estimadas tanto para la población total como para la población en edad de votar, así como tasas de crecimiento para el Padrón Electoral, con el reporte al día de la jornada electoral. De esta forma, se obtuvo una aproximación al comportamiento de sus poblaciones.

Proyección de población.

En el presente trabajo, se realizó una proyección de la población del Estado de Baja California, tomando como año base 1995⁴⁶. La elección del año base, se debió a dos razones principalmente. La primera es que la muestra del censo de 1990, no permitía la realización de desagregados tan específicos como las otras fuentes consultadas. La segunda razón es de corte electoral, y se refiere a la construcción del Padrón base cero, el cual fue levantado con base en censo de 1990, así que realizar una estimación tan cercana a su fuente podría no ser tan cercana al comportamiento de la población a lo largo de la década.

En este sentido, el conteo de Población y vivienda de 1995, es un corte intermedio que permite ilustrar el crecimiento de la población entre 1990-1995 y 1995-2000, con la información del censo de 2000. La información anterior, permite ser contrastada con la evolución del Padrón Electoral Estatal. De forma que las proyecciones realizadas para aquellos años intermedios, en los que no se tienen censos, puedan reflejar el comportamiento más recientes de las variables demográficas de la

⁴⁶ Población base, definida como la población inicial a partir de la cual se llevarán a cabo las estimaciones

entidad, especialmente las seguidas por la mortalidad y la migración, lo que, según criterio del autor de este trabajo, sería menos especulativo.

Cabe aclarar que la proyección de población, sólo fue utilizada para realizar el contraste entre el crecimiento de la población en el supuesto de contar con un 100% de cobertura real y aquella donde se notara el impacto de la desactualización del Padrón.

Metodología⁴⁷

La proyección fue realizada con el método de los componentes, en el cual es necesario obtener de la fecundidad el nivel y la estructura y posteriormente, nacimientos. De la mortalidad el nivel (esperanza de la vida) y la sobre vivencia. Y de la migración el saldo neto migratorio y la tasa de migración. Posterior al establecimiento del comportamiento futuro de los factores de cambio del comportamiento, estos “...son aplicados a la población base, de tal manera que los sobrevivientes durante cada año de la proyección se van reproduciendo para generar las nuevas cohortes que se incorporan a la población residente.”⁴⁸

La proyección de las variables.

Para proyectar la mortalidad, se usaron los sobrevivientes (l_x) de la población observada (Baja California 1995), los sobrevivientes de una tabla estándar (Baja California 1998), que debe ser la más reciente calculada para la entidad.

El método de proyección usado para la mortalidad, fue el logito de William Brass, que supone una relación lineal entre dos tablas de vida. Se seleccionaron las l_x de los grupos quinquenales desde 5-

⁴⁷ La descripción metodológica presentada en este apartado, fue en su mayoría tomada del ensayo final del seminario de proyecciones de población realizado por: Martínez C. Graciela, Molina Ma. del Carmen y Palacio M. Lina Sofia; El COLEF 2001.

⁴⁸ www.conapo.gob.mx 2001 “Indicadores sociodemográficos”

9 a 80-84 de las tres tablas, dividieron entre l_0 y se les aplicó el logito de Brass, descrito en la ecuación (1)

$$Y(x) = \alpha + \beta Y(x)$$

donde (1)

$$Y(x) = \frac{1}{2} \ln \left(\frac{1 - l(x)}{l(x)} \right)$$

$\lambda(x)$

Proyección del Nivel de la fecundidad.

Para la estimación de la fecundidad, se uso la una función logística, de la cual se obtuvo el nivel; en tanto para estimar la estructura, se uso el modelo de Gompertz (éstos se describen en la ecuación 1 y 2 respectivamente).

Ecuación 1.....

$$TGF = K_1 + \frac{k_2}{1 + e^{a+bx}}$$

Ecuación 2.....

$$F(x) = TGF * A^{Bx}$$

donde:

F(x) = Fecundidad acumulada por las mujeres a la edad x

TGF = Tasa Global de Fecundidad

A y B Son parámetros entre 0 y 1 y deben ser positivos

Proyección especial para el Padrón Electoral.

Finalmente, con la base de la proyección realizada se generó otra, en la cual se planteó un escenario que refleje el comportamiento de la estructura por edad y sexo de la población en edad de votar para Baja California, en ausencia de una actualización precisa. Para ello, tanto a las defunciones como a

las tasas de migración se les aplicó un incremento, suponiendo que es el acumulado que no se depura. A las defunciones se les restó el 30%; en tanto a las tasas de migración se les restó el 0.15% a las tasas estimadas para el período 1995-2000; con esta nueva información, se inició la proyección para 1998 a 2010.

Indicadores Electorales.

Uno de los indicadores estimados para el análisis de la información electoral, fue el nivel de cobertura del Padrón Electoral, el cual se estimó con la población reportada por el IEE al día de la jornada electoral entre la población mayor de dieciocho años estimada y censada. Aunado al nivel de cobertura, se estimó el índice de masculinidad, tanto de la población empadronada como de la población total en edad de votar para Baja California; tal estimación tiene por fin evaluar que tanto difieren una población y otra en su estructura por sexo.

Por lo que respecta a las defunciones, se muestra el comparativo en bruto de las defunciones registradas, que reportan las Estadísticas Vitales y las que reporta el RFE. Por otro lado se realizó una estimación de las defunciones que no han sido dadas de baja en el Padrón. Este dato se estimó aplicando el nivel de cobertura total a las defunciones de EV, a su vez, éstas se restaron a las que reporta el RFE, de manera que se puede obtener las defunciones que aún permanecen en el Padrón, según el nivel de cobertura reportado.

La estimación de emigrantes internacionales en el Padrón, se realizó aplicando el nivel de cobertura al total de emigrantes obtenidos mediante el ejercicio descrito en párrafos anteriores. El volumen obtenido, representa el aproximado de emigrantes con credencial para votar con fotografía estatal y que muy probablemente se encuentran integrados en la Lista Nominal el día de la jornada electoral.

Finalmente, se estimó el porcentaje representan las defunciones no dadas de baja y los emigrantes internacionales, tanto del Padrón como de la Lista Nominal, suponiendo que es parte de la sobreestimación del nivel de abstencionismo reportado en cada período electoral.

Tanto la información sobre mortalidad y migración fue complementada con tasas de crecimiento del Padrón, tasas de crecimiento de inscripciones en el registro ciudadano y niveles de cobertura; para los cuales, sobre todo en los primeros casos, se utilizaron herramientas demográficas como la tasa de crecimiento exponencial. Los supuestos más fuerte aplicados a la estadística electoral, en algunos casos, fue tomar años completos como la variable tiempo y aplicar las tasas de crecimiento estimadas para el Padrón estatal a la información del Padrón federal.